



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**Prevención de conflictos, paz y seguridad: Avances
conceptuales, experiencias y lecciones aprendidas**

Escriben en este número:

Federico Mayor Zaragoza, Lisa Schirch, Andrés Serbin,
Virginia Bouvier, Paul van Tongeren, Sandra Borda, David Mares,
Gastón Schulmeister, Manuela Mesa, Rejane Pinto Costa,
Gastón Aín Bilbao, Iñaki De Francisco, Ana Bourse,
Luis Alberto Cordero, Jennifer McCoy, Randall Arias,
Ana Glenda Tager, Clóvis Brigagão, Paz Tibiletti e Ignacio Asis

NUMERO ESPECIAL: 30mo. ANIVERSARIO DE CRIES

36/37

JULIO-DICIEMBRE 2012 / AÑO 17

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente

el punto de vista de *Pensamiento Propio*. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación en el Gran Caribe. Fue creada en 1982 y actualmente cuenta con 70 centros, redes, asociaciones, fundaciones e instituciones afiliadas en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe y América Latina, que sea equitativo y sostenible en términos económicos, ambientales y humanos.

El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social que tienen en común las sociedades que integran la región, y que se refleja en sus problemas y retos, así como la idea de que la viabilidad de las alternativas de estos tiempos de globalización, demanda la construcción de amplios e incluyentes espacios regionales de concertación y coordinación, que posibiliten una activa inserción de la región en el entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad civil, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativa de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia sobre las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación e incidencia en los foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.

Para más información sobre las actividades de la Red, visitar la página web: www.cries.org

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Prevención de conflictos, paz y seguridad,
en América Latina y el Caribe: Avances conceptuales,
experiencias y lecciones aprendidas

Edición a cargo de Andrés Serbin

NUMERO ESPECIAL: 30mo. ANIVERSARIO DE CRIES

36/37

JULIO-DICIEMBRE 2012 / AÑO 17



cries 

A Xavier Gorostiaga, SJ, in memoriam

**PENSAMIENTO
PROPIO**

JULIO-DICIEMBRE 2012 / AÑO 17

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Traducción: Marcos Picolo, Marina Gaiteri
Diseño Gráfico: Laura Toso - www.imagentres.com ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin (Presidente)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos
(INVESP)
Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
aserbin@cries.org

Rafael Colmenares
Ecofondo, Colombia
rafaelcolmenaresf@yahoo.com.es

Dra. Jessica Byron
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES), Jamaica
jbyron@kasnet.com

Dr. Luis Ayerbe
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil
layerbe@fclar.unesp.br

MSc. Laneydi Martínez *
(Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados
Unidos - CEHSEU, Universidad de La Habana)
laneydi@rect.uh.cu

Dr. Pavel Isa Contreras
Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA),
República Dominicana
pavel.isa@aster.com.do

MSc. Verónica Paz Milet *
(Universidad de Chile)
pmilet@uchile.cl

Ms. Armando Fernández
Coordinador Programa Caribe Fundación Antonio Núñez
Jiménez de la Naturaleza y el Hombre / La Habana, Cuba
funapro@cubarte.cult.cu

Dr. Gilberto Rodrigues *
GAPCon/UniSantos, Brasil
professor@gilberto.adv.br

MSc. Daniel Matul *
Observatorio de la Política Exterior, Universidad de Costa Rica
danmatul@yahoo.com

* Ad referendum de la Asamblea General

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351

info@cries.org - www.cries.org

Membresía de CRIES / CRIES Members

Argentina

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
CIDER -Universidad Tecnológica Nacional - Fac. Regional San Rafael
Foro Social por la Transparencia (FST)

Bolivia

Acción Andina

Brasil

Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes
Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon).
Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP.
Instituto Nacional de Ciência y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INEU)
Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Thiago Dantas de la UNESP, UNICAMP y PUC/SP.

Barbados

Caribbean Policy Development Centre (CPDC)
Women & Development Unit (WAND)

Belice

Society for the Promotion of Education & Research (SPEAR)

Colombia

ECOFONDO
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI - Universidad Nacional de Colombia)
Dept. de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) *
Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla

Costa Rica

Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL)
Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE-Universidad de Costa Rica)

Cuba

Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana
Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana
Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana.
Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Centro Félix Varela (CFV)
Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI-Universidad de La Habana)
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre
Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI)

El Salvador

FUNSAL PRODESE
Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)

Guatemala

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)
Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
GESO (Fundación Género y Sociedad), Guatemala
Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ)

Haití

Centre de Recherche et Formation Economique et Sociales pour le Développement (CRESFED)
Group Haitien des Recherches & D'Actions Pedagogiques (GHRAP)

Honduras

Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)
Centro de Investigación y Estudios Nacionales (CIEN)
Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC)

Jamaica

Association of Caribbean Economists (ACE)
Latin American - Caribbean Centre (LACC – University of the West Indies, Mona)
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES-University of the West Indies)

México

Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMEC)
Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA - Univ. Nacional Autónoma de México)
Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos (DEILA - Univ. de Guadalajara)
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Nicaragua

Centro de Estudios Estratégicos
Centro de Investigaciones de la Costa Atlántica (CIDCA)
Centro de Investigaciones Económicas y Tecnológicas (CINET - Facultad de Ciencias Económicas UNAN - Managua)
Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP) de Nicaragua
NITLAPAN - Universidad Centroamericana (UCA)

Panamá

Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA)
Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena (CELA)
Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)

Puerto Rico

Proyecto Atlantea - Universidad de Puerto Rico (UPR)

República Dominicana

Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA)
Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)
Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)
FLACSO - República Dominicana

Trinidad y Tobago

Caribbean Network for Integrated Rural Development (CNIRD)
Institute of International Relations, University of the West Indies
Women's Institute for Alternative Development (WINAD)

Venezuela

Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA)
Centro de Estudios Integrales del Ambiente (CENAMB – Univ. Central de Venezuela)
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

Centros y redes asociadas

Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC), Secretaría General, Argentina
Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)
Instituto de Estudios para África y América Latina (IEPALA), España.
Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe

Consejo Asesor Internacional / International Advisory Board

Gabriel Aguilera
IRIPAZ, Guatemala

Luis Ayerbe
UNESP - Universidade Estadual Paulista, Brasil

Raúl Benítez Manaut
CISAN, Universidad Nacional Autónoma de México.

Adrián Bonilla
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Philip Brenner
American University (Washington, DC)

Jose Briceño
Universidad de Los Andes, Venezuela

Clovis Brigagao
Universidad Cândid Mendes, Brasil

Anthony Bryan
Dante B. Fascell Center, University of Miami, USA

Alberto Cortes
Universidad de Costa Rica

Rut Diamint
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Neville Duncan
Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies
(SALISES- University of the West Indies), Jamaica

Rosario Espinal
Department of Sociology, Temple University, USA

Armando Fernández
Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre /
La Habana, Cuba

Norman Girvan
Institute of International Relations, University of the West Indies,
Trinidad y Tobago

Wolf Grabendorff, Friederich Ebert Stiftung

Alfredo Guerra-Borges
Instituto de Investigaciones Económicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

Jean Grugel
The University of Sheffield, UK

Jorge Heine
Centre for International Governance Innovation, Canada

Eric Hershberg
American University, USA

Richard Hillman
John Fisher College, Rochester, USA

Grace Jaramillo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Ecuador

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México

David Lewis, Manchester Trade Ltd., USA

Gilbert Merlx, Duke University, USA

Manuela Mesa
Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid

Verónica Paz Milet
Universidad de Chile

Gert Oostindie
Royal Institute of Linguistics and Anthropology, The Netherlands

William Pace
World Federalist Movement-Institute for Global Policy, USA

Carlos Quenan
IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris. France

Socorro Ramírez
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI),
Universidad Nacional de Colombia

Marco Robledo
Universidad Diego Portales, Chile

Gilberto Rodrigues
UNISANTOS, Brasil

Thiago Rodrigues
Universidad Fulminense, Brasil

Francisco Rojas Aravena,
Ex Secretario General De FLACSO

Carlos Romero
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense

Carlos Sojo
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Costa Rica

Luis Guillermo Solís
Universidad de Costa Rica

Heinz Sonntag
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Diana Tussie
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO),
Argentina

José Manuel Ugarte
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Daniel Van Eeuwen
CREALC, Université d'Aix-en-Provence, France

Tullo Vigevani
Universidad Estadual Paulista (UNESP)

Judith Wedderburn
Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica

Indice / Contents



MENSAJE DEL DIRECTOR / MESSAGE FROM THE DIRECTOR

¿Por qué la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe?

ANDRÉS SERBIN / 11

INVESTIGACIÓN & ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Global Conflict Prevention Mechanisms and their Relevance for Latin America and the Caribbean

VIRGINIA M. BOUVIER / 63

Creating Infrastructures for Peace—Experiences at Three Continents

PAUL VAN TONGEREN / 91

Herramientas de diplomacia preventiva en América Latina

SANDRA BORDA / 129

Constructing Real Peace and Security in Latin America: Minimizing the 'Moral Hazard' Character of Security Institutions

DAVID MARES / 157

Violencia y criminalidad en América Latina

GASTÓN HERNÁN SCHULMEISTER / 175

Mujeres y construcción de paz: Balance y retos pendientes

MANUELA MESA / 189

Multiculturalism And Peace Studies: The Need Of A Dialogue In/For Multicultural/Peace Education

REJANE PINTO COSTA / 221

Reflexiones para el desarrollo de enfoques novedosos para abordar las conflictividades públicas por medio del diálogo y la resolución pacífica de conflictos: Experiencias desde Centroamérica

RANDALL ARIAS / 241

EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS / EXPERIENCES AND LESSONS LEARNED

Diálogos estructurados y nueva conflictividad. La experiencia del PNUD en la prevención y transformación de conflictos
GASTÓN AÍN BILBAO - IÑAKI DE FRANCISCO / 271

Prevención de conflictos en América Latina: La experiencia de CRIES, 10 años después
ANA BOURSE / 295

The Transformation of Conflict in Latin America. Towards Peacebuilding from a Regional Perspective: A Project by the Arias Foundation for Peace and Human Progress
LUIS ALBERTO CORDERO - VITTORIA FRANCHINI / 321

La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia:
Una experiencia de mediación *Track 1.5* del Centro Carter
JENNIFER MCCOY / 347

Construcción de la paz: El trabajo de Interpeace en Centroamérica
ANA GLENDA TAGER ROSADO / 371

O Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon) e a Formação da Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ
CLÓVIS BRIGAGÃO - RAFAEL HEYNEMANN SEABRA / 389

RESDAL. Una década de presencia en América Latina
PAZ TIBILETTI / 401

Construcción de capacidades sistémicas para la prevención y transformación democrática de conflictos sociales:
Un aporte desde la Fundación Cambio Democrático
IGNACIO ASIS / 411

COMENTARIOS Y APORTES / COMMENTS AND CONTRIBUTIONS

De la plutocracia neoliberal al multilateralismo democrático

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA / 433

The Obama Administration's "3D" Foreign Policy:

Hopes and Cautions for Civil Society and Conflict Prevention

LISA SCHIRCH / 445

DOSSIER / DOSSIER

Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE) / Cuba-United States

Academic Workshop (TACE) / 453

Comentarios al Dossier

Oportunidades para las relaciones entre los dos países y propuestas
para la colaboración en áreas de interés mutuo

LUIS FERNANDO AYERBE / 487

Construyendo confianza con Cuba mediante el conocimiento,
la reflexión y el debate. Una visión desde Europa

FRANCESC BAYO / 493

RESEÑAS / BOOK REVIEW

La Responsabilidad de Proteger

JUAN JOSÉ LUCCI / 497

Cuba en Tiempos de Cambios

ANGÉLICA RODRÍGUEZ / 503

PULSO BIBLIOGRÁFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 511

REVISTA DE REVISTAS / REVIEW OF JOURNALS / 523

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 529

NORMATIVAS / NORMATIVES / 537

En portada / Cover: Damián Aquiles (Cuba),
Infinito tiempo, infinita memoria, infinito color.
2005. Instalación, chapa metálica cortada a
mano sobre pared, dimensiones variables.



¿Por qué la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe?

1. Un largo recorrido y algunos imprescindibles homenajes y reconocimientos

El presente número doble especial de *Pensamiento Propio*, en ocasión del trigésimo aniversario de la fundación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en 1982 en Managua, constituye un particular motivo de orgullo para nuestra red. El número está dedicado a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz en América Latina y el Caribe, recogiendo los principales avances conceptuales en este campo; las experiencias que, en particular, han desarrollado las organizaciones de la sociedad civil, y las lecciones aprendidas a raíz de estas experiencias a más de una década de iniciado nuestro programa sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos, con algunas referencias a procesos e iniciativas de otras regiones.

Este tipo de aniversarios, particularmente después de treinta años de existencia como una red de organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación y *think tanks*, que a lo largo de su historia, mantuvo un carácter crítico y no cayó en la tentación de identificarse con gobiernos, partidos o grupos políticos, ni de aceptar generosos apoyos financieros

de una sola fuente comprometiendo su agenda propia, invita a narrar en detalle todos los avatares de una historia compleja en una región que ha vivido, a lo largo de tres décadas, cambios decisivos y virajes radicales. Sin embargo, no creo necesario embarcarme en ese camino, ya que la historia de CRIES está bien documentada y es accesible a todo aquél que se interese por ella. Sí creo necesario, sin embargo, rendir con este número un homenaje especial al fundador de CRIES—el padre **Xavier Gorostiaga, SJ**, quien dejó una huella indeleble en esta organización y en la región en su conjunto, con esta actualización de los temas de paz, integración y seguridad regional que siempre lo asediaron hasta el momento de su fallecimiento en el año 2003. A él, y a su entrañable compromiso, va dedicado, *in memoriam*, el presente volumen de la revista que fundó en 1982.

Desde el año 2001¹, y en continuidad con una línea de trabajo iniciada durante la crisis centroamericana de los ochenta sobre paz, seguridad e integración, primero en el marco de la subregión y posteriormente ampliándose al Gran Caribe y a toda América Latina, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) ha venido desarrollando, por más de una década, un programa sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz en América Latina y el Caribe, en articulación con la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y de Construcción de la Paz (PLACPaz), una red regional cuya Secretaría detenta desde su creación en 2005, y con el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), una red global de la que ha sido miembro fundador y en la cual, a lo largo de diez años, ha asumido numerosas responsabilidades, procesos que por sí mismo justificaban un número especial sobre los avances más recientes de la prevención de conflictos en nuestra región en ocasión del trigésimo aniversario de nuestra organización.

Sin embargo, existen asimismo algunas otras razones externas a la institución para explicar el esfuerzo de preparación de este número especial.

En primer lugar, el campo de la prevención de conflictos y de construcción de la paz en nuestra región ha evolucionado y se ha desarrollado significativamente en los últimos diez años. Cuando hace más de una década iniciábamos la implementación de nuestro programa en CRIES, con la probable excepción del caso de Centroamérica, eran contadas las

organizaciones de la sociedad civil, de carácter nacional, subregional o regional, que se encontraban trabajando en este campo. A más de diez años de aquél inicio, y en el marco de las particularidades de la región, se han producido desarrollos y experiencias diversas, muchas de ellas de gran relevancia y significativo impacto y se han hecho nuevas contribuciones al análisis de las características y de la naturaleza de los conflictos distintivos de América Latina y el Caribe. Algunos de estos desarrollos y experiencias han sido influenciadas por redes y experiencias externas a la región, otras han surgido y se han desarrollado en el marco de la dinámica regional, particularmente en el caso de Centroamérica y de América del Sur.

En segundo lugar, la riqueza de este proceso justificaba y exigía, tanto una revisión de la naturaleza de los conflictos abordados, como de las experiencias mismas de prevención y transformación de estos conflictos y de las metodologías a las que se ha recurrido en estos años. De hecho, este doble volumen de *Pensamiento Propio* ha tratado de reflejar el nuevo mapa de las actividades de prevención y transformación de conflictos en la región, como una forma de reconocimiento a las redes y organizaciones de la sociedad civil y a las agencias y organizaciones intergubernamentales que trabajan con ellas, sin distingos de su carácter regional o extra-regional, que han hecho posible este enriquecedor desarrollo. Obviamente han sido muchos los convocados a colaborar en este número especial, en base a la experiencia de trabajo en red de CRIES y al relevamiento de estos años. Algunos —la mayoría— reaccionaron con entusiasmo y con un explícito compromiso con la iniciativa; otros, declinaron participar por diversas razones, incluida la falta de tiempo. Otros se comprometieron al inicio del proyecto, pero se fueron quedando en el camino, sin enviar sus contribuciones en las fechas previstas. Finalmente hubo otras organizaciones o analistas que nunca respondieron a nuestra invitación. Nada de esto es poco habitual, infrecuente o fuera de lo común en el mundo de las organizaciones y redes de la sociedad civil.

Sin embargo, el saldo es altamente positivo en términos de que, con excepción de un grupo mínimo de organizaciones que fueron invitadas y, posiblemente, de un grupo más amplio de analistas y organizaciones que han trabajado en relación a la prevención y transformación de conflictos en la región que no pudieron ser contactadas por distintas

razones, una mayoría sustancial de las organizaciones y analistas invitados, reaccionaron positivamente, enviaron sus colaboraciones a tiempo e hicieron las revisiones editoriales que les solicitamos, en algunos casos optando por ajustarse a las normas de publicación de *Pensamiento Propio*, en otros enviando reflexiones o notas menos formales o acordes a la normativa, pero en todos aportando reflexiones y experiencias de una gran riqueza conceptual, analítica e informativa.

Consecuentemente la abundancia de materiales nos obligó a preparar un volumen doble de la revista para incluir, previa su revisión editorial, todas las valiosas colaboraciones y aportes que nos hicieron llegar, algunas desde la práctica y otras desde el análisis y la reflexión; algunas como enseñanzas útiles para el desarrollo del campo de la prevención, otras como propuestas o proyectos, y, finalmente algunas con el planteamiento o la utilización de metodologías muy elaboradas, y otras como reflexiones y recomendaciones de carácter más teórico.

Sin embargo, en tercer y último lugar, tanto la abundancia como la calidad de los aportes a este volumen, no sólo han demandado la publicación de un número doble, sino también, rompiendo una regla no escrita de la revista, ha exigido una reflexión introductoria que enmarcara, así fuere en forma somera, la necesaria articulación de la prevención de conflictos y la construcción de la paz en América Latina y el Caribe con los análisis de los procesos y de la agenda global, los avances del regionalismo, las percepciones y análisis sobre la seguridad regional y su vinculación con otros campos de la agenda regional como la agenda social, política, y ambiental y, especialmente con las nuevas concepciones de desarrollo, las políticas públicas y los nuevos enfoques sobre la seguridad que ha venido desarrollando la región en los últimos años, sobre los que CRIES ha trabajado a lo largo de tres décadas. Es por ello que, junto con esta presentación del proceso de preparación de este volumen, creímos necesario incluir, tanto en base a la reflexión acumulada sobre estos temas como en referencia a las contribuciones de este número, una breve introducción sobre el entorno global, regional y conceptual en el cual se desarrolla en la actualidad el campo de la prevención y la transformación de conflictos y la construcción de la paz en nuestra región, y las principales tendencias que lo distinguen.

Junto con la presentación de un amplio espectro de avances conceptuales y de casos concretos, el presente volumen de *Pensamiento Propio*, refleja

además, dos experiencias de colaboración que, a lo largo de los últimos diez años han sido particularmente enriquecedoras para CRIES.

Por un lado, como ya mencionamos, CRIES ha sido una de las organizaciones que ha contribuido a fundar, desarrollar y fortalecer una red global de organizaciones e iniciativas de la sociedad civil abocadas a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz —el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*— GPPAC, de la cual sigue siendo miembro activo y para la cual coordina los programas e iniciativas de esta red en América Latina y el Caribe como iniciadora regional y como secretaria de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz (PLACPaz). A más de un lustro de la creación del GPPAC, el proceso de mutuo enriquecimiento y aprendizaje tanto de la red en sí como de las diversas iniciativas regionales que la configuran, ha sido crucial. Desde la preparación, durante más de dos años, de una agenda global de prevención de conflictos sobre la base de consultas y agendas regionales para la organización de la gran conferencia sobre “Sociedad civil y prevención de conflictos: de la reacción a la prevención” realizada en las Naciones Unidas en julio de 2005 y que reunió a más de 1000 activistas y académicos de todo el mundo, hasta las numerosas reuniones, talleres y grupos de trabajo en las que hemos tenido ocasión de participar en el marco del GPPAC en estos años, una parte significativa de las actividades de CRIES ha estado signadas por las experiencias conjuntas que hemos tenido oportunidad de compartir y por el aprendizaje colectivo en cuyo marco hemos podido asimilar, en un contexto global de enriquecedor intercambio, las experiencias de otras iniciativas regionales y la labor con diferentes agencias y organismos intergubernamentales, sin perder, sin embargo, nuestras características distintivas de red regional con una agenda amplia de temas vinculados a las demandas y planteamientos de la sociedad civil latinoamericana y caribeña. Es por ello que un motivo de especial orgullo es, además, poder incluir el valioso aporte del fundador e incansable actual Presidente Honorario de GPPAC Paul van Tongeren, cuya visión hizo posible el desarrollo de esta red global, entre las contribuciones a este volumen, sobre la innovadora iniciativa de creación de infraestructuras de paz, junto con las colaboraciones de otros miembros de GPPAC y de PLACPaz.

Por otra parte, desde el inicio del programa sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe, CRIES impulsó una serie de iniciativas para desarrollar un trabajo conjunto con organismos intergubernamentales y agencias de las Naciones Unidas. Las iniciativas con diversos departamentos de la Organización de Estados Americanos (OEA), dejaron un saldo de valiosas lecciones aprendidas, a partir de la realización de una serie de reuniones bilaterales; de un evento en Washington, en la sede de la OEA, sobre organismos regionales y subregionales y sociedad civil en la prevención de conflictos, y de la organización posterior, conjuntamente con el GPPAC, de una reunión global sobre el mismo tema en Madrid en diciembre de 2011. De manera similar, los esfuerzos de cooperación con la Secretaría del Sistema de Integración de Centroamérica (SICA) han dado lugar a numerosas reuniones de coordinación y de planificación, que han dejado un conjunto de valiosas lecciones, que esperamos que puedan materializarse en el futuro, acciones en iniciativas concretas. Por otra parte, la estructura intergubernamental de la UNASUR ha hecho difícil generar algunos espacios de colaboración desde la sociedad civil, ya que recién en noviembre de 2012 se ha constituido el Foro de Participación Ciudadana con la intención de desarrollar mecanismos de participación y de diálogo en el marco de la organización.

Sin embargo, la experiencia de trabajo conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del Memorándum de Entendimiento (MOU) firmado entre la oficina regional para América Latina y el Caribe de este organismo y CRIES en abril de 2011, ha rendido importantes frutos en el lapso de dos años. En este sentido se han desarrollado una serie de talleres conjuntos de capacitación y se está por publicar, conjuntamente con la OEA e IDEA, una Guía Práctica de Diálogo Democrático como resultado de una colaboración sostenida, que esperamos sea de utilidad para el trabajo, tanto de los organismos intergubernamentales como de las redes y organizaciones de la sociedad civil. En este marco, no queremos dejar pasar la oportunidad de agradecer al PNUD el generoso apoyo prestado para la publicación del presente volumen y la valiosa colaboración preparada para el mismo por Gastón Aín Bilbao e Iñaki De Francisco, funcionarios de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, sobre la experiencia de este organismo en el desarrollo de diálogos estructurados para la prevención y la transformación de conflictos en la región.

2. Estructura y contenidos de este número de Pensamiento Propio

En este sentido, este número de la revista se estructura en base a cuatro secciones fundamentales: **Investigación y Análisis**; **Experiencias y Lecciones Aprendidas**; **Comentarios y Aportes**, y un **Dossier** con documentación relevante.

La sección **Investigación y Análisis**, precedida de este artículo introductorio, se inicia con un exhaustivo análisis de la investigadora estadounidense Virginia M. Bouvier, del Instituto para la Paz de Estados Unidos (USIP), que, desde una perspectiva global aborda la conflictividad actual en América Latina y el Caribe, presenta algunas metodologías desarrolladas por el USIP para la prevención de conflictos, y hace una serie de valiosas recomendaciones para la implementación de una estrategia de prevención de conflictos. A continuación, Paul van Tongeren introduce el innovador concepto de infraestructuras para la paz, en base a ejemplos tomados principalmente de África y de América Latina, pero también de Asia, y propone algunas recomendaciones para su desarrollo. La investigadora colombiana Sandra Borda, elabora en su contribución un detallado análisis de la utilización de la diplomacia preventiva como un instrumento de construcción de la paz en nuestra región, tanto en función de las iniciativas de organismos intergubernamentales como de redes y organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, el profesor David Mares analiza en un aporte provocativo la construcción de la paz y de la seguridad en América Latina, a partir de levantar una serie de interrogantes sobre los alcances de una arquitectura regional de seguridad y los desafíos a los que se pueden enfrentar en un contexto en donde la hipótesis de un nuevo conflicto inter-estatal no debería ser descartado. El investigador argentino Gastón Hernán Schulmeister aporta un capítulo sobre la violencia y la criminalidad en nuestra región, en base a su experiencia en este campo, complementando en su análisis algunos datos planteados por Virginia M. Bouvier. La sección se cierra con tres aportes relevantes: el artículo de la investigadora española Manuela Mesa sobre las mujeres y la construcción de la paz, con foco en el rol de la resolución 1325 de las Naciones Unidas y, asimismo, con significativas coincidencias con la investigadora de USIP; el capítulo de investigadora brasileña Rejane Pinto Costa sobre el multiculturalismo y la educación para la paz, con énfasis en la necesidad de desarrollar programas de

educación para la paz en el seno de las fuerzas armadas, y el análisis y las reflexiones del investigador costarricense Randall Arias de FUNPADEM sobre el desarrollo de enfoques metodológicos novedosos para abordar las conflictividades públicas por medio del diálogo y la resolución pacífica de conflictos en base a las experiencias centroamericanas.

La segunda sección, **Experiencias y Lecciones Aprendidas**, apunta a complementar los análisis, estudios y reflexiones de la sección precedente con una serie de estudios de casos que, en gran parte, reflejan muchos de los temas e interrogantes abiertos por los capítulos anteriores en torno a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz a partir de experiencias concretas. La sección se inicia con un valioso aporte de Gastón Aín Bilbao e Iñaki De Francisco sobre la experiencia de la oficina regional del PNUD en la prevención y gestión de conflictos a través del desarrollo de diálogos estructurados, particularmente en el caso de Panamá, el conflicto bilateral entre Colombia y Ecuador (en donde el PNUD actuó en la promoción de un diálogo bilateral conjuntamente con el Centro Carter), y de Nicaragua, con sustantivas contribuciones metodológicas basadas en esas y otras experiencias. A continuación, Ana Bourse, de la Secretaría General de CRIES, desarrolla un análisis de diez años de trabajo regional de nuestra organización, con especial énfasis en la creación de redes de la sociedad civil en la prevención de conflictos y el desarrollo de experiencias de diplomacia ciudadana como el diálogo académico entre Cuba y los Estados Unidos y de Costa Rica y Nicaragua. Luis Alberto Cordero y Vittoria Franchini, a partir del análisis de los conflictos en América Latina y el Caribe, presentan los avances de un proyecto iniciado por la Fundación Arias, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y la colaboración de los gobiernos de Panamá, Costa Rica y El Salvador, centrado en la propuesta de creación de un mecanismo regional para la paz y la prevención de conflictos; Jennifer McCoy del Carter Center abunda en el desarrollo de la experiencia de *Track 1.5* de diplomacia ciudadana entre Colombia y Ecuador; Ana Glenda Tager Rosado analiza el trabajo de *Interpeace* en Centroamérica, tomando en consideración la metodología y los objetivos de trabajo de esta organización y los desafíos que ha enfrentado en su labor de prevención en la subregión, resaltando la importancia de la investigación y acción participativa; el profesor Clóvis Brigagão, de amplia trayectoria y experiencia en las labores por la paz, y Rafael Heynemann Seabra, presentan el trabajo de la red brasileña

GAPCon y la iniciativa de la creación de una escuela de paz en Brasil; Paz Tibiletti analiza las circunstancias y condiciones de desarrollo de la red regional de seguridad RESDAL, y de los desafíos que enfrenta, a partir del trabajo con la comunidad académica de seguridad y los gobiernos, e Ignacio Asís describe el surgimiento y las posteriores transformaciones de la Fundación Cambio Democrático, que ha desarrollado experiencias de prevención y de transformación de conflictos en Argentina y en Perú.

En su conjunto, esta sección cubre, en frecuente sintonía conceptual y metodológica, una gama muy amplia de experiencias y de lecciones aprendidas por las redes y organizaciones de la sociedad civil, en algunos casos en coordinación con organismos como el PNUD que se destaca por su propio trabajo. Significativamente, además de las convergencias y sintonías de orden conceptual y metodológico, se producen numerosos entrecruzamientos entre estas experiencias, tanto a nivel regional y subregional, en tanto muchas de estas organizaciones están vinculadas o trabajan en colaboración con algunas de las aquí presentadas, como a nivel nacional, donde es frecuente que éstas organizaciones desarrollen actividades en paralelo en ámbitos territoriales diferenciados. Todas las experiencias aquí presentadas comparten el compromiso por la construcción de la paz y la aspiración de desarrollar estrategias de prevención y de transformación de conflictos a distintos niveles, como así también la persistente falta de recursos, reiteradamente mencionada en algunas de las colaboraciones. Obviamente, este panorama es sólo un reflejo parcial de un conjunto de procesos que se han desarrollado en la región en los últimos diez años, razón por la cual lamentamos algunas ausencias en términos de contribuciones esperadas por parte de organismos intergubernamentales, organizaciones no-gubernamentales nacionales importantes, y organizaciones que actúan desde fuera de la región.

La tercera sección **Comentarios y Aportes**, incorpora dos reflexiones de particular importancia para el tema central de este número. Por un lado, el ex Director General de la UNESCO Federico Mayor Zaragoza desarrolla una visión de las oportunidades perdidas por el sistema internacional, particularmente desde 1989, de salir de la impronta que le impone el control de un “grupo plutocrático” de países que han obstaculizado la refundación de las Naciones Unidas y el desarrollo de un multilateralismo realmente democrático que posibilite la paz mundial; enfatiza la creciente importancia de América Latina y el Caribe en el

sistema internacional, y plantea las posibilidades y condiciones para que la paz mundial pueda materializarse finalmente. Junto a este texto, la profesora Lisa Schirch, miembro activo de GPPAC hace un análisis de la importancia de las “3 D” —defensa, diplomacia y desarrollo— como un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos durante la administración Obama, la necesidad de la efectiva articulación de los tres componentes y las expectativas y recelos que este instrumento pueda causar en relación a la prevención de conflictos y al papel de la sociedad civil —un texto que ayuda a clarificar muchos aspectos de la actual política exterior estadounidense frente a estos temas.

Finalmente, la cuarta sección de este volumen —**Dossier**, se encuentra en consonancia con algunos de los planteamientos y aspiraciones desarrolladas en los capítulos anteriores, haciendo públicas, por primera vez en el ámbito hemisférico, las recomendaciones surgidas del Taller Académico Cuba-EEUU (TACE), una iniciativa de diálogo de bajo perfil promovida por CRIES a lo largo de cuatro años, en coordinación con la Universidad de La Habana y *American University*, con el propósito de sugerir, a partir del trabajo conjunto y del intercambio de un grupo de académicos y ex diplomáticos y funcionarios cubanos y estadounidenses, una serie de propuestas para el mejoramiento de las relaciones entre los dos países. Las recomendaciones vienen acompañadas de dos comentarios de expertos sobre el tema que no han estado involucrados en forma directa el proceso de diálogo y que aportan una mirada objetiva sobre el mismo: el analista e investigador del Centro de Estudios y Documentación Internacionales (CIDOB) de Barcelona Francesc Bayo, y el director del Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales (IEEI) de la Universidad Estadual de Sao Paulo (UNESP) Luis Fernando Ayerbe.

Junto a estas secciones, como es habitual, este número incluye las secciones de **Reseñas**, **Pulso Bibliográfico** y **Revista de Revistas**, que dan cuenta del panorama actual de publicaciones sobre los temas relevantes de la agenda regional.

3. El entorno global y sus desafíos

La globalización atraviesa por un período de marcada turbulencia, signada por la aparición de nuevos riesgos y amenazas que, en líneas

generales, no logran recibir un tratamiento adecuado por la comunidad internacional en el marco de las instituciones multilaterales existentes y de los enfoques conceptuales que se han desarrollado en años previos.

Durante los últimos veinte años, las más importantes amenazas a la seguridad, la estabilidad y la prosperidad internacional han evolucionado rápidamente, dando lugar al desarrollo de sistemas globales estrechamente interconectados donde los riesgos proliferan libremente a través de las fronteras². Los principales vectores de cambio —el crecimiento demográfico, el cambio climático y la escasez de recursos, la difusión de los avances tecnológicos y el incremento de información disponible, junto con transformaciones en curso en las relaciones de poder mundial en una incierta transición de un mundo unipolar a uno multipolar y la creciente fragilidad de los Estados no sólo produce efectos impredecibles y no necesariamente lineales, sino que pone en evidencia la limitada adaptabilidad de las instituciones globales para enfrentar estos cambios.

En este sentido, con el trasfondo de un sistema internacional en cuyo marco las relaciones de poder existentes están sufriendo significativas transformaciones, la crisis del multilateralismo y de la gobernanza global, expresadas en la limitada capacidad de las instituciones multilaterales para enfrentar los cambios e impactos (y eventualmente los *shocks*) que se generan, se reflejan en ámbitos tan diversos, y a la vez interconectados, como las dificultades de avanzar en acuerdos en el marco de la OMC, los obstáculos para profundizar las conversaciones post-Kioto sobre cambio climático, o la paralización y el impasse políticos consiguientes a la crisis de Siria, luego de las distorsiones en la aplicación del principio de la Responsabilidad de Proteger en Libia.

En este marco, como señala Saxer³, una de las paradojas de la globalización es que la creciente interdependencia de las sociedades y la emergencia de genuinos problemas globales exigen una acción política común por parte de la comunidad internacional que ésta parece no estar en condiciones de ofrecer en la actualidad. Enfoques políticos comunes y un funcionamiento eficiente de las instituciones multilaterales requieren de su transformación efectiva y la implementación de iniciativas y acciones prácticas como respuestas lógicas a los desafíos y a las crisis que desencadena la globalización, articuladas a las nuevas relaciones de poder que se despliegan en el sistema internacional.

En un marco de relaciones internacionales de poder cambiantes y en transición, los intereses y las identidades siguen siendo definidas en los marcos nacionales, provocando reacciones radicales a la hora de poner límites a la soberanía nacional y de negociar compromisos en torno a la defensa y promoción de los bienes públicos globales, en un entorno internacional caracterizado tanto por su dinamismo actual como por las desigualdades y asimetrías entre naciones. Esta situación afecta los ámbitos referidos a la economía, a los mercados financieros y al comercio, como también los temas relacionados con la paz y la seguridad mundial, el clima y la energía, y la misma reforma de la arquitectura de la gobernanza global.

Las turbulencias del actual proceso de globalización demandan con urgencia la necesidad de desarrollar instituciones multilaterales con capacidad de enfrentar no sólo las crisis y tensiones coyunturales, sino también los *shocks* que como resultado de procesos acumulativos y, generalmente, poco previsible, sacuden al mundo y generan cambios impredecibles, tales como la implosión de la Unión Soviética, el impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y sus secuelas internacionales, o la crisis financiera global de 2008⁴.

Pese al contradictorio desempeño de las instituciones multilaterales y de los gobiernos en su manejo, gestión y control, se requiere tanto de un marcado grado de flexibilidad y adaptabilidad de las instituciones frente a estas situaciones como también una capacidad de previsión y planificación a largo plazo. Sin embargo, la comunidad internacional parece mejor ajustada, con todas sus limitaciones, a reaccionar frente a las crisis que a anticiparse y a prevenir los *shocks* de carácter global que sacuden tanto al sistema internacional como a los procesos regionales.

En este marco, cuando las emergencias y los retos rebasan las fronteras, el principio de soberanía nacional se ve crecientemente erosionado por diversos flujos e impactos transnacionales y requiere de cesiones de esta soberanía en función de la defensa de bienes públicos regionales y globales, y de la articulación de respuestas y de mecanismos colectivos de carácter supranacional, que permitan gestionar los riesgos tanto a nivel regional como global en base a la capacidad de “reorganizarse mientras los cambios están ocurriendo”⁵, proceso para el cual están mejor preparados aquellos países y regiones que se encuentran desarrollando una revisión y una re-estructuración fundamental de

los mecanismos combinados de las relaciones internacionales —la diplomacia, el uso de la fuerza militar, y la cooperación internacional, particularmente en los marcos regionales y subregionales.

Los riesgos globales, con sus efectos consecuentes sobre América Latina y el Caribe como región, siguen presentes —desde las tensiones y desacuerdos entre los actores más poderosos del sistema internacional, como en la actualidad lo ha estado evidenciando la crisis de Siria; la competencia por recursos naturales y la reticencia a aceptar controles de las emisiones tóxicas que caracteriza tanto a algunos actores tradicionales como a países emergentes, con China a la cabeza; las tensiones en torno a las medidas proteccionistas y las tasas de cambio; los cambios en la correlación de fuerzas de los actores más poderosos y la emergencia de nuevos actores como los BRICS que contribuyen a desarrollar un proceso de reconfiguración del orden mundial, hasta, en forma especial, la aparición de emergencias de diverso orden —tanto natural como político que repentinamente pueden escapar al control de estas instituciones, sean éstas de carácter global o regional.

4. Los nuevos conflictos y la seguridad internacional

En el campo de la seguridad, como señala Bouvier en este volumen, en el año 2011 en el mundo se desarrollaron 37 conflictos con un mínimo de 25 muertes anuales, y seis guerras se distinguieron por presentar 1000 o más muertes, en el marco de confrontaciones violentas y armadas caracterizados por el predominio de guerras intra-estatales o de guerras civiles. De hecho, desde la década del noventa se han incrementado los conflictos internos, con frecuencia con efectos humanitarios devastadores como en el caso de la antigua Yugoslavia o de Ruanda.

Este predominio de los conflictos internos por sobre los conflictos inter-estatales, como asimismo lo analiza Bouvier y como lo hemos señalado con anterioridad en otros estudios, configura una tendencia crecientemente dominante en los conflictos contemporáneos, particularmente luego del fin de la Guerra Fría, afectando principalmente a la población civil, con un efecto destructivo sobre las comunidades, los programas de desarrollo y la prosperidad económica de amplios

sectores, y con un incremento significativo de la violencia de género, como lo documenta Manuela Mesa en su contribución a este número, y del desplazamiento forzado de civiles.

Estos cambios en relación a la naturaleza de los conflictos contemporáneos han tenido, asimismo, implicaciones importantes para su prevención, gestión y eventual resolución.

Pese a que la Carta de las Naciones Unidas aborda principalmente la necesidad de prevenir conflictos violentos entre estados, el incremento de complejos conflictos intra-estatales y los ingentes costos humanos y materiales de éstos, han exigido el desarrollo de nuevos enfoques de seguridad de carácter más integrado que puedan articular los esfuerzos locales, nacionales, regionales y globales de una manera más efectiva en su prevención o superación.

En consecuencia, en el transcurso de las dos últimas décadas ha habido un creciente interés tanto por parte de las Naciones Unidas, de los gobiernos y de los organismos regionales, como de la sociedad civil en la implementación de **la prevención de conflictos**, con el desarrollo de nuevos marcos conceptuales y normativos que han impulsado la **diplomacia preventiva** y que, más recientemente, han intentado construir consensos en torno al principio de la “**responsabilidad de proteger**”⁶ (RdeP), y de la **mediación** como un instrumento relevante en la prevención o resolución de conflictos⁷.

Mientras que la **diplomacia preventiva**, como lo analiza en detalle más adelante Borda para el caso de América Latina, refiere a una modalidad particular de prevención de conflictos relacionada con las acciones diplomáticas que se desarrollan para prevenir o superar conflictos, la RdeP apunta, a través de sus tres pilares —el primero que asigna al estado respectivo la responsabilidad ante su población; el segundo que apunta a que, ante las falencias del Estado, la comunidad internacional colabore en la implementación de esta responsabilidad por parte del Estado, y el tercero que llama a la comunidad internacional a la intervención en caso de que el Estado no pueda cumplir con esta responsabilidad, así sea con el recurso de la fuerza —a responsabilizar a los gobiernos por la protección de su población civil de atrocidades masivas como el genocidio, la limpieza étnica, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad⁸.

No obstante, en la actualidad, subsiste un marcado abismo entre los nuevos marcos normativos y conceptuales y su implementación y operacionalización, particularmente debido a su potencial utilización política o a su uso para promover “cambios de régimen” por parte de la comunidad internacional en función de los intereses de sus actores más poderosos⁹, recurriendo al uso de la fuerza.

Finalmente otro instrumento de prevención de creciente aceptación en el marco de las Naciones Unidas es el intento de fortalecer las capacidades de mediación y de diálogo como una estrategia para prevenir la violencia o su recurrencia, particularmente en el transcurso del último lustro.

Más recientemente, en el marco del reconocimiento del importante papel desempeñado por la sociedad civil en la prevención de conflictos, como lo analiza en detalle Van Tongeren, ha cobrado forma una nueva iniciativa internacional orientada a la creación de infraestructuras para la paz¹⁰ a nivel nacional y local, que recurren a la colaboración y participación de un amplio espectro de sectores, incluyendo agencias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones y redes de mujeres.

En el contexto de estos cambios conceptuales a nivel global, es de señalar que en los últimos veinte años la focalización global sobre la seguridad ha ido desplazándose desde el eje Este-Oeste al eje Norte-Sur¹¹.

La visión del Sur como una amenaza a la seguridad global por parte de los países del Norte no ha sido reemplazada por una visión más introspectiva de las amenazas que surgen desde éstos. Sin embargo, la percepción de las amenazas a la seguridad —o la agenda de problemas de seguridad— difiere considerablemente entre el Norte y el Sur, pero también evidencia marcadas diferencias entre las diferentes regiones del Sur.

Como consecuencia, los países del Norte tienden, en el ámbito de la seguridad, a evaluar y analizar los diferentes escenarios de amenazas en función de sus propias jerarquías de prioridades (contraterrorismo, narcotráfico, proliferación de armas nucleares), aunque estos escenarios no sean necesariamente consistentes con las regiones a las que remiten. Estas jerarquías de prioridades se ven reflejadas en el ámbito global

y, particularmente en los enfoques que frecuentemente orientan los debates en el seno de las Naciones Unidas, incluyendo algunos de los más recientes. Sin embargo, el énfasis en las amenazas y riesgos que emanan desde el Sur ha conducido progresivamente a identificar los ámbitos regionales, con sus marcadas diferencias, como los espacios en donde, sin recurrir al uso de la fuerza, los organismos regionales y subregionales aparecen como actores más capacitados y preparados para prevenir y enfrentar los conflictos regionales¹².

5. Las respuestas regionales y subregionales en el marco de los procesos de nuevo regionalismo

Como lo hemos sintetizado en otro trabajo, una serie de razones parecen justificar este progresivo desplazamiento y la creciente delegación por parte de la comunidad internacional de los temas de prevención y resolución de conflictos en las organizaciones regionales. Resumiendo, entre estas razones se cuentan el hecho de que este desplazamiento permite superar la suspicacia habitual de los estados de una región frente a la posibilidad de una intervención externa; de que son éstos estados los que están más preocupados y comprometidos con la estabilidad y la paz regional; que, por lo general, están mejor equipados y tienen un mejor conocimiento del contexto político, normativo y cultural de sus regiones; que podrían, en función de sus propios intereses, estar más comprometidos con estrategias de prevención a largo plazo (más que con la resolución coyuntural de crisis puntuales), y que son actores cruciales en la creación de una cultura de prevención que, a su vez, sirva de base regional para contribuir a articular una cultura de prevención global. En este sentido, las organizaciones regionales y subregionales podrían tener, potencialmente, un rol fundamental en la prevención de conflictos, en tanto pueden tener más voluntad política, más capacidad y más interés en prevenir conflictos en su propio vecindario¹³.

Por otra parte, la emergencia de nuevas formas de **regionalismo** más autónomo y endógeno que el originado en el exterior de las regiones, entre otros factores, ha dado impulso al desarrollo de la **cooperación regional** en torno a los problemas específicos de cada región como una manera de responder a las turbulencias globales, particularmente en el ámbito de la seguridad y de la prevención. Pese a las fragilidades y

limitaciones de los procesos de regionalismo en curso (y a sus marcadas diferencias), la agenda regional ha tendido, crecientemente, a incorporar a la seguridad como un tema relevante de una agenda compleja que incluye (y se articula con) otros temas prioritarios para cada región¹⁴.

En este sentido, el campo de la seguridad regional abarca no sólo la capacidad de enfrentar amenazas externas sino también (y generalmente de forma prioritaria) la prevención de conflictos regionales de diversa naturaleza que pueden afectar la estabilidad y la paz regional. Particularmente en tanto las regiones del Sur suelen concitar la atención del Norte sólo cuando presentan crisis de seguridad que pueden amenazar sus intereses, las primeras intentan desarrollar sus propias concepciones y medidas de seguridad, generalmente en el marco de una marcada politización de la agenda regional¹⁵.

Consecuentemente, como se señala en algunos aportes a este volumen, la cooperación regional —bajo diferentes modalidades— ha pasado de ser un ejercicio experimental predominantemente europeo o nordatlántico, para reactivarse, así fuere como un proceso gradual, frágil y altamente diferenciado, en África, Asia y América Latina, dando lugar a la estabilización y realineamiento de antiguos acuerdos de seguridad y a su articulación con el surgimiento de nuevos mecanismos de seguridad regional o subregional en las últimas dos décadas. Sin embargo pese a esta tendencia creciente, los acuerdos de cooperación en el área de seguridad varían significativamente en su desarrollo, sus alcances, su diseño institucional y su respeto a los instrumentos y políticas de seguridad, por un lado, de región en región, y, por otro, se articulan en forma diferenciada con otros temas y prioridades de cada agenda regional o subregional, de manera que no es posible afirmar que existe un patrón o un diseño homogéneo de la cooperación en seguridad en el Sur¹⁶.

Las diferentes modalidades de cooperación regional en el ámbito de la seguridad dependen de diferentes factores externos e internos, dando lugar a una amplia gama de posibles acuerdos de seguridad y de arreglos institucionales a nivel regional, desde alianzas de defensa colectiva como en el caso de la OTAN a acuerdos de seguridad colectiva más amplios en torno a riesgos y amenazas de naturaleza más difusa, en cuyo marco los estados miembro detentan los mismos derechos y deberes.

Por su parte, la seguridad cooperativa está basada en una diferente percepción de los dilemas de la seguridad, en tanto ésta es considerada como un bien colectivo que sólo puede ser garantizado en base a esfuerzos comunes, de manera que las estructuras cooperativas no necesariamente identifican un adversario común e incluso tienden a incluir países que puede ser considerados hostiles.

Sin embargo, estos acuerdos a nivel regional sólo logran convertirse en comunidades de seguridad si existe un grado de cesión de soberanía en el ámbito regional.

En este marco, las nuevas instancias de cooperación en seguridad generalmente están articuladas a nuevas formas de regionalismo, más proclives a ser promovidas desde lo interno que desde afuera, en tanto el regionalismo es percibido como un mecanismo para lidiar con los procesos de transformación y los retos de carácter global que los estados no pueden enfrentar en forma individual, pero también con una agenda eminentemente regional de temas y problemas que deben ser enfrentados desde una perspectiva colectiva.

En este sentido, los gobiernos continúan siendo los principales actores que promueven la cooperación regional, y la cooperación y los acuerdos intergubernamentales constituyen un patrón común de estos procesos de regionalismo emergentes, en tanto éstos no pueden desarrollarse sin la adecuada voluntad política de sus miembros. En este contexto, las instancias de cooperación regional son crecientemente complejas y no están limitadas a áreas de libre comercio o a pactos de defensa, dando lugar a diferentes arreglos que incluyen la cooperación en aspectos económicos, de seguridad, de medio ambiente, de carácter social y humanitario. En gran parte y en la mayoría de las regiones estos arreglos están en proceso de construcción y no han sido completados ni consolidados.

Por otra parte, como ya señalamos, estos acuerdos enfrentan retos específicos en torno a la persistencia de la soberanía nacional en su forma tradicional y en su énfasis en el Estado¹⁷; detentan manifiestas limitaciones en sus capacidades actuales, y parecen desarrollarse mejor cuando están basados en estructuras democráticas. En este sentido, la presunción de que los países democráticos no entran en guerra entre sí constituye el eje de la seguridad cooperativa y se articula con la ideas de

“buena gobernanza”, control civil de la fuerzas armadas y participación de la sociedad civil.

6. La reconfiguración política de América Latina y el Caribe frente a un entorno cambiante: La nueva fase del regionalismo y la agenda multilateral

En las últimas dos décadas, los países de América Latina y el Caribe y la región en su totalidad, han experimentado un proceso de significativa reconfiguración política¹⁸, en cuyo marco han emergido y se han desarrollado nuevas formas de regionalismo. En lo político, como apunta Borda, el poder y liderazgo de Brasil se han ido consolidando progresivamente, desplazando la presencia hegemónica estadounidense, en especial en América del Sur, en el marco de una ambigüedad entre sus aspiraciones como actor global y las expectativas de que asuma un liderazgo regional¹⁹, y coyunturalmente en tensión o en asociación con las aspiraciones de liderazgo ideológico de Venezuela²⁰; varios países de la región han optado por ‘latinoamericanizar’ su política exterior descartando antiguas alineaciones profundas con Estados Unidos (Venezuela y Argentina son los casos más sobresalientes); se han consolidado gobiernos denominados de ‘izquierda’ claramente críticos frente al poder estadounidense en el área²¹; y finalmente, hay un creciente nivel de diversificación de la política exterior de muchos países en la región y una cada vez más notable presencia de actores extra-regionales, más allá del triángulo atlántico²².

En su conjunto, estos fenómenos han contribuido a la erosión del poder estadounidense y han producido un incremento importante de los niveles de autonomía de América Latina frente a Estados Unidos. Esta tendencia general obviamente varía sustancialmente entre los países latinoamericanos y es mucho más notoria en América del Sur que en América Central y el Caribe, mientras que México, en el marco actual de gobierno del retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al gobierno abre incógnitas sobre la evolución futura de las relaciones con los Estados Unidos y con América Latina, eventualmente en el marco de un nuevo intento de contrabalancear la estrecha vinculación económica con su vecino del Norte.

La región ha evolucionado, consecuentemente, no sin altibajos, hacia el diseño y puesta en marcha de organismos multilaterales que reflejan estos cambios y sus crecientes niveles de autonomía.

Entre los elementos exógenos más significativos que han contribuido a este proceso, se destacan la re-articulación de las relaciones hemisféricas, con el progresivo desentendimiento por parte de los Estados Unidos en relación a la región, luego del 11 de septiembre de 2001, la invasión a Irak y su creciente focalización estratégica en otras regiones del planeta. Este desentendimiento ha dado lugar a un proceso de distanciamiento de los Estados Unidos de gran parte de la región, cuyo probable punto de inflexión se produjo con la dilución de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) luego de la Cumbre de Mar del Plata en 2005 y su posterior desmembramiento y fragmentación en acuerdos bilaterales o subregionales entre los EEUU y algunos países del área pacífica (Chile, Colombia, Panamá, Perú), y entre los EEUU y Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR).

Por otra parte, esta fragmentación, combinada con otros factores, ha dado lugar asimismo a un creciente desgaste y a una crisis del foro hemisférico multilateral establecido desde 1948 —la Organización de Estados Americanos (OEA), y a una creciente priorización de la política exterior estadounidense en las relaciones con sus vecinos más cercanos con un énfasis en una agenda centrada en los temas de narcotráfico, crimen organizado y migración.

Por otra parte, la elección de gobiernos de izquierda y centro-izquierda predominantemente en los países de América del Sur, dio lugar a una mayor autonomía de estos países y a una reconfiguración regional, claramente ilustrada por las múltiples iniciativas de reforzar y/o ampliar algunos de los mecanismos regionales existentes, como en el caso de MERCOSUR con la incorporación de Venezuela, y a impulsar nuevas iniciativas de concertación política en el ámbito sudamericano.

La iniciativa regional más destacada en este sentido fue la progresiva construcción, desde la década del noventa, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), constituida en 2008 como Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) y promovida en forma destacada por Brasil, como un ámbito de cooperación y de concertación

política de los 12 países sudamericanos (incluidos Guyana y Surinam, miembros a su vez de la Comunidad del Caribe —CARICOM).

A partir del acuerdo establecido en 2002 entre Venezuela y Cuba, otra iniciativa, de carácter más ideológico orientada hacia la conformación de una Comunidad de Naciones Latinoamericanas y Caribeñas e impulsada y financiada por Venezuela, dio lugar primero a la creación de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) en contraposición a la iniciativa del ALCA, que posteriormente derivó en la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) y que se amplió a un ámbito más extenso que el sudamericano con la inclusión de Cuba, Nicaragua, coyunturalmente Honduras, y algunos países del Caribe no hispánico asimismo miembros de la CARICOM, junto con Bolivia y Ecuador.

El ALBA se ha identificado con posturas ideológicas que claramente apuntan a la exclusión y al cuestionamiento de los Estados Unidos, al desarrollo de un comercio solidario y de la cooperación entre sus estados miembro, a una orientación socialista²³, y a la posibilidad de que el organismo, fuertemente sustentado en el financiamiento y la cooperación petrolera de Venezuela, se constituyera en el “núcleo duro” de la UNASUR, planteamiento que se fue diluyendo con la incorporación de Venezuela a MERCOSUR, esquema percibido en su momento por algunos de los países del Cono Sur y bajo el liderazgo regional de Brasil como ese “núcleo duro” de carácter más comercialista y productivo²⁴.

En el transcurso del último año, sin embargo, la enfermedad de Chávez, las elecciones presidenciales y regionales en Venezuela, y los retos planteados por la incorporación de Venezuela a MERCOSUR en el marco de la suspensión de Paraguay a raíz de la destitución del presidente Lugo, incidieron sobre una menor visibilidad del ALBA, pese a que los acuerdos de cooperación y, especialmente, los programas de asistencia petrolera como Petrocaribe siguen vigentes. Las más recientes reuniones de ambos mecanismos en Caracas coincidieron, en enero de 2013, con la confusa, desde el punto de vista jurídico y político, iniciación de un nuevo período del PSUV en el gobierno, esta vez sin la presencia de Chávez, cuyo estado de salud aún lo retiene, para el momento de escribir estas líneas, en un centro hospitalario cubano.

Por otra parte, los países que en su momento negociaron acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos (México, Colombia, Perú y Chile, con la presencia de Costa Rica y Panamá como observadores), han configurado incipientemente una **Alianza del Pacífico** que, sin constituir una estructura institucional desarrollada se sostiene en base a los acuerdos de libre comercio promovidos originariamente en el marco del regionalismo abierto, ubicándose en las antípodas ideológicas con respecto al ALBA y marcando algunas diferenciaciones con respecto a UNASUR en el énfasis puesto en los acuerdos de libre comercio²⁵.

7. El multilateralismo latinoamericano²⁶

El multilateralismo regional emergente en el contexto de estas iniciativas, más allá de los contenidos ideológicos y de los intereses nacionales y de liderazgo regional en juego, se ha caracterizado por el hecho de constituir iniciativas fundamentalmente intergubernamentales, con fuerte énfasis en el rol de los Jefes y Jefas de Estado (al punto de dar lugar a un evidente hiper-presidencialismo en su desarrollo²⁷); por un retorno a la revalorización del rol del Estado, de la política y del desarrollo, en contraste con la agenda del regionalismo abierto que caracterizó a la fase precedente (con la excepción ya señalada de la Alianza del Pacífico), y por la configuración de una nueva agenda regional en América del Sur bajo una nueva óptica con la inclusión de temas como la seguridad regional, la infraestructura, la cooperación energética, las finanzas, el medio ambiente, los temas sociales y la cooperación Sur-Sur²⁸.

De manera especial, es de señalar que el retorno a un nuevo impulso al desarrollo, particularmente presente en el ALBA y UNASUR, se asoció con la creciente incorporación en la agenda regional de una agenda social, generalmente promovida desde los gobiernos, con limitada o inexistente participación de la ciudadanía en su diseño, formulación e implementación, lo cual a su vez ha generado un marcado déficit democrático en la nueva fase de regionalismo post-neoliberal actualmente predominante en la región²⁹.

Pese a la presencia de estos nuevos componentes, el multilateralismo regional, en sus diferentes facetas, ha tendido a caracterizarse por ser

un multilateralismo “*sui géneris*”, altamente flexible y más de carácter formal que sustancial, en tanto ha dado lugar, con frecuencia, al desarrollo de estructuras predominantemente intergubernamentales (tales como los diversos consejos de UNASUR y el propio Consejo de Jefes de Estado del ALBA), a la ausencia o al limitado desarrollo de estructuras institucionales propias, y a la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas o de supervisión y monitoreo, con reglas institucionales claras, más allá de las expectativas eventualmente planteadas en los respectivos documentos fundacionales³⁰.

En este contexto, pese a la proliferación de Cumbres de mandatarios y a la abundancia de nuevos mecanismos, no es dable plantear que éstos den lugar, a corto plazo, a una efectiva gobernanza regional, en tanto, junto con la ausencia del desarrollo de una estructura institucional y de una adecuada planificación estratégica, prevalece una tendencia ad hoc para enfrentar reactivamente las crisis regionales o para abordar los conflictos y tensiones inter-estatales, generalmente a través de la acción concertada (y consensuada) entre los mandatarios.

La reciente creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), sobre la base de la existencia previa del Grupo Río y de las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC) promovidas por Brasil³¹, adolece de similares características, reforzadas por la decisión, eventualmente coyuntural, de no crear una Secretaría General permanente de este mecanismo que agrupa a todos los países del hemisferio, con excepción de los Estados Unidos y Canadá y que, sin embargo, bajo la dirección de una “*troika*” de países ha emprendido una interlocución concertada con actores extra-regionales que incluyen China, India, Rusia, la Unión Europea, Australia y Nueva Zelanda, y otros estados emergentes. Esta interlocución ha sido, hasta el momento, una de las pocas muestras destacables de un intento de convergencia y concertación en torno a temas vinculados a la dinámica global, si exceptuamos la creación en 2011 de un Consejo de Economía y Finanzas de la UNASUR, con la intención de promover iniciativas conjuntas para “blindar” a América del Sur de los efectos negativos de la crisis financiera global, que no ha dado muestras de significativos avances.

En líneas generales, el multilateralismo regional, particularmente en el ámbito de América del Sur, detenta en su agenda regional un carácter

predominantemente introspectivo, con una focalización en los temas y bienes públicos regionales, más que con una orientación más proactiva hacia el sistema global, al punto de que algunos analistas no dudan en calificarlo de “multilateralismo defensivo”³².

Sin embargo, pese a la rica experiencia multilateral acumulada en la región, con la decantación de un marco normativo y conceptual y más allá del bagaje jurídico y normativo y de las debilidades y fortalezas que presenta en el contexto de su actual proceso de transformación, la región no termina de articular las convergencias y consensos necesarios para una participación colectiva más activa en el sistema global, fuera de las excepciones mencionadas, como en el incipiente caso de la CE-LAC y de la variada experiencia en operaciones de paz, en cuyo marco sólo la MINUSTAH evidencia un grado de coordinación y cooperación regional. Si bien Brasil y Venezuela, por un lado, han tratado de proyectarse, con marcados matices diferenciales, como actores relevantes del sistema internacional, y México ha seguido asimismo, con altibajos, una política de proyección con alcances extra-regionales, no existe, hasta el momento, un esfuerzo colectivo sostenido para incidir sobre la agenda global. Una ilustración cabal a este respecto lo constituye la participación de México, Brasil y Argentina en el G-20, países que en general no logran articular posiciones coordinadas en este foro.

Un factor decisivo que ha facilitado el incremento en los niveles de autonomía de la región es su relativo y más o menos estable crecimiento económico, que en 2010 alcanzó un 6.1%, solo parcialmente afectado por la crisis económica global del 2008 pero que de hecho ha comenzado a dar cuenta de un agotamiento, evidente en los menores niveles de crecimiento de algunos países sudamericanos en el transcurso de 2012. De hecho, la región ha experimentado un crecimiento económico sostenido en los últimos años debido, entre otros factores, a la fuerte demanda asiática de recursos minerales y productos agrícolas, combinada con políticas implementadas en varios países latinoamericanos con el objetivo de contribuir a controlar los déficit fiscales y a mantener baja la inflación (con la notable excepción de Venezuela y Argentina, ubicados entre los países con mayor inflación del mundo). Sin embargo, tanto el impacto de la crisis financiera global sobre el crecimiento de los países desarrollados como el decreciente rendimiento de la economía china tendrán, evidentemente, efectos sobre las economías de la región.

La articulación entre mayores niveles de autonomía, el desarrollo de un multilateralismo de cuño propio en el marco de la nueva fase de regionalismo, con una nueva agenda multilateral en construcción, y el crecimiento económico de los años anteriores han constituido una ventana de oportunidad para una acción coordinada para la región en el ámbito internacional que, sin embargo y en razón de múltiples factores que escapan a este texto, aún no se ha materializado.

Sin embargo, si bien las miradas, percepciones y análisis en torno a la integración regional en el plano económico, particularmente debido al rol ambiguo de Brasil y al impacto de la crisis global y del decreciente rendimiento económico de China, fluctúan entre el escepticismo y un moderado optimismo en relación a su desarrollo a corto plazo, en el campo de la seguridad regional se han dado importantes avances.

8. La seguridad colectiva en el nuevo marco regional: las medidas de confianza mutua, la diplomacia preventiva y las zonas de paz

Los acuerdos de paz que llevaron a la superación de las guerras civiles en América Central en la década del ochenta, y el retorno a la democracia a lo largo y ancho de la región en la del noventa, crearon expectativas de que ésta podría evolucionar hacia una comunidad de seguridad en cuyo marco el uso de la fuerza militar entre sus miembros estuviera excluido al punto de resultar inconcebible. Como consecuencia, como señala Mares³³ en su contribución a este volumen, la extensión y los alcances de la arquitectura de seguridad desarrollada en la región la convierten en un caso único entre los países en desarrollo, ya que existe una amplia gama de instituciones internacionales, regionales, subregionales e inclusive bilaterales que son utilizadas para manejar un complejo entramado de amenazas internacionales y domésticas y que, en la práctica, han dado lugar a un nuevo, flexible y complejo sistema de seguridad.

Por otra parte, el impacto del desarrollo de una nueva fase de regionalismo en la región ha afectado asimismo la evolución de la organización de una arquitectura latinoamericana y caribeña de defensa y de seguridad. De acuerdo a una lógica subregional, han surgido nuevos acuerdos,

focalizados principalmente más en la creación y desarrollo de medidas de confianza mutua que en las amenazas externas.

Como ya señalamos, la regionalización de las arquitecturas de defensa y de seguridad, en el marco de la cooperación regional, no es un fenómeno aislado y está asociado con las transformaciones en la estructura internacional de seguridad y en los cambios en los paradigmas de defensa, con un creciente énfasis en las respuestas regionales. En este sentido, algunos analistas no dudan en asociar el surgimiento del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) con un cambio en las culturas estratégicas de los países de la región, asociado a su vez con las transformaciones y los desafíos globales³⁴.

Sin embargo, pese al desarrollo de esta arquitectura regional de seguridad flexible y compleja, en contraste, recientemente comienzan a surgir algunos elementos que permiten indicar el desarrollo de una visión multilateral y cooperativa de la seguridad colectiva en la región, principalmente en los ámbitos subregionales³⁵, significativamente marcados, sin embargo, por los diferentes retos de seguridad que confrontan las subregiones y las diferentes modalidades de jerarquización de sus percepciones de amenazas.

En tanto los principales problemas de seguridad de la región no están vinculados exclusivamente con el terrorismo o el narcotráfico, sino que remiten a problemas estructurales que afectan la gobernabilidad generando inestabilidad y situaciones de violencia que debilitan la seguridad de los países, se dificulta la colaboración en torno a la identificación de amenazas comunes. Estas, de hecho, son más de carácter endógeno que exógeno y hacen a las particularidades nacionales y subregionales que complejizan el desarrollo de un enfoque multilateral común³⁶. El planteamiento de la necesidad de una agenda social regional, como señalábamos más arriba, marca, sin embargo, un avance en este sentido.

En este contexto, en el ámbito de la seguridad regional, particularmente en el marco de la UNASUR y de la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), existen, en la corta experiencia de este organismo, una serie de avances notables. Estos avances han estado precedidos, en primer lugar, por la aspiración de establecer en América del Sur una “zona de paz” que se remonta tanto a algunas de las aspiraciones

explícitas de MERCOSUR como de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)³⁷, y que se refuerzan por la suscripción del Tratado de No Proliferación Nuclear y por el Tratado de Tlatelolco por parte de la mayoría de sus estados miembro.

De una manera similar, junto a un proceso de significativo incremento del comercio intra-regional, América Central ha recurrido al Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSDCA), aprobado luego de los acuerdos de paz que permitieron superar los conflictos internos y la crisis geopolítica que padeció la región en la década del ochenta.

En este sentido, con el fin de la Guerra Fría y el auge de la democratización y la integración regional, se han institucionalizado foros adicionales subregionales que, como señala Borda en su artículo, desempeñan tareas claves en materia de diplomacia preventiva: el Tratado Marco de Seguridad Democrático ya mencionado, firmado por los países centroamericanos en 1995; el Sistema de Seguridad Regional del Caribe establecido en 1996 y la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina en julio de 2004. Otros recursos alternativos como el recurso al Protocolo de Río o los “buenos oficios” del Secretario General de la OEA y otros mecanismos de este organismo también han contribuido a consolidar esfuerzos para prevenir conflictos.

Asimismo, Borda apunta que el MERCOSUR político ha sido probablemente uno de los logros más importantes en la región en términos de diplomacia preventiva. Esta experiencia, que abarca el MERCOSUR ampliado, se proyecta en muchos de los elementos y mecanismos recreados en el marco de la UNASUR, incluyendo la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD).

Como desarrolla Borda en su artículo, aunque solamente han sido probadas en contadas ocasiones, el estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR contempla asimismo una variedad de herramientas para la prevención de conflictos.

No obstante, como señalan algunos de los analistas que contribuyen a este volumen, a pesar de que la UNASUR ha enfatizado que América del Sur es una ‘zona de paz’ debido a la restricción del uso de la fuerza y la priorización de las medidas de confianza mutua y de la diplomacia

preventiva, y a que una parte importante de sus controversias fronterizas se han resuelto pacíficamente, no se debe concluir que no subsiste el riesgo de que algunas disputas y tensiones fronterizas no puedan derivar, en el futuro, en conflictos bélicos en la región.

Hasta el momento la diplomacia preventiva desarrollada por los diversos organismos intergubernamentales, con una mayor o menor estructura institucional, y el recurso a la Corte Internacional de Justicia y al derecho internacional en los últimos años, junto a otros mecanismos y actores de mediación externa como el Vaticano, el Centro Carter y el PNUD parecen haber resultado efectivos en la prevención y superación de conflictos inter-estatales y, eventualmente, de algunas crisis intra-estatales, como en el caso de Pando en Bolivia y de Ecuador por parte de UNASUR.

En este marco, el sistema de prevención de conflictos en América Latina y el Caribe se ha basado en “la existencia de un complejo y desarrollado sistema de solución pacífica de controversias”, en la promoción y establecimiento de múltiples mecanismos destinados a crear confianza, y en limitadas y parciales decisiones respecto al desarme convencional y de destrucción masiva y la creación de zonas de paz³⁸.

En conclusión, es dable afirmar que a raíz de los nuevos procesos regionales, se ha estabilizado una arquitectura de seguridad colectiva, basada en las medidas de confianza mutua y en la implementación de mecanismos de diplomacia preventiva que han asegurado, a nivel inter-estatal, que algunas de las subregiones que la componen consoliden sus aspiraciones a convertirse en “zonas de paz”.

9. Los retos de la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe: “Seguridad sin guerra, paz con violencia”³⁹

En este sentido, en términos de la construcción de la paz regional, en el caso de América Latina, como analiza Bourse en su contribución, el panorama en el año 2000 se presentaba prometedor: los conflictos armados que marcaron a Centroamérica en los 80 habían llegado a su fin, así como los gobiernos *de facto* en América del Sur. Las democracias avanzaban en su proceso de consolidación, y, más allá de algunos

conflictos fronterizos no resueltos, la región era considerada como una de las más pacíficas del mundo. Los diversos organismos multilaterales en desarrollo que hemos señalado anteriormente, contribuían a configurar progresivamente una arquitectura de seguridad y una serie de mecanismos para impulsar iniciativas de diplomacia preventiva y, eventualmente, de mediación, junto al progresivo establecimiento de medidas de confianza mutua.

Sin embargo, a lo largo de la década siguiente, y en concordancia con las tendencias globales, los conflictos y la violencia han tendido a proliferar al interior de los Estados, de una manera sustancialmente diferente a los conflictos armados de filiación política que se desarrollaron en la región en décadas precedentes. Algunos gobiernos aún no logran asegurar la gobernabilidad ni fortalecer su institucionalidad, y son alarmantes los niveles de desigualdad existentes. A estas tensiones de carácter estructural, se debe agregar la falta de control en algunos Estados de parte de su territorio, la porosidad de las fronteras y la inseguridad asociada al tráfico ilegal de sustancias prohibidas, armas pequeñas y ligeras, la trata de personas, y el crimen organizado.

En función de estos elementos surge un nuevo escenario, con ingredientes antiguos y otros nuevos en términos de amenazas y de riesgos, que contribuyen a la aparición de un nuevo mapa de actores, de dinámicas y de situaciones críticas que representan el caldo de cultivo para una potencial escalada o eclosión de conflictos de carácter violento en la región, más allá de las históricas disputas y controversias territoriales y políticas.

En este sentido, como apuntan Aín Bilbao y De Francisco en su contribución a este volumen, si bien América Latina se ha convertido en una de las regiones más estables del mundo como consecuencia de la reducción del número de conflictos armados en las últimas décadas, los perfiles de la conflictividad en esta región esconden una realidad particular en la que el paulatino retroceso de los enfrentamientos armados entre estados ha sido acompañado por el surgimiento de un conjunto de conflictos sociales que se multiplican en número y complejidad, desafiando la capacidad de respuesta del Estado.

En este contexto, si bien puede América Latina y el Caribe atribuirse, comparativamente con otras regiones, el hecho de ser la región más pacífica en términos de conflictos inter-estatales, los países de la región

siguen mostrando algunos de los indicadores más preocupantes en términos del número de homicidios, superior al de otras regiones, y del grado de violencia que caracteriza a muchas de sus sociedades.

Pese a que América Latina y el Caribe es una región vasta y heterogénea, gran parte de los factores de riesgo que generan conflictos internos, eventualmente con repercusiones transnacionales, responden a condiciones históricas compartidas de violencia estructural. No obstante los recientes avances en la lucha contra la pobreza, como plantean Aín Bilbao y De Francisco, y Cordero y Franchini en sus contribuciones, la región sigue padeciendo la mayor desigualdad de ingresos del mundo, a su vez asociada a procesos de discriminación, exclusión social y desigual acceso a la educación, a la salud, al empleo, y a los mecanismos de justicia. Pese a significativos cambios recientes en algunos países de la región, las estructuras políticas, económicas, sociales y culturales existentes tienden a perpetuar la pobreza y la desigualdad, y a posibilitar el desarrollo de situaciones de violencia de base étnica y de género. De hecho, persisten las prácticas de exclusión de diferente tipo, pese al desarrollo y a la evolución global y nacional de leyes y de normas de derechos humanos que garantizan un tratamiento equitativo ante la ley.

Como consecuencia, predominan diferentes modalidades de violencia social que no están directamente relacionadas con conflictos explícitos, aunque muchas de ellas son producto de los legados de guerras civiles pasadas y de la violencia del estado, con una frágil institucionalidad aparentemente poco efectiva en garantizar el funcionamiento de un estado de derecho⁴⁰.

Pese a que esta caracterización general admite muchos matices y no pocas excepciones, la violencia resultante se manifiesta claramente en los altos índices de homicidios que detenta la región, especialmente como consecuencia de la violencia doméstica e interpersonal más que como resultado de muertes ocasionadas por drogas o por el crimen organizado. Como cita Bouvier, de acuerdo a un estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 2011, el índice de homicidios de la región —estimado en 16 homicidios anuales por cada 100.000 habitantes— sólo era superado por África ubicándose lejos de los índices de Asia, Europa y Oceanía.

Schulmeister, por su parte, observa, sin embargo, que al momento de ajustar las estadísticas al tamaño de la población de cada uno de los países, los índices de homicidio en África y en las Américas (de 17.4 y 15.6 cada 100.000 habitantes, respectivamente) más que duplican al promedio global (de 6.9 cada 100.000); mientras en Asia, Europa y Oceanía se reduce a prácticamente la mitad (entre 2.4 y 3.5 cada 100.000). Así se advierte que en las Américas, desde 1995 hasta 2010 las tasas de homicidios se han incrementado particularmente en América Central y el Caribe, mientras que en el resto de la región han decrecido o permanecido estable.

Datos preliminares provistos por algunos estudios de casos, sugieren que existe un amplio espectro de factores de riesgo vinculados a contextos particulares, aunque unos pocos factores como los niveles de desarrollo y la disponibilidad y acceso a armas aparecen señalados por algunos de los contribuyentes al volumen como constantes en todos los estudios.

Simultáneamente, surgen nuevos indicadores de riesgo asociados al cambio climático, a los desastres naturales y a los mega-proyectos de desarrollo, que contribuyen al desplazamiento poblacional y a la eclosión de conflictos violentos, particularmente en relación a la minería y a la explotación de recursos naturales especialmente en zonas ocupadas por población indígena o afro-descendiente, como acertadamente señala Bouvier. Crecientemente el riesgo de desencadenamiento de conflictos violentos, especialmente de aquéllos relacionados con industrias extractivas, exige la necesidad de mejorar la gestión y la negociación de las políticas de desarrollo entre las empresas, los gobiernos y las comunidades, como un componente importante de la prevención de conflictos.

En este contexto, junto con los mecanismos provistos por las organizaciones internacionales, regionales, y subregionales, y los gobiernos respectivos, en años recientes, se ha considerado la promoción y la protección de los derechos humanos y de la democracia como un factor clave en la prevención de conflictos en la región.

En este marco, junto a las normas globales establecidas por las Naciones Unidas, la región ha desarrollado asimismo uno de los sistemas más avanzados en el mundo de mecanismos e instituciones regionales

de protección de derechos humanos y de resolución de conflictos⁴¹, particularmente a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) que incluye el Protocolo Americano de Derechos Humanos, la Corte y la Comisión interamericanas de Derechos Humanos, y la Comisión interamericana de Mujeres, vinculadas con la Organización de Estados Americanos (OEA).

Asimismo la OEA ha desarrollado una serie de mecanismos para la promoción de la democracia y para el monitoreo electoral, aprobando en 2001 sus estados miembro la Carta Democrática Interamericana (CDI) que establece una serie de mecanismos para prevenir las rupturas institucionales y los golpes de estado y, más recientemente, la Carta Social Interamericana para promover los derechos sociales y económicos.

Sin embargo, el SIDH se encuentra atravesando una crisis por el cuestionamiento de algunos países, principalmente vinculados al ALBA, y por una reducción presupuestaria que han generado un proceso de reforma del mismo a raíz de recomendaciones de la Comisión y de decisiones de la Corte que condenaban la actuación de algunos gobiernos. De hecho, en julio de 2012 la República Bolivariana de Venezuela ha decidido iniciar el proceso de denuncia y de salida del SIDH. Es de señalar asimismo que los Estados Unidos y Canadá, pese a ser miembros de la OEA, no han suscrito el Protocolo Americano de Derechos Humanos por lo que quedan fuera de la jurisdicción del SIDH.

No obstante, el SIDH ha sido un mecanismo sumamente eficaz de prevención de conflictos, alertando sobre los abusos y violaciones de derechos humanos y reemplazando, en forma efectiva pero bajo una modalidad diferente, la RdeP que, en general encuentra reticencias en algunos de los países de la región, en tanto es percibida como un mecanismo de injerencia externa que atenta contra la soberanía nacional y el principio de no-intervención. En este marco, se ha planteado la posibilidad de desarrollar un sistema de defensa de los derechos humanos en la UNASUR, actualmente en proceso de gestación y en un futuro, eventualmente, en la CELAC, cuyas características están por definirse aún pero que implicaría un claro deslinde de la SIDH, en el marco de organismos intergubernamentales que aún no han desarrollado mecanismos efectivos de participación ciudadana y

que detentan, como ya señalamos, un marcado déficit democrático. Adicionalmente la UNASUR contempla una cláusula democrática. Asimismo, la UNASUR ha iniciado un proceso de formación de observadores electorales que sustituyan las misiones de la OEA y cuyos veedores han hecho su debut en las recientes elecciones presidenciales de Venezuela.

Uno de los principios más arraigados en el marco normativo de la región es la resolución pacífica de disputas y controversias entre los Estados. Este principio, junto con los principios de soberanía nacional y de no-intervención está presente en los marcos normativos tanto de la OEA como de UNASUR. Ambos organismos, como ya hemos señalado, han tenido, en años recientes, un *record* significativo en la implementación de medidas de diplomacia preventiva, de gestión de conflictos y de mediación, tanto en lo que se refiere a los diversos mecanismos de la OEA que incluyen los buenos oficios del Secretario General, como a las mediaciones ejercidas por grupos de países amigos en el marco del Grupo Río (una de las vertientes que contribuye a la creación de la CELAC), o de la UNASUR, en América del Sur, en los casos señalados más arriba.

Asimismo las Naciones Unidas, aunque en menor medida y en ocasiones en asociación con la OEA o con la utilización de recursos híbridos, ha desplegado iniciativas de diplomacia preventiva, de gestión de conflictos y de prevención de conflictos en países de América Central y en países de América del Sur como en el caso de Guyana. Como analizan Aín Bilbao y De Francisco en este volumen, la oficina regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha sido particularmente activa en el desarrollo de diálogos estructurados multi-actor orientados a la construcción de consensos a mediano y largo plazo. Los procesos de diálogo buscan transformar las relaciones conflictivas y desarrollar una comprensión colectiva que contribuya a transformar los conflictos en oportunidades. Como señalan en su análisis, los diálogos estructurados han probado ser herramientas potentes para el des-escalamiento de conflictos sociales, políticos y culturales así como para explorar soluciones pacíficas a las múltiples controversias que se observan en la región. En este sentido son particularmente relevantes los casos de diálogo estructurado a raíz de un conflicto interno en Panamá y, en conjunto con el Centro Carter, en el diálogo entre

Colombia y Ecuador que Jeniffer McCoy analiza en su capítulo como una experiencia de *Track I*.⁵⁴²

Por otra parte, el principio de la Responsabilidad de Proteger (RdeP) promovido en las Naciones Unidas, ha encontrado fuertes reticencias en la región, particularmente por parte de los países miembros del ALBA, pese a que algunos países como México, Chile, Argentina y Guatemala han respaldado, en el marco de las Naciones Unidas, la aceptación del principio.

Como ya señalamos, la reticencia frente a RdeP generalmente se fundamenta en la defensa de los principios de soberanía nacional y de no intervención, fuertemente arraigados, por razones históricas, en las tradiciones jurídicas de la región. Por otra parte, el apoyo al principio se nutre en la asimismo rica tradición jurídica latinoamericana vinculada a la promoción de los derechos humanos, a la que han recurrido particularmente aquéllos países que han vivido regímenes militares que han conculcado y violado estos derechos sistemáticamente.

Después de la aplicación de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU aprobando, sobre la base del principio de RdeP, una serie de medidas para frenar la guerra civil en Libia y de la utilización, por parte de las fuerzas de la OTAN, de esta resolución para una intervención militar conducente a un cambio de régimen en el país, el escepticismo frente al principio y las susceptibilidades en torno a su utilización por parte de algunos países en función de sus intereses, se incrementaron. En este marco, en noviembre de 2011 Brasil presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas un documento bajo el título “La responsabilidad al proteger” (RaP) que proponía el agotamiento de las medidas diplomáticas en situaciones de crisis humanitarias antes de la aprobación de la utilización de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad, y que planteaba la necesidad de jerarquizar los tres pilares de RdeP y de establecer criterios claros para su aplicación y su monitoreo.

Significativamente, si bien el documento recibió un amplio respaldo por parte de las misiones de algunos países latinoamericanos ante la ONU, constituyó, en principio, una iniciativa unilateral que no fue consensuada previamente con los miembros de la UNASUR, y que apuntó a los intereses del propio Brasil de proyectarse como actor global

y de promover una reforma del Consejo de Seguridad con el propósito de obtener un asiento permanente en el mismo.

En suma, la iniciativa brasileña apuntó a incidir sobre la agenda multilateral global más que a tener un efecto regional y, en la práctica no se ha incorporado a la agenda de la UNASUR o de otros organismos regionales. De hecho, ninguno de ellos incluye en sus documentos fundacionales o refiere en sus operaciones, como en el caso de la Unión Africana, al principio, y las situaciones de abuso y violación de los derechos humanos en la región siguen siendo abordados en el marco del SIDH.

10. El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos

Junto con estos desempeños e iniciativas de organizaciones intergubernamentales o de grupos de estados centrados en torno a la diplomacia preventiva, la mediación y el diálogo, se han desarrollado iniciativas desde organizaciones y redes de la sociedad civil, tanto de origen regional como extra-regional. En la compilación de experiencias y lecciones aprendidas en la prevención de conflictos de este volumen, la implementación de procesos de diplomacia ciudadana, la generación de diálogos nacionales y bilaterales y las iniciativas de mediación, tanto a nivel local como nacional y regional resaltan las experiencias de redes y organizaciones latinoamericanas como la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y la Fundación para la Democracia (FUNPA-DEM) de Costa Rica, particularmente en el ámbito centroamericano, analizadas en términos de un diagnóstico de la subregión, y de una serie de propuestas en los capítulos preparados por Luis Alberto Cordero y Vittoria Franchini, y de Randall Arias, respectivamente; de CRIES y de PLACPaz en diversas experiencias regionales de diplomacia ciudadana incluyendo la promoción del diálogo entre Cuba y los Estados Unidos, Costa Rica y Nicaragua y la implementación de mecanismos nacionales y subregionales de prevención de conflictos, elaborado por Ana Bourse; de la Fundación Cambio Democrático en la prevención y resolución de conflictos locales en Argentina y en Perú presentados en la contribución de Ignacio Asís; y las organizaciones basadas en los Estados Unidos que han actuado en procesos de diplomacia ciudadana, prevención y

resolución de conflictos, y mediación y diálogo como el Centro Carter, y el Instituto para la Paz de Estados Unidos (USIP). En este volumen, como ya mencionamos, Jeniffer McCoy aborda un caso específico de intervención del Centro Carter en el conflicto entre Colombia y Ecuador, y Virginia M. Bouvier hace un análisis de la conflictividad en América Latina y el Caribe, de los instrumentos de prevención de conflictos y de las metodologías elaboradas en el marco del USIP.

Junto a ellos, especialmente en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos y el diálogo democrático, como ya mencionamos, un papel destacado ha sido desempeñado por la oficina regional del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), particularmente a nivel local y nacional, a través de la implementación de diálogos estructurados, y por el trabajo de mayor o menor visibilidad de organizaciones no-gubernamentales internacionales (ONGI) como Interpeace, de cuya acción en Centroamérica hace un detallado análisis en este número Ana Glenda Tager Rosado. Muchas de estas iniciativas han sido apuntaladas y acompañadas por instituciones académicas y por redes y organizaciones locales y comunitarias de la región como en el caso de GAPCon en Brasil, cuyo trabajo describen Clóvis Brigagão y Rafael Heynemann Seabra en función del proyecto de creación de una Escuela de Paz; y de RESDAL, presentado por Paz Tibiletti en este volumen⁴³, como así por el trabajo de diversas redes y *think thanks* de carácter global el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), el International Crisis Group, y la Cruz Roja Internacional, o la *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP), que, junto a otras redes y organizaciones, no sólo han desarrollado análisis y estudios de casos y programas de difusión y diseminación, sino que también han servido de mecanismos de alerta temprana para el desarrollo de iniciativas y acciones para prevenir la emergencia o para evitar la escalada de conflictos violentos. A nivel regional, un panorama más completo de las organizaciones académicas y de la sociedad civil que trabajan en este campo puede verse en el listado de miembros de CRIES en la página 5 de esta revista.

Muchas de las organizaciones no-gubernamentales y/o académicas mencionadas han desarrollado programas en conjunto con organizaciones intergubernamentales como la OEA, la SICA y la CARICOM. Sin embargo, el déficit democrático señalado más arriba y el carácter predominantemente intergubernamental de los organismos regionales

emergentes como el ALBA, UNASUR y la CELAC, han constituido un obstáculo para iniciativas multisectoriales de prevención de conflictos y de construcción de la paz que hasta la actualidad no han sido superados.

Sin embargo, la sociedad civil y sus organizaciones de la región no se han destacado por su desempeño en materia de diplomacia preventiva ni en general, con contadas excepciones, en materia de seguridad y defensa. Las diversas organizaciones de la sociedad civil han estado más focalizadas en problemas relacionados con violaciones a los derechos humanos, la crítica a la globalización y al ALCA, y a la defensa del medio ambiente. Los temas de política exterior y los conflictos internacionales siempre han sido percibidos como un ámbito del Estado y de la comunidad académica especializada, generalmente vinculada a éste.

Estas características, sumadas al alto grado de personalismo presidencialista que presentan las diplomacias latinoamericanas y la falta de información y de transparencia que tradicionalmente han estado asociados al diseño e implementación de la política exterior, hacen que las posibilidades y los espacios para la participación de la sociedad civil en el ejercicio multi-sectorial de la prevención de conflictos y del mantenimiento de la paz regional sean restringidos. Adicionalmente, como ya hemos señalado, hay reticencia adicional por parte de los organismos multilaterales para institucionalizar la participación de organizaciones sociales en estas instituciones⁴⁴.

11. Entre conclusiones anticipadas y corolarios tentativos: Las tareas pendientes

A pesar del creciente desarrollo a nivel global de los mecanismos asociados con la diplomacia preventiva, la prevención y gestión de conflictos y la mediación, en el marco de la crisis financiera global y del mismo sistema multilateral, América Latina y el Caribe se enfrenta con una serie de desafíos importantes en el proceso de construcción de la paz a nivel regional en base a mecanismos multilaterales y multisectoriales.

En primer lugar, como señala Bouvier en su artículo, la percepción de que, comparativamente, en la actualidad la región presenta menos conflictos violentos vinculados con guerras convencionales, guerras civiles o atrocidades masivas que otras regiones ha generado una tendencia a desvincular crecientemente recursos humanos y materiales desde el ámbito global en la prevención de potenciales conflictos en América Latina y el Caribe. Por un lado el papel relativamente eficiente de los antiguos y de los nuevos mecanismos regionales emergentes, en la nueva fase de regionalismo que vive la región, en implementar medidas de confianza mutua (MCM) y, así fuere en forma reactiva, mecanismos de diplomacia preventiva que contribuyen a mantener la paz entre los estados, y por otro, el carácter particular y predominantemente interno y transnacional que han tendido a detentar actualmente los potenciales conflictos de la región, han contribuido a reforzar la percepción de que América Latina y el Caribe, pese a la persistencia de la desigualdad y la exclusión social, constituye una región pacífica.

Pero por otra parte, tanto la reticencia histórica desarrollada por la región a todo tipo de intervención externa, como la dinámica introspectiva que se ha asociado con sus crecientes márgenes de autonomía en la creación y el desarrollo de mecanismos regionales de diplomacia preventiva, de MCM, y de iniciativas de diálogo y de mediación, han dado lugar a un proceso en el marco global donde América Latina y el Caribe ha tendido, más allá de su participación en misiones de paz, a mantenerse en la periferia de los temas globales y sólo atrae la atención cuando se produce una crisis regional de envergadura que rebalsa la capacidad de los organismos regionales.

Estas percepciones se enfrentan, sin embargo, con el reto tanto de las particularidades estructurales del conflicto violento en la región que, bajo el impacto del cambio climático, de la competencia por la explotación de recursos naturales y del limitado desarrollo de mecanismos institucionales para su abordaje y resolución, adquieren crecientes potencialidades de transformar las tensiones sociales y políticas existentes en eventuales conflictos armados y/o violentos, como por la actual crisis de la arquitectura interamericana del sistema de derechos humanos que, históricamente, ha funcionado como un mecanismo de alerta temprana, prevención y eventual superación de los conflictos en un marco normativo claramente establecido y decantado

en la tradición jurídica de la región. Este marco normativo, fuertemente arraigado, es difícilmente reemplazable por normas o procedimientos de intervención externa, así fuere sin el recurso del uso de la fuerza, en sociedades altamente sensibilizadas en torno a la defensa de la soberanía nacional, el principio de no-intervención y la resolución pacífica de conflictos y disputas inter-estatales en el ámbito regional, mediante el recurso del derecho internacional y de los organismos regionales existentes. No obstante, aunque se consolida la tendencia según la cual los conflictos entre países latinoamericanos tienden a ser contenidos y a ser superados antes de su escalamiento hacia el uso de la fuerza, todavía hay tensiones inter-estatales que deben ser manejadas y potenciales conflictos violentos que pueden surgir como resultado de la combinación de condiciones estructurales y de procesos de carácter transnacional.

En este escenario, la institucionalidad en materia de diplomacia preventiva se caracteriza por un alto grado de formalismo en el diseño de mecanismos a nivel de la OEA pero evidencia, a la vez, una marcadamente erosionada capacidad de ejercer influencia. Por otra parte la UNASUR apenas se encuentra en proceso de consolidación y su evolución está sujeta a los cambios en la dinámica regional, pese al relativo éxito logrado hasta ahora ante algunas crisis puntuales. Finalmente, los organismos subregionales antes citados, en la mayoría de los casos, confieren un marco de estabilidad subregional pero no logran desarrollar mecanismos adecuados para confrontar las situaciones de violencia estructural y sus correlatos de carácter transnacional.

En suma, el actual es un escenario de profunda transformación y transición en materia del multilateralismo y la institucionalidad regional que puede afectar tanto la diplomacia preventiva y la evolución de las medidas de confianza mutua como ejes de la paz inter-estatal, como la inclusión de una agenda de desarrollo que apunte a modificar las condiciones estructurales de la violencia en las sociedades de la región.

En este contexto, no es de descartar que en el futuro, algunos factores exógenos como la avidez extra-regional por los recursos naturales abundantemente disponibles en la región, no active alguno de los conflictos y tensiones latentes y no dé lugar a nuevas situaciones de violencia

Por otra parte, como señala Borda, la proliferación de instituciones multilaterales puede crear desafíos pero puede ser también una oportunidad. Si su interacción es mediada por una suerte de división del trabajo, entonces la región en su conjunto podrá contar con una estructura compleja pero funcional que facilite la prevención de conflictos a través de mecanismos como la detección y alerta temprana, la mediación, la generación de medidas de confianza mutua, y la diplomacia preventiva en general. Pero si por el contrario, estas instituciones no se constituyen en diversos pero compatibles tableros en los que puedan jugar los países latinoamericanos para mantener la paz en la región, pueden llegar a generarse escenarios de disputa dando pie al escalamiento y a la proliferación de conflictos armados o violentos. En este sentido, la avanzada arquitectura de seguridad en la región en lo referente a la prevención de conflictos inter-estatales, particularmente a través del uso de instrumentos diplomáticos, jurídicos y políticos y del recurso a los tratados y acuerdos internacionales y el derecho internacional, ya sea a través de mecanismos formales o ad hoc, no da cuenta en la actualidad de los nuevos factores de riesgo, muchos de ellos de carácter estructural, que pueden afectar la eclosión o la escalada de conflictos violentos, particularmente a nivel intra-estatal o, eventualmente, transnacional.

El desarrollo y la persistencia de diversas modalidades de violencia social y la emergencia de nuevos factores de conflicto asociados con el desarrollo económico, el cambio climático y la pugna por el acceso y la explotación de recursos naturales, no sólo requieren de un planteamiento retórico en torno al establecimiento de una agenda social regional y a la promoción de algunas políticas sociales en el marco de esta agenda, sino también de una estrategia de prevención de mediano y largo plazo, con objetivos claramente definidos, con la participación de diversos sectores y con el desarrollo de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, monitoreo y seguimiento que aún no se encuentran claramente delineadas y, eventualmente, ni siquiera se encuentran planteados, particularmente en lo que se refiere a la prevención de nuevos conflictos violentos, que permitan desarrollar una visión más comprensiva, integral y consistente de la construcción de la paz en la región.

Si la prevención de conflictos se justifica principalmente antes de que el conflicto emerja, Bouvier señala acertadamente que América

Latina y el Caribe debería ser la región donde sería más conveniente invertir en estrategias de prevención de conflictos en todos los niveles. Los enfoques que permiten abordar riesgos de conflictos en forma temprana son mucho más costo-efectivos y pueden salvar vidas, pero invertir recursos antes de que las catástrofes se produzcan requiere del establecimiento y del monitoreo de indicadores de alerta temprana, de anticipar y planificar respuestas potenciales, y de determinar criterios y procedimientos para coordinar intervenciones, todos los cuales demandan básicamente recursos y voluntad política que frecuentemente son escasos a la hora de prevenir conflictos y que, en gran medida, dependen de las capacidades institucionales de los Estados más que de los mecanismos multilaterales.

En este sentido, siguiendo a Bouvier, numerosas lecciones pueden ser aplicadas a la región a partir de las tendencias globales en el desarrollo de la prevención de conflictos, incluyendo el análisis de conflictos como punto de partida, diferenciando entre el análisis estructural a largo plazo y el de crisis a corto plazo, junto con la formulación y el desarrollo de estrategias integrales consistentes y multi-sectoriales que recurran a un amplio espectro de herramientas y de socios que se complementen a la par del establecimiento de normas globales que favorezcan y fortalezcan la diplomacia preventiva y que aseguren que las estructuras institucionales necesarias están establecidas a nivel nacional, regional e internacional como un proceso fundamental para impulsar una agenda de prevención de conflictos.

En América Latina y el Caribe estas estructuras, como hemos analizado en otros trabajos, en principio, ya se encuentran en proceso de construcción, pero deben ser mantenidas, fortalecidas, ampliadas y ser más responsables en la implementación de normas y procedimientos que permitan la efectiva participación de diversos sectores y que posibiliten una más efectiva prevención y gestión, combinando niveles, actores y estrategias de una manera consistente en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Por otra parte, varios autores en este volumen enfatizan la necesidad de desarrollar sistemas de alerta temprana en la región, como un complemento previo y necesario a las recomendaciones anteriores. De hecho, algunos organismos intergubernamentales han intentado desarrollarlos, pese a confrontar serios obstáculos políticos, metodológicos y finan-

cieros. Necesariamente, la creación y el desarrollo de estos sistemas requieren de planificación y de compromisos a largo plazo, junto con la asignación de recursos que los hagan sostenibles, pero también de un enfoque multisectorial que articule los esfuerzos de los gobiernos, los organismos intergubernamentales y la sociedad civil. En este sentido, no bastan las buenas intenciones sino que se requiere de un esfuerzo multisectorial sostenido que, como lo pone en evidencia el análisis de la experiencia de CRIES por Bourse, no es fácilmente implementable y demanda de una efectiva articulación y coordinación entre diversos actores. Tanto en el desarrollo de un sistema de alerta temprana, así sea a nivel subregional, como en la implementación más sistemática de iniciativas de diplomacia preventiva, la experiencia de otras regiones y de otras organizaciones puede proveer de lecciones útiles para evitar fracasos y frustraciones.

En la medida en que, en la región, hay muy pocas capacidades instaladas en materia de alerta temprana, algunas contribuciones y experiencias volcadas a este volumen apuntan a la creación de observatorios para este efecto y a la cooperación con el sector académico especializado en este tema, como se hace evidente de la experiencia de RESDAL. Igualmente, un amplio espectro de otros actores deberían ser comprometido para que una iniciativa de esta naturaleza pueda desarrollarse y estabilizarse en el tiempo, incluyendo a las diversas agencias de las Naciones Unidas, a las agencias de cooperación, a las organizaciones no-gubernamentales internacionales y a las agencias gubernamentales, junto a la ya mencionada comunidad académica y a las redes y organizaciones no-gubernamentales regionales, nacionales y locales, y, eventualmente a actores políticos como los congresos, sindicatos y partidos políticos.

Solo en base a la articulación y cooperación transparente entre una amplia gama de actores y a la provisión sostenida de fondos, junto con la asimilación de lecciones aprendidas de otras realidades es que puede darse la creación de un mecanismo de alerta temprana sostenible en la región, accesible a todos los actores comprometidos con ella.

Parte de las conclusiones a las que se puede arribar después de la elaboración de este diagnóstico y de estas recomendaciones, es justamente el momento de transición por el que atraviesan actualmente las organizaciones regionales y subregionales claves para el desarrollo e implementación de una diplomacia preventiva y de una prevención

de conflictos eficaz, y de una cooperación regional efectiva en materia de seguridad.

Todas estas sugerencias y recomendaciones responden a dinámicas que ya se han iniciado y que pueden, eventualmente, formar parte de las tendencias predominantes en la prevención de conflictos y la construcción de la paz a través de la acción coordinada entre organismos internacionales, regionales, subregionales; gobiernos y organizaciones ciudadanas de diversas características para ampliar la arquitectura de seguridad regional a campos de acción más allá de la diplomacia preventiva entre estados, al análisis, la alerta temprana y la acción temprana en la prevención de los nuevos conflictos emergentes, predominantemente de naturaleza interna y transnacional, asociados con nuevas amenazas vinculadas al crecimiento demográfico, al cambio climático, a la extracción de minerales, y a la explotación de los recursos naturales —posiblemente las amenazas que, junto con los conflictos sociales arraigados en factores estructurales, incluyendo las fragilidades de los Estados, constituyen los principales factores de riesgo (y de cambio) en la región y en un mundo crecientemente globalizado.

Sin embargo, estos planteamientos no pueden obviar la posibilidad del surgimiento, como hemos señalado al principio, de *shocks* impredecibles, a nivel global o regional, como resultado de tensiones acumuladas o de giros políticos de consecuencias imprevisibles que puedan afectar tanto el desarrollo de las nuevas formas de regionalismo en curso y de la arquitectura de seguridad en proceso de construcción, como el propio proceso de reconfiguración política de la región, para los cuales la mayoría de los organismos regionales y subregionales están limitadamente preparados. Como ilustración baste mencionar las incertidumbres que, al momento de escribir esta introducción, afectan a la actual coyuntura política de Venezuela que eventualmente puede tener incidencia sobre la emergencia de potenciales impactos regionales.

Frente a estas eventualidades, pese a una significativa acumulación de experiencias a todo nivel —local, nacional, binacional, subregional y regional— como lo atestigua este volumen, sin embargo, parece que existe aún un largo camino por recorrer para construir colectivamente las convergencias y consensos necesarios para enfrentar los nuevos desafíos que se plantean a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz en la región en el marco de la naturaleza cambiante de los

riesgos y de los potenciales conflictos que la pueden afectar, y para desplegar, en base a estas experiencias y su proyección futura, una incidencia colectiva más activa en el plano global.

Finalmente, las consideraciones anteriores hacen necesario enfatizar algunos corolarios importantes y algunas concusiones anticipadas a las contribuciones y aportes a este volumen.

En primer lugar, de una manera similar a lo acotado por el Secretario General de la ONU Ban Ki Moon recientemente, es evidente que en América Latina y el Caribe se ha acumulado una amplia, compleja y diversificada experiencia política, especialmente en el campo de construcción de la paz a través de diversos mecanismos e instrumentos intergubernamentales, pero que esta experiencia sigue aún restringida a nuestra región y no ha sido volcada a la experiencia global, como lo apuntaba acertadamente Sanahuja en una entrevista citada más arriba. No pretendemos con esta aseveración asumir o generar alguna forma de imperialismo intelectual o de superioridad moral, pero sí estamos convencidos que las particularidades del marginamiento reciente de nuestra región de la dinámica global han posibilitado un desarrollo enriquecedor, con características de marcada autonomía, en el área de la prevención y gestión de conflictos entre estados, que debería ser aplicada a las nuevas situaciones de conflicto y que debería ser compartida oportunamente con el resto del mundo. Como apunta acertadamente Federico Mayor Zaragoza en su reflexión en este número: “América Latina es hoy punto de referencia de innovación política”, una referencia que debe ser compartida con las demás naciones del planeta, particularmente en el campo de la construcción de la paz.

En segundo lugar, consecuentemente, más allá de ubicar la situación de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz en un entorno global, es necesario hacer énfasis en la importancia de la cooperación regional que se desarrolla en el marco de la nueva fase de regionalismo, particularmente en el campo de la seguridad, pero también en relación a otros temas relevantes, en el marco del particular desarrollo histórico de la región y de su actual coyuntura.

Y en tercer lugar, como no todo “es miel sobre hojuelas” y tampoco pretendemos exagerar la importancia de la experiencia latinoamericana y caribeña y debemos señalar algunas de sus limitaciones, muchas de las

cuales se ponen en evidencia en los aportes a este número, es necesario destacar una de ellas que creemos fundamental para el desarrollo de la prevención y transformación de conflictos y de la construcción de la paz en nuestra región. Cuando repasamos los análisis, las experiencias y las lecciones aprendidas que transmiten las contribuciones a este volumen, resaltan —más allá de que éstas sean de carácter local, nacional, bilateral, subregional o regional, y de que muchas de ellas estén focalizadas en el rol de la sociedad civil— los desafíos (cuando no directamente los obstáculos) que impone la falta de articulación y de coordinación no sólo entre gobiernos y organismos intergubernamentales, y de éstos con las redes y organizaciones no-gubernamentales, sino también la ausencia de articulación y de coordinación entre éstas. Pese al carácter eminentemente pluralista e incluyente que le hemos conferido a las colaboraciones de este número, y pese a que con frecuencia existen vínculos y entrecruzamientos, en la región y fuera de ella, entre las organizaciones y redes que se mencionan en este volumen, se hace evidente, con frecuencia, la duplicación de esfuerzos o el trabajo en paralelo que dificultan impulsar, particularmente a nivel subregional y regional, una acción multisectorial coordinada. Tanto la escasez de recursos financieros y la competencia en la búsqueda de fuentes de financiamiento, como la heterogeneidad y diversidad de las agendas de las redes y organizaciones de la sociedad civil, podrían explicar parcialmente esta falta de articulación intra-sectorial, pero más allá de esta justificación preliminar, se requeriría de un estudio y de un análisis sistemático de esta fragmentación, particularmente evidente si se analizan las diversas teorías de cambio, implícitas o explícitas, que guían la acción de las redes y organizaciones de la sociedad civil en nuestra región.

Hasta el próximo número.

Andrés Serbin

NOTAS

1. En el año 2001, como resultado de un proyecto regional sobre conflictos territoriales y limítrofes, fue publicado un primer número de la revista *Pensamiento Propio* (No. 14, julio-diciembre 2001), con aportes de

los investigadores del proyecto sobre el tema; posteriormente, en 2002, se realizó un mapeo de conflictos en la región, cuyos resultados fueron publicados en *Pensamiento Propio*, No. 17, enero-junio 2003, y una primera compilación de avances del proyecto sobre el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos fue publicada en 2007: Serbin, Andrés y José Manuel Ugarte (comps.) *Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires-Barcelona: Editorial Icaria-CRIES.

2. Evans, Alex; Bruce Jones and David Steven (2010). *Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and International Order*, Washington D.C: Brookings Institution/CIC, p. 3.
3. Saxer, Marc (2009). *The Comeback of Global Governance. Ways out of the crisis of multilateral structures*, Berlin: Friederich Ebert Stiftung, Dialogue on Globalization Briefing Papers, p. 6.
4. Evans, Alex; Bruce Jones and David Steven (2010). *Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and International Order*, Washington D.C: Brookings Institution/CIC, p. 8.
5. Evans, Alex; Bruce Jones and David Steven (2010). *Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and International Order*, Washington D.C: Brookings Institution/CIC, p. 12.
6. Ver al respecto el número especial de *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 35, enero-junio 2012, sobre “La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina”.
7. Como señalan Cordero y Franchini en las páginas posteriores: “*The Mediation Support Unit has established a permanent mediation body. The Group of Friends of Mediation founded in 2010 includes 35 member countries and 7 regional organizations. Despite the collaboration with national and international institutions, as well as civil society organizations, it has not yet fully developed a regional focus on Latin America and the Caribbean, as its only members in the region remain Brazil, Mexico, and Costa Rica*”.
8. Cfr. al respecto Arredondo, Ricardo; Serbin, Andrés y Gilberto Rodrigues (2011). La responsabilidad de proteger en América latina: su aplicabilidad y desafíos, *Documento CRIES* (Buenos Aires), No. 16, 2011.
9. Como apunta Federico Mayor Zaragoza en este volumen, a raíz de la gran oportunidad perdida en 1989, “los “globalizadores” pretendieron

que grupos plutocráticos integrados por 6, 7, 8 o, más adelante, 20 países particularmente prósperos dirigieran los destinos de la humanidad en lugar de un Sistema multilateral democrático asumido por todos”.

10. Como señala van Tongeren en su contribución: “*The concept of Infrastructures for Peace is relatively new. There is no agreed definition of I4P; descriptions are sometimes very broad. That means that it is not easy to identify its different components but the policy documents of two pioneering countries, Ghana and Kenya, are helpful. Both have developed an I4P in a very solid and inclusive process over a period of between ten and twenty years*”.
11. Cfr. al respecto FES-FOCUS (2004) *Regional Renaissance. Security in a Globalized World*, Friederich Ebert Stiftung: Dialogue on Globalization Briefing Papers; y Steinhilber, Jochen (2006) “Bound to Cooperate? Security and regional cooperation. Friederich Ebert Stiftung: Dialogue on Globalization Briefing Papers No. 25, September 2006.
12. Steinhilber, Jochen (2006). “Bound to Cooperate? Security and regional cooperation. Friederich Ebert Stiftung: *Dialogue on Globalization Briefing Papers* No. 25, September 2006.
13. Cfr. Serbin, Andrés (2011). “Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América latina y el Caribe”, en Andrés Serbin (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires – Barcelona: CRIES – GPPAC – Editorial Icaria, pp. 19-20. Ver también Swanstrom, Niklas (2005) “Regional Cooperation and Conflict Prevention”, en Swanstrom, Niklas (ed.) *Conflict Prevention and Conflict management in Northeast Asia*, Uppsala-Washington D.C.: Central Asia Caucasus institute and Silk Road Studies Program.
14. Cfr. Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (coords.) (2012). El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2012*, Buenos Aires. CRIES, especialmente ver la sección especial, pp. 435-550.
15. Steinhilber, Jochen (2006). “Bound to Cooperate? Security and regional cooperation. Friederich Ebert Stiftung: *Dialogue on Globalization Briefing Papers* No. 25, September 2006.

16. Steinhilber, Jochen (2006). “Bound to Cooperate? Security and regional cooperation. Friederich Ebert Stiftung: *Dialogue on Globalization Briefing Papers* No. 25, September 2006.
17. Serbin, Andrés (2011). Regionalismo y soberanía nacional: los nuevos desafíos, Buenos Aires: CRIES, *Documentos de CRIES*.
18. Cfr. Serbin, Andrés (2011). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América latina y el Caribe*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
19. Cfr. al respecto Sorj, Bernardo y Sergio Fausto (2011). “El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas”, y Spektor, Matías (2011) “El regionalismo de Brasil”, en Sorj, Bernardo y Sergio Fausto (comps.) *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos. Para una visión en términos de escalas y prioridades de la política exterior brasileña Milani, Carlos (2012) “Multilateralismo en crisis, cooperación Sur-Sur y política externa brasileña”, en *Línea Sur. Revista de Política Exterior* (Quito), No. 3, septiembre-diciembre 2012.
20. González Urrutia, Edmundo (2011). “Las relaciones de Brasil con Venezuela: de la desconfianza a la alianza estratégica”, en Sorj, Bernardo y Sergio Fausto (comps.) *Brasil y América del Sur: Miradas Cruzadas*, Buenos Aires: Catálogos.
21. Como apuntan Aín Bilbao y De Francisco, para 2010 de 18 gobiernos en la región, 13 eran de filiación progresista.
22. Gratius, Susana (2011). “El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y ajustes de poder entre nuevas y viejas potencias”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N0. 8, pp. 3-21.
23. Cfr. Altmann, Josette (2011). “El ALBA: entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación”, en *Pensamiento Propio*, No. 33, enero-junio 2011, pp.185-215, Silva, María Cristina (2011 “La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA): Aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social”, en Andrés Serbin (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires – Barcelona: CRIES – GPPAC – Editorial Icaria, pp. 239-287, y García, Tania (2012). El ALBA vista desde el Caribe. Entre la realidad y los sueños”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (coords.), op. Citada, pp. 207-231.

24. Serbin, Andrés (2008). “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, Mesa, Manuela (ed.) *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales, Anuario 2007-2008*, Madrid: CEIPAZ, pp. 183-288.
25. Cepeda Ladino, Julio César (2011). *Cooperación e Integración Regional en América Latina. El Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano y la Alianza del Pacífico*, Bogotá: Universidad de los Andes.
26. Bajo la edición de Thomas Legler y Arturo Santa Cruz, se publicó un número especial de la revista dedicado a “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, en *Pensamiento Propio*, No. 33, enero-junio 2011.
27. Cfr. al respecto Legler, Thomas (2012). “Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger. El eje presidencialista”, en número especial de *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 35, enero-junio 2012, sobre “La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina”, pp. 83-107.
28. Cfr. Sanahuja, José Antonio (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR”; Serbin, Andrés (2012). “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”; Riggirozzi, Pia (2012). “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América latina”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (coords.) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2012*, Buenos Aires. CRIES, pp. 19-71; 73-127 y 129-151, respectivamente.
29. Serbin, Andrés (2012). “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”; en op. Cit. , pp. 73-127.
30. Serbin, Andrés (2010). “¿Un multilateralismo sui generis?”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Junior (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires: CRIES. Cfr. también al respecto en número especial de *Pensamiento Propio*, No.33, enero-junio 2011.
31. Rojas Aravena, Francisco (2011). “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo”, en número especial de *Pensamiento Propio*, No.33, enero-junio 2011, pp. 217-235, y (2012)

- “La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos”, en Nueva Sociedad, No. 240, pp. 16-27.
32. Mencionado por José Antonio Sanahuja en Gómez, Pablo (2011). “El multilateralismo pendiente de América Latina”. Publicado en Radio Netherland Internacional <http://www.rnw.nl> . Creado 23 Junio 2011 14:43
33. Mares, sin embargo, se muestra escéptico sobre las capacidades disuasorias de esta arquitectura como lo revela en un trabajo previo bajo el título “Preservando la ilusión del manejo de conflictos en América Latina”.
34. Menezes Teixeira Junior, Augusto Wagner (2011). “O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL”, en Guedes de Oliveira, Marcos Aurelio (organizador) *Comparando a Defesa Sul-Americana*, Recife: Editora Universitaria – UFPE, pp. 127-147.
35. Celi, Pablo (2005). “Nuevas tendencias en la seguridad de América Latina”, www.resdal.org
36. Jácome, Francine (2008). *Distintas visiones sobre seguridad y defensa en América del Sur: Retos para la cooperación regional*, Caracas: ILDIS.
37. Cfr. Rodrigues, Gilberto y Thiago Rodrigues (2011). “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil”, en en Andrés Serbin (coord.) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires – Barcelona: CRIES – GPPAC – Editorial Icaria, pp. 207-237.
38. Gros Espiell, Héctor (2003). “La prevención de conflictos bélicos en el derecho internacional actual. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 3:175-194, citado por Borda.
39. Rodrigues, Thiago y Graziene Carneiro de Souza (2012). “Responsabilidade de Proteger e sua “responsabilidade de reagir”: Ultima ratio de um novo dispositivo global de segunranca”, en número especial de *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 35, enero-junio 2012, sobre “La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina”, pp.27-43.

40. Serbin, Andrés (2008). “La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No 2, pp. 141-162.
41. Cfr. Pace, William (2012). “Civil Society, Latin America and the Development of the Responsibility to Protect”, en número especial de *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 35, enero-junio 2012, sobre “La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en América Latina”. Pp. 13-25.
42. Como señala McCoy con más detalle, “El Centro Carter utilizó un abordaje que denomina diplomacia *Track 1.5*, lo que implica que desarrolló sus actividades en un ámbito en particular ubicado entre lo que se conoce como *Track 1* y *Track 2*. Como ONG, el Centro no tiene las restricciones, la burocracia ni las trabas de organizaciones internacionales intergubernamentales que deben rendir cuentas ante los gobiernos. Por otro lado, sin duda, el Centro no tiene el poder, la financiación ni el personal con que cuentan estos importantes actores internacionales ni la legitimidad que surge de acuerdos legales internacionales formalmente establecidos. El *Track 1.5* puede reunir iniciativas que involucran a actores gubernamentales y no gubernamentales, y así fortalecer los espacios de cooperación y la capacidad de acción de ambas partes. En los casos en que los actores gubernamentales no puedan participar abiertamente debido a restricciones políticas o legales, una ONG puede crear un espacio independiente que sea tanto confiable como seguro para debatir situaciones críticas o temas delicados. Así lo hizo el Centro Carter con la reunión reservada con los cancilleres antes de que empezaran las negociaciones formales. Sirve para complementar y apoyar a los esfuerzos oficiales y multilaterales”.
43. Como señala Tibiletti “*La acción de RESDAL siempre apuntó a prevenir el conflicto, con las consecuencias indeseables que este conlleva. Teniendo en cuenta que el conflicto es inherente al ser humano, el punto clave es como manejarlo institucionalmente. En su permanente espíritu de colaboración y dialogo, siempre trabajó con las instituciones, nucleando a los diversos actores y percepciones, trabajando desde la comprensión del rol del otro y sumando las diferentes capacidades*”.
44. Cfr. Andrés Serbin (coord.) (2011). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires – Barcelona: CRIES – GPPAC – Editorial Icaria.



Global Conflict Prevention Mechanisms and their Relevance for Latin America and the Caribbean

Virginia M. Bouvier

Introduction

This article analyzes evolving global trends in conflict and conflict prevention, including those favoring preventive diplomacy, mediation, and increased consideration of gender as well as two conflict prevention tools developed by the United States Institute of Peace¹. Finally, it assesses the conflict challenges and institutional capacity for prevention and the relevance of global prevention tools for Latin America and the Caribbean.

Violent Conflict Today

In 2011, there were thirty-seven conflicts with a minimum of 25 annual deaths, and six wars characterized by 1,000 conflict deaths or more (Themnér&Wallensteen, 2012). Many of these are “intrastate” wars, fueled by racial, ethnic, or religious animosities and struggles to control resources, as much as by ideological fervor. A growing number are communal conflicts, especially in sub-Saharan Africa (Themnér&Wallensteen, 2012).

Contemporary conflicts are characterized by the predominance of intra-state or civil wars over inter-state wars--a shift which has increasingly placed civilians in the cross-fire of violence. Today, civilians constitute more than 75% of those killed or injured in wars. A World Bank study in 2011 calculated that over 1.5 billion people worldwide live in countries experiencing violent conflict, and underscored the profound impact that such violence has on communities, development prospects, and economic prosperity (World Bank, 2011).

Other features of war today relate to the changing nature of fighting and the increased vulnerability of civilians. Despite great strides to control their usage, landmines have been one of the most common weapons of modern warfare. Tens of millions of landmines--weapons that do not distinguish between soldiers and civilians, or between a time of war and a time of peace--have been sown around the world. Afghanistan and Colombia are the two countries that have suffered the most injuries from landmines.

Another characteristic of warfare today has been the strategic use of conflict-related sexual violence, perpetrated mainly against girls and women, but also against men and boys (UNSG, 2010). Gender-based violence (and violence against ethnic groups) is employed in a variety of degrees and ways by armed actors across different conflict settings. Such violence is usually part of a continuum of discriminatory and violent practices from pre-war eras. A UN report in 2012 found that the use of sexual violence in the context of war “humiliates, dominates, instills fear, breaks identity,” and its impact “creates enduring ethnic, family and community divides” (UNDP, 2012). In the former Yugoslavia and Rwanda, sexual violence was used as to promote “ethnic cleansing” and to alter reproductive patterns. In Sierra Leone, sexual

violence was used to promote troop cohesion among forcibly recruited Revolutionary United Front fighters (UNDP, 2012). Sexual and gender-based violence in the context of war are effective instruments for undermining social and community cohesion, and breaking down resistance to those who employ it.

A third phenomenon of modern warfare is the forced displacement of people. In 2011, 26.4 million people were displaced from their homes by criminal and drug violence in sub-Saharan Africa and Latin America, by armed battles in Côte d'Ivoire and the Sudan, and by uprisings across the Arab world (IDMC, 2011). Violence often displaces people from their lands at a moment's notice. They leave behind their homes, their possessions, and their support systems, including families and friends, neighbors, churches, and other social networks. In addition, internally displaced populations (IDPs) and refugees are frequently traumatized by the violence or threats that caused them to abandon their homes. They often continue to be at risk as they struggle to meet their basic needs in unfamiliar environments. In the Democratic Republic of the Congo, Myanmar/Burma, Bougainville, Colombia, and Darfur, combatants have used sexual violence or the threat of sexual violence to provoke displacement in order to increase territorial control or access to resources (UNDP, 2012).

Evolving Global Interest in Conflict Prevention

The shift in the nature of modern warfare has had implications for the prevention, management, and resolution of conflicts. While the UN Charter addresses primarily the need to prevent violent conflict between states, the rise in complex, intra-state conflicts, and the immense human and material costs of wars have increasingly demanded new approaches that are more comprehensive and that link local, national, regional and global efforts more effectively as needed.

The last two decades especially have produced intensified attention at the global level, particularly at the United Nations, but also among regional organizations, governments, and civil society organizations, to the issue of conflict prevention. New normative frameworks, pushed in part by civil society, are now in place in relation to preventive diplomacy

and more recently the “responsibility to protect,” mediation, and the role of women in conflict prevention and resolution. The gap however between these new global frameworks and their implementation remains large.

Preventive Diplomacy

First articulated by UN Secretary General Dag Hammarskjöld, the idea of preventive diplomacy—a term that refers to a particular kind of conflict resolution, namely diplomatic actions taken to prevent or curtail violent disputes—has seen a resurgence in usage. The last three secretaries general of the United Nations have helped give normative substance and institutional capacity to the concept. In “An Agenda for Peace,” UN Secretary-General Boutros Boutros-Ghali asserted that preventive diplomacy would provide the underpinnings for the United Nations’ work in peace and security. He urged the international peace-building community to “strengthen the prospects for peaceful coexistence and decrease the likelihood of the outbreak, reoccurrence, or continuation of violent conflict” (Boutros-Ghali, 1992).

In June 2001, Boutros-Ghali’s successor, Kofi Annan, issued a report on the prevention of armed conflict (UNSG, 2001). In it, Annan addressed the question of who holds responsibility for the prevention of violent conflict. He charged national governments and civil society—including churches, businessmen, journalists, academics, human rights defenders, trade unionists, and all those who live in the community affected by the violence—with primary responsibility. Annan assigned secondary responsibility to international, regional, and sub-regional organizations, which, working in partnership with governments and civil society, are often well positioned to respond to threats of violence and can help to create or strengthen mechanisms to prevent or avoid the repetition of violence. That same year, the UN Development Program (UNDP) created a Bureau for Crisis Prevention and Recovery to provide technical assistance and help build local capacities for conflict prevention.

By the time of the UN World Summit in 2005, and in the wake of the genocide in Rwanda, the concept of conflict prevention and

preventive diplomacy took off in a new direction, shaping a gradual consensus among UN member states around “R2P”, the “responsibility to protect” populations from genocide, war crimes, crimes against humanity, and ethnic cleansing. Nonetheless clear concerns remained on a number of fronts, including the power dynamics that could affect implementation of R2P, the potential of the concept to be misused for political purposes or for “regime change,” and concern that R2P could be used to justify military interventions. In addition, fears persist on the part of some smaller nations that R2P could be used to undermine national sovereignty and counter self-determination (Responsabilidad, 2012).

Mediation

Increasingly, the United Nations (as well as other regional and state entities) is seeking to strengthen capacity for mediation and dialogue as part of its strategy to prevent violence or the recurrence of violence. In the last decade, we have seen a drive to develop institutional capacity within the United Nations, as well as member states and regional organizations, especially the African Union and to a lesser extent the Organization of American States (OAS). In 2005, the United Nations established a Peace Building Commission (which has mostly focused on post-conflict peace-building rather than prevention). In 2006, the Mediation Support Unit (MSU) was established to provide technical assistance to mediators and their teams.

New infrastructure for mediation and preventive diplomacy was put in place after Ban Ki-Moon assumed the mantle at the United Nations. In 2008, the Department of Political Affairs beefed up its conflict prevention staff by four-dozen positions and established a small rotating Stand-By Team of mediation experts. Both the MSU and the SBT have enhanced the capacity of the United Nations to provide targeted substantive support for mediation processes. The UNDP has similarly created new positions for peace and development advisers within conflict zones. In some missions, UN peace-building programs are bolstering local and national capacity and enhancing mechanisms for conflict resolution.

Another thrust of UN efforts has been to help professionalize the field and improve the practice of mediation. In the ten years after the fall of the Berlin Wall, between one-third and one-half of the peace accords reached worldwide were not sustained beyond 5 years (Woocher, 2009). There is less concern today with getting a quick agreement and more concern that agreements reached can be sustained and implemented. The UN is now moving to systematize its mediation experiences. In July 2011, the United Nations General Assembly issued its first resolution on mediation (A/RES/65/283: "Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution"), which called on the Secretary General to report on the status of mediation and to provide guidance for mediators (UNGA, 2011). The 66th session of the General Assembly will consider the Secretary-General's mandated report on the status of mediation practice, as well as new guidelines for effective mediation. These 2012 documents are expected to be the most far-reaching documents on mediation ever presented by the United Nations.

Under Ban Ki-Moon's tenure, reports by the Secretary General and resolutions by the General Assembly and the Security Council have all urged the development of mechanisms for preventive diplomacy and mediation. Turkey and Finland have spearheaded the formation of a UN Group of Friends of Mediation that rallied some forty initial members to help generate political will and support mediation as the preferred mechanism for resolving international conflicts.

In his 2011 report, "Preventing Diplomacy: Delivering Results," Ban Ki-Moon described a shifting terrain for conflict prevention and identified the factors that have helped maximize success in UN preventive diplomacy engagements, namely, "early warning, flexibility, partnerships, sustainability, evaluation and resources" (UNSG, 2011). He outlined many of the structural and substantive changes that have taken place under his tenure, including the strengthening of mediation mechanisms (as outlined above) and the introduction of regular consideration of potential conflicts at Security Council meetings. Significantly, the report's recommendations underscore the importance of developing stronger relationships with regional organizations and civil society—especially women and youth, who he sees as particularly

well placed to identify early warning indicators before violent conflict breaks out. In practice, these relationships have been somewhat slow to be forged, and the discourse has been slow to be translated into practice.

The increased impact of war on civil society has dictated a proportionally greater role for civil society in peacemaking and peace-building. Many international organizations, donors, and governments have sought to strengthen the capacity of civil society organizations working in conflict zones to promote and build peace in the belief that a strong civil society will be the best tool to prevent the breakout of violence. They have thus empowered civil society to create programs, processes, partnerships, platforms, and networks that protect and promote human rights, peace, democracy, and development.

There is a growing consensus on civil society's role in lending credibility and legitimacy to a peace process, helping to identify and address the underlying structural causes and inequities that formed the root causes, contributing analysis on the nature of the conflict at the local level, ensuring the implementation of the agreements, and in the longer term reweaving the social fabric damaged by violence. International alliances like the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), established in 2003 and linking 15 regional networks of civil society organizations working in conflict zones, offer vehicles for global coordination and engagement of civil society efforts. Such alliances can help institutionalize and implement what GPPAC has called a "global shift from reaction to prevention of violent conflict" (GPPAC, 2012).

Women's Roles in Conflict Prevention and Mediation

In practice, those most affected by conflicts are usually among the most disempowered within a country: often including women, children and youth, and ethnic minorities, yet they are also the ones less likely to be given a voice during peace negotiations and international mediation efforts. Consequently, their specific interests have not generally been well served by peace accords.

A new development in the field of conflict prevention in the past twelve years is the greater recognition of women's potential contributions to the field of peace and international security. The international community has been actively designing normative frameworks, and individual governments, in collaboration with civil society, have been creating national action plans toward this goal. Beginning in 2000, the UN Security Council passed numerous resolutions that recognize the differential impact of war on women and men, call for the inclusion of women in all aspects of conflict prevention and peace building, and recognize domestic violence and violence against women and girls as a threat to international peace. With Security Council resolutions 1325 (2000); 1820 (2008); 1880, 1888, and 1889 (2009); 1960 (2010); and 1974 (2011); normative frameworks and international commitments are in place for increasing the participation of women in conflict prevention, monitoring and addressing sexual and gender-based violence in the context of armed conflict, and building institutional capacity to curtail impunity and exact greater justice for victims of gender-based crimes (Barrow 2010). These resolutions mandate protection from and accountability for gender-based and sexual violence in conflict zones, and call for the integration of gender perspectives and analysis in conflict prevention initiatives, cease-fire agreements, peace accords, DDR (demobilization, disarmament, and reintegration) strategies, reparations programs, and the design and implementation of post-conflict reconciliation initiatives.

Implementation of UN Security Council resolutions on women, peace and security has been slow or non-existent, but the pressure for results is steadily increasing. More importantly, the institutional structures for demanding accountability are also being developed, particularly with UN reforms in 2010 that merged the resources and mandates of the four UN agencies charged with work on gender equality and women's empowerment (DAW, OSAGI, INSTRAW and UNIFEM) into a single power-house agency, the United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (known as UN-Women), new reporting requirements that will allow progress toward the established benchmarks to be documented, and the establishment of national action plans that will bring national governments into alignment with their international commitments.

Despite these tremendous normative advances, the translation from discourse to practice has moved with glacial slowness. A recent status review noted persistent gaps in implementation of the Security Council resolutions and the “continued low numbers of women in formal institutions of conflict prevention, especially in preventive diplomacy and mediation efforts” (UNSC, 2011). The United Nations has yet to appoint a woman as a lead mediator in any of its missions. Less than 10 percent of negotiators and less than 3 percent of those who sign peace agreements are women. Concerns about sexual or gender-based violence are only rarely addressed in ceasefire agreements or peace accords--only 8 percent of peace accords make reference to sexual violence as a war crime, and only three ceasefire agreements (Nuba Mountains, Burundi and Lusaka) have specifically included sexual violence as part of the definition of ceasefire (UNDP, 2012).

USIP: Two Conflict Prevention Tools

Building on the conflict prevention work of the Carnegie Commission, the United Nations, the European Union, and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), and others, and contributing to these global prevention trends, the U.S. Institute of Peace has developed a number of practitioner tools to aid in conflict analysis and prevention strategies (Woocher, 2009). I mention two here.

An early tool developed by Michael Lund and published in his book, *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, is the visual graphic of the “conflict curve.” Lund situates the primary goals identified by the Carnegie Commission for intervention (namely, to prevent the onset, escalation, and recurrence of violence) along a bell curve (Lund, 1996). Lund traces the course of conflict in two dimensions. The vertical axis measures the intensity of the conflict and the horizontal axis measures the conflict’s duration. The curve arches from left to right across the diagram, tracing the incremental rise and decline of violence over time. Lund’s model maps a predictable continuum of conflict with innumerable potential points along the curve for preventive interventions to interrupt its course. Lund’s diagram includes a number of arrows that deviate from the curve, indicating variation in real-life conflicts, as well as the potential for

renewal or re-escalation of violence at any point along the curve. The bell represents an “ideal” conflict, and oversimplifies the more complex nature of real conflict cycles, yet the model holds considerable heuristic value, as it permits practitioners to develop strategies for intervention that relate to the intensity of the violence over time. This model continues to be a reference point for discussions on conflict prevention (Pascoe, 2010).

A second tool developed by USIP is a strategic framework for preventing violent conflict. Issued in September 2009, and developed by Lawrence Woocher in a USIP special report, the framework draws on prior research in the field to identify three broad, sometimes overlapping, objectives—to “mitigate global risks, [to] mitigate societal risks, [and to] halt and reverse escalation”—that will lead to the desired end state of “stable peace” (Woocher, 2009; USIP, 2009). Though the USIP document cautions that the framework “should not be mistaken for a checklist or a ‘one-size-fits-all’ template for preventing conflict,” each objective comes with a list of activities and leadership responsibilities (USIP, 2009). Where Michael Lund’s conflict curve illustrates the evolution of a conflict and the possible moments throughout the cycle where violence might be interrupted or prevented, Woocher argues that conflict prevention technically refers only to “strategies used before disputes have produced large-scale violence.” Nonetheless his framework includes both analytical tools to identify the drivers of violent conflict before violence erupts, as well operational tools to defuse violence once it has begun (Woocher, 2009: 2).

Woocher’s operational tools include a long list of specific diplomatic and political, legal and constitutional, economic, social and cultural, and military and security tools that are available to governments, civil society, and the international community. (Notably, spiritual and religious tools—tools with special relevance for the LAC region—are missing from this global toolkit.) For mitigating societal risks, tasks address the structural roots of violence and the need for effective security, rule of law, governance, equitable economic growth, social well-being, and understanding across identity groups. To mitigate global risks, the framework objectives include managing demographic change, reducing environmental pressures, international economic stability, restricting illicit financial and trafficking networks, regulating

extractive industries, restricting small arms and WMD materials, and strengthening respect for human rights. Finally, the tools to halt and reverse escalation include cooperative problem-solving among parties, altering incentive structures to favor peaceful solutions, strengthening moderates, restricting the capacity of the parties to wage war, and protecting civilians.

The USIP framework underscores the importance of leadership, institutional capacity and preparedness, advance planning and coordination, and the need to consider complementary short and long-term strategies for greatest impact. In all cases, context-specific conflict analysis is the recommended starting point for the design of an intervention strategy.

Analysis of Conflict Trends in Latin America

Thus in beginning our discussion of conflict prevention in the LAC region, I begin with a macro-analysis of conflict in the region. The LAC region, consistent with worldwide trends, has had few inter-state conflicts in the last two decades. Most of the region's major long-standing border disputes have been resolved, put on hold, or referred to regional or international bodies for resolution. With the exception of Colombia and Mexico, the LAC region is by and large not a region at war. That said, Colombia's longstanding war has created a humanitarian disaster of vast proportions that is undermining security and peace in the region. The Colombian conflict has forcibly displaced between 3,876,000 and 5,281,000 people (NRC/IDMC, 2011), and sent 400,000 Colombians across the borders (mainly into Ecuador and Venezuela) in search of refuge. Forced displacement is both a symptom and consequence of the conflict and the factors that fuel it. In recent years, there has been an escalation of violence in the border areas of Colombia, where trafficking in humans, weapons, and drugs is pervasive. The incapacity of relevant governments to control the border regions has been a persistent source of tensions in the region.

Mexico is the other wars cape in the hemisphere. There a vicious war is underway between rival drug cartels and gangs that have penetrated and corrupted the highest levels of the state, as all parties seek to profit

from the lucrative drug trade. In the period from December 1, 2006 to September 30, 2011, the Mexican government reported the deaths of more than 47,000 people in these drug wars (Molzahn, Rios and Shirk, 2012). Strong-arm policies and the engagement of the military in fighting drugs have unleashed a complementary set of human rights and corruption related problems. Like Colombia, but to a lesser extent, the drug and gang wars are forcibly displacing hundreds of thousands of people, some of whom cross the border into the United States. The Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centre reports that some 160,000 people have fled drug cartel violence in Mexico since 2007 (NRC/IDMC, 2011). Also, like Colombia, the war is spilling over into the neighboring region.

In keeping with international trends, civil society in both countries has been hard hit by war, particularly with regard to civilian casualties, displacement, landmines and sexual violence. In addition to the displacement caused by the conflicts in Colombia and Mexico, the legacies of the wars of the 1980s and early 1990s included the displacement of 242,000 Guatemalans, 150,000 Peruvians, and 20,000 Mexicans who have yet to be accounted for (NRC/IDMC, 2011). Land mines and unexploded ordinance from old and current wars affected at least thirteen countries in the region. While the Central American region, following a highly successful campaign to ban landmines that included a comprehensive global strategy, has been completely cleared of mines, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, Peru, Venezuela, and the Falkland Islands/Malvinas have not yet reached their demining goals (ICBL, 2010). Sexual violence is hitting Colombia (where nearly half a million women have been victims of sexual violence as part of the war) and Central America pretty hard, and it is prevalent throughout the region (NPR, 2012; Green, 2012). While some 90 per cent of the victims of homicide worldwide are young men, a recent study showed that of the 25 countries around the world with the highest homicide rates for women, 14 are in Latin America and the Caribbean (Small Arms Survey 2012). In 2011, El Salvador, Jamaica, and Guatemala, with twelve, eleven, and ten female homicides per 100,000 female population, respectively, were the countries with the highest rates of femicide in the world (Small Arms Survey, 2012).

Latin America and the Caribbean is a vastly heterogeneous region. Nonetheless, many of the risk factors in the region today stem from shared historical conditions of structural violence. Despite recent improvements in poverty reduction, this is still the region with the highest income inequality in the world (Cord 2012)². Its highly skewed distribution of wealth and resources is compounded by discrimination, social exclusion, and unequal access to education, health, jobs, and justice mechanisms. Political, economic, social, and cultural structures perpetuate poverty and inequality, and sustain gender-based and ethnic violence. Exclusionary practices continue in many Latin American countries, despite evolving global and national human rights norms and laws guaranteeing equal treatment before the law.

Ethnic tensions in the LAC region often simmer at the local level and occasionally lead to outbreaks of violence, some more sustained than others. The Sendero Luminoso and Tupac Katari uprisings in Peru and Bolivia, respectively, were rooted in centuries of neglect of and disdain for the needs of indigenous Andean highland population that continue without resolution. The Zapatista movement centered in Chiapas, Mexico in the 1990s, the civil war in Guatemala (which some have called a genocide, given the toll of some 200,000 indigenous dead), and the election of Evo Morales as President of Bolivia were related to centuries of discriminatory practices that denied indigenous peoples recognition as human beings and their full rights as citizens. In places like Colombia, ethnic groups enjoy special protections under the law in theory, but practice often violates these guarantees.

The multiple kinds of violence that predominate in Latin America and the Caribbean are not directly conflict-related, although much violence stems from the legacies of state violence and past civil wars. These legacies include a proliferation of legal and illicit arms, landmines, militarized cultures, deep distrust of the state (with some national deviations), and weakened institutions that appear unable to administer the rule of law. Violence in the region is manifest in high rates of homicides and kidnappings, deaths from firearm and traffic injuries, suicides, sexual and domestic violence, and child and adolescent abuse. Interpersonal and domestic violence account for more deaths in the region than organized crime or drug-related deaths (UNODC, 2011: 49; Gushiken, Costa, Romero, and Privet, 2010; Costa,

2011). Dealing with each of these particular kinds of violence requires highly context-specific analysis of the drivers of violence and the best way to address them.

Homicide rates for the region are second only to those in Africa, and only by a fraction, according to a UNODC study published in 2011. Of the estimated 468,000 annual global deaths by homicide registered in 2010, the UNODC found that 36 percent occurred in Africa, 31 per cent in the Americas, 27 per cent in Asia, 5 per cent in Europe and 1 per cent in Oceania. Adjusting for regional population size, the homicide rates in Africa and the Americas clock in respectively at 17 and 16 homicides per 100,000 population - more than double the global average of 6.9 homicides per 100, 000 population (UNODC, 2011). These regional rates hide tremendous national and even sub-regional variation. At the upper end, Guatemala, Honduras, El Salvador, Venezuela, and Colombia all have rates from 40-50 homicides per 100,000 population while on the lower side, homicide rates in Chile, Uruguay and Argentina are 2, 6, and 7 per 100,000 respectively (UNODC, 2011).

Preliminary data based on case studies suggests that there is wide variance of risk factors linked to particular contexts, though a few factors such as development levels and availability of arms seem to remain relatively constant across studies (Costa, 2012: 4-6). One World Bank study of violence in seven Central American countries cited drug-trafficking, youth violence, arms availability, and female-headed households as key risk factors for homicides (World Bank, 2011). A UN Development Program study of the same region found risk factors to include principally availability of arms and poor socioeconomic indicators (PNUD, 2009-10). A global study on urban violence in five violent communities done by the World Bank including Port-au-Prince, Haiti and Fortaleza, Brazil noted the importance of urban infrastructure and services, the high correlation between domestic abuse and street violence, and the untested hypothesis of high youth unemployment as major risk factors for violence (World Bank, 2011a). A recent UNODC study attributes high homicide rates to human development indicators, absence of or weak rule of law, high availability of firearms, and illicit drug trafficking and organized crime (UNODC, 2011). The lack of jobs and productive employment are

widely believed to feed the proliferation of local criminal gangs; illegal drug trafficking of drugs, weapons, and human beings; and organized crime networks. Weak and inadequate state institutions, corruption, social and economic exclusion, and the alienation of youth are also conflict drivers in the region.

Indicators of new, emerging risks peer over the horizon. Climate change, natural disasters, and macro-development projects are interacting with economic, social, and political inequities to generate displacement and ignite violent conflict. Throughout the region, there has been increased conflict around mining and excavation of natural resources (including gold, silver, copper, zinc, emeralds, oil) and illicit crop production (PCCR, 2012). Periodic violence is erupting in regions occupied by indigenous or Afro-descent populations over environmental and ecosystem damage, lack of prior consultation, land usurpation, working conditions, and inadequate compensation (PCCR, 2012). If development policies and practices (especially those relating to extractive industries) are not better managed and negotiated between companies, governments and local communities, conflict risk will continue to be high.

Conflict Prevention in Latin America

In recent decades, the promotion and protection of human rights and democracy have been seen as key to conflict prevention in the LAC region. This trend was paradoxically strengthened by the experiences of military dictatorships and civil wars, where states enjoyed virtual impunity, and the rise of civil society organizations dedicated to the documentation, monitoring, and advocacy on behalf of human rights. The legacy of that era includes an ongoing quest for truth, justice, reconciliation, and a sensibility to the need for institutional mechanisms to protect human rights and democracy.

In addition to the global norms established at the level of the United Nations, whose members include all of the LAC countries, this is a region that has one of the most highly developed sets of regional frameworks and institutions for human rights and conflict resolution in the world. The crown jewel of the inter-American system (currently

facing severe budget and identity crises), has been the Organization of American States (OAS), particularly its Inter-American Commission of Human Rights, Inter-American Court of Human Rights, and Inter-American Commission of Women (Herz 2008). Along with the OAS Unit for the Promotion of Democracy, the Peace Fund, and the Department of Democratic Sustainability and Special Missions, each of these institutional mechanisms are dedicated to some aspect of conflict resolution, and direct or indirect conflict prevention. In 2001, the OAS established the Inter-American Democratic Charter as a new mechanism to support and strengthen democracy in the hemisphere.

Preventive Diplomacy, Mediation, and Dialogue

Diplomatic initiatives within the region have largely been sufficient to keep border tensions and territorial disputes in check. The OAS, which includes all of the states of the western hemisphere minus Cuba (an issue of considerable debate), has promoted dialogue between disputing parties, sent high-level fact-finding missions and engaged in preventive diplomacy throughout the hemisphere. Although it is not the only institution to exercise these roles, it is often a first recourse for member states.³ The OAS helped to tamp down tensions between Belize-Guatemala (2000-present), Honduras-Nicaragua (1999-2007), El Salvador-Honduras (2003-4), Ecuador and Colombia (2008-present). Sporadic tensions that have militarized the borders between Colombia and neighboring Venezuela and Ecuador over the past five years were largely set to rest following changes in leadership in Colombia, the establishment of numerous bi-national working groups and commissions, and good offices of the OAS and others in Ecuador and Colombia that helped restore diplomatic relations between those two countries. After twelve years of confidence-building measures by the OAS to help facilitate a solution to the longstanding territorial differences between the governments of Belize and Guatemala, a path forward has now been defined and preparations are being made for national referendums to take place in 2013 in both countries with a likely resolution involving the International Court of Justice. Likewise, a century-old border dispute between Nicaragua and Costa Rica that threatened to blow up in 2011 has been turned over for rulings from the International Court of Justice three times since.

Numerous other border disputes heat up periodically and offer potential prevention scenarios. Colombia and Nicaragua have competing territorial claims. Land-locked Bolivia has long demanded that Chile cede access to the Pacific Ocean. Water issues have also been a source of tensions between Uruguay and Argentina. Finally, the long-standing question of ownership of the Malvinas/Falkland Islands continues to plague Argentine-British relations.

Mechanisms such as the Rio Group, or the more recent Union of South American Nations (UNASUR) formed in 2008 with a mandate that includes establishing the region as a “zone of peace”, also figure among the repertoire of regional organizations with the capacity to prevent conflict in the region. UNASUR intervened diplomatically to prevent violence during crises in Bolivia (2008), Honduras (2009), Ecuador (2010), and the conflict between Colombia and Venezuela (2010), and the Rio Group was active in supporting a peaceful solution to the Central American Wars at the end of the last century.

Sub-regional mechanisms appear to have more capacity to resolve conflicts once they break out rather than to prevent them. These mechanisms include the Central American Court of Justice, the Organization of Central American States (ODECA), Central American Integration System (SICA), Caribbean Community (CARICOM), Mercosur, and the Andean Community of Nations.

The United Nations has been no stranger to the LAC region. A United Nations peacekeeping mission (MINUSTAH) has been in Haiti since 1994. The UN played a peacekeeping role in El Salvador through its United Nations Observer Mission in El Salvador (ONUSAL). It sent a personal representative to the Central American Peace Process and supported the establishment of a UN Truth and Reconciliation Commission. Through the UN Observer Group for Central America (ONUCA), the UN monitored compliance with peace accords and DDR programs in the Central American region in the post-war period. In Colombia, the UN Secretary-General lent his good offices briefly to the peace talks that lasted from 1998-2002 in Colombia, and in 2012 both the UN and the OAS (among others) have offered to play a role in future peace talks as might be needed.

The UN, like the OAS, has also engaged in confidence-building measures and dialogue processes meant to prevent the outbreak of violence. Since 2003, the UN Department of Political Affairs has been engaged in a process of dialogue with the different stakeholders in Guyana, where tensions between the India-descent and Afro-descent populations have sometimes resulted in violence. Likewise, the UN is providing good offices to help resolve a long-standing border controversy between Guyana and Venezuela.

Interstate and hybrid mechanisms have also been developed to address particular conflicts or needs in the region. In 2006, at the invitation of the Guatemalan government, the United Nations established the International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG) to investigate illegal security groups and clandestine security organizations in Guatemala. Other countries in the region have expressed interest in replicating this model, though international support has not been forthcoming. Various “Groups of Friends” have supported peace processes in Central America and Colombia.

Many NGOs have also made important contributions to conflict prevention. Since the late 1990s, the Carter Center has been an active player in promoting dialogue to address potential conflict in the region. It created two high-level informal groups for the promotion and protection of democracy—the Council of Presidents and Prime Ministers, and the Friends of the Inter-American Charter—and has been engaged in work to facilitate dialogues on issues of human rights and democracy in Bolivia since 2002, Ecuador since 1998, Nicaragua since 1989, and Venezuela since 1998. For decades, the International Committee of the Red Cross, at the invitation of host governments, has also played a quiet, behind-the-scenes role in relation to the negotiation of peace accords, humanitarian agreements, and access to prisoners. Likewise the International Crisis Group with its network of in-country specialists, has been a key player in highlighting emerging situations of violence, sounding early warnings of risk, and making recommendations for preventing the emergence or escalation of violent crises.

National tools for conflict prevention have also been developed. In this region, the tools and mechanisms for transitional justice, including both amnesties and jurisprudence that challenged amnesties, were first honed. LAC nations have been at the forefront of developing

models for truth and reconciliation commissions and historical memory commissions. They have prosecuted or sought prosecution of human rights violators through criminal trials and lustration. They developed some of the first models for DDR (demilitarization, disarmament, and reintegration), as well as programs for symbolic and material reparations and the restitution of lands.

At the national level, the region has also developed innovative institutional structures for non-violent conflict resolution, including the establishment of ombudsmen (*personeros*), collective writs of habeas corpus (*tutelas*), and constitutional courts to ensure that national laws comply with international obligations. Many countries emerging from dictatorship and civil war enacted a wide range of security, military, judicial, legal, and educational reforms.

At the local level, LAC boasts countless experiences in mediation through facilitated dialogues, constituent assemblies, reconciliation exercises, and local peace councils. In Colombian cities like Sonson, Mogotes, Tarso, and Samaniego, civil society has created constituent assemblies, in order to enable greater participation, accountability, and peaceful coexistence in areas traditionally plagued corruption, mismanagement, cronyism, and violent conflict (Bouvier, 2009). Women, indigenous, church leaders, and Afro-descent communities have long been on the front lines in terms of early warnings and early crisis interventions.

Women and Conflict Prevention in Latin America

The OAS Inter-American Commission of Women, established in 1928 to promote the rights of women, was the first regional body in the world to take on the issue of the human rights of women. It secured approval of the thirty-four OAS member states of the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence Against Women "Convention of Belem do Para" (1994) — the first ever treaty against violence against women, and has created benchmarks and monitoring mechanisms for implementation. More recently, the IACW has generated prevention strategies with integrated approaches that link the issues of HIV and violence against women (IACW, 2012).

Women's rights and gender-based violence are increasingly being included in the human rights discourses and most countries have created ministerial structures to address these issues. Quota laws have been enacted to ensure minimum rates of female political participation in Cabinet-level and elected congressional bodies, and national action plans and gender budgeting practices are being introduced to challenge discriminatory practices of exclusion (Bouvier, 2008).

Women's groups have sought to end and prevent violence throughout the region (Duncan, 2012). In local conflict zones throughout Colombia, women have been in dialogue with the armed groups to release hostages, to prevent displacement of communities, and to allow safe passage of food and medicine through armed blockades. Women's groups there have developed innovative methodologies to create consensus across ethnic, class, regional, and religious borders. NGOs have had some success with campaigns to publicize sexual violence as a weapon of war, and to advocate for laws that ban related practices, but it is still too soon to know if the campaign contributed to reducing sexual violence (Green, 2012).

International norms requiring greater female engagement in all aspects of conflict prevention and resolution have been slow to be implemented in LAC as in other parts of the world. Within Latin America, women negotiate conflict at the local levels, but their engagement in more formal levels has been close to nil. The recent announcement of peace talks between the Colombian government and the Colombian Revolutionary Armed Forces (FARC-EP) for late 2012 will open an opportunity for the Colombian government to put its international commitments into practice.

Conclusions

Despite the increased global attention to preventive diplomacy and mediation, in the context of a global economic crisis, the public perception that Latin America is doing relatively well compared to other regions has meant a dramatic decline in resources and personnel for LAC as a region. In the current economic environment, priority and resources are going to conflict zones such as the Middle East,

Afghanistan, Pakistan, and parts of Africa, where international attention has been historically more sustained.

If we agree that conflict prevention is best engaged before the emergence of conflict, however, then LAC should be the ideal region in which to invest in conflict prevention strategies. This is a hard sell. Approaches that address conflict risks early on are more cost-effective and can save lives, but investing resources before catastrophe strikes requires establishing and monitoring early warning indicators, anticipating and planning for potential responses, and determining protocols for coordinating interventions, all of which require resources and political will that are all too rarely available for violence prevention.

Numerous lessons can be gleaned for Latin America and the Caribbean from global trends in conflict prevention. First, conflict analysis must be the starting point for the design and development of any prevention strategies, and analysis must be revisited throughout implementation of the strategy. The analysis must consider the local, national, and regional contexts, as well as international contexts when appropriate. In Latin America and the Caribbean, the imposition of global prisms of analysis — including counter-insurgency, counter-terrorism, and counter-narcotics — have often generated inappropriate or incomplete diagnoses and led to solutions that addressed symptoms rather than root causes.

Second, the differentiation between long-term structural and short-term crisis adopted by many conflict analysts at the U.S. Institute of Peace and elsewhere, is a useful theoretical construct, but not always helpful when applied to the realities of Latin America, where crisis and structural violence are often intertwined. Historic patterns of exclusion and discrimination underlie much contemporary violence against women and other marginalized populations. Domestic violence and lack of economic opportunities for youth are key drivers for joining the guerrillas, paramilitaries, gangs, and criminal organizations.

Third, effective conflict prevention requires comprehensive, integrated strategies that draw on a wide range of complementary tools and stakeholders. Governments and the international community can be critical to providing visibility, security, and resources for addressing violence and potential violence, but without civil society input in

program design from within the conflict zones themselves, these strategies have relatively little chance of success.

Finally, establishing global norms that favor preventive diplomacy and ensuring that structures for conflict prevention are in place at the national, regional, and international levels are key to advancing an agenda for conflict prevention. In the LAC region, these structures are in place. They must now be maintained, strengthened, and held accountable for the implementation of norms and procedures that allow the effective participation of stakeholders and contribute to more effective conflictive prevention.

NOTES

1. The U.S. Institute of Peace is an independent, bipartisan institution created by the Congress of the United States to contribute to the prevention, management and resolution of international conflicts.
2. In the aggregate, poverty in Latin America and the Caribbean declined from 45 percent to 29 percent in the period from 2002 to 2010, and extreme poverty declined from 28 to 15 percent in the same period. There was a less dramatic decline of inequality in the same period as measured by the Gini coefficient which fell from 57 to 54 points, but Latin America remains the region in the world with the greatest gaps between the rich and poor.
3. The OAS established a Mission to Support the Peace Process in Colombia in 2004 that has played a role in verifying the demobilization of combatants, and has been highly attuned to the problems of recidivism.

BIBLIOGRAPHICS REFERENCES

- Boutros-Ghali, Boutros. (June 17, 1992). "An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping." A/47/277 – S/24111.

- Bouvier, Virginia M., ed. (2009). *Colombia: Building Peace in a Time of War*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press.
- Bouvier, Virginia M. (2008). "Crossing the Lines: Women's Social Mobilization in Latin America." In Anne-Marie Goetz, ed. *Governing Women: Women's Political Effectiveness in Contexts of Democratization and Governance Reform*. New York: Routledge Press.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Violence. (1998). *Preventing Deadly Violence*. New York: Carnegie Corporation.
- Cord, Louise. (2012). "Smart Economics in Latin America and the Caribbean: The Multiplier Effect on Women's Economic Power." https://thedialogue.adobeconnect.com/_a994606385/p8tn72yzj78/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal. Accessed August 31, 2012.
- Costa, Gino. (February 2011). "Citizen Security in Latin America." Latin America Working Group Report, Inter-American Dialogue, <http://thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaEnglishFINAL.PDF>. Accessed August 25, 2012.
- Green, Duncan. (July 5, 2012). "How Can an NGO Campaign against Rape in Armed Conflict? An Inspiring Case Study from Colombia." <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/node/6035>. Accessed September 1, 2012.
- Gushiken, Alfonso, Gino Costa, Carlos Romero and Catherine Privat. (2010). *¿Quiénes son asesinad@s en Lima? ¿Cómo, cuándo y por qué?*, Lima: Ciudad Nuestra.
- Herz, Monica. (2008). "Does the Organisation of American States Matter?" Crisis States Research Center Working Paper, LSE. <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/wp/wpSeries2/WP342.pdf>.
- International Campaign to Ban Landmines (ICBL). (June 18, 2010). "Central America Becomes World's First Landmine-Free Region." <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Library/News-Articles/Work/pr-18June2010>. Accessed August 31, 2012.
- Lund, Michael S. (1996). *Preventing Violent Conflict: A Strategy for Preventive Diplomacy*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press.

- Molzahn, Cory, Viridiana Rios and David A. Shirk. (March 2012). "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2011." *Trans-Border Institute Special Report*, <http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/03/2012-tbi-drugviolence.pdf>. Accessed August 25, 2012.
- National Public Radio. (June 28, 2012). "Violence Targets Women in Mexico, Central America." <http://www.npr.org/2012/06/28/155913655/violence-targets-women-in-mexico-central-america>. Accessed September 1, 2012.
- Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre. (2011). Activity Report 2011. <http://www.internal-displacement.org/>.
- Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Center. (2011). "Internal Displacement in the Americas." Global Overview 2011. [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(htmlInfoFiles\)/7E56E0BD7882D233C12579E400368A6E/\\$file/global-overview-americas-2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(htmlInfoFiles)/7E56E0BD7882D233C12579E400368A6E/$file/global-overview-americas-2011.pdf). Accessed August 31, 2012.
- Organization of American States Inter-American Commission on Women. (2012). "Promoting the Rights of People Living with HIV/AIDS." <http://www.oas.org/en/cim/>. Accessed August 29, 2012.
- Pascoe, B. Lynn [UN Under-Secretary-General for Political Affairs]. (July 26, 2010). "Rediscovering Preventive Diplomacy: A View from the United Nations." http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/peacemaking_prevention.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009-10). Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para America Central, 2009-10. Colombia.
- Pulitzer Center on Crisis Reporting. (June 18, 2012). "Latin America: Mining in Conflict, An Interactive Map." <http://pulitzercenter.org/reporting/latin-america-mining-conflicts-interactive-map-the-new-conquistadors-cbc>. Accessed August 31, 2012.
- "La Responsabilidad de Proteger y su aplicabilidad en America Latina." (January-June 2012). Special edition of *PensamientoPropio*, Vol. 35, no. 17. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2012/05/pp35-web1.pdf>. Accessed August 24, 2012.
- Small Arms Survey. (February 2012). "Femicide: A Global Problem." *Research Notes*, no. 14. <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/img/highlights/Femicide-RN14-fig2.pdf>. Accessed August 25, 2012.

- Themnér, Lotta & Peter Wallensteen. (2012). "Armed Conflict, 1946-2011." *Journal of Peace Research*. Vol. 49(4). http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset/.
- United Nations Department of Political Affairs (UNDPA). (March 2012). "Guidance for Mediators: Addressing Conflict-Related Sexual Violence in Ceasefire and Peace Agreements."
- United Nations General Assembly. (July 2011). "Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution." A/RES/65/283. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_1419.pdf. Accessed August 24, 2012.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). 2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data. Vienna: UNODC, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf. Accessed August 25, 2012.
- United Nations Secretary-General. (Sept. 2011). "Preventive Diplomacy: Delivering Results." http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/preventive_diplomacy/main_preventive. Accessed September 1, 2012.
- United Nations Secretary-General. (2010). "Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolutions 1820 (2008) and 1889 (2009)." (S/2010/604).
- United Nations Secretary-General. (July 18, 2006). "Progress report on the prevention of armed conflict," A/60/891, <http://www.ipu.org/splz-e/unga06/conflict.pdf>. Accessed on August 24, 2012.
- United Nations Secretary-General. (June 2001). "Report on the Prevention of Armed conflict." A/55/985, S/2001/574, A/55/985/Corr.1 and S/2001/574/Corr.1.
- United States Institute of Peace. (2009). "Conflict Prevention—A Strategic Framework." <http://www.usip.org/publications/conflict-prevention-strategic-framework>. Washington, D.C.
- Woocher, Lawrence. (September 2009). "Preventing Violent Conflict: Assessing Progress, Meeting Challenges." *USIP Special Report*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace. <http://www.usip.org/publications/preventing-violent-conflict>. Accessed on August 24, 2012.

World Bank. (2011a). *Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. (2011b). *World Bank Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, D.C.: World Bank. http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000333037_20110602033242. Accessed August 24, 2012.

ABSTRACT

Global Conflict Prevention Mechanisms and their Relevance for Latin America and the Caribbean

This article surveys the nature and context of violent conflict today as well as global conflict prevention tools. It addresses new trends at the United Nations favoring mediation, preventive diplomacy, and increased consideration of gender in peacebuilding, and two tools developed by the United U.S. Institute of Peace. Finally, it assesses conflict risks, prevention mechanisms, and the relevance of global developments for preventing conflicts in the Latin American and Caribbean region.

RESUMEN

Mecanismos mundiales para la prevención de conflictos y su impacto en América Latina y el Caribe

Este artículo estudia la naturaleza y el contexto en el que se desarrollan los conflictos violentos en la actualidad, al igual que las herramientas mundiales de prevención de conflictos. Se analizan las nuevas tendencias en Naciones Unidas que favorecen la mediación, la diplomacia preventiva y una mayor consideración de las cuestiones de género en la construcción de la paz, así como dos herramientas desarrolladas por el Instituto para la Paz de Estados Unidos (USIP). Finalmente, se evalúan los riesgos del conflicto, los mecanismos de

prevención y el impacto de las iniciativas mundiales en la prevención de conflictos en la región de América Latina y el Caribe.

SUMMARIO

Mecanismos mundiais para a prevenção de conflitos e seu impacto na América Latina e no Caribe

Este artigo estuda a natureza e o contexto em que se desenvolvem os conflitos violentos na atualidade, assim como as ferramentas mundiais de prevenção de conflitos. Nele são analisadas as novas tendências nas Nações Unidas que favorecem a mediação, a diplomacia preventiva e uma maior consideração das questões de gênero na construção da paz, assim como duas ferramentas desenvolvidas pelo Instituto para a Paz dos Estados Unidos (USIP). Finalmente, são avaliados os riscos do conflito, os mecanismos de prevenção e o impacto das iniciativas mundiais na prevenção de conflitos na região da América Latina e do Caribe.

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012

Coordinadores:
Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Creating Infrastructures for Peace – Experiences at Three Continents

Paul van Tongeren

"Essentially, the aim should be the creation of a sustainable national infrastructure for peace that allows societies and their governments to resolve conflicts internally and with their own skills, institutions and resources."

Former Secretary-General of the United Nations Kofi Annan¹

Introduction

Most countries lack the capacities and structures to deal adequately with on-going and potential violent conflict. 'Infrastructures for Peace' (I4P) refers to building standing capabilities or infrastructures for peacebuilding and prevention within countries, communities and regions, involving the main stakeholders. Often much focus and resources are given to external organisations and experts in Northern countries, intervening in other countries. With I4P the focus is on building capacities and structures *within* countries, regions and communities.

These peace structures have a real impact: several times in the past two decades they have proven to be effective tools for preventing or reducing violence (South Africa, prior to the elections in 1994; during recent elections in Ghana and Kenya). There is an increasing interest in I4P, which is important because experts expect an increase in violent conflicts.²

The concept of Infrastructures for Peace

The well-known scholar and practitioner John Paul Lederach introduced this concept in his book *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (1997): "*I have a rather modest thesis. I believe that the nature and characteristics of contemporary conflict suggest the need for a set of concepts and approaches that go beyond traditional statist diplomacy. Building peace in today's conflicts calls for long-term commitment to establishing an infrastructure across the levels of society, an infrastructure that empowers the resources of reconciliation from within that society and maximizes the contribution from outside.*"³

Lederach's model included the need for structural transformation. Infrastructure, in his view, is not a rigid structure but a process: a functional network that spans across divisions and levels of society and ensures optimum collaboration between the main stakeholders. "*As such, a platform is responsive to day-to-day issues that arise in the ebb and flow of conflict while it sustains a clear vision of the longer-term change needed in the destructive relational patterns. The creation of such a platform, I would submit, is one of the fundamental building blocks for supporting constructive social change over time.*"

Belgian scientist Luc Reyhler used the concept of 'architecture' or 'infrastructure' for peace to describe a fairly wide variety of coordinated and focussed peacebuilding strategies at all levels of society. His aim is to create a more effective system to prevent violence.⁴

Both terms, infrastructure and architecture, are metaphors. The attraction of the 'architecture' metaphor, as explained by Reyhler, is that an architectural project requires imagination, planning, involving all stakeholders, building blocks for different types of conflicts and effective implementation.

'Infrastructure' conveys the image of extensive networks, that connect sections of a society in various ways and enables productive interaction. Both descriptions embody the ideas of involving main stakeholders in peacebuilding as a joint responsibility of society as a whole and using all available resources, capacities, mechanisms and structures for sustainable peace.

A broad definition of Infrastructures for Peace was drafted at a meeting in Kenya, February 2010. Representatives of governments, political parties, civil society and UN Country Teams from 14 African countries came together in Naivasha and agreed on a definition of I4P as a *"dynamic network of interdependent structures, mechanisms, resources, values and skills which, through dialogue and consultation, contribute to conflict prevention and peacebuilding in a society."*⁵

Another description is more specific: establishing a national infrastructure for peace could include:

- adopting a cooperative, problem-solving approach to conflict, based on dialogue and non-violence, which includes all main stakeholders;
- developing institutional mechanisms, appropriate to each country's culture, which promote and manage this approach at local, district and national levels.⁶

An even shorter description is: institutional capabilities for peacebuilding, prevention and post-war recovery.

In his article *Building National Infrastructures for Peace* Chetan Kumar described many different forms of activities, such as organising a national dialogue; establishing a network of local mediators easing tensions among communities; providing quiet support for national efforts to reach a political agreement on the new draft constitution; assisting with implementing an early warning and response system by governments and CSOs; supporting advocacy campaigns for peace and establishing or strengthening Peace Committees at all levels.⁷

Establishing a Peace Infrastructure can be a complex process and it may take a long time before it is an inclusive, well-functioning peace

infrastructure. It took Kenya 20 years and Ghana 8 years to establish a Peace infrastructure, and in both countries it is still work in progress.

This work has been advanced and expanded in many countries by the invaluable work of the UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR).

In some countries governments have established a Ministry of Peace⁸; in other countries Local Peace Committees have been set up by civil society, without government involvement in the beginning. The Wajir Peace and Development Committee in Kenya is a well-known example in this respect (see chapter 6). The process towards an I4P in the case of Kenya started informally, at district level, but gained momentum and became a national policy. This process took twenty years. A similar process took place in Ghana, involving some eight years. Despite these successful examples, there is a real danger that a Ministry or even a newly created Ministry of Peace in the end will be not use the great potential of other stakeholders, but will try to implement peacebuilding from above.

There is an enormous diversity of activities, tools, mechanisms and structures related to Infrastructures for Peace, as well as the number of options on how to involve governments.⁹

Nicaragua and Ghana

Nicaragua

In *Building Peace*, Lederach describes peace commissions and elaborates on Nicaragua in the late 1980s.¹⁰ Throughout the 1980s, multiple internal wars raged in Central America. This tragic period was formally ended with the Central American peace accord, signed in Guatemala by five countries (1987). The Nicaraguan government moved quickly to set up a national peace commission, region-specific commissions and a network of local commissions.

In fact, two independent systems of peace commissions were established. In the south of Nicaragua, religious leaders joined

forces at the peak of the war to negotiate conflict-free zones, forming small commissions of local residents to foster dialogue between the Sandinista government and contra rebels at the community level. Their original mission was to document and investigate human rights violations. Over time, it came to include all sorts of intra-community disputes, land conflicts and crime. By 1990, sixty commissions had arisen. The model for this conciliation effort was that of an insider-partial mediation effort, involving intermediaries from within the conflict who as individuals enjoyed the trust and confidence of one side, but who as team provided balance in their mediation work.

The second type of peace commission, as a component of the regional peace settlement, was the International support and Verification Commission (CIAV) of the Organisation of American States, which started work in 1990. It was originally charged with overseeing the demobilisation of over 22,000 contra combatants in the northern and western regions of the country. By 1995, the CIAV supported the creation of 96 peace commissions working on mediation, verification of human rights protections, promotion of human rights and facilitation of community projects. The peace commissions permitted an unprecedented space for dialogue in which citizens could safely express their views.

Ghana

Ghana has had a stable and democratic government since 1992, but is burdened with a troubled past of military coups and dictatorial rule. At the surface, present Ghana is peaceful.¹¹ A study commissioned by the Ministry of Interior however identified several conflict factors, including chieftancy, civil and labour unrest, inter/intra-political party conflicts, land-, religion-, ethnic/identity conflicts, minerals and economic resources. One of those conflicts, the Konkomba-Nanumba war in 1994-1995, left 5,000 people dead. Another serious conflict erupted in 2002 in the northern region. The government of Ghana feared that these

events might derail upcoming elections. The regional government established the Northern Region Peace Advisory Council in 2004 as a mediation and conflict resolution mechanism. In 2006 the government decided to establish a National Architecture for Peace, with a National Peace Council, Regional Peace Councils and District Peace Councils. In March 2011 the National Peace Council Bill was unanimously adopted by Parliament.¹²

Rationale of I4P

The world is not becoming a safer and more secure place. The opposite seems to happen.

Violent conflict has emerged as a central obstacle to the attainment of equitable and sustainable development. According to the World Bank, some 1.5 billion people live in fragile and conflict affected contexts in some 90 countries. Many of these are caught in what could be referred to as a ‘violence trap’.¹³

New, dynamic developments, like the Arab Spring, increase instability. There is also a growing trend that elections become more contested and violent, as happened in DRC, Nigeria, Ivory Coast and Kenya. Elections become triggers for dormant, unsolved conflicts. Because the root causes of injustice, lack of security and deep grievances are not addressed, those feelings and resentments flare up during elections. A region like West Africa counted several civil wars in the nineties and the beginning of this century. For some time there was a development towards more stability, but that has now stopped or is being reversed: countries like Ivory Coast, Mali, Nigeria have begun to show a pattern of more violent conflicts in recent years.

Many countries have a huge potential for violent conflict, but lack adequate analysis, mechanisms and structures to deal with this. The usual government response is to reinforce law and order. In many (parts of) countries, however, government is not providing security and justice for its citizens, or groups of them. Many governments are fragile or highly polarized. Interethnic tensions are rising, societies are

becoming more divided on core issues and politics becomes involved with gangs and criminality.

Experts expect an increase in conflicts on competition for scarce resources, added to existing grievances between groups. *"As a result of the economic downturn, climate change and the growing depletion of resources, from arable land to water to oil, disputes within and between States may become more common in the future."*¹⁴

Outside intervention to address a violent conflict in a country has become more complicated and obsolete. Instead of intervening in countries we'd better assist them to build their own capacities in preventing and solving conflicts. As former SGUN Kofi Annan described it in his 2006 Review report on Conflict Prevention: *"Essentially, the aim should be the creation of a sustainable national infrastructure for peace."*¹⁵ During the recent two decades it has been shown that this approach is fruitful. South Africa successfully pioneered a peace structure during the years preceding elections in 1994, building mechanisms at local, and regional levels that effectively stopped the escalation of violence. In Ghana and Kenya the existence of Peace Committees has reduced or prevented violence during elections. Additionally, investing in Peace Infrastructures is highly cost-effective.

Components of I4P

The concept of Infrastructures for Peace is relatively new. There is no agreed definition of I4P; descriptions are sometimes very broad. That means that it is not easy to identify its different components but the policy documents of two pioneering countries, Ghana and Kenya, are helpful. Both have developed an I4P in a very solid and inclusive process over a period of between ten and twenty years. In 2011, Ghana institutionalised its Peace Architecture in the National Peace Council Act. In 2001, Kenya established a Steering Committee on Peacebuilding and Conflict Management and after many consultations produced a *Final version of National Policy on Peacebuilding and Conflict Management* (December 2011).¹⁶ From these two policy documents we can learn more about the main components, the pillars under the Infrastructures for Peace.

Peace Committees. It is very important to have a peace structure at all levels, national, district and local. These committees consist in general of highly respected persons who are capable of bridging political divides and possess competence, knowledge and experience in matters of conflict transformation and peace (in some cases, it might be appropriate to have representatives from opposing parties within the peace committees). The work of the Peace Committees has to be guided by bipartisanship and independence. Their main objectives are violence reduction, promoting dialogue, problem solving, community building and reconciliation.

A **National Peacebuilding Platform or Forum** will be a platform of the main stakeholders in peacebuilding, for consultation and cooperation.

Conflict Analysis and Early Warning & Response System. Crucial is a thorough conflict analysis and follow-up program how to deal with the different conflicts and set up an Early Warning & Response system.

A **Peace Building Support Unit** will be established at the government, often the Ministry of Interior. This Unit will develop the overall government policy on peacebuilding together with the National Peace Committee and Platform and implement it.

A **Bill on Infrastructures for Peace** will be the result of an intensive process of consulting the main stakeholders, at all levels.

Building national capacities for peace. The aim is to increase the capacity of peacebuilding institutions of government, departments, peace committees and others, including CSO groups. Broad based skills training will be offered to functionaries, public servants or members of civil society in peacebuilding, including conflict analysis, conflict early warning and response, conflict resolution and supporting dialogue processes.

Involvement of insider mediators. The development and application of national and local capacities requires sustained accompaniment, where specialists assist their counterparts in overcoming initial suspicion and hostility by developing relations of trust and then impart skills for negotiation and mediation. Strengthening the role of insider mediators is very important; Peace and Development advisors from UNDP can play those roles as well.

Traditional perspectives on conflict resolution. Traditional perspectives, understanding and solutions to conflict will be offered and strengthened.

Promotion of a shared vision of society and a culture of peace. Common values and a shared vision of society will be promoted and policies and structures established to implement them. Values of reconciliation, tolerance, trust and confidence building, mediation and dialogue as responses to conflict will be highlighted.

Peace Education and the celebration of the International Day of Peace, September 21st, will be part of such an overall policy.

Budget. Peacebuilding and conflict management intervention strategies require long-term funding by governments, donors, NGOs and communities.

Establishing, implementing and monitoring an Infrastructure for Peace. In the initial phase of establishing an infrastructure, main stakeholders will be consulted: government and non-state actors and different sectors of society at the national, district and local level. Analysing the root causes of conflict in a country shall be a participatory and inclusive effort. When such a policy has been approved, it has to be operationalized and regular assessments have to be executed.

These components are not a straitjacket, but possible pillars of a national infrastructure for peace. It is essential that each process, structure and mechanism is authentic and designed by the stakeholders themselves or in close collaboration with the main stakeholders.

Kenya, Colombia and the Philippines

Kenya

*National Policy on Peacebuilding and Conflict Management
Final version, December 2011.*¹⁷

Chapter Five: Pillars of the policy.

The policy has six key pillars that are critical to the achievement of the overall goal. It underscores the need for conflict sensitive planning and programming at all levels of regional, sub-regional, national and community development. These pillars are:

- Institutional Framework
- Capacity Building
- Conflict Prevention
- Mediation and Preventive Diplomacy
- Traditional Conflict Prevention and Mitigation
- Post-Conflict Recovery and Stabilisation.

Chapter Six: Institutional framework

- The Ministry of State for Provincial Administration and Internal Security, envisaged as the Parent Ministry, shall in collaboration with other Stakeholders, develop a framework for the implementation of this policy. The envisaged framework will provide for the establishment of a collaborative mechanism to operationalize this policy pending the establishment of the NPC. In addition, the framework will provide for capacity building and financing mechanisms.

- The National Peace Council
- The Council Secretariat
- County Peace Secretariat
- Local Peace Committees
- Stakeholders' Peace Fora
- The Legal framework
- Funding for the Peace Infrastructure
- Monitoring and Evaluation
- Policy review

Colombia

Colombia has a history of four decades of internal armed conflict.¹⁸ Especially the last fifteen years experience has grown with some components of Infrastructures for Peace: Local Peace Committees, large Peace constituencies, a National Peace Council and a High Commissioner for Peace and Reintegration.

LPCs, Peace Communities, Peace Laboratories, Zones of Peace are (or have been) flourishing in some of the most vulnerable conflict zones. The main objective of most LPCs is that local communities declare themselves a zone of peace to obtain protection from the surrounding violence. Many organised themselves into associations of peace communities to obtain more bargaining power with the armed actors.

Most LPCs established institutions to ensure maximum participation in decision making, a 'Constituent Assembly', open general assemblies or Municipal Forums for all members of the community. Working committees met every month, on specific issues, with representatives of unions, the church, youth & women organisations, etc. Such forums started to conduct diagnostic assessments to determine the causes of violence and poverty in each community, and to draw up a development and peace plan for the community. At national level, 4,000 Colombians gathered in 1998, one week before the inauguration of president-elect Pastrana (who had promised to negotiate peace with guerrilla groups) and held a Permanent Assembly of Civil Society for Peace.

In 1998, peace negotiations started between rebel forces and the government. A National Peace Council was set up including government and CSO representatives. The government never involved CSOs in the peace negotiations and the NPC did not make significant progress towards peace.

President Pastrana's successor Uribe recognised the paramilitary unit United Self-Defence Forces, AUC as a political entity

and negotiated with them a demobilisation process. To oversee this process and develop reintegration programmes, a High Commissioner for Peace and Reintegration was established by the President's office and regional offices were created as well. Up to 2008 almost 47,000 persons handed in their weapons.

Lessons learned

Virginia Bouvier concluded in *Colombia: Building Peace in a Time of War* that greater participation of civil society in various aspects of peacemaking and peacebuilding ensures greater buy-in at the local level and leads to a more durable peace. Peace initiatives such as the peace and development programs focus directly on development and human needs as prerequisites for peace. This combination of peace and development goals seems to hold promise. Some suggest that underutilised institutional structures such as the National Peace Council could be an effective mechanism for channelling civil society participation.

The Philippines

In 1986, the People Power Revolution in the Philippines led to the fall of the Marcos dictatorship. The new government initiated peace talks with existing rebel forces in the country. The Office of the Peace Commissioner was established under the Office of the President. Under president Ramos, the post of Presidential Adviser on the Peace Process (PAPP) with Cabinet rank was created and charged with the management of the comprehensive peace process and assisted by a fulltime secretariat (OPAPP). The government established Government Peace Negotiating panels for negotiations with the different rebel groups. OPAPP is only a national body; there is no regional peace structure.¹⁹

An Independent Peace Structure

As described earlier, Infrastructures for Peace is a broad concept with many modalities, ranging from I4P with a national mandate to informal

Local Peace Committees, independent from the government. In Kenya and Ghana bottom-up processes developed in remote, poor regions; pioneering Regional Peace Committees were created and succeeded in attracting the interest of their governments. Examples of I4P with government leadership can be found in Costa Rica, Peru and Nepal.

Costa Rica, Peru and Nepal

Costa Rica

In 1997, a law for the Alternative Resolution of Conflicts and Promotion of Peace was passed. This law requires peace education in every school. In September 2009, the Costa Rican legislature passed a law changing the name of the country's Justice ministry to the Ministry of Justice and Peace. The new Ministry is working with non-profit organizations to implement a national plan for peace promotion, which includes installing mediation programs in schools all over the country and organising Peace Festivals. Communities are invited to a public place, where peace messages are delivered and a social network is set up to help prevent crime and promote social peace. There is a National Council for Security and Social Peace, in which high government authorities work towards promoting security and peace as a national policy.

Peru

Peru is still in the midst of a reconciliation process after the bloody civil war that took place among rural indigenous communities during the 1980s. It also faces a resurgence of the armed guerrilla and increased violence due to conflicts resulting from the exploitation and distribution of natural resources. In 1993, the Ombudsperson Office was established as an autonomous public institution that would defend human rights and promote mediation and conciliation initiatives. In 2008 the government launched a program, in order to lay the groundwork for a Decentralized National System

for Prevention and Constructive Conflict Management and Transformation. It was led by the Council of Ministers (PREVCON), funded by international cooperation; the funds were administered by the UNDP. The central goal was to institutionalise dialogue and peaceful mechanisms for channelling social demands timely and through democratic institutions. The program developed a decentralised approach for building capacities at regional and local level, involving public sector officers and civil society leaders. In October 2012, its profile and name were once more changed: it is now called the National Office of Dialogue and Sustainability (ONDS).

As conflicts in the country increased, each successive prime minister emphasised different approaches within the Conflict Management Unit with either more focus on dialogue and trust building or more on the use of force and detention of opposition leaders. Government and CSOs had widely varying relationships, ranging from ‘partners’ to ‘opponent’. Most observers feel the program helped in the creation of broader capacity building throughout the country, although inconsistencies in government approaches reduced its impact.²⁰

Nepal

The root causes of the conflict in Nepal included feudalism, exclusion of minorities, weak governance and government neglect. The conflict was partly a rural revolt against perceived discrimination and neglect. In 2005 it was decided to establish Local Peace Councils (LPCs), but the implementation was difficult and became contested. The then ruling party, the Nepali Congress, lacked the political will to establish the envisaged High Level Peace Commission as agreed in the Comprehensive Peace Agreement of 2006.

The government decided to create a Ministry of Peace and Reconstruction in 2007. Some questioned the independence

of the LPCs when they became closely linked with and reliant upon this Ministry, which was run by the Maoist Party at the time. There was reluctance to establish joint multiparty control over the peace architecture. LPCs were established by order from the central government, without the needed local consultations. Some LPCs did function but most failed, due to their lack of local weight and legitimacy.²¹

When Peace structures are designed, one option is to establish them within the government as was done in the examples above. Advantages maybe the weight of a government ministry, department or Peace Secretariat, or indeed good coordination with other ministries, especially on issues of security and justice.

Disadvantages maybe government dominance, with other stakeholders like civil society taking second place. Also, a more bureaucratic approach is a real danger. If there is a lot of polarization between or within government and political parties, the Ministry of Peace maybe partisan and less able to fulfil a bridge-building function. The amount of expertise and capacity recruited from outside (e.g. the community of peacebuilders) may be outweighed by that recruited from within the government. Experience has learned also that governments tend to steer the process in a top-down manner. Also, when a government is weak or corrupt, the peace structure it dominates is doomed to fail.

The Nepal case clearly demonstrates the risks when political parties or the government wants to steer the Peace Infrastructure without (much) consultation. This may kill the legitimacy of the Peace structure and paralyse it.

The other option is a (semi-) independent Peace Infrastructure, as was the case in Ghana and Kenya. Article 30 of the National Peace Council Actor Ghana (2011) states clearly: "*Independence of the Council: Except as provided in the Constitution, the Council shall not be subject to the direction or control of any person or authority in the performance of its functions.*"

Such a policy will be informed by one of the guiding principles of I4P, which is that the main stakeholders must be involved. The government will always play a crucial role in deciding on the mandate it will give to the Peace Infrastructure, in drafting a Policy Paper or a Bill, in deciding on the composition of the Peace Council, etc. By organising consultations with civil society, by asking for nominations for Peace Committee-members and/or by giving respected civil society leaders a prominent role in a National Peace Committee, governments can aim for equal positions of different stakeholders. In Ghana, the National Peace Council consists of thirteen Eminent Persons: eight representatives of religious bodies, other persons nominated by the president, identifiable groups and one representative of the National House of Chiefs.

With an independent peace infrastructure, expertise in peacebuilding, mediation and other capacities can be used more fully. With a government institution, there is a greater possibility for political appointments; civil servants may come from within the government bureaucracy rather than from outside, selected on their peacebuilding capacities. In many countries, politics and government have less legitimacy as compared to respected civil society leaders. Where the need for peace infrastructures and the potential for violent conflict is greater, the ineffectiveness of governments may sometimes be great as well – by its weakness, corruption or not delivering security and justice.

An independent Peace structure maybe more flexible and less expensive. The NPC in Ghana has its own Secretariat, while the Ministry of the Interior –which is in charge of peacebuilding and security – has a small Peacebuilding Support Unit.

The challenge is to find the right balance between independence and a government-steered body. Peacebuilding is an inclusive effort and involves the main stakeholders as equal partners. Too much independence and the government feels too distant with the added risk of having no weight or legitimacy; too little independence and the role of the various stakeholders apart from the government risks being diminished.

Why would a government give a mandate to a semi-independent Peace Infrastructure? It could be because not addressing the underlying roots for violent conflict may cause dormant tensions to flare up and escalate,

for instance during elections. This can ruin the whole social fabric and also undermine the positions of the ruling elite. Working with main stakeholders, for the sake of sustainable peace, may facilitate a climate of stability and may give the ruling government more legitimacy, increase donor funding and foreign investments.²²

The type of Peace Infrastructure established in Ghana and Kenya is focussed on soft power, on bridge building, confidence building, mediation. Dealing with security and other power issues is still in the hands of the government. Governments that do not consider the wisdom of organising an inclusive and participatory peace structure, may do so at their peril.²³ After all, recent years have not been free from electoral violence.

Informal Local Peace Committees

In the international debate most attention is focussed on I4P with a national mandate. This makes sense, because such an I4P will have more impact and legitimacy. However, quite a lot of countries have weak/ fragile/collapsing governments or authoritarian regimes, which are not interested in such peace structures. What can people do when their national government will not support them in their pursuit of peacebuilding? The answer, in many countries, has been to create informal Local Peace Committees (LPCs).²⁴

LPCs is a generic name for committees or other structures formed at the level of a district, municipality, town or village with the aim to encourage and facilitate joint, inclusive peacemaking and peacebuilding. They often fulfil a useful function in opening a dialogue in a divided community, solving community conflicts and protecting their communities from violence.

What is known about the LPCs' impact? Can they have a role without support of the national government? What hampers them most? And could a bottom-up strategy work in which such LPCs gradually start receiving more support from the regional government and finally get a mandate and support from the national government? Let's learn from some recent experiences.

1. *South Sudan: the Collaborative in South Kordofan*²⁵

The Collaborative is a network of local peace activists from Sudan and South Sudan, who have continued to coordinate efforts across the new border. Formed in 2008, the Collaborative has built up twelve peace committees in South Kordofan (Sudan, where the Nuba Mountains are) and Unity State (South Sudan). The Peace Committees are trained to analyse conflict and find locally-led solutions, supported by a Rapid Response Fund (RRF) controlled by the Collaborative where necessary. In most cases the RRF is not needed and costs are covered by community contributions. The Collaborative is partner of the UK-based NGO Peace Direct. For three years, the Collaborative has been working with communities to identify and train local peace activists and coordinate them into a more effective network. As the Peace Committees are entirely voluntary, there is self-selection process, which identifies those people most committed to peacebuilding.

The Peace Committees aim to respond quickly to conflicts, prevent smaller conflicts from escalating and to help communities resist any pressure to become involved in the conflict. In most cases the Peace Committees –with over 70 members– have been supported by the local administration, traditional leaders and even the security forces.

The Peace Committees respond appropriately to the conflicts and according to a recent evaluation:

- in 57 per cent of Peace Committee interventions, communities that previously fought alongside one of the parties, now have chosen not to;
- in 80 per cent of interventions where violence had occurred, no repeated violence has been reported;
- in 94 per cent of interventions, the conflict appears to have been resolved or partially resolved (in 6 per cent of cases the interventions appear to have failed).

Communities in which the Peace Committees are based have mostly been able to resist fighting. The Peace Committees have intervened in over 65 conflicts in three years at the cost of \$170,000 per year to run the project. Clearly, the benefits outweigh the costs.

2. *Colombia: Local Peace Communities*²⁶

There have been hundreds of LPCs in Colombia, mostly between 1998 and 2002 (see chapter 4). Objectives were to get protection from the surrounding violence, but also to establish participatory democracy and encourage local development. Often CSO leaders started such a process, but also mayors or local administration took the initiative.

Many LPCs started at the end of the 1990s, when peace negotiations started under president Pastrana. The Bogota-based peace organisation REDEPAZ – a network of mostly local and regional peace initiatives – began a project in 1998 to help establish and support new and existing local peace communities (calling it One Hundred Municipalities for Peace). Four years later the project came to an end and was replaced by one that sought to develop local democracy. Under Pastrana's successor president Uribe, government policy changed to a military solution of the 'terrorist problem' and peace communities became targets for the security forces.

The success of LPCs is connected to the degree of involvement by all the community's various groups and sectors. Contributing to its success is also the relationship LPCs establish with existing local power and governance structures (without becoming too dependent). Many LPCs managed to establish (temporarily) increased security. They empowered their members and local civil society. In the absence of strong leadership for peace at the national level, local and regional initiatives were temporarily filling a gap, with some limited success.

3. *DRC: Centre Resolution Conflicts (CRC) and LPCs*²⁷

Centre Resolution Conflicts (CRC) is a Congolese NGO, working in the eastern DRC province of North Kivu. It was founded in 1993. The UK NGO Peace Direct started a relationship with CRC in 2004. CRC has developed from an organisation focussed on training displaced people to peacefully coexist with members of other tribes into an organisation whose mediation skills are called upon by local communities, international NGOs, multilaterals and local government officials right across North Kivu. CRC is now a member of the UNOCHA protection cluster in the region.

CRC is known for its successful community-led disarmament, demobilisation and reintegration work in DRC. It has persuaded ex-combatants to leave the bush - and communities to accept them back. In addition, CRC has educated and assisted 20,000 people across two provinces, by helping 14,400 displaced persons to return safely home, rescuing 650 child soldiers and mobilising former enemies to resolve conflicts via mediation and negotiation. Much of CRC's success is based on its ability to engage with armed actors (including rebel groups) and to negotiate the protection of their communities from violence.

Local Committees for Peace are created by CRC. They are non-partisan, a-political frameworks for consultation and analysis, reflection and action of grassroots communities around issues of reconciliation, security and participation in the management of public affairs. Since its inception CRC has set up dozens of Local Peace Committees. Some 20 Peace Committees have evolved into very active Task Forces.

4. *Uganda: Peace Committees in the Karamoja region*²⁸

In Uganda, Peace Committees exist in the Karamoja and Acholi regions in the North. Their role is to prevent and resolve conflicts, assess the situation in the field and report or respond to an impending outbreak of violent conflict. They also follow up and recover stolen/raided livestock. One insider reports from interviews with the police and community members that cattle raids have reduced, although cattle theft still occurs. However, road ambushes were reported ceased and a level of peace is returning to Karamoja.

5. *Kenya: the Wajir Peace and Development Committee*²⁹

We will describe the example of the Wajir Peace and Development Committee in Kenya in some more detail, because of its relevance. During the early 1990s a highly destructive cycle of violent conflict raged in the district of Wajir in the Northeast region between different clans of Kenyan Somalis, leading to 1,213 deaths over a period of 4 years. The violent conflict had its roots in the centuries' old custom of livestock raiding by pastoralist groups. The situation became more violent because of an influx of refugees from neighbouring Somalia

and Ethiopia, increasing aridity, the ready availability of small arms and the very weak presence of government in the district, resulting in the failure of state institutions to regulate conflict and provide security (Ibrahim and Jenner, 1998).

In 1993 a group of women met at the market place and started a discussion on ways to stop the violence. This resulted in a process of peacemaking that is impressive by all accounts. The process basically entailed the formation of a group of civil society actors working together to sensitize the population to the need for peace. They engaged the elders of the different clans and set up a mediation process. After several meetings, the elders agreed to sign a code of conduct, which effectively stopped the violence. In this process civil society actors worked with representatives of formal authority, particularly the District Commissioner and Member of Parliament, but on a voluntary basis.

The initiative was home-grown and locally owned. It was soon realized that the LPC would need some form of formalization to provide coordination to all peacebuilding activities. It was decided to integrate the peace initiatives into one structure that would bring government, NGOs and citizen groups together. This was done in May 1995, when the Wajir Peace and Development Committee was formed, with the District Commissioner as chairperson. Members included the heads of all government departments, representatives of the various peace groups, religious leaders, NGO representatives, traditional chiefs and security officers.

The success of the Wajir Peace and Development Committee in bringing peace to the district soon led to the spread of the model to other districts. International donors, NGOs and the National Council of Churches became involved in facilitating and supporting the establishment of local peace committees. In 2001 the government established the National Steering Committee on Peacebuilding and Conflict Management with the objective to formulate a national policy on conflict management and to provide coordination to various peacebuilding initiatives, including the local peace committees.

Much of the success of the Wajir Peace and Development Committee was due to its ability to engage both traditional leadership and

government and to facilitate greater government responsiveness to the needs of the population.

In the aftermath of the post-election violence that wracked Kenya in late 2007/early 2008, the National Accord and Reconciliation Act of 2008 recommended the establishment of District Peace Committees in all districts, with priority given to the Rift Valley where most of the violence had taken place. During this outburst of violence the Northeastern region was quiet and stable. The infrastructure for peace that has been formalized by the National Accord and Reconciliation Act therefore acknowledged the impact that local peacebuilding had thus far and sought to build on it.

The example of the Wajir Peace and Development Committee is a clear example of how a

bottom-up approach can work and influence and inspire national policies. In Kenya, it took ten years, before the government established the National Steering Committee on Peacebuilding and Conflict Management. A similar bottom-up process led to the National Peace Council Act in 2011 in Ghana.

6. *Some general remarks on LPCs*

- The work of LPCs is hardly documented; it is very difficult to collect hard data on LPCs.
- Most LPCs were established locally because the local community felt threatened, violence increased, justice and development failed.
- Most LPCs were established by local communities, but they tend to involve representatives of local government.
- LPCs have the potential to influence their local situation, but often not the broader environment. When mass violence escalates, as in DRC, Colombia and Afghanistan, LPCs cannot control the situation anymore. If the broader environment becomes very polarized or violent, they will be gravely affected. If there is no legal and policy framework, the work of LPCs cannot be secured.

Overall, the LPCs' main impact was that they

- solved community problems
- increased local security
- empowered its members
- developed some countervailing power to local government or found ways to cooperate.

Peaceful Elections and I4P

Elections can be an entry-point for starting a national debate on the need for Infrastructures for Peace.³⁰ *"Elections are a major catalyst for democratic change but have an intrinsically conflictual nature. Elections make deeply rooted social conflicts more visible and thus have great potential for triggering violence. If such violence is ignited by the electoral process, or perceived to have been, the effects may have grave implications for human rights and local economies, and may create an inherent distrust in the credibility of democracy."*³¹

Elections are structured processes of competition for control of political power. In many countries, a key challenge to the governance and political process is that electoral competitions are a zero-sum game: the winner takes all. Election to public office offers livelihoods and privileges not just for the elected leaders, but also their party supporters, family, clan or ethnic group. Because of the consequences of electoral defeat the incentives to resort to electoral fraud and violence are high. Elections may also make deeply rooted social conflicts visible and provide the opportunity for people to express other grievances.

Following violent elections in Kenya in 2007 and in Cote d'Ivoire in 2010, the international community, national governments and civil society actors are becoming increasingly aware of the need to place a greater emphasis on prevention of electoral violence. The support has so far mainly focussed on strengthening Electoral Management Bodies (EMBs), voter registration and electoral monitoring, but this is changing. IDEA has developed a 'three layered approach' for prevention and mitigation of election-related violence: Improved Electoral Management and Justice, Improved Electoral Security and

Improved Infrastructures for Peace.³² This broader approach is much needed and promising.

Some points are of great value in preparing for peaceful elections, and maybe part of an I4P-policy as well:

- *Start early.* Analysis, planning and measures for the prevention of electoral violence should begin two years or more before elections. The political context 12 to 24 months before an election is often more amenable to peaceful management than the political climate just before elections.
- *Effective, early and joint analysis is critical. Scenario planning can help.* Many of the factors which may contribute to electoral violence in a community/country can be identified months or years in advance. Root causes which give rise to grievances and triggers which may lead to the outbreak of violence can be mapped, identified and addressed/prepared ahead of time.
- *Use a governance and electoral cycle approach.* Elections are not separate from the broader context of politics and governance. In many countries, elections for different offices (president, parliament, local government) may also take place at different times. Preparations for one election can have benefits for the next.
- *Develop national strategies.* Such national strategies are helpful and should include all relevant ministries and state and non-state actors with mandates for elections, peacebuilding or dealing with possible violence.³³

Many countries have a conflict potential that is not addressed. Elections trigger often those grievances. Broad and more semi-permanent preventing electoral violence programs are needed. This means for the electoral assistance community to include such broader programs in their planning and to analyse the potential for I4P in the planning in their country. The I4Pcommunity should dedicate special attention in their work towards the organising of peaceful elections.

Does I4P work?

We will describe in more detail in this chapter how Peace Infrastructures in practice have worked and prevented or reduced violence. Not all cases are thoroughly documented; more research is needed to document and assess how and when I4P works.

In Kenya and in Ghana, Regional Peace Committees worked so well that national governments spread the model. Here we will describe these examples in more detail, because the broad consultation processes of main stakeholders are key to the concept of I4P.

Ghana

In Ghana, 23 violent conflicts were recorded in three northern regions between 1980 and 2002. Many community-based and inter-ethnic conflicts were intractable, because of a failing justice system; many court cases were not resolved. When violence first erupted, the government approach suppressed violence by using force. It then appointed a Commission of Inquiry that allocated blame and often ignored the commission's recommended sanctions.

This approach led to more conflict. It is estimated that up to 5,000 people died as a result of the Konkomba-Nanumba conflict in 1994. The 1994 conflict involved seven ethnic groups. After this eruption, NGOs initiated a different approach by integrating peacebuilding and development work. The thinking was that once communities owned the process of finding mutually acceptable solutions to problems that divided them, development programs could become sustainable. In summary, civil society sought to uncover the deeper sources of conflict and to focus on dialogue, deeper mutual understanding, joint problem-solving and reconciliation.

NGOs formed a working group called the Inter-NGO Consortium. They organised and facilitated a series of peace and reconciliation consultations and workshops among the warring ethnic groups. After negotiations, the delegates agreed to a draft document, which was taken by the delegates to their respective communities for extensive consultations. After four weeks, the delegates returned. Amendments were incorporated in the draft agreement and the Kumasi Accord on Peace and Reconciliation was signed March 1996.

When in 2002 another eruption of violence within the Dagombas led to the slaying of the King of Dagbon and many of his elders, this threatened to destabilise the whole region; it would feature as a major campaign issue during the elections. The regional government remembered the innovative approach to solving the Konkomba-Nanumba conflict. In 2004 it established the Northern Region Peace Advisory Council as a mediation and conflict resolution mechanism to deal with the issues of trust among the factions. With the success of the Northern region Peace Advisory Council, the government decided to explore the possibility and relevance of extending the peace council concept to the rest of the country.³⁴

The national government sought technical assistance from the United Nations to assist it in designing and implementing a range of activities to build confidence among the factions, create spaces for dialogue between the traditional, business and other elite and build capacity within the leadership of the factions on negotiation and consensus formation. After a process of consultations, a 'roadmap to peace' was signed by the chiefs in Kumasi in March 2006. The outcome of those consultations was a 'national architecture for peace'. The key body of this infrastructure was the National Peace Council.

In December 2008, chieftancy-related conflicts in parts of the country and the discovery of oil led to new tensions as the country approached national elections and the prospects for violence increased. When the elections were held, the narrowest of margins – 50,000 votes – separated the winner from the loser. With tension rising, the National Peace Council helped mediate a peaceful political transition. Emmanuel Bombande from Ghana, founder of the West Africa Network for Peacebuilding (WANEP), concluded: *"When it mattered most in an extremely difficult moment during Ghana's elections in 2008, the National Peace Council was there to save Ghana."*³⁵

Kenya

In Kenya, the success of the Wajir Peace and Development Committee led to the spread of this concept to other districts in the north-eastern part of Kenya. In 2001, the National Steering Committee on Peacebuilding and Conflict Management was established.

The elections of December 2007 in Kenya were peaceful, but resulted in post-election violence that left some 1,300 people dead and 300,000 displaced. In districts where District Peace Committees had been established, less violence took place than in districts without DPCs. Because of these successes, the government decided to establish DPCs in all 50 districts.

In 2010, a constitutional referendum was held, without any substantial violence. Ahead of the referendum, UNDP provided discreet support for successful national efforts to reach a political agreement on the new draft constitution. It also helped government and civil society implement an early warning and response system (the Uwiano Platform) that prevented more than one hundred incidents of potential violence in the volatile Rift valley alone. Local peace committees were strengthened in all of the country's districts and played a critical role during the referendum.³⁶

South Africa³⁷

The transition from apartheid South Africa and an emerging democracy was served by a well-developed peace architecture; local peace committees were the main structure that prevented or reduced violence. These committees operated between 1991 and 1994 and were terminated following the successful national elections of April 1994. The pioneering nature of South Africa's peace committees drew the attention of other countries as a model that might be copied. Ball estimates that "*... the peace committee concept is transferable, but the precise form such committees assume should be developed locally*".

South African local peace committees were a product of its National Peace Accord (NPA), signed in September 1991 between the main protagonists in the conflict. Twenty-seven South African parties and institutions signed the NPA, including the government, most political parties, major liberation movements, business, churches and others. The main reason for establishing the NPA was to respond to the country's escalating violence that had killed more than 6,000 people between 1985 and 1990. The National Peace Accord was not a peace agreement in the strict sense of the word; it was essentially a code of conduct that bound the signatories to a set of mutually agreed ground rules. The peace architecture consisted of:

- A National Peace Committee with representatives of all signatories;
- Regional Peace Committees in all 11 regions of the country;
- Local Peace Committees in all affected areas;
- A National Peace Secretariat to establish and coordinate regional and local peace committees.

The main tasks of LPCs were to:

- create trust and reconciliation between community leaders, including the police and army;
- prevent violence and intimidation;
- resolve disputes that could lead to public violence.

Several studies (especially Ball and Spies, 1998) have assessed the impact of LPCs. Some observations are:

- the LPCs contributed towards containing the spiral of violence—despite the fact that the number of violent deaths increased during the lifetime of the LPCs.
- LPCs facilitated local dialogue and (for the first time) assemblies of stakeholders made up of all relevant categories of participants were able to address local issues jointly.

Guyana

In 2006, after a period of rising political tension, Guyana conducted its first ever violence-free election. An independent external evaluation conclusively attributed this result to a UNDP-supported national initiative known as the Social Cohesion Programme. A national dialogue, a network of local mediators to help ease tensions among communities and agreements among political parties were some of the instruments used.³⁸

Cost of conflict and of conflict prevention, including I4P

The establishment of I4P in some countries, has cost the UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR) no more than a

few million US dollars. BCPR is now involved in the establishment of I4P in countries as Kenya, Ghana, Kyrgyzstan, Nepal, Togo, Ivory Coast, Uganda and several more.

Building sustainable Peace is crucial. Too often, we support fragmented peacebuilding activities that do not add up and are not strengthening each other. Too often, we stop the support after some years, while we know this needs to be a long time investment. Establishing sustainable peace mechanisms, capacities and structures requires an investment of at least ten years. But the gains are enormous: stable countries, with severely reduced risks of falling back in conflicts.

There is a need of a Programme or Fund for sustainable national infrastructures for Peace, set up by governments, foundations, the private sector and CSOs. In this phase, it may cost perhaps 20-30 million dollars a year; within ten years the result may be 10-15 stable countries, with a solid peace-agenda and prospects for development. Such a Programme or Fund should be gradually expanded, to include more countries aiming for I4P.

In Kenya, the leading business association put economic losses from post-election violence in 2008 at US\$ 3.6 billion. Two years later, prior to the 2010 constitutional referendum, a UNDP-supported violence prevention effort identified and pre-empted nearly 150 incidents of violence and helped political parties reach consensus on the draft constitution before the vote. There was no violence and by contrast the exercise cost only US\$ 5 million.

According to the Ghana Investment Promotion Council, direct foreign investment in the country jumped 90 percent between mid-2008 and mid-2009. The intervening variable was the peaceful national poll in December 2008. The National Peace Council, with approximately 2 million dollar financial support from UNDP, played a crucial mediation role in averting expected turbulence. Expectations of violence had depressed investment prior to the poll.³⁹

Compare these amounts: the annual expense for peacekeeping is around US\$ 8 billion; the Peacebuilding Fund for post-conflict peacebuilding cost US\$ 350 million. The resources available for establishing infrastructures for peace are a pittance, about US\$ 3

million a year!⁴⁰ As a result, key initiatives are often not continued after the first year or two despite concrete results, and UNDP and DPA scrounge for funds to continue the deployment of peace and development advisers and similar specialists.

Lessons learnt and some challenges

Let us summarise some important lessons and challenges as regards I4P.

- *Broad diversity of activities/mechanisms and tools:* Many approaches seem to work. Further research should indicate which tools, etc. work best under which conditions.
- *A semi-independent peace structure seems best:* an I4P involves the government and other stakeholders at all levels. The involvement of all stakeholders is crucial. It is therefore important to establish a Peace Infrastructure with the government as one of the pillars, without it steering the whole process. Too often, government dominates and other stakeholders feel marginalized. In polarized situations, governments may be paralysed, rendering an independent peace structure a more preferable option.
- *Local Peace Committees fulfil important roles:* they can fill a void in dispute resolution in local governance and are particularly effective during transitional periods. LPCs can open a dialogue in a divided community, solve community conflicts and protect their community from violence.
- *More permanent structures & funding is needed:* aiming for sustainable peace and development means establishing permanent peace structures. This requires long-term investments such as a Peace Infrastructure. The normal pattern of funding for two or three years is not appropriate.
- *Developing a research agenda:* research issues should include the mandate and tasks of NPCs, how a Peace Infrastructure relates to other state institutions, the composition of Peace Committees, impact and evaluation of I4P and many other topics.
- *Peaceful elections:* the existence of an I4P substantially increases the chances of peaceful elections by having a network and structure.

re. Related points include: linking the different levels and sectors/actors, early warning and response system and the capacities for conflict prevention and mediation.

- *Need for an international civil society network on I4P*: with the increasing interest in I4P and LPCs and the establishment of I4P in more countries, it is evident that we need an international I4P civil society network to exchange experiences between different stakeholders, reach out to a broader community and do advocacy work. Such a network has to be linked to other important stakeholders as governments and UN/BCPR.

Concluding remarks

Increasingly, violent conflicts are a reality around elections, during the hunt for resources or in collapsing countries. West Africa experienced recently conflicts in Senegal, Ivory Coast, Nigeria and Mali. It is urgently needed to analyse how we could enhance sustainable peace within countries. Establishing Infrastructures for Peace could be an important pillar for such a plan.

More focus should be given to long-term investment in capacities, mechanisms and structures for sustainable peace. A substantial increase in funds for I4P is needed. An International Civil Society Network on Infrastructures for Peace recently has been established, with some thirty NGOs, LPCs and networks, mainly from Southern countries. The Network's new website will be launched in January 2013 (www.infrastructuresforpeaceinternational.org).⁴¹

NOTES

1. UN (2006). *Progress Report of the UN on the Secretary-General's Report 'Prevention of Armed Conflict'* (2001), p.16.
2. UN Secretary-General(2009). *Report of the Secretary-General of the UN to the Security Council on Enhancing Mediation and Its Support*

Activities. S/2009/189. April, New York, United Nations. <http://daccess-ods.un.org/TMP/6862033.html>

3. John Paul Lederach (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*; USIP; p. xvi. See as well *The Little Book of Conflict Transformation* (2003), chapter 7, "Process-structures as Platforms for Change", p. 40-48.
4. Luc Reychler (2002). "Peace Building Architecture, in *Peace and Conflict Studies*, Vol. 9, nr 1, p. 25-35.
5. Chetan Kumar (2012). "Building National Infrastructures for Peace: UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent Conflict" in Nan, Susan Allen, Zacharia Cherian Mampilly and Andrea Bartoli (eds.) *Peacemaking: from Practice to Theory*, Praeger, 2012, p. 385. The workshop was organised by UNDP, in cooperation with NPI-Africa, WANEP and GPPAC.
6. Paul van Tongeren (2011). "Increasing interest in Infrastructures for Peace" in *Journal of Conflictology*, Vol. 2, Issue 2, p. 45-55.
7. id 4, p. 398-392. Chetan Kumar is Senior Conflict Prevention Advisor, BCPR and Team Leader for Conflict Prevention and Peace-building.
8. See the website of the Global Alliance for Ministries and Infrastructures for Peace, a growing international network: www.mfp-dop.org
9. See as well:
 - the Journal of Peacebuilding and Development will dedicate its last issue of 2012 (V7N3) on I4P with some ten articles.
 - the forthcoming book of Andries Odendaal *Structures for Building Peace at the Local Level*; Washington D.C. : USIP
10. On Nicaragua:
 - John Paul Lederach (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*; Washington D.C.: USIP; p. 49-51.
 - case-study on Nicaragua, p. 28-34 in "An Architecture for Building Peace at the Local Level: a Comparative study of Local Peace Committees" a discussion paper by Andries Odendaal; (2011) UNDP
11. On Ghana:
 - Bombande, Emmanuel (2007). *Ghana: Developing an institutional framework for sustainable peace-UN, government and civil society collaboration for conflict prevention*; GPPAC Issue Paper on Joint Action for Prevention, p.46-54.

- Ojielo, Ozonnia (2010). *Designing an architecture for Peace: a Framework of Conflict Transformation in Ghana*; Paper from 2007; Legon Centre for International Affairs, University of Ghana, Lejia.
 - Case-study Ghana, in Odendaal, Andries, *An Architecture for Building Peace at the Local Level, a Comparative Study of Local Peace Committees*, UNDP, p. 55-56.
12. *National Architecture for Peace, Ghana* (2006). Ministry of Interior and National Peace Council Act, Ghana(2011).
 13. *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (2012). World Bank; on I4P: pages 188-189 and 271-272.
 14. UN Secretary-General(2009). *Report of the Secretary-General of the UN to the Security Council on Enhancing Mediation and Its Support Activities*. S/2009/189. April, New York, United Nations. <http://daccess-ods.un.org/TMP/6862033.html>
 15. id 1)
 16. On Kenya:
 - National Policy on Peacebuilding and Conflict Management (final version) Kenya, December 2011.
 - Case-study on Kenya, in Odendaal, Andries (2011). *An Architecture for Building Peace at the Local Level; a Comparative study of Local Peace Committees*; UNDP, p.40-43.
 17. id 16)
 18. Virginia M. Bouvier (2009). *Colombia: Building Peace in a Time of War*; Washington D.C.: USIP.
 19. www.opapp.gov.py
 20. On Peru:
 - www.prevcon.gob.pe
 - Ober, Giselle Huamani(2012). "Dilemmas of Developing a State Infrastructure for Peace in the Peruvian case" in *Journal of Peacebuilding and Development*, V7N3, forthcoming.
 21. On Nepal:
 - Manish Thapa(2007). *Nepal: Ministry of Peace and Reconstruction- A Foundation for Peace*; GPPAC Issue Paper on Joint Action for Prevention, p.55-61.

- Case study on Nepal, in: Odendaal, Andries (2011), *An Architecture for Building Peace at the Local Level: a Comparative Study of Local Peace Committees*, a discussion paper UNDP, p.55-61.
22. See also chapter 10 of this article and see Chetan Kumar, at 4) p. 393 on Entry points.
23. See also Andries Odendaal(2012). “The Role of National Peace Committees” in *Journal of Peacebuilding and Development*, V7N3, forthcoming.
24. Odendaal, Andries and Retief Olivier (2008). *Local Peace Committees: some Reflections and Lessons Learned*, Academy for Educational Development, Nepal. Andries Odendaal gave input to the author for this chapter on LPCs by e-mail communication as well.
25. See www.peacedirect.org and than Sudan & South Sudan: the Collaborative for Peace
26. On Colombia:
- Virginia M. Bouvier (2009). *Colombia: Building Peace in a Time of War*; Part IV: four chapters on Local and Regional Peace initiatives, USIP, pp. 245-335.
- Catalina Rojas (2007). “Islands in the stream: A comparative Analysis of Zones of Peace within Colombia's Civil War” in: Hancock , Landon E. and Christopher Mitchell (eds.) *Zones of Peace*, Kumarian Press, pp.71-90.
27. on CRC:
- www.insightonconflict.org (DR Congo: Peacebuilding organisations: CRC)
- *Ripples into Waves: Locally led peacebuilding on a national scale*, (2011); by Peace Direct and Quaker UN Office.
28. Uganda: information from CECORE, the Centre for Conflict Resolution.
29. Jenner, Janice and Dekha Ibrahim Abdi (2000). *Voices of Local Peace Initiatives- Kenya Peace and Development Network*, Wajir Peace and Development Committee, National Council of Churches of Kenya and Amani People's Theatre (2000). Case Study Reflecting on Peace Practice Project; CDA. Also based on information from Andries Odendaal.

30. "Elections: free, fair- and non-violent?", in *New Routes*, Vol.17; 1/2012, p.1-22, by Life & Peace Institute.
- van Tongeren, Paul and Kai Brand-Jacobsen, "Infrastructures for Peace: A way forward to peaceful elections", in *New Routes*, Vol. 1/2012, p.18-22.
31. Institute for Democracy and Electoral Assistance (2009), *Towards a Global Framework for Managing and Mitigating Election related Conflict and Violence*, IDEA. p. 8
32. Alihodzic, Sead (2012), "Improving the process: A three layered approach to the prevention of electoral violence"; in *New Routes*, Vol. 1/2012, p.10-15.
- Alihodzic, Sead (2012), "Electoral Violence Early Warning and Infrastructures for Peace"; in *Journal of Peacebuilding and Development*, V7N3, forthcoming.
33. *Preventing Electoral Violence, Operational Guidance Note*; (2012), PATRIR and Commonwealth Secretariat.
34. Emmanuel Bombande, see 11).
35. Chetan Kumar, at 5), p. 389.
36. Wachira, George (2008), *Citizens in Action: Making Peace in the Post-Election Crisis in Kenya*; published by NPI-Africa, Citizens for Peace; GPPAC.
- Ojielo, Ozonnia (2012), "Preventing Elections related Violence in Kenya"; in *Journal of Peacebuilding*, V7N3, forthcoming.
37. On South Africa:
- Case Study on South Africa, p.34-40, in Odendaal (2011); *An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees* UNDP.
- Ball, Nicole and Chris Spies, (1998); *Managing Conflict: Lessons from the South African Peace Committees* USAID, Center for Development, Information and Evaluation.
- Susan Collin Marks (2000), *Watching the wind: Conflict Resolution during South Africa's transition to democracy*; USIP.
38. UNDP Guyana, (2007). *Can Fostering a Culture of Dialogue Change the Course of a Nation? An Evaluation of the Social Cohesion Programme*

39. at 6) page 50.
40. Chetan Kumar, at 5), p.397.
41. For more information on this International Civil Society Network, contact the author of this article, at paulvtongerem@gmail.com

Most of the documents listed above can be found on the website www.infrastructuresforpeaceinternational.org

ABSTRACT

Creating Infrastructures for Peace– Experiences at three continents

Peace can be planned. In most cases violent escalation of conflicts can be prevented. Countries at risk of instability and civil war need mechanisms and structures for cooperation amongst all relevant stakeholders in peacebuilding. Institutional structures for peace create a forum for all peace actors for dialogue and cooperation. Evidence demonstrates that peace structures work. The article elaborates on the components of peace infrastructures and describes experiences in three continents. To build on the experiences and to explore the further potential of these peace structures, an International Civil Society Network on Infrastructures for Peace has recently been established.

RESUMEN

La creación de infraestructuras para la paz– Experiencias en tres continentes

La paz puede ser planeada. En la mayoría de los casos, la escalada violenta de los conflictos puede prevenirse. Los países que se encuentran en riesgo de inestabilidad y guerra civil necesitan mecanismos y estructuras para posibilitar la cooperación de todos los actores involucrados en la construcción de la paz. Las estructuras institucionales para la paz generan un espacio de diálogo y cooperación para todos los actores de la paz. Ha quedado demostrado que las estructuras para la paz funcionan.

Este artículo ahonda en los componentes de las infraestructuras para la paz y describe experiencias en tres continentes. Recientemente se ha creado una Red Internacional de la Sociedad Civil para el desarrollo de Infraestructuras para la Paz para capitalizar esas experiencias y explorar el potencial adicional de las estructuras para la paz.

SUMMARIO

A criação de infra-estruturas para a paz: Experiências em três continentes

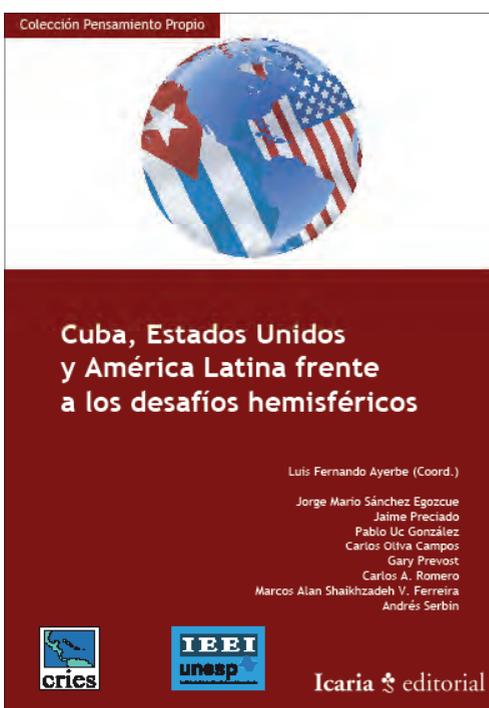
A paz pode ser planejada. Na maioria dos casos, a escalada violenta dos conflitos pode ser prevenida. Os países que se encontram em risco de instabilidade e guerra civil necessitam de mecanismos e estruturas para possibilitar a cooperação de todos os atores envolvidos na construção da paz. As estruturas institucionais para a paz geram um espaço de diálogo e cooperação para todos os atores da paz. Ficou demonstrado que as estruturas para a paz funcionam. Este artigo aprofunda a abordagem dos componentes das infra-estruturas para a paz e descreve experiências em três continentes. Criada recentemente, a Rede Internacional da Sociedade Civil para o Desenvolvimento de Infra-estruturas para a Paz tem como objetivo capitalizar essas experiências e explorar o potencial adicional das estruturas para a paz.

Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos

Luis Fernando Ayerbe (Coord.). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Buenos Aires: CRIES, Instituto de Estudios Económicos e Internacionais, Icaria Editorial, 2011. 272 págs.

Desde la instalación del gobierno originario de la revolución, la inserción internacional adquiere para Cuba un significado estratégico próximo a la sobrevivencia, tornándose referencia central de su política exterior, asumiendo los costos que implica estar en el lado opuesto de los alineamientos de la Guerra Fría promovidos por su gran vecino del norte, que en los años 1990 se transforma en la única superpotencia global. Buscando salir del aislamiento patrocinado por Estados Unidos, Cuba consigue en los años recientes redefinir sus relaciones exteriores, estableciendo vínculos importantes con países de la Unión Europea, Asia y de su entorno regional.

La trayectoria que acabamos de presentar es el objeto de estudio de los artículos que componen este libro, que reúne los aportes de académicos de universidades y centros de investigación de Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos, México y Venezuela. La perspectiva de análisis adoptada busca establecer un diálogo desde la diversidad nacional de los entornos institucionales de sus autores, tomando como eje la comparación de los desafíos enfrentados por Cuba en su inserción regional, partiendo de los lineamientos de su política exterior en función de los intereses y objetivos visualizados por el Estado, los contextos cambiantes de la realidad hemisférica desde 1959, y las relaciones bilaterales con tres actores destacados, Estados Unidos, Venezuela y Brasil.



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org - www.cries.org



Herramientas de diplomacia preventiva en América Latina*

Sandra Borda**

Contexto: El ambiente político y económico en el que la diplomacia preventiva tiene lugar

El actual es un momento de reconfiguración y profunda transformación en la región, tanto en el plano político como en el económico. En lo político, el poder y liderazgo de Brasil se han ido consolidando progresivamente; varios países de la región han optado por ‘latinoamericanizar’ su política exterior descartando antiguas alineaciones profundas con

* Una versión inicial de este texto fue preparada para el *International Peace Institute—IPI* y publicada en *Preventive Diplomacy: Regions in Focus*, *International Peace Institute—IPI*, December 2011. Pp. 15-27. New York, USA.

** Quiero agradecer la colaboración de María Paz Berger y Carlos Castillo por su labor como asistentes de investigación en este proyecto.

Estados Unidos (Venezuela y Argentina son los casos más sobresalientes) (Mitre, 2010); se han consolidado gobiernos denominados de ‘izquierda’ claramente críticos frente al poder estadounidense en el área; y finalmente, hay un creciente nivel de diversificación de la política exterior de muchos países en la región y una cada vez más notable presencia de actores extra-regionales. Todos estos fenómenos han contribuido a la erosión del poder estadounidense en la región y han producido un incremento importante de los niveles de autonomía de América Latina frente a Estados Unidos. Por supuesto, esta tendencia varía sustancialmente entre países latinoamericanos y es mucho más notoria en América del Sur que en América Central.

La región ha virado, consecuentemente, hacia el diseño y puesta en marcha de organismos multilaterales que reflejen estos crecientes niveles de autonomía. El surgimiento de la UNASUR, la CELAC y el ALBA, por ejemplo, es una demostración de la nueva necesidad de contar con foros multilaterales en los que no esté presente Estados Unidos y en el caso del ALBA, que sirvan de una forma u otra como forma de resistencia frente a la influencia y el poder de la potencia del norte. El surgimiento de estas instituciones ha estado acompañado, a su vez, del creciente desgaste e inoperatividad de las organizaciones del denominado sistema interamericano. Entre ellas, la OEA se ha visto particularmente afectada por las profundas divisiones ideológicas en la región y por el ocaso del poder estadounidense. El TIAR, desde hace ya bastante tiempo, se ha tornado prácticamente irrelevante.

A pesar de que América Latina ha sido denominada una ‘zona de paz’ debido a la relativa escasez del uso de la fuerza y a que una parte importante de sus controversias fronterizas han sido resueltas pacíficamente, ello no debe conducir a subestimar el riesgo que implican las disputas fronterizas y de otras índoles que todavía subsisten en la región. Como lo sugieren Domínguez et. al.:

“desde el inicio del año 2000, cinco disputas han resultado en uso de la fuerza y otras dos en despliegue de fuerza. Estos incidentes han involucrado diez de diecinueve países independientes de América del Sur y Central. (...) El número de parejas de países que han sido afectadas por disputas territoriales en la segunda mitad del siglo veinte fue más o menos el mismo en América Latina y el Caribe, en el Medio Oriente y en Asia del Este y el sudeste

asiático; solo Africa tuvo un número mayor de estas parejas de países en conflicto” (Domínguez, 2003, 13).

En otras palabras, no es conveniente continuar alimentando la idea de que los viejos conflictos tradicionales entre estados están completamente superados en la región. Los recientes y renovados reclamos de Argentina sobre las Islas Malvinas; las tensiones fronterizas territoriales o marítimas entre Venezuela y Guyana, Guatemala y Belize, Nicaragua y Costa Rica, Honduras y El Salvador, Nicaragua y Colombia, Colombia y Venezuela, Chile y Perú, Bolivia y Chile (BBC Mundo, 2010) son evidencia de que aún existen escenarios potenciales de conflictividad en el área.

Es preciso anotar que aunque una parte de estas tensiones resulta de disputas territoriales o marítimas sin resolver, otra parte importante ha resultado del creciente proceso de internacionalización del conflicto armado colombiano. Colombia y Venezuela mantienen un diferendo por la delimitación marítima en las aguas del Golfo de Venezuela pero adicionalmente, las relaciones entre ambos países se vieron seriamente afectadas durante las administraciones Uribe-Chávez gracias a varios incidentes derivados del conflicto armado colombiano. La relación entre Ecuador y Colombia también se ha visto afectada negativamente debido a varias dimensiones de la internacionalización del conflicto colombiano. La disputa entre actores armados ilegales en Colombia por el control de territorios y su intento por expandir la frontera agrícola para cultivos ilegales ha producido violencia en zonas sin control estatal, entre ellas, las zonas de frontera; las fumigaciones sobre cultivos ilícitos en departamentos colombianos fronterizos con Ecuador y Venezuela han generado efectos sociales, económicos y ambientales que complejizan los escenarios de conflicto; y finalmente, el conflicto colombiano ha generado una presión grande sobre los países vecinos gracias a los altos niveles de desplazamiento que ha generado (Bonilla y Moreano, p. 110). Adicionalmente, el involucramiento miliar formal de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano a partir del 2002, su participación desde la década de los 70s en la guerra contra las drogas que se libra en la región andina, y la creciente suspicacia con la que la presencia de la potencia es recibida en la región son fuentes adicionales de tensión entre Colombia y sus vecinos. Para un análisis más pormenorizado de la internacionalización del conflicto armado ver (Borda, 2010a and Borda, 2010b.).

De igual forma,

“las controversias limítrofes continúan siendo las de mayor potencial para derivar en guerras interestatales, y (...) actualmente, el grado de amenaza aumenta en función de dos tendencias: la intensificación de conflictos sociales en áreas de frontera con deficiente presencia de los poderes públicos, y la menor capacidad de arbitraje de órganos colectivos en función de la creciente polarización ideológica entre regímenes políticos” (Mitre, P. 1).

Otro elemento que ha acompañado el declive del poder de Estados Unidos en la zona ha sido justamente el incremento de la presencia de potencias extra-regionales como China, Rusia e Irán. Su presencia en la región es sólida y creciente en materia de inversiones y comercio, pero todavía hay un nivel de ambigüedad e incertidumbre importante en materia del contenido de su agenda política. Algunos países latinoamericanos, como es el caso de Venezuela, Bolivia y el Brasil de Lula, se han acercado más insistentemente a estos países y se han alineado con sus posiciones, por ejemplo, en materia de proliferación nuclear.¹ En el caso de Irán y Rusia, también ha habido ventas importantes de material armamentístico a varios países latinoamericanos. Su presencia ha sido, como es de esperarse, menos notoria en países con agendas fuertes y profundas con Estados Unidos. El caso más sobresaliente es Colombia.

Un factor clave que ha facilitado el incremento en los niveles de autonomía de la región es su relativo y más o menos estable crecimiento económico reciente, solo interrumpido por la crisis económica del 2009. De hecho, la región ha experimentado un crecimiento económico robusto debido, entre otros factores, a la fuerte demanda asiática de productos como el hierro, el estaño y el oro, combinada con políticas implementadas en varios países latinoamericanos con el objetivo de contribuir a controlar los déficit fiscales y mantener baja la inflación. En 2010, el crecimiento de la región fue de 6.1% (Moura and Laverty, 2011).

Este crecimiento económico ha facilitado el relativo éxito de organizaciones subregionales de integración. El caso más sobresaliente es definitivamente el MERCOSUR. Desafortunadamente, el éxito de la integración en América Latina ha sido variado y mientras en el Cono

Sur está dinámica parece estarse consolidando, en la región andina las instancias multilaterales sufren de una debilidad crónica solamente agudizada por el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina (La Nación, 2006).

Los actores centrales

Los actores más importantes a tener en cuenta en el análisis de la diplomacia preventiva² en la región son de tres tipos: organismos multilaterales normalmente proveedores de los mecanismos propios de la diplomacia preventiva, estados nacionales que pueden actuar como demandantes o como proveedores de diplomacia preventiva y finalmente, organizaciones de la sociedad civil nacional o transnacional que eventual y frecuentemente actúan como proveedores de diplomacia preventiva. A estos últimos los examinaré en más detalle en la sección 3 de este artículo.

Los organismos multilaterales del sistema interamericano son probablemente los más antiguos en la región. Ellos surgen después de la IWW y se apoyan inicialmente en dos instrumentos jurídicos: el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá (1948) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Tratado de Río (1947). Aunque el Tratado de Río no obliga a los países miembros a solucionar sus disputas siempre de acuerdo con las reglas de la OEA, la tendencia ha sido a considerar estas reglas un medio eficaz de diplomacia preventiva. La Quinta Reunión de Consulta que tuvo lugar en Santiago de Chile en 1959, le otorga funciones claras a la Comisión Interamericana de Paz en materia de diplomacia preventiva: este organismo estaría a cargo de examinar “métodos y procedimientos para evitar cualesquiera actividades procedentes del exterior encaminadas a derrocar gobiernos constituidos o a suscitar casos de intervención o agresión contemplados en instrumentos tales como la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles” (Peña, 1965). Según Mitre, la Comisión intervino en 34 ocasiones desde su origen y durante la Guerra Fría, jugando “un papel crucial en la solución de la mayoría de los conflictos en esa fase” (Mitre, 2010, 7). Otra de las instituciones claves durante esta coyuntura histórica y creada por los países latinoamericanos fue el Tratado de Tlatelolco

o Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, una respuesta a la crisis de los misiles en Cuba y un instrumento temprano de diplomacia preventiva.

Más recientemente, la OAS ha construido un marco legal aún más completo para la implementación de la diplomacia preventiva. En 1995, se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica y se emitieron las declaraciones sobre Medidas de Confianza y Seguridad de Santiago y El Salvador (1998). La Asamblea General de la OEA ha emitido múltiples resoluciones relacionadas con el tema, en especial desde 1990 hasta 2000, sobre seguridad hemisférica, armas pequeñas y ligeras, zonas libres de minas terrestres, armas químicas, zonas libres de armas nucleares, transparencia en la adquisición de armas convencionales, fomento de confianza, no proliferación, gastos militares y registro de armas, y tráfico clandestino de armas (Gros Espiell 2003, 11). En el 2001, la Tercera Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Quebec dispuso continuar con actividades de prevención de conflictos y de solución pacífica de controversias. Adicionalmente, la OAS ha intentado ampliar y hacer más efectivo su accionar en materia de prevención de conflictos creando the *Peace Fund*, “un mecanismo diseñado para proveer recursos financieros a miembros de la OEA que lo soliciten con el objetivo de permitirle a la organización reaccionar rápida y efectivamente a crisis imprevistas que resulten de disputas territoriales, al igual que para fortalecer el conocimiento y experiencia de la Secretaría General en el campo de la resolución de disputas territoriales” (*Organization of American States*, 2006).³

Gracias al final de la Guerra Fría y al auge de la democratización y la integración regional, se han institucionalizado foros adicionales subregionales que desempeñan tareas claves en materia de diplomacia preventiva: el Tratado Marco de Seguridad Democrático firmado por los países centroamericanos en 1995, el Sistema de Seguridad Regional del Caribe establecido en 1996 y la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina en julio de 2004 (Comunidad Andina, 2004). Otros recursos alternativos como el Protocolo de Río o las gestiones individuales del Secretario General de la OEA también han contribuido a consolidar esfuerzos para prevenir conflictos (Mitre, 2010, 10).

También en el plano subregional, el MERCOSUR político es probablemente uno de los logros más importantes en la región en términos de diplomacia preventiva. A pesar de los reclamos bolivianos a Chile por una salida al mar, las probabilidades de un conflicto armado en el Cono Sur parecen remotas gracias justamente a los mecanismos multilaterales que se han logrado activar para prevenir este tipo de enfrentamientos. En una muy buena medida, la integración subregional en torno al MERCOSUR ampliado ha contribuido al ejercicio de una diplomacia preventiva eficaz en la medida en que ha logrado una integración física en la región, “dotando (...) al bloque subregional de adecuadas instituciones políticas” (Ugarte, 2004, p. 144). El MERCOSUR político cuenta con mecanismos concretos de diplomacia preventiva: la construcción de la zona de paz y libre de armas de destrucción masiva con Chile y Bolivia, los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa, la implementación de medidas de construcción de confianza y seguridad, el Compromiso de Mendoza que prohíbe las armas químicas y biológicas, la coordinación de ejercicios militares bilaterales o multilaterales combinados en la subregión, entre otros (Ugarte, 2004, pp. 152-255).

En la última década, el Grupo de Río y la UNASUR han jugado un papel clave en la desactivación de las tensiones generadas a partir de la incursión militar colombiana a territorio ecuatoriano con el fin de atacar un campamento del grupo insurgente colombiano FARC ubicado en territorio de Ecuador. Las tensiones entre Ecuador, Venezuela y Colombia escalaron rápidamente entre marzo y junio de 2008 y llegaron hasta la movilización de tropas por parte de Venezuela y Ecuador y la ruptura formal de lazos diplomáticos entre estos dos países y Colombia. Aunque en el Consejo Permanente de la OEA se trató el tema, las discusiones públicas y televisadas adelantadas en la reunión del Grupo de Río en República Dominicana jugaron también un papel clave.

Por esta misma época y en buena medida a raíz de estos incidentes, Brasil sugirió la creación de un Consejo Suramericano de Defensa, adscrito a la UNASUR, cuya función fuera constituirse en un mecanismo de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa que permitiera a la región justamente lidiar con crisis como la andina. Dicho consejo no pretendía, sin embargo, constituirse en

un organismo de seguridad colectiva pero sí endorsó en el 2009, la intención de los países de la región de fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndose a “establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro estado de la UNASUR”. También se instruyó a los ministros de defensa y relaciones exteriores para diseñar medidas de fomento de la confianza y la seguridad en el marco de la OEA y finalmente instruyó al Consejo Suramericano de Defensa para que analizara una verificación de la situación de fronteras y lo presentara ante los jefes de estado de la organización para determinar cursos de acción a seguir. Perú sugirió que el CSD estudiara e hiciera públicos los montos de gastos militares de mantenimiento, de instalaciones militares, de tropas y de nuevas compras.⁴

Esta crisis facilitó el inicio de un debate crucial en la región sobre la creación de medidas de confianza. Aunque solamente ha sido probada en algunas ocasiones, el estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR (Consejo de Defensa Suramericano, 2008) contempla una variedad de herramientas para la prevención de conflictos: los miembros del CDS se comprometen allí a crear arreglos institucionales para el libre flujo de información en material de defensa y gastos en armas. También se comprometen a la preservación y fortalecimiento de un espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva en la región (Artículo 3.f. del estatuto). El estatuto afirma explícitamente que los estados miembros se comprometen a “promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial” (Consejo de Defensa Suramericano, 2008).

Sin embargo, la organización vio la necesidad de tomar pasos adicionales para consolidar estos mecanismos. En agosto de 2009, en la Cumbre Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR en Bariloche, los miembros de UNASUR instaron al Consejo de Defensa a diseñar medidas de confianza y de seguridad en la región y declaró que estos instrumentos deben ser elaborados de manera complementaria a las instancias existentes en el marco de la

OEA (Hoy, 2009). En este sentido, Brasil propuso la adopción de una norma que obligue a todos los países miembros a informar a los demás sobre el tenor de sus acuerdos en materia de defensa con países fuera de la región, e hizo pública dicha propuesta a través del canciller Celso Amorim (El Universal, 2009). Esta primera propuesta fue incorporada en el acuerdo final sobre medias de confianza.

En las reuniones efectuadas en Quito, el 15 de septiembre, y el 27 de noviembre de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la UNASUR, mantuvieron discusiones acerca de lo que debía constituir un mecanismo de confianza que respondiera a las particularidades de la región y al final, se instó a los estados miembros a que, cualquier acuerdo que se firmara, se hiciera de acuerdo con las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad que desarrollara el Consejo de Defensa Suramericano. El documento (Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2009) recoge los logros de estas reuniones.

El Consejo de Defensa Suramericano - CDS, a través de su Instancia Ejecutiva, se convirtió en el principal responsable de hacer efectiva la materialización de las medidas adoptadas. La Presidencia Pro Tempore del CDS, entre septiembre y diciembre de 2009 desarrolló una propuesta de procedimientos de aplicación para las medidas de confianza, que contenía plazos, medios e instancias para el intercambio de información, la aclaración de consultas y la notificación de actividades específicas, entre otros. Este esquema tomó algunos elementos del "Documento de Viena de 1999 de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y seguridad en Europa".

La propuesta incorporó además los instrumentos existentes en el marco de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, respecto de gastos militares y transferencias de armas convencionales, así como las visiones conceptuales de distintos estudios realizados por la Academia en relación al tema de medidas de confianza. El proyecto fue analizado y discutido en cuatro reuniones realizadas en Ecuador entre diciembre de 2009 y mayo de 2010 (Ponce, 2010).

En enero de 2010, en la reunión del grupo en Manta, Ecuador, se inició la redacción del documento y se analizó la posibilidad de que civiles y militares observaran los ejercicios militares que realizaran los países miembros de la organización en el contexto de la redacción de un

documento sobre medidas de confianza en Suramérica (AFP, 2010). También en esa ocasión se sugirió que las maniobras, despliegues o ejercicios militares organizados por un país o varios deberían ser del conocimiento de la organización y, se estudio la posibilidad de que, si esas maniobras se realizan, "habrán observadores militares y civiles invitados durante el desarrollo de los mismos" (El Universal, 2009).

En mayo de 2010, en Guayaquil, la UNASUR acordó impulsar la transparencia de los gastos de defensa para asegurar la estabilidad regional, que según Venezuela, Bolivia y Ecuador estaba amenazada por el acuerdo militar entre Estados Unidos y Colombia. Tras dos días de deliberaciones, los ministros decidieron promover estas medidas, para lo que Argentina y Chile se comprometieron a liderar un grupo de trabajo con miras a desarrollar un sistema de medición de gastos militares (El Universal, 2010).

Con el objeto de hacer efectivas las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad acordadas en mayo, en julio del 2010 se reunieron los Viceministros de Defensa de los países miembros para diseñar un Plan de Trabajo que se constituya en la metodología común para la medición de gastos militares en UNASUR. Se acordaron dos etapas para que los representantes del CDS lleven a cabo este objetivo: primero se recopilará la información de gastos de defensa de UNASUR y normativa de los ciclos presupuestarios nacionales y luego, se diseñará una metodología regional de medición y se verificará empíricamente en una muestra de países. Los países autores y principales promotores de esta iniciativa son Argentina, Chile y Perú y las labores de adelantarán en el recién creado Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del CDS localizado en Buenos Aires. El cronograma inicial de trabajo contemplaba una reunión técnica en agosto con especialistas de cada país, la presentación de un primer informe de avance en octubre y la discusión de un documento final en diciembre del 2010. En esta fecha se definiría un plan de implementación en al menos cuatro países y se iniciaría la ejecución del plan entre enero y abril de 2011. A fines de abril de 2011 se realizaría un taller de dos días en Santiago, para analizar el avance en la recopilación de información y la experiencia obtenida en la aplicación de la metodología en la muestra de países elegida. Con esos antecedentes se preparará el informe final para conocimiento de los Ministros de Defensa de UNASUR. Durante la

tercera reunión ordinaria de los Ministros de Defensa se presentarán los resultados completos del trabajo realizado y un programa concreto de implementación final del Registro Suramericano de Gastos de Defensa bajo la autoridad del CDS y la metodología técnica de criterios homologados que hubiere sido consensuada como producto del proceso llevado a cabo.

Es preciso decir, sin embargo, que este cuerpo de normas aún carece de una infraestructura institucional fuerte que se encargue de velar por su cumplimiento. UNASUR no es un organismo internacional supranacional y su Secretaría General está compuesta solo por un muy pequeño *staff* de un secretario general y un diplomático proveniente de cada país miembro. De esta forma, su labor en materia de diplomacia preventiva es aún limitada y ha sido mucho más efectiva en instancias más informales. Por ejemplo, la misión de buenos oficios del entonces Secretario General de la UNASUR y ex presidente argentino, Néstor Kirchner, fue crucial para la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela.

Es de anotar, que en esta ocasión, la OEA jugó un papel clave en materia de *fact-finding*, una de las herramientas más importantes de la diplomacia preventiva: la resolución 930 de la organización estableció una misión *fact-finding* para investigar la violación de la soberanía ecuatoriana por parte de las Fuerzas Armadas colombianas, que viajó al lugar de los acontecimientos brevemente después del ataque de las fuerzas armadas colombianas y cuya evaluación fue parte importante de las discusiones que tuvieron lugar con posterioridad.

Los acuerdos bilaterales también han contribuido a reducir las probabilidades de conflictos armados en la región. Uno de los casos paradigmáticos es el acuerdo entre Argentina y Brasil de 1990, según el cual ambos países renunciaron al desarrollo de armas nucleares y se sometieron a las instituciones de fiscalización mutua y de inspecciones de la Agencia de Energía Atómica. Este acuerdo dio lugar posteriormente a la creación de la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares. Otras formas de acción bilateral también han contribuido a la prevención de conflictos. Es el caso en la región andina de las Comisiones Binacionales Fronterizas, los Centros Binacionales de Atención en la Frontera y las Zonas de Integración Fronteriza.

Otro mecanismo clave para la resolución de disputas ha sido la figura de la mediación externa. El caso más recurrente de este tipo de mediación ha sido la solicitud de arbitraje a la Corte Internacional de Justicia. En el siguiente cuadro se relacionan todas las disputas que los países latinoamericanos han llevado frente a este tribunal.

El Vaticano y sus representaciones diplomáticas también han jugado un papel fundamental en la resolución de disputas, y más recientemente, el Centro Carter fue crucial en las negociaciones que llevaron al restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador.

El sistema de prevención de conflictos en América Latina se basa entonces en “la existencia de un complejo y desarrollado sistema de solución pacífica de controversias”, en la existencia de múltiples mecanismos destinados a crear confianza, y en limitadas y parciales decisiones respecto al desarme convencional y de destrucción masiva y la creación de zonas de paz (Gros Espiell, 2003, 10). Este entramado, de cualquier forma, se encuentra abiertamente vinculado y es lo suficientemente flexible como para no excluir la labor de organismos extra-regionales como la Corte Internacional de Justicia o la Organización de las Naciones Unidas.

Por razones que se han explicado parcialmente en esta sección y la anterior, los dos actores estatales más importantes en materia de diplomacia preventiva son Brasil y Estados Unidos. En la actual coyuntura, Brasil ha logrado promover la creación y adhesión de los estados suramericanos a la UNASUR y al Consejo Suramericano de Defensa, manteniendo un delicado equilibrio y/o pragmatismo entre las diversas orientaciones ideológicas y políticas predominantes en la región. El objetivo es, entre otros, generar mecanismos de diplomacia preventiva subregionales que suplan las crecientes ineficiencias de la OEA. Sin embargo, el sistema interamericano aún continúa jugando un papel clave en materia de prevención de conflictos, como lo demostró justamente durante la crisis andina de marzo del 2008. En el contexto centroamericano y del Caribe, regiones no incluidas en el sistema de UNASUR, el poder de Estados Unidos todavía es un elemento clave de prevención de conflictos y el sistema interamericano continúa jugando un papel relevante en la resolución de disputas.

El papel de la sociedad civil y las perspectivas de la diplomacia preventiva en la región

La sociedad civil y sus organizaciones no han sido sobresalientes en la región por su rol en materia de diplomacia preventiva ni en general, en materia de seguridad y defensa (Bonilla y Moreano, 2004, p. 101). Las diversas organizaciones de la sociedad civil han estado más enfocadas en problemas relacionados con violaciones a los derechos humanos y medio ambiente. El tema de la política exterior y los conflictos internacionales siempre ha sido entendido como un ámbito del *establishment*. Es de anotar, sin embargo, que las organizaciones empresariales han jugado un papel clave en la discusión de las agendas económicas y comerciales bilaterales, como en el caso de las relaciones entre Venezuela y Colombia, y han contribuido a la restauración de las mismas en momentos de crisis. En el caso del conflicto entre Ecuador y Perú, los medios de comunicación, empresarios, comunidades y autoridades locales, fueron de gran importancia para que “los Estados pusiesen fin a una política exterior contradictoria con más de ciento cincuenta años de tradición confrontacional” (Bonilla and Moreano, 2004, 119).⁵

Según Andrés Serbin, las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe han tenido un desarrollo tardío y que se ha caracterizado por cinco factores fundamentales: 1) Sus antecedentes se encuentran en organizaciones comunales y de base en la década de los 70s en el contexto de regímenes autoritarios y por tanto, con un carácter fuertemente anti-gubernamental⁶. 2) Se encuentran fuertemente marcadas entonces por sus experiencias nacionales y tienden a reflejar rasgos de las culturas políticas locales como patrimonialismo, clientelismo, corporativismo, personalismo y con frecuencia y debido a sus orígenes de base, también tienen rasgos localistas o parroquialistas fuertes. 3) Como ya se sugirió, su desarrollo en la década de los 80s está asociado prioritariamente con la promoción de los derechos humanos en el contexto de los procesos de democratización⁷. Más recientemente, se han alrededor de problemas como la violencia y la inseguridad ciudadana pero su actividad en este ámbito es aún incipiente. 4) Debido a su origen y rasgos nacionales y locales, tienden a tener dificultades para articularse en redes regionales o transnacionales con las excepciones notables de las organizaciones dedicadas a la

defensa de los derechos humanos, las de mujeres, afro-descendientes, indígenas, ambientalistas, gracias a que todas ellas tienen una dinámica condicionada y facilitada por la globalización. Pero, en todo caso, “predominan en la agenda de redes transnacionales de la región, los temas económicos y sociales/étnico y de equidad, y figuran menos los temas explícitamente políticos y de seguridad, con la probable excepción de las recientes reacciones frente a la política unilateral de EEUU post 9/11 y la guerra en Irak, principalmente en vinculación con los movimientos anti-ALCA y anti-globalización ya existentes, que incorporan a sus agendas estos temas pero que no han generado movilizaciones significativas en América Latina y el Caribe” (Serbin, 2004). Finalmente, estas organizaciones son normalmente ONGs con agendas sectoriales específicas, más profesionalizadas y de clase media, y/o movimientos sociales de base y radicales en sus demandas de cambio.

Estas características, sumadas al alto grado de personalismo que presentan las diplomacias latinoamericanas y al tradicional halo de secreto del que está rodeado el diseño e implementación de la política exterior, hacen que las posibilidades y los espacios para la participación de la sociedad civil en el ejercicio de la prevención de conflictos y mantenimiento de la paz regional sean restringidos. Hay entonces obstáculos de lado y lado para la institucionalización de una *second track diplomacy* en este tema. Adicionalmente, hay reticencia adicional por parte de los organismos multilaterales para institucionalizar la participación de organizaciones sociales en estas instituciones.

Sin embargo, hay varias instancias regionales en las que estas organizaciones han empezado a jugar un papel clave. Las Cumbres de las Américas y la Organización de Estados Americanos han ido ampliando el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil en temas como los derechos humanos, el medio ambiente y más recientemente la prevención de conflictos, la seguridad regional y la construcción de paz. Sin embargo, en los organismos subregionales como el MERCOSUR, la CAN, el sistema de integración centroamericano, la CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe, estos mecanismos aun son incipientes o inexistentes (Podesta, et. al., 2000).

A pesar de estas debilidades, hay varias razones por las cuales la sociedad civil debería organizarse y jugar un papel más activo en este campo:

- a. Porque su participación asegura que cualquier acuerdo que se logre como resultado de la implementación de la diplomacia preventiva no sea tan solo un compromiso del gobierno de turno, sino que constituya una parte integral de una política de Estado.
- b. Porque la sociedad civil que se encuentra en las zonas de frontera y que vive del intercambio y de la interacción que existe entre ambos países, siempre es el sector más interesado en que no escalen conflictos armados entre vecinos. En otras palabras, las organizaciones de frontera pueden tener incluso un interés más genuino que el de los gobiernos en mantener la paz y lograr acuerdos sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza.
- c. Como bien lo sugiere Serbin, “la regionalización no es exclusiva de los gobiernos y de los estados, ni se reduce a la discusión y a la firma de acuerdos (...), sino que implica asimismo una comprensión y un compromiso de la ciudadanía por la defensa y promoción de los bienes públicos regionales (como) la prevención de conflictos armados y la construcción de paz.” (Serbin, 2004)
- d. Se requiere entonces de una diplomacia ciudadana que acompañe, monitoree, fiscalice y, eventualmente, supervise la diplomacia de gobiernos y organismos internacionales para impulsar políticas que aborden estos problemas. Estas organizaciones son claves adicionalmente, cuando se trata de evitar o atenuar la polarización entre nacionalidades que siempre termina por nutrir y profundizar las tensiones entre estados.

Cultura y diplomacia preventiva

Como lo demostró la reunión del Grupo de Río y las varias reuniones de los mandatarios pertenecientes a la UNASUR, lo que se espera de los espacios multilaterales no es única y exclusivamente efectividad en materia de implementación de políticas. Estos escenarios, en el caso de América Latina al menos, son también espacios flexibles e informales de diálogo en donde es posible ventilar públicamente los reclamos de cada Estado. Aunque desde lejos puede parecer que lo que allí tiene lugar es una puesta en escena, en momentos de tensión bi o

multilateral, es crucial contar con la posibilidad de que los mandatarios hagan una suerte de catarsis después de que han sido objeto de una agresión por parte de otro estado, como ocurrió con el presidente Correa de Ecuador después del ataque de las fuerzas armadas colombianas a un campamento de las FARC en territorio de su país.

En este sentido, las organizaciones subregionales o regionales eventualmente a cargo de implementar una diplomacia de carácter preventivo, no deben constituirse en fórmulas demasiado rígidas de toma de decisiones y deben conservar su naturaleza de foros abiertos de discusión en donde los estados tienen la oportunidad de articular sus intereses nacionales y hacerlos interactuar con los intereses de sus contrapartes. Esto no necesariamente implica la irrelevancia o inutilidad de los marcos legales. La cultura política latinoamericana, en una muy buena parte y gracias a sus orígenes, es una cultura altamente legalista. Luego la especificación y detalle con que han sido diseñadas las reglas del juego de la diplomacia preventiva en la región puede convivir, en formas complejas pero efectivas, con un grado relativo de flexibilidad institucional.

Es preciso tener en cuenta, además, que las diplomacias latinoamericanas son altamente personalistas y presidencialistas. El incluir a otros actores estatales (i.e. congresos) y no estatales (i.e. medios, ONGs, partidos políticos) en la práctica cotidiana de la diplomacia preventiva debe pensarse siempre en coordinación y en referencia directa al papel del presidente de cada nación. Este es especialmente el caso en lo relacionado con temas de seguridad y defensa en la política exterior. Por supuesto esta restricción genera un inconveniente y es la ausencia de continuidad en las políticas destinadas a promover e implementar la diplomacia preventiva cuando hay cambio de administraciones presidenciales. El papel de los otros actores es el de actuar en coordinación con el Ejecutivo pero constituirse también en los vínculos que aseguren un nivel de continuidad mínimo a la llegada de un nuevo presidente.

Finalmente, una de las restricciones más difíciles que encuentra la implementación de esta diplomacia, es lo ‘delgado’ que es el vínculo identitario latinoamericano. Los sistemas educativos de cada país siguen poniendo el énfasis en la formación de sus ciudadanos en la lealtad que le deben prestar a su propia nacionalidad y en las

incompatibilidades grandes que existen entre su nacionalidad propia y la de los otros. El sentido de pertenencia regional es prácticamente inexistente y ello contribuye a que sea fácil activar odios y una actitud predispuesta al uso de la fuerza en contra de los vecinos en momentos de tensión.

Tendencias recientes y a futuro de la diplomacia preventiva

Aunque se consolida la tendencia según la cual los conflictos entre países latinoamericanos tienden a contenerse y a resolverse antes de su escalamiento hacia el uso de la fuerza, todavía hay tensiones que deben ser manejadas y potenciales conflictos adicionales que pueden surgir como resultado del accionar de grupos criminales transnacionales. En este escenario la institucionalidad en materia de diplomacia preventiva se caracteriza por un alto grado de formalismo en el diseño de mecanismos a nivel de la OEA pero con una capacidad de ejercer influencia muy erosionada; la desaparición del TIAR o su virtual desuso (Rojas Aravena 17, Ramos Martino), y un UNASUR apenas en proceso de consolidación y aún demasiado débil para actuar de manera concluyente. En síntesis, el actual es un escenario de profunda transformación y transición en materia de la institucionalidad regional de la diplomacia preventiva.

Ante el declive del poder de Estados Unidos en el área y la relativa proliferación de gobiernos de izquierda y críticos de este poder, los mecanismos subregionales proliferan y parecen estar haciéndose más fuertes e influyentes. El caso de la UNASUR es el ejemplo más visible. Una vez creado, hay una tendencia positiva a desvincular este organismo de una agenda política/ideológica específica, de izquierda o de derecha, con el objeto de hacerlo más incluyente y por tanto más legítimo. Solo gracias a este movimiento hacia una suerte de 'centro pragmático' fue posible, por ejemplo, la inclusión de Colombia en el Consejo Suramericano de Defensa en un momento de altas tensiones con sus vecinos.

En medio de tanta diversidad y por qué no, contraposición ideológica, la superación del dilema de la seguridad en la región se hace más difícil.

La crisis que produjo la decisión de Colombia de permitir la presencia de personal militar estadounidenses en varias de sus bases militares en el 2009 es una viva demostración de ello. Esta decisión, en medio de un contexto de creciente desconfianza entre los países de la sub-región andina, permitió y legitimó el incremento en la adquisición de armamento por parte de varios países del área.

En un escenario como este, es clave la implementación de medidas de confianza y de control y la limitación de armamentos. Igualmente, se requiere el establecimiento de topes máximos en cuanto a tipo y número de armas que es posible adquirir, y el establecimiento de incentivos para reducir las compras (i.e. swaps de deuda externa o inversión en medio ambiente) por parte, por ejemplo de la banca internacional. La región ha sido exitosa en la erradicación de armas de destrucción masiva y las lecciones aprendidas en este espacio pueden ser trasladables para reducir la disponibilidad y por tanto, riesgo de uso de material armamentístico convencional.

Desafíos y oportunidades de los actuales mecanismos de diplomacia preventiva en la región

La proliferación de instituciones multilaterales puede crear desafíos pero puede ser también una oportunidad. Si su interacción es mediada por una suerte de división del trabajo, entonces la región contará con una estructura compleja pero funcional que facilite la prevención de conflictos a través de mecanismos como la detección temprana, la mediación, la generación de medidas de confianza, etc. Pero si al contrario, estas instituciones no se constituyen en diversos pero compatibles tableros en los que puedan jugar los países latinoamericanos para mantener la paz en la región, entonces pueden más generar más bien escenarios de disputa y contribuir al escalamiento y proliferación en vez de la prevención de conflictos armados.

La creación de organizaciones multilaterales que contribuyan a la prevención de conflictos armados sin la presencia de Estados Unidos puede contribuir a la producción de decisiones y a labores de prevención más legítimas por ser más autónomas. Sin embargo, para que la diplomacia preventiva sea efectiva debe estar respaldada por un

liderazgo contundente y con la capacidad de incentivar y/o obligar al cumplimiento de los compromisos adquiridos. En el caso de América del Sur, ese es un liderazgo que Brasil se encuentra construyendo pero que aún no ha sido puesto a prueba contundentemente. En Centro América, como lo demostró la crisis hondureña, Estados Unidos parece no haberse desprendido completamente de este papel pero la ambigüedad e improvisación de su reacción demuestra que su capacidad de constituirse en garante y contribuir a la prevención de conflictos en esta región está seriamente deteriorada.

Lecciones y recomendaciones

El papel de la sociedad civil es clave por las razones que ya se mencionaron y su efectividad ha sido probada en varias ocasiones. Sin embargo, las organizaciones dedicadas a los temas de seguridad y defensa son pocas e incipientes. Es crucial que el sistema de estados y las organización inter-gubernamentales incentiven a través de fondos para su funcionamiento y capacitación la acción de ONGs, *think tanks*, gremios.

Por las razones que se esgrimieron en la sección sobre restricciones culturales, es importante dejarle un lugar a formulas *ad hoc* y evitar hacer del actual régimen de diplomacia preventiva una estructura demasiado rígida en su funcionamiento. El papel que pueden jugar fórmulas como los grupos de países garantes o grupos de amigos no debe ser desdeñado.

Los diagnósticos de la academia son de crucial importancia: es preciso producir investigación sobre los costos que producen los enfrentamientos armados e incluso los conflictos *short-of-force* para las sociedades de los países involucrados: ¿Cuántos recursos dejó de recibir cada país durante la suspensión de las relaciones comerciales entre Venezuela y Colombia en la última crisis? ¿Qué significó la parálisis del sector de frontera en materia de producción y comercio? Es necesario demostrarle a los gobiernos y las sociedades con datos contundentes que nadie gana cuando los sistemas de prevención fallan.

Parte de las conclusiones a las que se puede llegar después de la elaboración de este diagnóstico, es justamente la suerte de momento de transición por el que atraviesan actualmente las organizaciones regionales y subregionales claves para el desarrollo e implementación de una diplomacia preventiva eficaz. Esto significa que es prematuro hacer apuestas y que no hay razones fuertes para privilegiar una institución sobre la otra cuando se trata de poner a funcionar estos mecanismos para preservar la paz. En otras palabras, lo que debería hacerse es simplemente *to embrace* este momento de transición y pensarlo como un escenario de múltiples tableros de juego de los cuales es posible obtener diferentes ventajas cuando se trata de prevenir conflictos. Lo deseable es que el futuro exista una ‘división del trabajo’ que permita potencializar la labor de estas organizaciones. Entre tanto, no es aconsejable declararle el deceso definitivo al sistema interamericano cuando aun no hay señales claras sobre hacia donde se dirige UNASUR y qué potencial real tiene de constituirse en un organismo capaz de prevenir conflictos en la región.

La dimensión de la diplomacia preventiva menos desarrollada en la región es la relacionada con los sistemas de alerta temprana y con la puesta en uso de medidas de confianza⁸. Los gobiernos y organismos regionales y subregionales harían buen uso de un *systematic exchange of military missions, la creación de una red integrada de sub-regional risk reduction centers and institutional arrangements for the free flow of information regarding arms agreements*. En el caso de UNASUR, por ejemplo, el recién creado Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa puede sin lugar a dudas promover el diseño e implementación de estos mecanismos y mantener coordinados sus esfuerzos.

En la medida en que hay muy pocas capacidades en la región en materia de *early-warnings*, se debe incentivar la creación de observatorios para este efecto y cooperar con el sector académico en este tema. Igualmente, se debe trabajar en llave con Naciones Unidas en donde ya hay un mecanismo de registro sobre gasto militar y transferencia de armas (Rojas Aravena, 1997, 14) y desde donde se pueden obtener lecciones sobre el funcionamiento de la diplomacia preventiva en otros lugares del mundo.

La comunidad académica especializada en temas de seguridad y defensa interactúa formalmente con los gobiernos y organismos inter-

gubernamentales pero mucho menos con redes y organizaciones de la sociedad civil (Serbin, 2004). De esta forma, es necesario incentivar esta última forma de interacción para facilitar la generación de interés por parte de la sociedad civil y lograr un nivel de capacitación de la misma que le permita ejercer influencia en forma autónoma.

Por su parte, los gobiernos deben incentivar formas institucionalizadas de diálogo con estas organizaciones. La Misión de Política Exterior en Colombia, por ejemplo, sugirió la creación de una oficina especial en el Ministerio de Relaciones Exteriores que sirva como lugar de diálogo con las ONGs y otras organizaciones ciudadanas y de esta forma, iniciar un proceso de democratización de la política exterior. Este esfuerzo inicial puede contribuir a insertar estas organizaciones en esfuerzos posteriores de diplomacia preventiva.

Debe generalizarse la publicación de libros blancos de defensa para que haya claridad sobre las políticas de cada país en este ámbito, se reduzca la incertidumbre que produce tensiones y se logre un mayor nivel de coordinación que permita tratar el mantenimiento de la paz como un bien público regional.

Deben también ampliarse e institucionalizarse los espacios de diálogo e intercambio entre congresos nacionales para, de nuevo, apuntar hacia la prevención de conflictos al largo plazo. Ello contribuye a un intercambio de ideas sobre las percepciones que se tienen sobre las tensiones e involucran tempranamente a actores clave a la hora de ratificar acuerdos. Crear un espacio al interior de cada organismo multilateral, paralelo a aquel en el que se reúnen los mandatarios de cada país, puede ser un primer paso en esta dirección.

NOTAS

1. La nueva administración de Dilma Rousseff en Brasil, sin embargo, ha distanciado a su gobierno del régimen iraní. Ver Arias 2011.
2. Es necesario precisar que en este artículo solo se hace referencia a la diplomacia preventiva entendida desde el punto de vista operacional,

es decir, incluyendo medidas para construir confianza, *fact-finding mechanisms, early warning systems, preventive deployment and demilitarized zones*. No haré referencia a la dimensión más estructural y de largo plazo de la diplomacia preventiva en donde se intenta lidiar con fenómenos como la inequidad, la pobreza, la falta de crecimiento económico, el acceso equitativo a la justicia y el rule of law, todos factores íntimamente relacionados en formas complejas con el uso de la fuerza y la ocurrencia de conflictos, pero que se salen parcialmente del *scope* de este *paper*.

3. La primera disputa en la que el Fondo de Paz intervino fue la disputa por la frontera marítima entre Honduras y Nicaragua. En marzo de 2001, Honduras y Nicaragua firmaron el Acuerdo de Verificación Técnica en el que establecieron varios mecanismos de construcción de confianza para aminorar las tensiones entre estos dos países, tensiones que resultaron de la disputa marítima en el mar Caribe. El Fondo de Paz apoyó la el Proyecto de evaluación y diagnóstico, protección y desarrollo de la cuenca del Río Negro en la zona fronteriza. En Octubre 8 de 2007 la Corte Internacional de Justicia entregó su decisión final sobre este caso dando así por finalizada esta disputa.

El segundo caso en el que intervino el Fondo de Paz fue la finalización de la demarcación de la frontera entre El Salvador y Honduras. Entre Julio de 2003 y Agosto de 2004, y por solicitud de los gobiernos de El Salvador y Honduras, la Secretaría General de la OEA y el Instituto Panamericano de Geografía e Historia ayudaron a resolver una serie de problemas técnicos que habían impedido la demarcación completa de la frontera internacional entre estos dos países.

El tercer caso (activo actualmente) es el de la disputa territorial entre Belice y Guatemala. La OEA provee de asistencia técnica y política en lo relacionado con el diferendo entre estos países facilitando las negociaciones que tienen lugar bajo el Acuerdo para Establecer un Proceso de Transición y Medidas de Construcción de Confianza entre Belice y Guatemala de Febrero 7 de 2003 y bajo el Acuerdo para un Marco para las Negociaciones y Medidas de Construcción de Confianza entre Belice y Guatemala de Septiembre 7 de 2005. De la misma forma, el 8 de Diciembre de 2008, los Ministros de Relaciones Exteriores de Belice y Guatemala firmaron el Acuerdo Especial para someter la Disputa Territorial, Insular y Marítima a la Corte Internacional de Justicia. Actualmente, la Oficina de la Secretaría General de la OEA

en la Zona de Adyacencia realiza verificaciones y actividades de apoyo a instituciones de Belice y Guatemala, incluidas las fuerzas armadas, ejecuta proyectos dirigidos a fortalecer la integración entre las comunidades fronterizas y apoya esfuerzos de reasentamiento comunitario (*Organization of American States*, 2006).

4. Aunque no ha sido puesto a prueba sino en muy contadas ocasiones, el estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR (CDS, 2008b) contempla diversas herramientas para la prevención de conflictos: los miembros del CDS se comprometen a crear arreglos institucionales para la libre circulación de información en materia de gasto en defensa y armas. También se comprometen a la preservación y el fortalecimiento de la región como un espacio libre armas de destrucción masiva y nucleares (Artículo 3.f. del Estatuto). El estatuto hace explícito el compromiso de los países miembros de “promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial” (CDS, 2008b). Adicionalmente, contempla la idea de fomentar el intercambio en términos de capacitación militar a través de la cooperación de académicos entre los distintos centros de estudios de defensa. En este sentido, la Declaración de Santiago de Chile del 2009 establece la creación de una red de información sobre políticas de defensa, la identificación de amenazas y factores de riesgo que puedan desestabilizar la paz en la región y propone “el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR” (CDS 2009, 1g).
5. Para un análisis detallado del conflicto y la acción de países garantes ver Palmer 1999.
6. Ver Orozco 2001
7. Para un análisis sobre el *modus operandi* de este tipo de organizaciones en América Latina ver Keck and Sikkink 1998.
8. Cabe anotar que estas medidas de confianza, como ya se mencionó antes, han sido institucionalizadas y efectivas en lo relacionado con el control a la proliferación y uso de armas de destrucción masiva. Sin embargo, no se han alcanzado desarrollos de la misma magnitud en el control sobre la adquisición de tipos convencionales de material bélico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFP (2010). “Unasur acuerda impulsar transparencia de gastos de defensa en la región”. AFP, 7 de mayo.
- Arias, Juan (2011). “Rousseff rompe los lazos de Brasil con el régimen de Irán”. *El País* (Madrid), enero 29.
- BBC Mundo (2011). *Los conflictos territoriales en América Latina*. BBC Mundo 2010 [cited June 24 2011]. Available from http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101115_disputas_frontera_america_latina_mes.shtml.
- Bonilla, Adrián y Hernán Moreano (2004). “Conflicto internacional y prevención en los Andes”. En *Pensamiento Propio* (Buenos Aires) (20): 99-134.
- Borda, Sandra (2010^a). “The Internationalization of the Colombian Conflict during the Uribe Administration”. In Reuveny, Rafael and William R Thompson (eds) *Coping with Contemporary Terrorism: Origins, Escalation, Expansion, Counter Strategies, and Responses*, pp. 127-148. Albany: State University of New York Press.
- Borda, Sandra (2010b). “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?”, en Rettberg, Angelika (ed.) *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*, pp. 129-159. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Comunidad Andina (2004). *Declaración de San Francisco de Quito sobre Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina*. Comunidad Andina 2004 [cited June 28 2011]. Available from <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ZonadePaz.htm>.
- Consejo de Defensa Suramericano (2008). *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 11 de diciembre de 2008*. CDS 2008 [cited June 24 2011]. Available from http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es.
- Consejo de Defensa Suramericano (2009). *Declaración de Santiago de Chile*, marzo de 2009. CDS 2009 [cited June 24 2011]. Available from http://www.cdsunasur.org/images/stories/Creacion%20CDS/Declaracion_Santiago_%20Chile_2009.pdf

- Domínguez, Jorge (2003). *Boundary Disputes in Latin America, Peaceworks*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- El Tiempo (2009). “Preocupante panorama armamentista hizo el presidente de del Perú en carta enviada a la UNASUR”. *El Tiempo*, septiembre 15.
- El Universal (2009). “Brasil propondrá a Unasur "transparencia" en acuerdos de defensa”. *El Universal*, 14 de septiembre.
- El Universal (2009). “Comisión de Defensa de Unasur analiza medidas de confianza mutua”. *El Universal*, 27 de enero.
- El Universal (2010). “Unasur decide impulsar transparencia en los gastos de defensa”. *El Universal*, 7 de mayo.
- Gros Espiell, Héctor (2003). “La prevención de conflictos bélicos en el derecho internacional actual. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 3: 175-194.
- Hoy (2009). “Unasur decide adoptar medidas de confianza”, en *Hoy*, 29 de agosto.
- International Court of Justice (2011). *Contentious cases ordered by countries involved*. ICJ.
- International Monetary Fund (2011). *Direction of Trade Statistics Database*. Washington D.F.: IMF.
- Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell: Cornell University Press.
- La Nación (2006). “El retiro de Venezuela desata una crisis en la Comunidad Andina”, en *La Nación*, abril 21.
- Malamud, Carlos (2010). “El Consejo Suramericano de Defensa: Entre Grandes Expectativas y una Realidad Compleja y Fraccionada”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional *La Creación de Unasur en el Marco de la Seguridad y la Defensa*, Documentos de Seguridad y Defensa 29, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, España.
- Misión de Política Exterior de Colombia (2010). *Informe final de la Misión de Política Exterior*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Fedesarrollo-BID-CAF.

- Mitre, Antonio (2010). “De las cenizas de la ideología: sistema regional, fronteras y conflictos interestatales en América Latina”, en *Plataforma Democrática* (2), <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/De%20las%20cenizas%20de%20la%20ideologia.pdf>.
- Moura, Fabiola and Gene Laverty (2011). “Latin America Economic Growth to Slow in 2011 on Inflation, IIF Says”. *Bloomberg 2011* [cited June 28 2011]. Available from <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-26/latin-america-growth-to-slow-in-2011-on-inflation-iif-says.html>.
- Organization of American States (2006). *The OAS Peace Fund*. Washington D.F.: OAS 2006 [cited June 24 2011]. Available from <http://www.oas.org/sap/peacefund/peacefund/>.
- Palmer, David Scott (1999). “El conflicto Ecuador-Perú: El papel de los garantes”, en Bonilla, Adrián (ed.) *Ecuador - Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*, Quito: FLACSO Ecuador.
- Peña, Félix (2011). *Las sanciones en el sistema interamericano. La expulsión de un estado miembro de la Organización de los Estados Americanos*. Felix Peña 1965 [cited June 28 2011]. Available from <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=tesis&tesis=tesis-madrid/madrid&parte=parte-1/pp-capitulo-2a>.
- Podesta, Bruno, Manuel Gómez Galán, Francine Jacome and Jorge Grandi (eds.) (2000). *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*. Madrid: CEFIR/CIDEAL/INVESEP.
- Ponce, Javier (2010). “El Consejo de Defensa Suramericano y las medidas de confianza”, en *Revista Atenea*, 15 de noviembre.
- Ramos Martinó, Eira (2000). “Diplomacia preventiva y fomento de la confianza en el marco de la OEA”, en Instituto de Altos Estudios Diplomáticos “Pedro Gual”, *La Organización de Estados Americanos y sus retos*, Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2009). *Reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Unasur: Resolución*. Editado por la Unión de Naciones Suramericanas. Quito.
- Rojas Aravena, Francisco (1997). “Alternativas y mecanismos de prevención en situaciones vinculadas a la soberanía territorial”, en *Paz y Seguridad en las Américas* (14).

- Rojas Aravena, Francisco (1998). “Construyendo nuevos enfoques para un régimen de seguridad en las Américas”, en vva. *Medio siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe 1997*, Santiago: FLACSO Chile - CLADDE - Wilson Center.
- Rojas Aravena, Francisco (editor) (2011). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo-FLACSO.
- Sanahuja, José Antonio (2010). “Regionalismo e Integración en Clave Suramericana: Los Orígenes y Evolución de Unasur”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional *La Creación de Unasur en el Marco de la Seguridad y la Defensa*, Documentos de Seguridad y Defensa 29, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, España.
- Serbin, Andrés (2004). “Diplomacia ciudadana, sociedad civil y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”, en *Revista Futuros* 2 (7).
- Stockholm International Peace Research Institute (2010). *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: SIPRI.
- Ugarte, José Manuel (2004). “Prevención de conflictos y el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el Cono Sur”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires) (20): 135-208.

RESUMEN

Herramientas de diplomacia preventiva en América Latina

Este artículo hace un análisis de las herramientas con que cuenta la región latinoamericana en materia de diplomacia preventiva. Empieza por evaluar el escenario político y económico en el que operan dichas herramientas, identifica los actores estatales, no estatales y multilaterales más sobresalientes en el sistema de diplomacia preventiva latinoamericana, analiza el papel de la sociedad civil como acompañante o ausente en el diseño e implementación de herramientas para la prevención de conflictos y hace una exploración inicial de los factores culturales que facilitan o dificultan su funcionamiento. Finalmente, el texto identifica algunas tendencias hacia el futuro, desafíos y oportunidades de la diplomacia preventiva en la región y formula breves lecciones y recomendaciones para consolidarla y fortalecerla.

ABSTRACT

Preventive Diplomacy Tools in Latin America

This article surveys the preventive diplomacy tools available in the Latin American region. Firstly, it assesses the political and economic scenario in which those tools operate; it identifies the main State, non-State and multilateral actors in the Latin American preventive diplomacy system; it analyzes the active or absent role of civil society in the design and implementation of conflict prevention tools and it examines the cultural factors that facilitate or hamper its operation. Finally, the article identifies some future trends, challenges and opportunities for preventive diplomacy in the region and it provides brief lessons learned and recommendations for its consolidation and strengthening.

SUMMARIO

Ferramentas de diplomacia preventiva na América Latina

Este artigo faz uma análise das ferramentas que a região latino-americana dispõe em matéria de diplomacia preventiva. Após avaliar o cenário político e econômico em que tais ferramentas operam, identifica os atores estatais, não estatais e multilaterais mais relevantes no sistema de diplomacia preventiva latino-americana, analisa o papel da sociedade civil como presente ou ausente no desenho e implementação de ferramentas para a prevenção de conflitos e faz uma exploração inicial dos fatores culturais que facilitam ou dificultam o seu funcionamento. Finalmente, o artigo identifica algumas tendências rumo ao futuro, desafios e oportunidades da diplomacia preventiva na região, além de formular breves lições e recomendações para consolidá-la e fortalecê-la.



Constructing Real Peace and Security in Latin America: Minimizing the 'Moral Hazard' Character of Security Institutions

David Mares

In June 2011 after months of Nicaraguan military operations along the San Juan River that divides Nicaragua and Costa Rica and a complaint about the provocation to the Organization of American States (OAS), the Costa Rican foreign ministry claimed that the Nicaraguan army was establishing a permanent presence on the San Juan River to permit easy access for Nicaraguan civilians to occupy disputed marshlands on the Isla Calero.¹ Costa Rican President Laura Chinchilla declared that the country, which does not have an army, would depend on 'the strength of reason and not the strength of arms,' and denounced the "undeserved aggression" by Nicaragua.²

Latin America is a region with few wars: in the last 30 years the 34-day war in 1995 between Ecuador and Peru war only cost some \$250 million and likely caused the deaths of only 400 people,³ and the 1982 Malvinas/Falklands War in which Argentina confronted the United Kingdom was not between Latin Americans. However, the use of military force in Latin America's interstate relations is, unfortunately, not rare. Using the Militarized Interstate Dispute (MID)⁴ standard for classification that is widely used by scholars of international relations, one finds dozens of such incidents in the last two decades in the region, including at least 17 MIDs between 2005-2011.⁵ While most of these incidents fell into the realm of verbal threats and military displays, in the recent period they included the Venezuelan military blowing up gold mining dredges in an area it claims but which is recognized internationally as Guyanese, as well as the March 2008 Colombia attack on a FARC camp inside Ecuadorian territory.

Living in peace with one's neighbors surely must mean that a state does not expect a verbal threat from a neighbor, much less that one would be confronted by military mobilizations and actual military violence. Indeed, the American Treaty on Pacific Settlement (Pact of Bogotá, 1948), one of the region's earliest confidence and security building mechanisms (CSBMs), stipulated that signatories 'agree to *refrain from the threat or the use of force, or from any other means of coercion* for the settlement of their controversies, and *to have recourse at all times to pacific procedures*'.⁶ The notion that Latin America is a zone of peace simply because it has no major wars ignores the many international disputes spanning a large range of issues, from national boundaries to cross border illicit activities by non-state actors, tolerated or encouraged by governments,⁷ and is an inadequate and misleading standard to declare that the region is peaceful.

This article examines why any use of force by one Latin American country against another continues to be considered a legitimate, if disagreeable, tool of foreign policy; one cannot imagine that it would be seen so among West European countries, or between the US and Canada. I argue that the fundamental explanation for the continued use of military force in intra-Latin American relations is found in the nature of the security architecture Latin Americans have constructed, both alone and in collaboration with the U.S. That architecture

creates a fundamental ‘moral hazard’ that both limits the severity of military conflict and makes its occurrence at low levels more likely. In the conclusion I consider the range of options for defusing militarised conflict when it arises without providing the foreign and domestic policy rewards that encourage it.

The Use of Force and the Role of Moral Hazard in Latin America

We can usefully classify the context in which a government decides to militarize its relations with another state with which it has a disagreement into five categories. For the purposes of the theoretical discussion we can assume three actors of relevance to the discussion: a government that initiates the use of force at some level (initiator), a government against whose policies that force was directed (target), and everyone else that might become involved in the dispute, from allies to institutions (third party). Examples are taken from my work.⁸

- 1) An initiator of militarization expects no material response of any negative consequence from either the target or third parties (e.g., Argentina’s occupation of the Malvinas in 1982; Nicaragua’s mobilization against Costa Rica in 2010).
- 2) An initiator begins, or a target responds, with a low level of force but is ready to escalate to higher levels of force, depending on the response of the other state (e.g., Argentina and Chile in the Beagle dispute in 1977-78 up to full mobilization and readiness).
- 3) An initiator militarizes, or a target responds with a militarized act, but expects a third party to intervene and lower the probability of escalation, especially to war (e.g., Ecuador as initiator in both 1981 and 1995).
- 4) An actor militarizes expecting no escalation but in the face of escalation finds the cost of backing down to outweigh the expected cost of fighting (e.g., Argentina in the Malvinas after the British task force appears in the region).

- 5) An actor seeks war because it perceives the cost of fighting to be minimal and acceptable (e.g., El Salvador against Honduras in 1969).

In categories 1, 4 and 5 security institutions are too weak to affect the escalation. In the Nicaraguan mobilization against Costa Rica (an example of category 1), the Nicaraguans knew Costa Rica had no military capability and simply told the OAS, to whom Costa Rica had appealed, that it had no jurisdiction on the issue and the OAS accepted that judgment. The weakness of an institution is also seen in the example in category 4. The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, ostensibly created to provide a hemispheric unified front in the face of extra-hemispheric military threats, could not come to Argentina's aid because the institution's key member (the United States) sided with and provided aid to the British outside of the context of that institution, rather than insist that the British negotiate (as it insisted to Britain and France in the Suez Crisis of 1956). And in category 5, El Salvador feared no sanctions from the OAS and was unconcerned about a war's impact on the Central American Common Market institutions, which collapsed as a result of the war. In category 2 third parties can only play an important role if the militarizing parties have convinced each other in the process that war is likely and its costs would be higher than its benefits (Argentina and Chile were militarily balanced with significant firepower); to interrupt the escalation, a third party may offer the two sides an opportunity and a context in which to negotiate their way down the ladder.

In contemporary Latin America most uses of force fall into categories 1 and 3. The unequal military balance between rivals in Latin America's current potential conflict dyads (Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador, Colombia-Nicaragua, Nicaragua-Costa Rica, Chile-Bolivia, Venezuela-Guyana, and Dominican Republic-Haiti) make category 2 incidents unlikely. Even if relations deteriorated once again among Colombia, Venezuela and Ecuador, Colombia could reasonably expect the US to step in and insure that the Bolivarians (Venezuela and Ecuador) could not ally and impose severe military costs on it. Consequently, thinking about the use of military force in Latin America means explaining why the costs of militarizing are so low for the initiator (category 1) and why even a weak state that can reasonably

expect a militarized response might initiate or respond with a use of force (category 3).

Low levels of militarised bargaining, such as verbal threats and displays of force, often meet with public support in a rally-around-the-flag response. Currently, governments in Latin America are unlikely to face condemnation at home for militarizing a dispute with a weaker country over issues that awaken nationalist sentiments. For example, even in the case of the Isla Calero dispute Nicaraguans believe that Costa Rica, a country without an army, could invade Nicaraguan territory.⁹ The combination that brings domestic support for militarization is thus loss of something valuable to the national identity (e.g., Ecuador's view of itself as an Amazonian nation, Bolivia's perception that it needs a sovereign outlet to the sea) and fear of attack. If the Latin American regional security architecture could articulate a vision of a regional identity that transcends national identity (it does not have to replace it), establish a norm of no first use of force, and raise the cost to nations that engage in first use, Latin America could be well on its way to real peace and security.

Unfortunately, the regional security architecture either does not articulate these points or when it does, provides incentives for behaviour that actually undermine the process for achieving that vision, adopting that norm and imposing those costs.

Regional institutions respond to militarized conflict by seeking to lower the level of tensions through dialogue and negotiations. When the initiator of the use of force contests the status quo but is bilaterally weak, such a call for dialogue can create a 'moral hazard' in the region's security architecture. A moral hazard results when a party is endowed with an 'insurance policy' that diminishes the risks of a particular activity to a point at which the party perceives such risks to be low enough to engage in the activity; insurance providers seek to minimize moral hazard by excluding such activities from coverage or charging a premium that raises the cost to the insured to a point that dissuades such behaviour.

In previous work I have demonstrated that "moral hazard" possibilities may encourage hard line positions, even violence, by weaker parties in the dispute in the hope that an interested hemispheric community

might increase pressure on a rival to settle. Although the hemisphere rejoices that Ecuador and Peru have settled their dispute, we should not ignore the fact that it took a small war in 1995 and the threat of a large one in 1998 to help convince the parties to settle.¹⁰ By guaranteeing that conquest will not be recognized and that escalation into a costly and long war will be unlikely, the OAS and the Four Guarantor countries helped convince Ecuador to engage in the adventurous behavior that developed into the short war of 1995. Because low-level militarisation provides benefits to the initiator at low risk, we can conclude that ironically regional security institutions actually promote this risky behaviour (category 3).

The moral hazard component of regional security institutions is a flaw in their institutional design. We need to understand why the institutions were designed in this manner in order to understand how and whether they can be modified to eliminate or reduce the moral hazard.

Latin America's Contemporary Security Architecture

Resolution of the Central American civil wars in the 1980s, and the return to democracy throughout the region in the 1990s, generated expectations that the region could develop into a security community in which the use of military force among its members was inconceivable, much as in Western Europe. Statesmen, aware of the potential for conflict, promoted CSBMs to facilitate peaceful relations in a region with numerous disagreements and historical rivalries. The extent and breadth of Latin America's security architecture makes it unique among developing countries: there is a wide array of international (e.g. International Court of Justice), regional, subregional and even bilateral institutions and they address both international and domestic threats.

Rhetorically, Latin America's contemporary security architecture is focused on virtually everything: e.g., the 2003 OAS "Declaration on Security in the Americas" uses a security concept which is 'multidimensional',¹¹ which simply means that it is the least common denominator in the region. The Fifth Defence Ministerial Conference (Santiago, 2003) noted that "the region has gradually advanced toward a complex security system made up of a network of new and old security insti-

tutions and regimes, both collective and cooperative, of hemispheric, regional, subregional and bilateral scope, which have in practice made up a new flexible security architecture.”¹² Nevertheless, my research has demonstrated that the contemporary security institutions as they operate are overwhelmingly focused on two goals: the defense of national sovereignty and the protection of democracy.¹³ Notice, the prevention of war and the avoidance of the use of force at lower levels of violence are not included. Since war is rare, it is not the focus of the institutions; since war is rare, the institutions respond to militarization by working to contain escalation to war. Because escalation to war is rare, everyone congratulates themselves that the regional security architecture works, with ‘peace’ as the result. Unfortunately, the result is also a proliferation of low level uses of force among Latin American nations.

The history of the region makes a focus on national sovereignty understandable. In the 19th century Europeans, and in the 20th century the U.S., intervened almost at will in Latin America, forcing governments there to acquiesce to policies preferred by these powerful outsiders and overthrowing governments that resisted such demands. Protecting sovereignty, consequently, has a high value in the region. That history also helps us understand the definition that Latin Americans gave to national sovereignty. The concept became defined not just as non-interference in a government’s ability to make a decision but not doing anything to impose costs on a government for making a decision with which others disagree – hence the idea of determining whether a choice is legitimate or not, or of imposing sanctions as a result of a choice is itself considered illegitimate. Even the governments that ally with Venezuelan president Hugo Chávez (known as Bolivarians) adhere to this view since they perceive that Latin American governments with which they disagree are doing the bidding of the United States and ‘capitalism’, rather than acting for the good of their country’s national sovereignty. Hence denouncing militarization by non-Bolivarian nations (e.g., an act by Colombia) is acceptable, but not that of a fellow Bolivarian (e.g., Nicaragua).

The emphasis on national sovereignty is inherent in the voluntary nature of all security mechanisms in the hemisphere. The aforementioned Pact of Bogotá is largely irrelevant because only fourteen of the

34 active members of the OAS (Cuba's membership is suspended) have signed it, and some signatories did so with sufficient reservations to call into question its relevance as a hemispheric instrument.¹⁴ Even the newest Latin American regional organization, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) which excludes the U.S. and Canada, suffers from many of the same problems limiting governance capabilities and undermining the creation of powerful CSBMs as the other organisations in the region.¹⁵ The reigning peaceful resolution of conflict mechanisms cannot force a party to the negotiating table or to dialogue; the parties must be convinced it is in their interests to dialogue, but sanctions are not considered a legitimate means to get them there; whether or not to participate is seen as a sovereign decision.

The focus on sovereignty means that the Latin American community is reluctant to define criteria regarding behavior or develop verification methods to ensure that members are complying with their international commitments. While the Union of South American States (UNASUR) helped mediate the 2008 dispute among Colombia, Ecuador and Venezuela, its exhortation that members not permit non-state actors to operate from their territory was not accompanied by verification requirements or criteria to ensure that the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) effectively lost its sanctuaries or access to resources in Venezuela or Ecuador. The Central American Integration System (SICA) has addressed the drug trade as a threat to security,¹⁶ but does not take on the issue of military posturing and threats by one member-state against another, as in the ongoing situation between Nicaragua and Costa Rica.

The one instance in which the Latin American community is united in legitimating sanctions is linked to national sovereignty and constitutes the other the other focus of the security architecture, democracy. In Latin America sovereignty was historically perceived to lie in the *patria* (nation), not the people. Governing was justified and contested by various groups in the name of having the 'correct' understanding of the *patria's* needs at that historical moment; in this political struggle the military as the only truly national institution and creator of the *patria* in the wars of independence, often held the upper hand ideologically as well as through the force of arms. A competing view of sovereignty,

that it was class-based, lost out everywhere except in Cuba, partly because it could never satisfactorily resolve the national-class divide.

But in this Third Wave of democracy, and after the especially horrendous national security regimes of the 1970s and 1980s, Latin Americans have largely adopted the philosophically Liberal view that sovereignty resides in the people as individual citizens. The defense of democracy as the means by which the citizens exercise sovereignty became an almost natural and inevitable result. The Rio Group that organized to help defuse the Central American crises in the 1980s developed a democratic clause for membership and expelled Panama when that country held fraudulent elections in 1988. Latin American nations took a historic step when the OAS General Assembly adopted the Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System in 1991. Subregional organisations such as SICA and UNASUR followed suit. Thus national sovereignty is violated if democracy is overthrown even by forces from within the country.

The understanding of what it means to be a democracy may be changing in unsystematic ways that will undermine the link between democracy and national sovereignty. In the spring of 2005, President Luis Gutierrez criticized the OAS and the Inter-American Democratic Charter for not preventing his overthrow by a legislative coup.¹⁷ In June 2005 the Nicaraguan Assembly rejected President Enrique Bolaños call for an OAS team to help resolve the country's constitutional crisis, saying that the issue was an internal affair.¹⁸ These two episodes, and others, demonstrate that the Latin American community was not interested in evaluating whether the overthrow of an elected government by some citizens and their legislators constituted the overthrow of democracy; only efforts by the armed forces or police to force a president out of office fell into this category (Venezuela 2002, Honduras 2009, Ecuador 2010). But the July 2012 suspension of Paraguay from the Common Market of the South (Mercosur) and UNASUR because, while the legislature followed the letter of the law in impeaching President Fernando Lugo, they violated due process along the way, is a potential watershed in the defense of democracy in the region.

The decisions taken by Mercosur and UNASUR send the message that removal of Presidents will be evaluated by the regional community and sanctioned if found inappropriate. Nevertheless, the action also raises

serious challenges for these two institutions, and any that would follow in their footsteps, in future episodes in the defense of democracy. The quick and unilateral manner in which Paraguay was suspended raises the question of whether the institutions themselves violated due process in responding to the Paraguayan situation, and if so, whether there was an ulterior motive behind the action. Secondly, and illustrated by the OAS problems in enforcing its own democracy clause, Mercosur and UNASUR have not developed or defined the standards for democracy nor the process by which an accused can defend themselves against the charges. Are violent protests in the streets in hopes of forcing the President to resign illegitimate tools and thus resignations resulting from them grounds for suspension of the country, at least until new and peaceful elections can be held? Can a legislature which loses its supermajority in an election delegate decree powers to a President for a period of time as a means of limiting the opposition's ability to block future legislation requiring a supermajority (as happened in Venezuela in 2010)? What about a Constituent Assembly process that proceeds even as pro-government demonstrators keep opposition delegates from entering the building to vote (as occurred in Bolivia in 2007)? And who will evaluate elections that are widely accused of irregularities (as in Nicaraguan municipal elections of 2008) in order that the institutions can decide whether the government has violated the community's democracy clause?

Latin American actions on Cuba also represent a contradiction and a challenge for Latin America's focus on democracy. Few in Latin America believe Cuba is a democracy, but it is also true that the Cuban government did not overthrow a democracy. The historical peculiarity of the Cuban Revolution and the US embargo makes many Latin American states perceive that the path to democratization in Cuba lies in incorporating it into the regional community. The Rio Group admitted Cuba in 2008, a path for its reincorporation into the OAS was created in 2009, it is a member of the newly created CELAC, and Latin American leaders insisted at the 2012 Summit of the Americas that an invitation to Cuba to participate in the next Summit meeting is a prerequisite. But if Cuba makes no significant progress towards at the very least some form of electoral democracy and a formally free press, there is no philosophical basis for claiming that the Cuban government represents 'national sovereignty.' The Cuban exception could

thus undermine the link between national sovereignty and democracy that underpins Latin America's contemporary security architecture. The implications could be profound.

Institutions, not Regional Leaders

If one were discussing Latin America's regional security architecture prior to the 21st century pride of place would be given to the United States. Some would argue that Brazil deserves that standing today, at least as regards South America. I argue, however, that regional leadership is weak, with the US and Brazil preferring to work with institutions that they cannot control and thus we need to keep the focus on institutions.

The United States used to play the major role in Latin America's security architecture, often in very destabilizing ways. But its influence in the security realm has declined as the country overextended itself militarily and diplomatically in a global war on terror, and suffers from an important economic slowdown. The US retains influence, nevertheless. The US successfully defended the new Honduran government of Porfirio Lobo after the civil-military coup in 2009, resulting in its reluctant acceptance first by Central Americans, and then by the hemispheric community. US support of Colombia after the 2008 military incursion into Ecuador facilitated Colombia's perception that it had acted legitimately in defence of its national interests. Whatever soft power the US has in the region as a whole is significantly diminished by Hugo Chávez and his Bolivarian Alliance's direct contestation of US authority in the region; even Brazil's more respectful position regarding US interests in the region comes in the name of increased Latin American autonomy. In the unlikely event of a major war in Latin America, however, especially if it involved an extra-hemispheric actor in some way, the US would find the resources to determine the outcome, at least in the short term.

As the profile of the U.S. fades, Brazil has emerged as a potential regional stabiliser. Brazil uses its 'soft power' based on a longstanding professional diplomatic corps at the Foreign Ministry (aka Itamaraty), insightful Presidential intervention at key moments (for example,

amid the tension created by Bolivia's nationalization of Petrobras assets), public and private investment and aid for the region, and a new willingness to develop solidarity with Latin America. Brazil articulates a regional vision of cooperation, with economic integration, political alliance and shared values (social justice, democracy and human rights) forming the basis for peaceful relations. Brazil's view of conflict management is ultimately to build confidence in order to avoid tensions and it believes that this is best accomplished through institutions that emphasize national sovereignty. Of course, this also fits Brazilian domestic interests, as it has rejected the Inter-American Commission on Human Rights' ability to rule on how the country decides to build dams in the Amazon and the 2008 National Strategy of Defense rejects the legitimacy of Brazilian citizens working with foreign NGOs in challenging government decisions for the Amazon region.

Brazil has clear aspirations to be recognized as a major power so has to tread carefully within the region, facilitating dialogue between parties and leading multilateral mitigation initiatives that represent minimal risk of failure and do not create bilateral problems for itself. The result is that it prefers to work through the existing security architecture rather than reform it in ways that de-legitimize or raise the cost of initiating the use of military force among Latin American nations.

Working Toward Peace and Security

The analysis presented here argues that Latin America is not on the path that will take it toward interstate peace and security. But there are paths that can lead there, even ones that do not violate the focus on national sovereignty and democracy. As the evolution of the democracy requirement itself indicates, Latin American governments can make fundamental changes in how they perceive and pursue peace and security, and they can evaluate and sanction behavior. The options examined here do not reject the notion of national sovereignty or democracy; rather they build on these primary concepts to suggest ways in which the region could virtually eliminate the use of military force in relations among Latin American states.

The most fundamental and far-reaching change would be to develop a regional norm against the first use of military force in relations among members of the community. If that norm were developed governments would willingly forego the option of militarizing and thus no one's national sovereignty (as currently defined) would be violated. In the absence of significant costs in the militarization of regional relations, however, it is difficult to see how this norm could be developed and accepted by all. The democracy norm was developed only after the horrors of the national security dictatorships and it is in the immediate self-interest of governments in office. Neither of those conditions hold when we are discussing low level use of force.

A more reasonable starting point might be with the concept of national sovereignty. Defining national sovereignty as the ability of a government to choose a policy based on what it wants without considering the responses of others is both misleading and not useful for thinking about international relations. Once a country makes a decision others will respond to it in line with their own views, so the outcome of the policy choice is not determined by the choice itself. Consequently, the options facing any government making a policy choice always have associated costs in those outcomes that will be considered to some degree by the policymakers. 'Sovereignty,' therefore is more appropriately defined as the ability of a government to decide *what options it will choose* in responding to international challenges and opportunities.¹⁹ It is not the ability to decide to do whatever one wants or to be immune to the reactions of others. Every actor on the international stage is constantly making choices in terms of what they want to do and how much they believe they would need to 'pay' (not just in monetary terms, but also in terms of reputational and opportunity costs) for the options that they are considering. Imposing costs on members for violating community norms or rules thus does not violate national sovereignty, it only adds to the costs a government must consider.

If the definition of national sovereignty changed in this direction regional security institutions could be designed to impose costs on initiators of military force in intra-community relations. It would be important for the institutions to have explicit criteria for determining when militarization has occurred (if the institutions can sanction, then it will be in the interest of rival states to lie about the behavior of the

other), a mechanism for evaluation, and a dispute resolution process. The sanctioning of first use, no matter the excuse, would eliminate the moral hazard in current regional security institutions.

If one assumes that the democratic peace phenomenon exists (and at least rhetorically it does in Latin America) one must think seriously and critically about the democracy clause in Latin America. Democratic peace theorists argue that norms and institutions of a particular type restrain the use of military force in interstate conflict. The relevant norm develops from the Liberal principle that dissenting views are considered inherently legitimate, while the dispersal of policymaking power that develops via constraints on the Executive creates an institutional structure that makes it less likely to garner support for international conflict. Given these theoretical underpinnings, we should not expect democracies that lack these characteristics to be particularly unwilling to use force internationally. In fact, some democratic peace theorists have argued that the period of democratization is a particularly dangerous time for war because leaders can use nationalist appeals and the democratic process to raise fear of neighboring states and peoples among the citizenry in order to silence critics and consolidate power at home.²⁰

Yet applications of the democratic peace argument in Latin America refuse to engage in the requisite discrimination among governments to distinguish among which nations a democratic peace can be constructed and which governments in fact represent a threat to peace in the region. The very notion of a 'participatory' rather than Liberal democracy needs to be analyzed for its normative and institutional logics to determine whether the democratic peace outcome can still be expected to result. Consequently, if the new inter-American security institutions seek to promote peace and security via the defense of democracies they would need to not only support unconsolidated democracies, but promote the quick movement out of this dangerous transition phase.

In the absence of a norm change, or of the understanding of what national sovereignty entails, or perhaps in the character of democracy in the region, the temptation to coerce one's neighbor will continue to plague Latin America. The reality of that violent peace will continue to stimulate costly arms purchases as Latin American rivals engage in

militarized bargaining and seek to attract or block third parties' interests. Expenditures to insure that one cannot be coerced by their Latin American neighbor will continue to generate significant opportunity costs in a region with social and economic needs, and occasionally flare up into war. The illusion of peace needs to be unmasked so Latin Americans can rethink the bases for their own regional relations.

NOTES

1. Oviedo, Esteban (2011). 'País denuncia a Nicaragua por alentar incursiones a isla Calero', *El Pais*, 25 June <http://www.nacion.com/2011-06-25/ElPais/pais-denuncia--a-nicaragua-por-alentar-incursiones-a-isla-calero.aspx> accessed August 16, 2012.
2. Pear, Nicky and Alexandra Read, (2011). 'Dredging Up an Old Issue: An Analysis of the Long-Standing Dispute between Costa Rica and Nicaragua over the San Juan River' *Council on Hemispheric Affairs* 24 January. <http://www.coha.org/dredging-up-an-old-issue-an-analysis-of-the-long-standing-dispute-between-costa-rica-and-nicaragua-over-the-san-juan-river-2/> accessed March 6, 2012.
3. Mares and Palmer. *Institutions, Power, and Leadership in War and Peace*.
4. The Correlates of War project has usefully categorised the use of military force into five 'Hostility Levels': 1 = no use; 2 = threat; 3 = display; 4 = use < 1,000 battlefield related deaths; 5 = war. Militarized incidents between states do not include accidental cross-border crossings by military that are not protested by the country whose territory has been violated, nor military violence against criminals/illegal migrants who cross into countries and are attacked by the forces there, unless that home country protests. See <http://www.correlatesofwar.org/>; Jones, Daniel M., Stuart A. Bremer, and J. David Singer, 'Militarized Interstate Disputes, 1816-1992: Rationale, Coding Rules, and Empirical Patterns', *Conflict Management and Peace Studies*, vol. 15, no. 2, 1996, pp. 163–212.

5. For the earlier period, see Mares, David R. (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press; for the most recent, see Mares, David R. (2012) *Latin America and the Illusion of Peace*. London: IISS/Routledge.
6. Department of State, *American Treaty on Pacific Settlement*, <http://www.state.gov/p/wha/rls/70580.htm> emphasis added by Mares.
7. These are enumerated and discussed in Mares, David R. and David Scott Palmer (2012). *Institutions, Power, and Leadership in War and Peace: Lessons from Peru and Ecuador, 1995-1998*. Austin: University of Texas Press; Spanish Language edition, FLACSO-Ecuador.
8. Mares, *Violent Peace* and Mares, *Latin America and the Illusion of Peace*.
9. Sanchez, Alex (2011). 'Costa Rica: An Army-less Nation in a Problem-Prone Region', *Council on Hemispheric Affairs*, 2 June, <http://www.coha.org/costa-rica-an-army-less-nation-in-a-problem-prone-region/> accessed February 1, 2012.
10. Mares, David R. (1996/97). "Deterrence Bargaining in the Ecuador-Peru Enduring Rivalry: Designing Strategies Around Military Weakness" *Security Studies* 6(2) Winter pp. 91-123.
11. Chillier, Gaston and Laurie Freeman (2005). "Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security" WOLA (Washington Office on Latin America) Special Report, July; Committee on Hemispheric Security, 2002. "Compendium of Replies of the Member States to the Questionnaire on New Approaches to Hemispheric Security" OEA/Ser. G, CP/CSH-430/02 rev. 1, 1 October.
12. Bachelet Jeria, Michelle (2003). 'Fifth Conference of Ministers of Defense of the Americas. Report of the Outgoing Chair', Committee on Hemispheric Security, OEA/Ser.G. CP/CSH/INF.19/03 add. 1 25 February, p. 4.
13. cf., Mares, David R. (2007). "Confidence and Security-Building Measures as Inter-American Security Institutions: Relevance and Efficiency" in Gordon Mace, Jean-Phillipe Thérien, and Paul Haslam, eds., *Governing the Americas: Regional Institutions at the Crossroads* Lynne Reinner; also, Serbin, Andrés (2010) "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos" Nueva Sociedad August pp. 1-20.

14. Committee on Hemispheric Security, 2002. "Compendium of Replies of the Member States to the Questionnaire on New Approaches to Hemispheric Security" OEA/Ser. G, CP/CSH-430/02 rev. 1, 1 October p. 50.
15. See Rojas Aravena, Francisco 'The Community of Latin American and Caribbean States: A viable option to consolidate Latin American multilateralism?', in Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), *Latin American Multilateralism*, pp. 18–22.
16. See address by the SICA president 'Discurso del Secretario General del SICA, Doctor Juan Daniel Alemán Gurdíán, en ocasión de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica', <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=60497&IDCat=3&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1>.
17. Reyes, Xavier (2005). "OAS refuses to receive former president" published by *Ecuadoran* newspaper *El Universo* website on 16 June accessed 8/7/05 via Lexis/Nexis on Financial Times Information, *Global News Wire - Asia Africa Intelligence Wire*, BBC Monitoring International Reports, June 16.
18. "Nicaragua: National assembly rejects OAS intervention" *Latinnews Daily* June 8, 2005 Wednesday.
19. Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Relations Reading*, MA: Addison-Wesley.
20. Mansfield, Edward and Jack Snyder, (1995). "Democratization and War" *Foreign Affairs* May/June.

ABSTRACT

Constructing Real Peace and Security in Latin America: Minimizing the 'Moral Hazard' Character of Security Institutions

Why is the use of force by one Latin American country against another considered a legitimate, if disagreeable, tool of foreign policy? Threatening and coercing one's neighbor does not make for a peaceful community. I argue that the fundamental explanation for the continued use of military force in intra-Latin American relations is found in the

nature of the security architecture Latin Americans have constructed and suggest reforms that could make peace in the region real.

RESUMEN

La construcción de paz y seguridad reales en América Latina: Cómo minimizar el “riesgo moral” de las instituciones de seguridad

¿Por qué el uso de la fuerza por parte de un país latinoamericano contra otro es considerado una herramienta legítima, aunque desagradable, de política exterior? Si amenazamos y coaccionamos a nuestro vecino no vamos a lograr una comunidad en paz. El autor plantea que la explicación fundamental para el uso continuo de fuerza militar en las relaciones intra-latinoamericanas radica en la naturaleza de la arquitectura de seguridad desarrollada en América Latina y sugiere reformas que permitirían lograr una paz verdadera en la región.

SUMMARIO

A construção da paz e da segurança reais na América Latina: Como minimizar o “risco moral” das instituições de segurança

Por que o uso da força por um país latino-americano contra outro é considerado uma ferramenta legítima, embora desagradável, de política exterior? Se ameaçamos e coagimos o nosso vizinho, não vamos construir uma comunidade em paz. Segundo o autor, a explicação fundamental para o uso contínuo da força militar nas relações intra-latino-americanas reside na natureza da arquitetura de segurança desenvolvida no região. Sugere, então, reformas que permitiriam alcançar uma paz verdadeira na América Latina.



Violencia y criminalidad en América Latina

Gastón Hernán Schulmeister

Introducción

La seguridad en América Latina es sin dudas uno de los temas de mayor vigencia, que involucra no sólo el registro de episodios violentos y criminales, sino también la performance de las distintas instituciones encargadas de atender el tema —sean policiales o de seguridad, judiciales, políticas y/o penitenciarias.

Sin embargo, sobre todo desde el Cono Sur, no siempre se toma conciencia de la magnitud que ha ido cobrando la problemática en los últimos años —en contextos en los cuales hacer referencia a la guerra fría o las denominadas “nuevas amenazas” ya resulta anticuado.

Frente a ello, nos abocaremos a hacer un breve diagnóstico de la situación de seguridad pública en la región, a partir de algunos datos

ilustrativos, para reflexionar acerca de la multiplicidad de cuestiones que merecen atención en esta agenda y ameritan respuestas a múltiples niveles (local, nacional, internacional).

Una región violenta

En América Latina la inseguridad pública, o la inseguridad ciudadana, es uno de los problemas más graves que afecta —aunque en distinto grado y según sus particularidades— a todos los países de la región; tal como lo testimonian numerosas encuestas de opinión y de victimización que se han publicado en los últimos años.

Sólo para tomar una de las referencias más actualizadas, según Latinobarómetro¹, al preguntársele a la gente acerca de “*Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país?*”, la delincuencia y la seguridad pública aparecen al tope de las prioridades. Al respecto, si bien es cierto que la agenda predominante de preocupación en América Latina sigue siendo una agenda económica, para la percepción ciudadana esos problemas económicos se expresan de múltiples maneras (pobreza, desempleo, inflación); por lo que la preocupación principal sobre la que hay más consenso particularizado es “la delincuencia”².

En consecuencia, en el 2011 la delincuencia y la seguridad pública aparecen como la preocupación principal, con un registro promedio del 28 por ciento entre los latinoamericanos. Sin embargo, entre los 18 países comparados, dicho promedio regional de percepción (28 por ciento) es superado por los registros nacionales en Honduras (30 por ciento), Guatemala (30 por ciento); Ecuador (33 por ciento); Panamá (33 por ciento); Argentina (34 por ciento); México (39 por ciento); Uruguay (39 por ciento); El Salvador (40 por ciento); Costa Rica (45 por ciento); y Venezuela (61 por ciento) —en cuyo último caso, se ha más que duplicado. En contraste, Nicaragua (3 por ciento) y Brasil (7 por ciento) son los países donde esta percepción de la delincuencia como problema principal es más baja³.

Por otra parte, planteándose el interrogante de si *¿se está transformando América Latina en una región crecientemente más violenta?*, un informe

especial de la Consultora Latinobarómetro llega a la conclusión de que la respuesta es compleja, porque América Latina es la región más violenta del mundo, así como también la más desigual. Todo ello, más el reconocimiento de que hoy día la delincuencia es vista como el problema principal de la región⁴.

Sin ánimos de adentrarnos acerca del análisis contrastante entre realidades y percepciones frente al tema, sólo para tomar otra referencia relativa regional, también es importante tener presente que de los 18 países de América Latina comparados, la Argentina (60 por ciento) se encuentra entre las 7 naciones en que más del 60 por ciento de población considera que vivir en el país es cada día más inseguro. Tal creciente percepción del aumento del delito es acompañada en Guatemala (71 por ciento), Venezuela (67 por ciento), Costa Rica (66 por ciento), Paraguay (65 por ciento), Honduras (62 por ciento) y México (61 por ciento)⁵.

Por su parte, también se advierte que en la mayoría de los países de América Latina la violencia privada (intrafamiliar) es al menos tan alta como la violencia social y pública⁶. Ese también es un aspecto clave para entender el alto nivel de violencia que se percibe en los países de la región, siendo oportuno prestar atención a la seguridad en todas sus formas y manifestaciones. En este último sentido, en muchos de los países de la región, las sucesivas crónicas policiales sobre violencia de género o violencia familiar dan testimonio de esta violencia privada en ascenso.

Homicidios en términos comparados

Al momento de diagnosticar el tema de la (in)seguridad, se pueden tomar entonces distintas variables de análisis; sobre todo teniendo presente que la violencia se manifiesta de múltiples formas —acorde a lo señalado—, e incluso delitos o faltas menores que no sólo afectan la calidad de vida de la gente, sino que muchas veces son el antecedente a episodios de mayor gravedad.

Sin embargo, el análisis de la cantidad de homicidios registrados en cada lugar a determinar (ciudad, país, región) resulta el más apropiado

para dimensionar contextos de inseguridad comparativamente; entre otras cosas, dada la gravedad extrema que representa un homicidio y la cifra negra prácticamente inexistente que el fenómeno en cuestión suele presentar para las estadísticas oficiales —en contraste con otros delitos efectivamente cometidos, pero que nunca llegan a ser ni siquiera denunciados.

Para ello, el Estudio Global sobre el Homicidio 2011 publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en sus siglas en inglés⁷) es una importantísima fuente de información estadística sistematizada, digna de ser tenida en cuenta y referencia para los análisis siguientes⁸.

Según el estudio de la UNODC, en 2010 a nivel mundial se estima que se cometieron 468.000 homicidios. Alrededor del 36 por ciento de los homicidios ocurrieron en África, el 31 por ciento en las Américas —incluyendo a Estados Unidos de América—, el 27 por ciento en Asia, el 5 por ciento en Europa, y sólo el 1 por ciento en Oceanía⁹.

Sin embargo, al momento de ajustar las estadísticas al tamaño de la población de cada uno de los países, los índices de homicidio en África y en las Américas (de 17.4 y 15.6 cada 100.000 habitantes, respectivamente) más que duplican al promedio global (de 6.9 cada 100.000); mientras en Asia, Europa y Oceanía se reduce a prácticamente la mitad (entre 2.4 y 3.5 cada 100.000)¹⁰.

Así se advierte que en las Américas, desde 1995 hasta 2010 las tasas de homicidios se han incrementado particularmente en América Central y el Caribe, mientras que en el resto de la región han decrecido o permanecido estable. Al respecto, basta a modo emblemático, tener presente que en Honduras la tasa de homicidios se ha más que duplicado entre los años 2005 y 2010 (con el registro de 82.1 homicidios cada 100.000 habitantes), alcanzando índices de violencia similares a países “en guerra” como Irak o Afganistán. En contraste, para dicho informe, la Argentina aparece con un registro de 5.5 homicidios cada 100.000 habitantes, a partir de información oficial del Ministerio de Justicia argentino, correspondiente al año 2009¹¹.

Estos datos nos llevan entonces a resaltar que si para medir las tasas de homicidios registradas en América Latina utilizamos los estándares

de la Organización Mundial de la Salud (OMS) —según los cuales se entiende que existe una epidemia cuando en algún lugar las muertes ocasionadas por una enfermedad superan anualmente a 10 casos por cada 100.000 habitantes—, dichas realidades nos permitirían catalogarlas como una verdadera “epidemia”. En este sentido se expresó José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuando comparó la violencia en Latinoamérica con una “epidemia” de violencia, en alusión a las altas tasas de homicidios de algunas ciudades de la región¹².

Vínculos con el desarrollo

El estudio referenciado de la UNODC también establece un vínculo claro entre el homicidio y el desarrollo, a tono con un enfoque integral que amerita tener la problemática de la seguridad. En tal sentido, se advierte una clara asociación entre altos índices de homicidios, con bajo desarrollo humano y económico, al punto de establecerse que los países con amplias disparidades de ingresos tienen 4 veces más probabilidades de ser afectados por delitos violentos, que las sociedades más equitativas¹³.

Este tipo de lecturas ha llevado incluso a destacar que los registros de homicidios y crímenes de propiedad fueron afectados por la crisis global financiera de 2008/2009 —coincidiendo el aumento de las tasas de homicidios con una disminución del producto bruto interno (PBI), un mayor índice de precios al consumo y un mayor desempleo—, sugiriendo que las caídas repentinas en la economía pueden entonces elevar las tasas de homicidio¹⁴.

No obstante, ante eventuales mejorías económicas, distintos elementos nos sugieren que es difícil pensar que tales recuperaciones puedan automáticamente proyectarse a mejoras sustanciales en materia de seguridad. Identifiquemos los fundamentos de tal observación.

En primer lugar, hay que desmitificar la idea que el crecimiento trae aparejado automáticamente bienestar y paz. Este tipo de asociación es propia de una perspectiva socio-estructural frente al delito que, al poner el enfoque en consideraciones sociales, paradójicamente termina

por plantear que el problema de la inseguridad deriva exclusivamente de los pobres. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de tener presente como factores condicionantes a la incidencia de la exclusión y la marginalidad social, junto a la falta de oportunidades y expectativas futuras —fundamentalmente entre los más jóvenes.

Lo que aquí corresponde advertirse, entonces, es que si bien el crecimiento económico es un aliado siempre bienvenido para enfrentar los problemas sociales —e indirectamente la delincuencia, tal como lo certifican las estadísticas aludidas—, es erróneo esperar ajustes automáticos en el comportamiento de aquellos grupos de riesgo volcados relativamente al accionar delictivo, en la medida que no hayan políticas de seguridad pensadas desde el punto de vista social: esto es, motivadas para la reinserción social de tales grupos en riesgo con programas específicos de entrenamiento y resocialización.

En segundo lugar, vale recordar que la emergencia de una crisis económica suele despertar mayor atención sobre los delitos “no prevenibles”, que tienen que ver con lo pasional; con los ajustes de cuentas; con el hacinamiento; y con la pobreza —cuyos índices son los primeros que se disparan cuando estalla una crisis. Sin embargo, si bien una vez atravesada la crisis dichos delitos pueden mermar, las secuelas sociales negativas pueden no ser tan fáciles de revertirse.

A la hora de hacer un diagnóstico sobre la situación en materia de seguridad post crisis, también las conclusiones pueden ser muy distintas según el tipo de delito que se analice. Si bien la performance del delito en general tiende a mejorar en el marco de una recuperación económica, pueden registrarse tendencias de retroceso paulatino que no lleguen a recuperar los índices promedios registrados con anterioridad a la crisis en cuestión.

Este último punto es claro, por ejemplo, en la experiencia argentina después de la crisis histórica institucional sufrida a fines de 2001; tras cuyos efectos, si bien las estadísticas oficiales han sugerido una tendencia en baja del delito en general en los primeros años siguientes, advierten la persistencia de altos índices en comparación a registros de años anteriores, o incluso tendencias con un ritmo de desaceleración inferior entre los delitos más violentos.

Testimonio de ello es que por ejemplo el indicador más bajo de hechos delictuosos registrado oficialmente desde la crisis de 2001 (en el año 2007) supera en magnitud a todos los indicadores de la década previa a la crisis, mientras los delitos contra las personas manifiestan una tendencia alcista prácticamente constante en los últimos quince años.

Armas, narcotráfico y crimen organizado

Volviendo al informe de la UNODC referenciado, un factor latente que no puede pasarse por alto al momento de analizar la violencia en la región tiene que ver con la accesibilidad a las armas. Sin dejar de recordar que no todos los homicidios involucran necesariamente un arma, se señala que en 2010 el 42 por ciento de los homicidios fueron cometidos con armas de fuego. Esta variable de análisis adicional es la que plantea que casi tres cuartas partes de los homicidios se cometen con armas de fuego en las Américas (74 por ciento), comparado con un registro de sólo un 21 por ciento en Europa¹⁵.

De allí que, al momento de analizar el homicidio según sus causas, el estudio señale que las armas de fuego son causantes de las crecientes tasas de homicidio y crímenes violentos en América Central y El Caribe; en cuya región la evidencia estadística apunta a tasas de homicidio claramente ascendentes.

Para terminar de entender el complejo círculo vicioso entre la disponibilidad de armas de fuego con altos niveles de homicidio, el informe de la UNODC también destaca que entre aquellos casos donde está presente el accionar de miembros de grupos criminales organizados es donde se potencia su vinculación perniciosa¹⁶.

Al respecto, en muchos países con altas tasas de homicidios cometidos por armas de fuego, la dinámica es asociada con actividades ilícitas de grupos criminales organizados, que están frecuentemente ligados al tráfico de drogas¹⁷. De allí la identificación del narcotráfico por ejemplo como fuente causante del repentino aumento de homicidios registrado en América Central en años recientes; donde —acorde a lo señalado anteriormente— entre los años 2005 y 2010, las tasas de homicidios se han incrementado en 5 de los 8 países de la región¹⁸.

En este último sentido, en el estudio de la UNODC se advierte que el crimen organizado —especialmente el tráfico de drogas—, es responsable de más del 25 por ciento de las muertes causadas por armas de fuego en las Américas; pero de sólo alrededor del 5 por ciento de los homicidios en Asia y Europa. Si bien se reconoce que dicho contraste regional no significa que grupos criminales organizados no sean tan activos en estas dos últimas regiones —sino que puedan estar operando por otros medios sin emplear la violencia letal en la misma medida—, sí podría inferirse en nuestro hemisferio un claro desafío progresivo por parte del crimen organizado al Estado de derecho en todas sus expresiones¹⁹.

En consecuencia, resulta impactante ver estadísticamente en números, cómo los homicidios son más frecuentes en países en vías de desarrollo, y el claro vínculo existente entre altos índices de homicidios con el crimen organizado y el narcotráfico en particular.

Lo más alarmante es que dichas tendencias son, según el propio informe de las Naciones Unidas, atribuibles en gran parte a fluctuaciones en el tráfico de cocaína en América Central, que pueden conducir a conflictos criminales que —como resultado, tanto de incrementos como disminuciones en los flujos de drogas— retroalimentan la competencia entre grupos narcotraficantes.

Esto está claro en un país como México, por ejemplo, donde se estima que la violencia provocó ya más de 50.000 muertos desde que el Presidente Felipe Calderón (finales de 2006) emprendiera una “guerra” contra el narcotráfico, valiéndose incluso del instrumento militar. En tal sentido, la Procuraduría General de la República mexicana, contabiliza oficialmente que, desde diciembre de 2006 hasta septiembre de 2011, han muerto 47,515 personas en hechos vinculados a la violencia en el país²⁰.

No obstante, desde un país como la Argentina, la atención de la dinámica de violencia que genera el crimen organizado en la región también resulta imperiosa; para tomar conciencia de los altos costos que están en juego en términos de vidas humanas, con tendencias ante las cuales el país no deja de estar expuesto —máxime cuando el accionar del narcotráfico ha crecido significativamente en los últimos años.

Iniciativas internacionales

A modo de referencia acerca de las repercusiones que últimamente estos temas de violencia y criminalidad han ido ocupando en la arena internacional regional, por ejemplo hacia el mes de marzo de 2012, el Secretario General de la OEA, anunció la creación de un Centro de Cooperación para el Combate del Crimen Organizado Transnacional. Dicha iniciativa fue difundida en el marco de las conclusiones de la correspondiente Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el órgano multilateral americano²¹.

Asimismo, entre los días 3 y 4 de mayo de 2012, se realizó la reunión de Ministros de Defensa, Seguridad, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en Cartagena de Indias, Colombia.

En dicho foro, del que participaron ministros de los 12 países de la UNASUR, la ministra de Seguridad de la Nación Argentina, Nilda Garré, propuso crear un organismo multilateral para encarar los problemas derivados del narcotráfico y la criminalidad organizada — propuesta que deberá ser tratada por la cumbre de presidentes de la integración regional²².

De acuerdo a la información oficial, la propuesta tiene como eje principal elaborar un nuevo esquema de cooperación contra la expansión de la criminalidad transnacional, en el marco de una reunión cuyo objetivo era definir esquemas de cooperación entre los países de la UNASUR para intercambiar información y operar conjuntamente contra el narcotráfico y otros grupos de crimen organizado transnacionales.

Estos dos ejemplos referenciados señalan parte de la tendencia del tipo de cooperación que habrá que seguir fortaleciendo, frente a asuntos propios de una agenda de seguridad en la cual se filtran problemáticas de carácter innegablemente transnacionales. Sin embargo, corresponde agregar dos consideraciones a tener presente.

En primer lugar, hay que trabajar por la construcción de agendas de seguridad de beneficio mutuo para todos. Ello incluiría por ejemplo a los Estados Unidos (principalmente para el Caribe y Centroamérica);

Europa (para el caso del Cono Sur, que suele ser utilizado como ruta para el negocio del narcotráfico hacia el viejo continente); y/o Asia (fundamentalmente en el caso de los países andinos).

Esta primera consideración es importante de resaltarse, afín al carácter complementario deseable de todos los esfuerzos que se hagan de cooperación. Al respecto, en temas de seguridad, hay que resaltar que —a diferencia de la arena económica/comercial—, no prevalecen las ganancias relativas de suma cero. Mientras alianzas comerciales o tratos preferenciales pudieran ser sí objeto de discusión acerca de la mejor estrategia de posicionamiento internacional de los países —en función de la dotación de factores económicos correspondientes—; en el caso de asuntos de seguridad, debe quedar claro que ayudar al otro —sea país o región— puede ser la mejor estrategia de ayudarse a sí mismo, sobre todo cuando no se tienen las herramientas para hacerlo solos. No emprender dicha tarea sería —en el mejor de los casos— desaprovechar la ventana de oportunidad para explotar nuevas respuestas y limitar el radio de acción frente a criminales que no reconocen fronteras.

La segunda consideración a resaltar, tiene que ver con que los esfuerzos en el plano doméstico de los países (a nivel nacional, provincial y/o municipal) son tan importantes como los avances a lograr en la arena internacional. Sin capacidad estatal, sin instituciones modernas, profesionales y confiables, las posibilidades de una cooperación internacional exitosa se desvanecen. De allí la necesidad de impulsar y ejecutar todas las reformas de los sistemas de seguridad y justicia que sean necesarios y posibles en la región, vis a vis de la ayuda internacional que pudiera corresponder en cada caso —sea de organismos internacionales o países con las capacidades y/o recursos correspondientes. Un punto no menor, puesto que aún ante fenómenos de carácter transnacional, su accionar requiere de la atención y eventual reacción de las distintas instituciones a nivel local (policía, justicia, etc.).

Por último, las evidencias estadísticas analizadas debieran también ser de utilidad para apreciar las repercusiones que a nivel local tienen fenómenos del crimen organizado, que involucran actividades propias de una agenda concreta de seguridad pública, pese a que no siempre se los asimila como tales. En este último sentido, vale recordar que la criminalidad organizada genera violencia en una amplia gama de

ilícitos, que muchas veces se creen exclusivos de delitos ordinarios a manos de delincuentes comunes, tales como robos y hurtos²³.

Consideraciones finales

Como corolario, para diagnosticar el grado de importancia que la inseguridad y la violencia ha ido cobrando para América Latina, basta advertir su situación internacional relativa, a partir de los índices de homicidios cada 100.000 habitantes analizados, los cuales sugieren claramente que la región se encuentra entre las más violentas a nivel mundial.

En particular, la vinculación entre el crecimiento de los homicidios y el accionar del narcotráfico y el crimen organizado, amerita una atención especial, frente a la cual no hay margen para resultar indiferentes.

Asimismo, la problemática de la (in)seguridad es lo suficientemente compleja como para esperar necesariamente efectos positivos sustanciales ante una eventual recuperación económica (post crisis), habiendo tantas variables en juego en su dinámica, y sumadas múltiples particularidades locales y falencias político-institucionales, según los casos que se tomen en cuenta.

Al respecto, hay que tener presente que, además de consideraciones sociales preventivas que focalicen sobre la integración, la equidad y la educación; el éxito de toda política integral en seguridad depende, al menos, del funcionamiento eficiente de la policía, de la justicia, del sistema penitenciario, de la reinserción social de los delincuentes, más la correspondiente armonía del funcionamiento de dichos actores institucionales en tanto sistema. Para ello, habrá asimismo que atender aspectos tales como la profesionalización, la capacitación, el equipamiento, y la lucha anticorrupción hacia el interior de cada uno de dichos actores.

Tal como lo sugiere el breve diagnóstico esbozado sobre la inseguridad en América Latina, la situación es verdaderamente preocupante y la complejidad de la problemática desalienta para creer en soluciones rápidas o automáticas.

No obstante, resulta también fundamental reflexionar acerca de que todas las medidas —de corto, mediano y largo plazo—, pensadas bajo una verdadera estrategia integral frente al delito, requieren de su aplicación inmediata.

En este último sentido, no se puede desatender la implementación de medidas en el campo social pensadas para lograr efectos concretos en seguridad, por el hecho de que sus efectos se verán en el mediano o largo plazo. Pero tampoco se puede desconocer la importancia fundamental de que se impulsen políticas de shock y acción inmediata, a través de medidas concretas de corto plazo, que envíen claras señales a la sociedad y a los grupos criminales.

Se trata, en definitiva, de estrategias aplicables no sólo para atender situaciones desbordantes de inseguridad ciudadana en países de América Central, sino también para todos aquellos países que se sientan crecientemente desafiados por la criminalidad y la violencia.

NOTAS

1. Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes. Corporación Latinobarómetro es una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, única responsable de la producción y publicación de los datos.
2. Corporación Latinobarómetro, “Informe 2011”, 28 de octubre, Santiago de Chile, 124 páginas.
3. *Ibidem*, página 71.
4. Lagos, Marta y Lucía Dammert, “La Seguridad Ciudadana, El problema principal de América Latina”, *Corporación Latinobarómetro*, 9 de mayo de 2012, informe presentado en Lima, Perú, 61 páginas.
5. *Ibidem*. Interpretación de Tabla N° 11: Comparación Seguridad en el barrio y en el país, página 44.

6. *Ibidem*, página 58.
7. United Nations Office on Drugs and Crime.
8. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC 2011), 2011. *Global Study on Homicide*, Vienna, 125 páginas
9. UNODC (2011), página 19.
10. UNODC (2011), página 21.
11. UNODC (2011), página 50 y 93.
12. “Insulza comparó la violencia en Latinoamérica con una ‘epidemia’”, en *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 24 de agosto de 2010.
13. UNODC (2011), página 30.
14. UNODC (2011), página 35.
15. UNODC (2011), página 39.
16. UNODC (2011), página 49.
17. Schulmeister, Gastón H., “A más droga, más crímenes”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 28 de octubre de 2010.
18. UNODC (2011), página 50.
19. UNODC (2011), página 49.
20. Base de Datos por fallecimientos por presunta rivalidad delincuenciales, Procuraduría General de la República (PGR), México.
21. Comunicado de Prensa - Secretario General de la OEA hace un llamado a “no doblegarse, ni hacer concesiones ante problema de la delincuencia organizada transnacional”, Referencia: C-071/12, 2 de marzo de 2012.
22. “Garré en Reunión de Ministros de Defensa y Seguridad de la UNASUR”, Noticias - Ministerio de Seguridad de la Nación, República Argentina, Buenos Aires, 3 de mayo de 2012.
23. Schulmeister, Gastón Hernán (2007). “Conflicto y Violencia en América Latina. Estado vs. crimen organizado”, *Pensamiento Propio*. Publicación Trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, CRIES, número 26, año 12, Buenos Aires, julio-diciembre de 2007.

RESUMEN

Violencia y criminalidad en América Latina

América Latina es una de las regiones más violentas del mundo, con registros estadísticos de homicidios comparables a una “epidemia”. La situación regional en materia de seguridad pública es verdaderamente preocupante —*vis a vis* de crecientes fenómenos de violencia familiar y de género; mientras el accionar del crimen organizado y el narcotráfico exigen particular atención, tanto a nivel local, como nacional e internacional.

ABSTRACT

Violence and Criminality in Latin America

Latin America is one of the most violent regions in the world, with murder rates that may be considered “endemic”. Regional public security is truly a matter for concern – *vis-à-vis* increasing family and gender violence phenomena. Special interest should be paid to organized crime and drug trafficking, both at the local and the national and international levels.

SUMMARIO

Violência e criminalidade na América Latina

A América Latina é uma das regiões mais violentas do mundo, com registros estatísticos de homicídios comparáveis a uma “epidemia”. A situação regional em matéria de segurança pública é realmente preocupante, com crescentes fenômenos de violência familiar e de gênero. Além disso, as ações do crime organizado e do narcotráfico exigem uma particular atenção, seja em nível local como nacional e internacional.



Mujeres y construcción de paz: Balance y retos pendientes

Manuela Mesa

Introducción

Las mujeres han jugado y juegan un papel clave en la construcción de la paz. Durante la guerra, su lucha por el mantenimiento de la vida por encima de otras cuestiones ha sido clave para enfrentarse a la dinámica del conflicto y para encontrar vías para la paz y la resolución negociada. En los procesos de paz y en la fase de rehabilitación posbélica, las mujeres han desempeñado una labor importante en tender puentes entre los grupos enfrentados y en facilitar la reconciliación en las sociedades rotas y, cuando ha sido necesario, han contribuido al apoyo a las víctimas, a través de la verdad, la justicia y la reparación de los crímenes que la guerra produjo. Y en los tiempos de paz, muchas organizaciones de mujeres han trabajado para prevenir la violencia,

poniendo la defensa de la vida y las relaciones sociales en el centro de las prioridades. Como han demostrado diversas experiencias y análisis, las mujeres tienen una gran capacidad de movilización en torno a asuntos claves relacionados con el sostenimiento de la vida (Magallón, 2006 y 2012). Como afirma Villellas (2010): “El apoyo a las mujeres es una apuesta segura por un conocimiento más amplio e inclusivo sobre lo que realmente está ocurriendo en las zonas en conflicto, así como sobre las necesidades reales de la población víctima de la violencia. Además, supone impactos reales en términos de fortalecimiento del tejido social, mantenido en numerosas ocasiones, aun en sus formas precarias, por las mujeres locales”.

El papel de las mujeres en la construcción de la paz, va más allá de la lucha contra la guerra, sino que incorpora la deconstrucción de formas estructurales de violencia que existen en la sociedad diaria. Se trata de superar el discurso que aboga por el uso de la violencia como algo inevitable, que se basa en valores tradicionalmente asociados a la masculinidad, que priman la agresión para conquistar al enemigo y la utilización del cuerpo de la mujer como arma de guerra y como una forma de humillar al otro.

Por esta razón, como plantea la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad: “la paz está intrínsecamente unida a la igualdad entre hombres y mujeres” y el “acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad”.

Existe un número importante de mujeres y organizaciones de mujeres que han destacado por su contribución a la construcción de paz. Algunas de ellas han obtenido el reconocimiento social y político, como en el caso de los Premios Nobel de la Paz.¹ Recientemente, en 2011 Ellen Johnson Sirleaf, Leymah Gbowee y Tawakel Karman recibieron el Nobel de la Paz “Por su lucha sin violencia por la seguridad de las mujeres y el derecho de la mujer a participar plenamente en la labor de consolidación de la paz” (Nobel Foundation, 2011). Otras mujeres han encontrado el reconocimiento por su contribución a la paz en sus países o redes que han valorado sus trayectorias, su valentía, la promoción del diálogo y de otras estrategias de no violencia².

Sin embargo, la gran mayoría de mujeres que trabajan por la paz son ignoradas y sus contribuciones no son tenidas en cuenta por aquellos que toman las decisiones. Cuando se inician los procesos de negociación, o bien cuando se decide la guerra o el fin de las hostilidades, cuando se firman los acuerdos de paz, o se decide cómo reconstruir las sociedades rotas tras la guerra y cómo sentar las bases institucionales y jurídicas para lograr una paz sostenible y duradera, las mujeres son habitualmente ignoradas y excluidas de los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto sus necesidades, aportaciones y visiones no suelen ser tenidas en cuenta. Esto no sólo es injusto y supone una pérdida de capacidades y de conocimientos, sino que es muy grave, dado que las cuestiones de seguridad tienen importantes implicaciones para las mujeres y, por ello, éstas no deberían estar ausentes de las negociaciones de paz, ni de la posterior fase de rehabilitación.

Se han realizando pequeños avances en estos años. Según el Informe del Secretario General de Naciones Unidas (S/2011/598) en Colombia, Kenia y las Islas Salomón, las mujeres fueron incluidas en los equipos que elaboraron las Comisiones de la Verdad y en las instituciones creadas para promover la reconciliación. También en la OSCE ha aumentado la presencia de mujeres dentro de las estructuras ejecutivas y en la dirección de algunos programas. En Filipinas, se designó a una mujer para participar en las negociaciones de paz de julio de 2010; y de los 12 negociadores participantes en el proceso, cinco fueron mujeres. Islandia y Suecia han ofrecido asesores de género en diversas misiones de Afganistán y han organizado cursos para el personal desplegado en el país. En Colombia se ha creado la Comisión Nacional de Género para investigar y documentar la discriminación en las acciones de la judicatura y promover la igualdad de oportunidades entre los funcionarios públicos. Y el Fondo para Consolidación de la Paz de Naciones Unidas destinó cinco millones de dólares para promover la inclusión de la dimensión de género en los programas de rehabilitación posbélica y la construcción de la paz.

Es necesario un compromiso real, tangible y visible para lograr la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. La ausencia de mujeres en este ámbito obedece a muchos factores, pero uno de los más importantes es la falta de voluntad política para

promocionarlas. Los principales obstáculos que encuentran las mujeres en su trabajo por la paz se relaciona por una parte con las normas sociales patriarcales que refuerzan los tradicionales roles de género y hacen muy difícil que las mujeres puedan participar. A menudo se acepta su papel en los procesos de reconciliación en el ámbito familiar, pero cuando el activismo va más allá de los círculos familiares, se trata de impedir por las propias familiar o por los líderes religiosos. La situación de pobreza y exclusión que sufren las mujeres, la falta de acceso a la educación también supone un obstáculo importante. Por ello, es preciso trabajar a favor de una mejora de los derechos humanos de las mujeres, desde una perspectiva que preste atención a los derechos sociales, culturales y económicos. Y lograr un mayor apoyo a las organizaciones de mujeres que defienden sus derechos y promueven su capacitación (Cardona et al, 2012:31).

La falta de reconocimiento del papel que juegan las mujeres en la construcción de la paz, no debe llevar a posiciones esencialistas que plantean que las mujeres por el mero hecho de serlo, son pacíficas o hacen una apuesta por la paz. La realidad es mucho más compleja y este es un estereotipo que es importante evitar: ni todas las mujeres son pacíficas, ni todos los hombres son violentos (Martinez-López, 2000: 25; Magallon, 2012). Como se plantea desde la perspectiva feminista, es necesario un cambio de paradigma que deslegitime las desigualdades que se encuentran en la base de los conflictos armados actuales y un cambio en el sistema de valores y creencias. La construcción de la paz requiere de la contribución de hombres y mujeres y esto implica que las mujeres deben participar en los espacios de toma de decisiones.

Las organizaciones de mujeres y la construcción de la paz

Las organizaciones de mujeres han ido incorporando progresivamente en su agenda las cuestiones relacionadas con la paz y el desarrollo y la seguridad y con el paso del tiempo han ido dando a sus acciones un carácter más internacional. Se ha ido constituyendo un movimiento internacional de mujeres que trata de que las voces de las mujeres sean oídas en los foros internacionales. Este emergente movimiento internacional de mujeres ha logrado que las cuestiones de género pasen a formar parte de la agenda internacional. Es lo que ha sido

denominado por algunas autoras, el “feminismo internacionalista, transnacional y global”, que se define como “un feminismo que tiene la convicción de que decidir sobre cuestiones internacionales, en particular sobre la guerra y la paz, forma parte de lo que significa una igualdad plena entre hombres y mujeres” (Magallón, 2012: 139). Este movimiento tiene su origen en el Congreso de la Haya que mostró la voluntad de las mujeres de actuar y de intervenir en el ámbito internacional, tratando de establecer mecanismos de arbitraje para regular las disputas entre los países y evitar la guerra, que ya había comenzado. En palabras de Carmen Magallón (2012: 140): “Y adquirió nuevamente relevancia con la aprobación en el 2000 de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad y que fue el resultado del trabajo durante años de las organizaciones sociales, las organizaciones de mujeres para lograr que las cuestiones de género se introdujeran en la agenda internacional”.

Las organizaciones de mujeres se caracterizan por una gran resiliencia, compromiso, creatividad y resistencia. Se trata de resistencia no entendida como un concepto teórico, sino como una actitud que permite construir un pensamiento colectivo a partir de la acción. También las organizaciones de mujeres que trabajan por la paz se caracterizan por su capacidad para crear redes basadas en el intercambio y en la reciprocidad y para construir puentes sobre las divisiones sociales y políticas. Esto constituye una valiosa contribución a la paz porque transforma las estructuras, las competencias, las actitudes y las prácticas y establece los fundamentos para el trabajo local y global que requiere la construcción de la paz.

Aunque los retos siguen siendo enormes, el movimiento global de mujeres ha cosechado algunos logros que es importante mencionar. Entre ellos, el incremento del número de organizaciones de mujeres y su capacidad para actuar es una señal de cambio, que empodera a las mujeres y favorece su participación en el ámbito político. Además, el establecimiento de alianzas entre los diferentes grupos, les ha permitido trabajar en un número amplio de temas y ampliar el impacto de sus acciones. Se han producido pequeños avances en los procesos de diálogo y de negociación de la paz, donde se ha logrado la participación de las mujeres, como en el caso de Somaliland o Nepal, aunque haya sido en una posición secundaria o informal³. Se ha avanzado en el

número de mujeres que han sido candidatas a las elecciones y en su representación en el cuerpo legislativo. Esto ha sido mayor en aquellos países que establecieron cuotas para las mujeres. Es necesario un mayor apoyo a las mujeres que son elegidas para conseguir la inclusión de la perspectiva de género en los procesos políticos y legislativos (Naciones Unidas, 2010).

Por último, se ha reforzado la presencia de mujeres en las misiones de paz. En los últimos cinco años, se ha duplicado su número pasando de 833 a 12.867 personas, lo que supone alrededor de un 6%. Nigeria e India son los países que están aportando más mujeres a las misiones de paz. En la misión en Liberia, el 14% fueron mujeres y además la misión estuvo dirigida por la danesa Margrethe Loj. Esta unidad trabajó con la policía local y recogió informes sobre los abusos sexuales y se ocupó de promover el reclutamiento de mujeres de Liberia para la policía. Actualmente en Liberia, del total de 2.019 policías el 15% son mujeres. Para conectar con la población liberiana, la unidad organizó un festival indio: Bollywood, sesiones de baile y la adopción de una escuela y de un orfanato, como una manera de crear confianza entre la población. "Necesitamos saber el impacto que este tipo de acciones tienen" afirma Carole Ducen, la asesora de género en la Misión de Naciones Unidas en Liberia. Sin embargo, sin ninguna duda es una manera de contribuir a otra forma de actuar por parte de los cascos azules.

Liberia, es uno de los países líderes que se pone como ejemplo de la aplicación de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad. Después de 12 años de guerra civil, Ellen Johnson-Sirleaf fue elegida la primera mujer presidente, se creó un Ministerio de Género y Desarrollo y se adoptó un Plan de Acción en 2009 para abordar las desigualdades de género, creando un marco legal que aumentaba, por ejemplo, la pena máxima por violación y que garantizaba los derechos de las mujeres a la propiedad. En 2011, Ellen Johnson-Sirleaf y Leymah Gbowee, pacifista y líder del movimiento pacifista de mujeres que llevó a la final de la segunda guerra civil en Liberia en 2003, fueron galardonados con el Nobel de la Paz junto con Tawakkul Karman, "por su la lucha no violenta por la seguridad de las mujeres y por los derechos de las mujeres a la plena participación en la obra de construcción de la paz".

También se observa una mejora en la situación de la mujer en algunos países en situación posbélica. Este ha sido el caso de Sierra

Leona, en el que se ha realizado cambios relevantes en relación a estatus y representación de la mujer en los ámbitos políticos, con una representación en el parlamento del 16% (www.dinoalaviolencia.org/factsheet). Muchas mujeres en Liberia señalan que la Resolución 1325 ha sido muy importante para ellas: “porque puede ser utilizada para que nuestro gobierno nos escuche”.

Una de las organizaciones más destacadas en el ámbito de la paz es la *Women League for Peace and Freedom (WILP)*, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad creada en la Haya en 1915. La historia de esta organización ha sido una referencia para los movimientos de mujeres y los movimientos pacifistas. Nació bajo la presidencia de Jane Addams, una sufragista y antimilitarista estadounidense que promovió el I Congreso Internacional de Mujeres por la Paz en 1915, cuando la I Guerra Mundial ya había comenzado. Este Congreso reunió a un millar de mujeres, representando a unas 150 organizaciones de 12 países, beligerantes y neutrales, con el fin de elaborar una estrategia de paz y protestar contra la locura y el horror de la guerra y hacer un llamamiento a la mediación inmediata de los países neutrales (Magallón, 2006: 51-57; Magallon, 2012). Desde entonces, WILPF es una organización internacional que juega un papel clave en la defensa del multilateralismo, por el desarme y una mayor participación de las mujeres en la construcción de la paz. Cuenta con secciones nacionales en más de 40 países y una Secretaría Internacional con sede en Ginebra y Nueva York para hacer seguimiento e incidencia en Naciones Unidas. En el caso de América Latina, WILPF tiene presencia en Colombia, Bolivia, Costa Rica.⁴

Los ejes de su programa se centran en los siguientes ejes: 1) Cuestionar el militarismo, a partir de programa “*Reaching Critical Will*”.⁵ 2) Invertir en paz con el programa *PeaceWomen*⁶ 3) Fortalecer y reformar el multilateralismo.

WILPF a lo largo de esto casi cien años ha jugado un papel muy relevante en el ámbito de Naciones Unidas, donde ha tenido una presencia importante en los distintos foros relacionados con la paz y el desarme. Ha establecido alianzas con otros movimientos y organizaciones en el trabajo por la paz y en el desafío del militarismo y en un mayor reconocimiento sobre la contribución de las mujeres a la paz. Además, es una organización que ha sabido combinar con gran

sabiduría el trabajo de base, con las campañas de acción⁷. Y al mismo tiempo hace un trabajo de incidencia importante en la denuncia sobre la violencia que sufren las mujeres. WILPF ha realizado un trabajo relevante en torno a la Resolución 1325, promoviendo su aprobación en el Consejo de seguridad y posteriormente haciendo seguimiento sobre su grado de aplicación en aquellos países que cuentan con Planes de Acción.⁸ Uno de los informes recientes que ha publicado el programa *Peacewomen* hace un seguimiento de la incorporación del lenguaje de género en el Consejo de Seguridad, como un indicador del grado de atención y tratamiento que se hace sobre estas cuestiones (Butler et al, 2010). El lenguaje que se utiliza en las diferentes resoluciones, es un indicador del grado de atención que presta a las cuestiones de género y sobre su grado de incorporación a los programas, estrategias o planes que se llevan a cabo.

La violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres, es quizás la violación a los derechos humanos más extendida actualmente, que devasta vidas, fractura comunidades y detiene el desarrollo. Adopta múltiples formas y se produce en muchos lugares: violencia en el hogar, abuso sexual contra las niñas en la escuela, acoso sexual en el trabajo, violación a manos de esposos o desconocidos, en campos de refugiados o como táctica de guerra⁹. La violación como método de guerra es una práctica habitual en los conflictos armados. Suele tener la intención de aterrorizar a la población, causar rupturas en las familias, destruir a las comunidades y, en algunos casos, cambiar la composición étnica de las siguientes generaciones. A veces se utiliza también para infectar deliberadamente a las mujeres por VIH o causar la infertilidad entre las mujeres de la comunidad que se pretende destruir.

Aproximadamente entre 250.000 y 500.000 mujeres y niñas fueron violadas en el genocidio de Ruanda en 1994. Los organismos de las Naciones Unidas calculan que más de 60.000 mujeres fueron violadas durante la guerra civil en Sierra Leona (1991-2002), más de 40.000 en Liberia (1989-2003), hasta unas 60.000 en la ex Yugoslavia (1992-1995). En el este de la República Democrática del Congo, han sido denunciados, desde 1996, al menos 200.000 casos de violencia sexual,

en su mayoría ejercida contra mujeres y niñas, aunque se cree que la cifra real es mucho más alta. (www.dinoalaviolencia.org).

El conflicto armado tiene un impacto específico en las mujeres, lo que se ha llamado el “impacto diferencial”, debido a los riesgos específicos y a las cargas extraordinarias que se les impone a las mujeres, por el hecho de serlo. Como afirma Margot Wallström, Representante Especial de las Naciones Unidas sobre violencia sexual: “Es más peligroso ser una mujer que va a buscar agua o a recoger leña que un combatiente en la línea de fuego”.

Y además, con frecuencia se entrecruzan las violencias, y así la exclusión y la discriminación propia de las sociedades tradicionales, acaba retroalimentándose con las formas de violencia específicas del conflicto armado. Cuando termina la guerra, persisten los efectos de la violencia sexual en la forma de embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y la estigmatización. La violencia sexual generalizada de por sí, puede continuar o incluso incrementarse después de la guerra como consecuencia de la inseguridad y la impunidad. Y para atender a las necesidades de los sobrevivientes, que incluyen atención médica, tratamiento del VIH, apoyo psicológico, asistencia económica y las vías jurídicas de reparación, hacen falta recursos que no tienen muchos de los países que acaban de salir de un conflicto.

Asimismo, se observa una carencia de instrumentos conceptuales específicos que permitan una ajustada valoración de la situación de violencia ejercida sobre las mujeres y por tanto una prevención adecuada de la misma. Así, la invisibilidad y el no reconocimiento de las violencias que sufren las mujeres en los conflictos armados, tiene como consecuencia que no existan políticas públicas específicas orientadas a atender sus necesidades.

Se han producido cambios en las leyes nacionales e internacionales para tratar de erradicar la violencia sexual, pero estos han sido relativamente recientes. No fue hasta la década de los noventa, cuando como consecuencia de las violaciones masivas de mujeres que se produjeron en la ex Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona cuando el Consejo de Seguridad definió la violencia sexual como un delito. Los tribunales *ad hoc* para la Ex Yugoslavia y Ruanda incluyeron la violación como crimen de lesa humanidad y se incluyeron disposiciones que reflejaban las

implicaciones de género en los conflictos armados y la importancia de diseñar procesos de reparación para las mujeres y las niñas, a partir del Derecho Penal Internacional. En 2002, con la creación de la Corte Penal Internacional, se incluyó la violencia sexual como delito definida como: “se entiende por crimen de lesa humanidad la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada u «otros abusos sexuales de gravedad comparable» cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático.”

Por su parte el Consejo de Seguridad ha aprobado diversas resoluciones complementarias: la resolución 1820 (2008), la resolución 1888 (2009) y la resolución 1889 (2009), resolución 1960 (2010), que plantean la necesidad de que los gobiernos protejan a las mujeres y niñas contra la violencia sexual y de poner fin a la impunidad de los perpetradores. Asimismo, se otorga al personal de mantenimiento de la paz el mandato de proteger a las mujeres y el establecimiento de disposiciones sobre vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos armados.

En Abril de 2010 se nombró un Representante Especial sobre Violencia Sexual en los conflictos armados¹⁰. Su función es impulsar las medidas encaminadas a poner fin a estas formas de violencia, coordinando las iniciativas nacionales e internacionales para perseguir a los perpetradores, estableciendo un sistema de seguimiento sobre el terreno y elaborando informes que permitan contar con datos sobre el estado de la cuestión. En enero de 2012 se presentó el Primer Informe sobre Violencia Sexual relacionada con los conflictos (A/66/657-S/2012/33), en el que se hace un balance de la situación. Entre los países en conflicto en los que se registran casos de violencia sexual se encuentran: Colombia, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Libia, Myanmar, Somalia, Sudan del Sur, Sudán (Darfur). Los países en procesos de rehabilitación posbélica que presentan situaciones de violencia sexual según el informe son: República Centroafricana y el Chad, Nepal, Sri Lanka, Bosnia Herzegovina, Liberia, Sierra Leona y Timor Este. El informe hace una serie de recomendaciones para prevenir la violencia sexual, que debería ser seguidas por los Estados miembros: 1. Se propone promover la capacitación en materia de violencia sexual en los conflictos. 2. La creación de indicadores de alerta temprana. 3. Los acuerdos de paz y de cese el fuego deben incluir la

erradicación de la violencia sexual. 4. Promover estrategias integrales para combatir la violencia sexual. Y por último dotar los programas de la financiación suficiente.

Todos estos avances en el terreno institucional son importantes pero no han impedido sin embargo que la violencia contra las mujeres se siga utilizando como arma de guerra, al tiempo que se iban aprobado estas resoluciones. Los cambios en las leyes nacionales e internacionales para castigar y erradicar la violencia sexual, no son suficientes sino se logra un cambio radical en la actitud de las personas hacia el abuso sexual de las mujeres.

También la eliminación de la impunidad es esencial para prevenir los delitos y la violencia sexual. Para ello es necesario fortalecer los sistemas judiciales nacionales para que incluyan estos delitos y mejorar el apoyo a las víctimas y la protección de los testigos. También, es necesario que esta dimensión adquiera una mayor relevancia en el ámbito de la jurisdicción internacional. Una de las propuestas que se ha hecho por parte de las organizaciones sociales, ha sido crear “listas de la vergüenza” de aquellos países cuyos gobiernos no son capaces de proteger a las mujeres de la violencia sexual, para forzar a que se adopten medidas en el ámbito internacional.

Para las organizaciones de mujeres poner fin a esta situación es urgente. No se puede permitir que se sigan produciendo violaciones masivas, como en el caso de la República Democrática del Congo, mientras se sigue hablando en los foros internacionales sobre este tema. Por el momento, no ha sido posible evitar que se sigan produciendo abusos sexuales en las países en guerra y en situación posbélica y esta situación extiende una enorme sombra sobre las instituciones creadas para proteger a las mujeres de estas formas de violencia.

La inclusión de las cuestiones de género en la agenda internacional

La inclusión de la dimensión de género en la agenda internacional de paz y seguridad ha sido un largo proceso que cuenta ya con más de cuatro décadas de historia. Naciones Unidas, la Unión Europea y otros

organismos internacionales han ido introduciendo paulatinamente distintas leyes, resoluciones, directivas que conforman un amplio marco normativo sobre mujer, conflicto y construcción de la paz.

Los primeros esfuerzos para abordar la situación de las mujeres en los conflictos armados fue realizada por la Comisión sobre la Condición de la Mujer en 1969, en el que se planteó la necesidad de prestar una atención especial a las mujeres y las niñas en las situaciones de emergencia y en el transcurso de la guerra. En la década de los setenta, con la celebración la *Primera Conferencia Internacional de la Mujer* (1975), que dio paso a la *Década de la Mujer en Naciones Unidas* (1975-1985). En 1982 se aprobó la Resolución 3763 de la Asamblea General de la ONU sobre la *Participación de la Mujer en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacional*.

Desde entonces se han realizado cuatro Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer, estableciendo vínculos entre la igualdad de género, el desarrollo y la paz. Estas se han realizado en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Se han elaborado un número importante de documentos, declaraciones y propuestas que han sido claves para crear un marco normativo sobre mujer, paz y seguridad. Y se han abordado un número amplio de cuestiones que conforman y definen el papel de las mujeres en la construcción de la paz en el ámbito internacional y local.

Y por último, la aprobación en 2000, de la Resolución 1325 supuso un punto de inflexión importante en el reconocimiento del papel de las mujeres en la construcción de la paz.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)

La aprobación en 1979 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) fue la culminación de los esfuerzos realizados en la lucha por la igualdad y en promover los derechos de las mujeres. El activismo de muchas mujeres en todo el mundo, organizadas en grupos y movimientos a favor del reconocimiento de sus derechos fue muy importante para creación y puesta en marcha de esta Convención. La Convención

establece no sólo una declaración internacional de los derechos de las mujeres, sino también un programa de acción para que los Estados garanticen la aplicación de esos derechos. Los países que ratifican la Convención están legalmente obligados y comprometidos a poner dichas provisiones en práctica, promoviendo cambios en sus legislaciones nacionales, estableciendo los mecanismos, que aseguren la efectiva protección de las mujeres contra la discriminación. También se comprometen a presentar informes nacionales (al menos una vez cada cuatro años), donde expliquen las medidas que han adoptado para cumplir las obligaciones impuestas por el tratado. Hasta el momento la Convención ha sido ratificada por 188 países. El texto de la Convención no tiene ningún artículo específico referido a la violencia contra las mujeres, pero esta cuestión ha estado muy presente desde 1992, cuando el Comité adoptó la Resolución *La violencia contra la mujeres*, que establecía la inclusión de información sobre la situación de las mujeres en las zonas en conflicto en los informes anuales, así como las medidas adoptadas por los Estados para prevenir y protegerlas de la violencia.

La IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing (1995)

Sin embargo, no será hasta la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing en 1995 en la que se inicie una línea de trabajo sobre mujer y conflictos armados, que vinculó a numerosas organizaciones de mujeres, con organizaciones de desarrollo y otros actores. Se determinó que los efectos de los conflictos armados sobre la mujer constituían una esfera de especial preocupación, que requería la atención de los gobiernos y de la comunidad internacional, y se subrayó la necesidad de promover la participación de la mujer en la resolución de los conflictos en los niveles de toma de decisiones. Se creó una Plataforma de Acción que propuso una serie de objetivos estratégicos para prevenir la violencia contra las mujeres y se hizo un llamamiento internacional para reforzar estas normas en el Derecho Internacional. En 1998, durante su 42º período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas examinó la cuestión de la mujer y los conflictos armados y propuso que los gobiernos y la comunidad internacional adoptaran nuevas medidas para acelerar la consecución de los objetivos estratégicos de

la Plataforma en esta esfera, incluida la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas pertinentes.

En 1994, la Comisión de Derechos Humanos designó un Representante Especial sobre la violencia contra las mujeres, que recogió los abusos sexuales y la violencia que sufren las mujeres en los conflictos armados y esta información contribuyó a una mayor comprensión de la problemática y a dejar constancia de la necesidad de intervenir. Los representantes especiales para la ex Yugoslavia, Ruanda, República Democrática del Congo han informado sobre la violencia sexual que se produce como un patrón habitual de comportamiento de los actores armados. Por su parte, en otros ámbitos como el humanitario, o en el relativo a los desplazados y refugiados han ido incluyendo poco a poco el enfoque de género.

Otras reuniones y declaraciones siguieron a las de la Conferencia de Beijing, como la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Participación de las Mujeres en la Resolución pacífica de los conflictos* (2000); la *Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia para la Incorporación de la perspectiva de género en las Operaciones Multidimensionales de Apoyo a la Paz* (2000). Hasta que en el año 2000 se aprueba la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

La Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz

En 2000 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad. Esta Resolución fue el resultado del trabajo de muchas organizaciones que durante años trabajaron intensamente para que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad estuvieran en la agenda internacional. La Resolución 1325 supuso un avance importante al abordar de manera conjunta el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres y el papel que ellas juegan en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica. De manera específica la Resolución resalta:

- Insta al Secretario General de la ONU y a los Estados miembros a garantizar un aumento en la representación de las mujeres

en todos los ámbitos de construcción de la paz, incluyendo la prevención, la gestión y la Resolución de los conflictos, así como en el papel de enviadas especiales, o en misiones de buenos oficios.

- Expresa la voluntad del Consejo de Seguridad de incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Pide que se dote a los Estados de materiales para la formación en materia de protección de las mujeres y que se incremente la dotación de recursos para esta formación.
- Pide a todos los actores involucrados en unas negociaciones de paz la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz.
- Llama a todas las partes involucradas en los conflictos a la adhesión al derecho internacional, el fin de la impunidad y la adopción de medidas para proteger a las mujeres.
- Enfatiza la naturaleza civil de los campos de personas refugiadas.
- Alienta a considerar las necesidades de las mujeres y las personas dependientes en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración.
- Expresa la voluntad de garantizar que las misiones del Consejo de Seguridad de la ONU tengan en cuenta la dimensión de género y lleven a cabo interlocuciones con los grupos de mujeres locales e internacionales.
- Solicita al Secretario General que lleve a cabo un estudio y un informe sobre el impacto de los conflictos en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

En 2002, el Secretario General encargó un estudio sobre "Mujeres, Paz y Seguridad" que documentó la experiencia de las Naciones Unidas y analizó el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres dentro de marco legal internacional. También examinó la perspectiva de género en los procesos de paz, en las misiones de paz, en las operaciones humanitarias, de reconstrucción y de rehabilitación. Los resultados del informe, que contó con el apoyo de UNIFEM, permitieron profundizar sobre el impacto de los conflictos de manera desigual sobre hombres y mujeres y aportaron muchos ejemplos de cómo las mujeres en las zonas

de conflicto hacían una contribución fundamental en la seguridad y el bienestar de sus comunidades.

Desde el año 2004, el Secretario General de la ONU ha publicado un informe anual de seguimiento de la implementación de la Resolución 1325, con especial énfasis en el ámbito de las Naciones Unidas. Estos informes permiten contar con un análisis sobre el estado de la cuestión, y en ocasiones ofrecer propuestas y recomendaciones para los Estados Miembros. Por ejemplo, el informe del Secretario General presentado en abril de 2010 recomendó un conjunto de indicadores sobre la aplicación de esta Resolución, que detallaremos más adelante.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en el año 2008, *la Resolución 1820 sobre la violencia sexual como arma de guerra*, y en el año 2009 dos resoluciones más, la 1888 que concreta los compromisos adquiridos mediante la Resolución 1820, y la 1889 que hace lo mismo con la Resolución 1325. Es decir, que mientras la Resolución 1325 ofrecía el marco general de actuación y constituía la primera aproximación a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad, la 1820 hace referencia a una única cuestión de las abordadas por la 1325 —la violencia sexual como arma de guerra— y la 1888 y 1889 concretan posibles pasos y medidas para garantizar el cumplimiento de las anteriores resoluciones.

Las cuatro resoluciones deben ser entendidas de manera complementaria, puesto que tras la aprobación de la Resolución 1820, la violencia sexual como arma de guerra ha adquirido una importancia creciente en los debates públicos.

Como veremos más adelante, la Resolución 1325 se ha convertido en una herramienta para los grupos de mujeres para hacer incidencia a sus gobiernos y para promover un movimiento internacional de mujeres que trabajan por la paz.

La Declaración de Beijing+15

En marzo de 2010 se realizó la a revisión de la Declaración de Beijing+15 en su quinceavo aniversario de su aprobación. En esta reunión se reconoció los avances que se han producido en la creación de mecanismos institucionales para la igualdad de género y en el incremento de

leyes para proteger a las mujeres contra violencia. Sin embargo, la falta de aplicación de estas leyes hace que la violencia contra las mujeres se siga perpetuando, sin que se experimenten cambios sustanciales en la vida diaria de la mayoría de ellas. La violencia contra las mujeres fue calificada como una “pandemia global” y un gran obstáculo para el progreso en general.

El empoderamiento de las mujeres requiere de un enfoque sectorial, que está todavía muy lejos de conseguirse (E/CN.6/2010/L1). Se señalan entre los principales obstáculos para la aplicación de las leyes y políticas, la escasez de recursos y la insuficiencia de datos sobre la violencia contra la mujeres, así como la falta de seguimiento y evaluación de muchos de los programas (E/CN.6/2010/CRP.10).

Durante 2010 se pusieron en marcha numerosas iniciativas. Naciones Unidas lanzó la Campaña *UNITE to End Violence against Women* (Unidos para poner fin a la Violencia contra las Mujeres)¹¹ y esta cuestión también fue abordada en la Asamblea General de Septiembre de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dada que éstos estaban inextricablemente unidos a las medidas que se plantean en la Plataforma de Acción de Beijing.

La creación de ONU-Mujeres

Poco después, en julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, definida como la entidad de la ONU para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. ONU- Mujeres unificó a las diferentes Agencias de Naciones Unidas que se ocupaban de género. Presidida por la ex presidenta chilena Michelle Bachelet, tiene el mandato de mejorar la coordinación y la rendición de cuentas sobre el empoderamiento de las mujeres y la igualdad en el sistema de Naciones Unidas. Las principales funciones de ONU Mujeres son:

- Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas y estándares y normas mundiales.
- Dar asistencia a los Estados Miembros para implementar esos estándares, dando cuando sea necesario el apoyo técnico y finan-

ciero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil.

- Hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema.

Durante años, Naciones Unidas ha tenido serias dificultades para promover la igualdad de género, por los obstáculos financieros y la falta de compromiso de los gobiernos. Con la creación de ONU Mujeres, en palabras de su presidenta: “La igualdad de género tiene que ser una realidad vivida”¹².

El décimo Aniversario de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad

En octubre de 2010 se celebró el décimo Aniversario de la aprobación de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad por el Consejo de Seguridad. Fue un momento importante, en el que se hizo un balance de los logros alcanzados hasta el momento y se realizaron algunas propuestas para el futuro. La peculiaridad de la Resolución 1325 era que había sido aprobada por el Consejo de Seguridad, lo que podría darle más relevancia, así como la exigencia de que anualmente el Secretario General de Naciones Unidas tuviera que presentar un informe sobre el estado de la cuestión. Además tenía el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil, que durante años habían trabajado para que las cuestiones de género, paz y seguridad se abordasen en el marco de Naciones Unidas. Y por último, la Resolución planteaba que aquellos países que la adoptasen, tenían que elaborar un Plan de Acción que permitiera operacionalizar y poner en práctica medidas concretas en el ámbito de la prevención, protección y participación de las mujeres en la construcción de la paz.

Hasta la fecha, 35 países cuentan con Planes de Acción¹³, entre los que se encuentran: Austria, Australia, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Chile, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Guinea, Guinea Bissau, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Liberia,

Nepal, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Suecia, Suiza y Uganda. En América Latina, tan sólo Chile cuenta con un Plan de Acción, aunque en otros países como Colombia, la Resolución 1325 ha sido un instrumento importante para incluir las cuestiones de género en las negociaciones de paz¹⁴.

Los Planes de Acción han sido una herramienta de trabajo relevante para las organizaciones de mujeres, que les ha permitido discutir con sus gobiernos algunas cuestiones relevantes relacionadas con el género y los conflictos y hacer un seguimiento del grado de aplicación del documento. El proceso de elaboración de los Planes de Acción y la definición de su contenido ha variado mucho de un país a otro. En general se abordan un amplio número de cuestiones, que oscilan desde el número de mujeres reclutadas para la operaciones de mantenimiento de la paz, hasta la participación en los procesos de toma de decisiones en el plano nacional o la atención y los servicios legales de las víctimas de violencia sexual. Los planes de los países donantes difieren significativamente en estrategia y enfoque de los planes de países en situación posbélica, dado que las necesidades y enfoques son completamente distintos. Pero la distinción más relevante se encuentra entre los Planes que se han realizado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de aquellos que se han elaborado desde el ámbito institucional. En los procesos más participativos, en los países en conflicto se ha logrado tener en cuenta las necesidades de las mujeres y sus propuestas en los procesos de construcción del Estado y además han logrado el respaldo internacional. También, en ocasiones se ha utilizado la fórmula del partenariado entre países que cuentan con Planes de Acción, como es el caso de Noruega y Liberia. Ha sido una manera de respaldar los Planes de Acción en aquellos países que cuentan con menos recursos financieros o humanos y de favorecer el intercambio y la difusión de la Resolución 1325. El proyecto *PeaceWomen* ofrece información sobre los diversos Planes de Acción (www.peacewomen.org).

También las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han apoyado activamente la implementación del Plan Nacional de Acción y han realizado esfuerzos significativos por incorporar la dimensión de género dentro de sus propios programas de paz y

seguridad. Por ejemplo se ha incrementado la participación de las mujeres en las misiones y se ha incorporado capacitación sobre género para las tropas. Este ha sido el caso de la Misión de Liberia (UNMIL). En el marco de la OTAN, en el caso de Afganistán, se ha incluido en las misiones militares la perspectiva de género a partir de diversos programas. De igual manera en el Plan de Acción de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) para la Equidad de Género (2004) se estipula que las estructuras de OSCE deben promover la Resolución 1325 (Beethan y Popovic, 2009). La Unión Europea ha definido un conjunto de 17 indicadores para evaluar el progreso realizado en este ámbito. En Asia y Pacífico se creó un Grupo de Alto Nivel sobre mujer, paz y seguridad. Y UNESCO ha creado un centro de documentación específico en la región de los Grandes Lagos, para que ayude a identificar las prioridades y mejorar el seguimiento.

También se han realizado esfuerzos regionales para explorar la posibilidad de contar con un Plan de Acción más amplio, que implique a diversos países. Por ejemplo, en agosto de 2009, la organización *Femmes Africa Solidarité* (FAS), el Secretariado de la Conferencia de los Grandes Lagos y el Gobierno de Finlandia convocaron a una Reunión Regional de los Grandes Lagos sobre la Resolución 1325. Las delegaciones de Ruanda, Burundi y la República Democrática del Congo introdujeron sus Planes Nacionales de Acción y exploraron la posibilidad de desarrollar un Plan de Acción Regional de los Grandes Lagos.

Por último, en 2010 el Consejo de Seguridad solicitó que se desarrollase un marco estratégico para orientar la aplicación de la Resolución 1325 en el sistema de Naciones Unidas. Este marco estratégico presenta medidas concretas a adoptar en los próximos diez años y será una herramienta clave para asegurar la coordinación, la coherencia y la rendición de cuentas.

También se han realizado iniciativas importantes en el ámbito de la sociedad civil, con múltiples consultas, debates, encuentros, en los que se ha tratado de avanzar en la aplicación de la resolución 1325, realizando propuestas diversas. Uno de los problemas que se han identificado en los foros, encuentros y reuniones celebradas con motivo del aniversario y en los años posteriores se refiere a como medir los avances realizados. Los Planes de Acción no cuentan con indicadores

que sirvan para medir el progreso sobre el grado de aplicación de las medidas que incluyen. Tampoco cuentan con un calendario de aplicación, ni con una asignación presupuestaria específica para llevar a cabo las acciones previstas. Se deberían utilizar mecanismos que permitan el seguimiento de las acciones que se llevan a cabo, incluyendo indicadores claros, fiables y con perspectiva de género, que identifiquen los problemas principales para que estos puedan ser abordados. También es preciso la cooperación local, nacional, regional e internacional, fortaleciendo las redes existentes para lograr el seguimiento y evaluación de la aplicación efectiva de las metas presentes en la resolución.

Esto ha hecho, que uno de los puntos centrales del debate haya sido la definición de unos indicadores estandarizados para hacer seguimiento a los Planes de Acción entre los diferentes países, así como la recogida de buenas prácticas. Se trata sobre todo “De pasar de las palabras a la acción”.

Como respuesta a este planteamiento, Naciones Unidas ha desarrollado un trabajo intenso en torno a la definición de indicadores, en el que han participado 14 entidades de la ONU bajo el liderazgo de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y el papel técnico de UNIFEM. Además los indicadores fueron confeccionados en estrecha consulta con Estados Miembros y los grupos de mujeres de la sociedad civil de todo el mundo. En el proceso de elaboración se tuvieron en cuenta los indicadores presentes en los Planes nacionales, así como otras iniciativas nacionales e internacionales sobre mujer, paz y seguridad. Estos trabajos culminaron en el informe del Secretario General (S/2010/173) presentado el 27 de abril de 2010, en el que se recomendaba un conjunto de indicadores en cuatro áreas:

- la participación de las mujeres en todos los aspectos de la prevención y Resolución de conflictos;
- la prevención de la violencia contra las mujeres;
- la protección de los derechos de las mujeres durante y después de los conflictos;
- las necesidades de las mujeres en las situaciones de emergencia y en los procesos de rehabilitación posbélica.

Inés Alberdi, Directora Ejecutiva de UNIFEM en aquel momento, declaró: "El compromiso del Consejo de Seguridad para tomar acción sobre estos indicadores representa una de las acciones más significativas del sistema de seguridad internacional de los últimos años para acelerar la implementación de la Resolución 1325. Los indicadores revelarán dónde las mujeres están experimentando exclusión y amenazas a su seguridad y ayudarán a identificar buenas prácticas. Serán mucho más que números en un papel. Proporcionarán un barómetro sensible de la situación actual y ayudarán a determinar las prioridades futuras".¹⁵ El uso de los indicadores presenta un paso claro hacia la mejora de la rendición de cuentas y la aplicación de la histórica Resolución del Consejo de Seguridad. Y estos han sido incorporados a los informes anuales que presenta el Secretario General de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad (S/2011/598) todo los años en el mes de octubre. También otra novedad ha sido la definición de un marco estratégico sobre mujer, paz y seguridad que definen medidas concretas y un calendario de aplicación y que se incluye el informe anual del Secretario General en 2011 (S/2011/598).

El desarrollo de indicadores requiere de unos fondos exclusivos para su financiación y este es uno de los problemas que presentan los Planes de Acción. La mayoría de ellos carecen de una asignación adecuada de recursos, para que puedan llevarse a cabo de una manera efectiva. Además no existen mecanismos que permitan conocer como se gastan los fondos dentro de los Planes de Acción y esto implica una falta de transparencia y control sobre lo que se está haciendo. Todos estos son retos sobre los que habrá que ir avanzando en el futuro.

Conclusiones y propuestas

Resulta complejo hacer una valoración del grado de inclusión de las cuestiones de género en la agenda internacional y del estado de la cuestión. Sin ninguna duda, la Resolución 1325 y las otras resoluciones complementarias ha dado un gran impulso y ha generado múltiples debates e iniciativas sobre las cuestiones de género y paz. Se ha constatado un desarrollo significativo del marco normativo e institucional, sobre la necesidad de proteger a las mujeres en las situaciones de conflicto, así como sobre la importancia de una mayor

participación en los procesos de construcción de la paz. Sin embargo, a pesar de los numerosos documentos y resoluciones que existen sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, la vida cotidiana de las mujeres que viven en las situaciones de conflicto armado, ha mejorado muy poco y sus necesidades siguen sin ser atendidas.

Este proceso lento ha provocado las críticas de muchos sectores, que consideran que verdaderamente no existe la voluntad política de abordar esta situación para poner fin a la violencia contra las mujeres y favorecer una mayor participación de las mismas. Para las organizaciones de derechos humanos, es preciso soluciones inmediatas, no se puede esperar más. Denuncian que esta falta de acción se enmascara detrás de un complejo entramado de resoluciones, declaraciones y documentos que declaran buenas intenciones, pero que no se traducen en un cambio real para la vida de las mujeres. “A pesar de las resoluciones existentes, esta cuestión no se está tomando lo suficientemente en serio, ni es considerada como una cuestión de seguridad”, ha afirmado Sarah Taylor, la coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Mujer, Paz y Seguridad (IPS, 11 mayo 2010). Por ejemplo, algunos se preguntan cual es la razón por la que no se llevan al Consejo de Seguridad, a los países en los que se producen violaciones de mujeres como arma de guerra, cuando estos abusos están considerados delitos de lesa humanidad.

El movimiento de mujeres tiene que realizar un doble proceso en relación a la situación de las mujeres en conflicto. Por una parte, trabajar para garantizar una mayor protección de las mujeres en las situaciones de conflicto armado. Por otra, tejiendo alianzas en el plano nacional e internacional, combinado el ámbito local con el global, para exigir que los Estados garanticen el cumplimiento de los parámetros internacionales de los Derechos Humanos, y de las Convenciones específicas de la protección de las mujeres. Como plantea Giulia Tamayo (Atelier, 2010: 22) se trata de conseguir una mayor eficacia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, trascendiendo los logros conseguidos en el terreno legislativo y en los instrumentos internacionales, hasta integrarlas en los niveles macroeconómicos, que sistemática y progresivamente han minado dichos derechos”.

Tampoco se entiende porque no se elabora una “lista de la vergüenza” de países y de actores no estatales en los que se producen violencia por motivos de género (*Gender Biased Violence*) e instarles a que adopten

medidas urgentes sobre esta situación. Y de igual modo, estudiar la posibilidad de aplicar sanciones a aquellos gobiernos y actores no estatales que fallan en aplicar los estándares internacionales de protección en los conflictos armados.

Otro de los problemas planteados se refiere a la naturaleza y contenido de la Resolución 1325 y al hecho de que ésta no es jurídicamente vinculante y no es obligatorio informar sobre su grado de cumplimiento. Además, la complejidad y falta de priorización de las medidas contenidas en los Planes de Acción hace muy difícil llevar a la práctica algunas acciones. También se cuestiona el lenguaje empleado en la Resolución que utiliza indistintamente, mujeres y género.

Algunas organizaciones cuestionan el acento que se pone en las medidas cuantitativas, como el aumento de las mujeres en las misiones de paz, o un mayor número de mujeres en las estructuras de Naciones Unidas. Se considera que esto resulta insuficiente, porque las cuotas o las medidas especiales tan sólo contribuyen a incrementar la participación política de las mujeres, pero éstas por sí sola no es suficiente. Por ejemplo, el gobierno transitorio en Somalia, estableció una cuota del 12% de mujeres que nunca se alcanzó. Y esto ha ocurrido en diferentes contextos.

Aunque aumentar el número puede ser un primer paso, la inclusión de la perspectiva de género debe incluir también medidas cualitativas, que verdaderamente modifiquen las relaciones de poder que existen en las estructuras políticas, sociales, militares y que supongan poner fin, a la desigualdad y la violencia que sufren las mujeres en las situaciones de conflicto.

Para algunos colectivos, la Resolución 1325 ha favorecido la incorporación de las mujeres en el ejército o en la policía, pero sin un cambio en esas estructuras, la presencia de mujeres no garantiza un cambio en las prácticas o políticas llevadas a cabo. Además algunas instituciones y organizaciones regionales están aplicando la Resolución de una manera muy selectiva, cooptando los elementos de la agenda feminista para avanzar en sus objetivos institucionales, que en ocasiones son contrarios y afectan negativamente a las mujeres. Este podría ser el caso de la OTAN y del uso que ha hecho de la Resolución 1325. Es importante evitar que se han instrumentalice la Resolución y que sirva para fines que no están previstos.

También se plantea que desde algunos sectores que cuando se aborda la agenda de paz y seguridad con perspectiva de género, se hace centrado la atención en la violencia sexual como arma de guerra, dejando en un lugar secundario una visión de carácter más global que también otorga un valor importante al papel que juegan las mujeres en los procesos de construcción de la paz. Como afirma Villellas (2010): “Los esfuerzos únicamente centrados en la lucha contra la violencia sexual pueden acabar dejando de lado otros asuntos, como la presencia de las mujeres en las negociaciones de paz, la elaboración de agendas de género para estas negociaciones o el diseño de procesos de construcción de la paz posbélica con perspectiva de género”.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta, es la tendencia a abordar las cuestiones de género como un tema aparte. El género se sigue viendo como una pieza de un rompecabezas que se pueda agregar en el último momento, una vez que el programa se ha elaborado, o del que se puede prescindir en tiempos de penuria económica. Esto tiene como consecuencia la falta de integración de la perspectiva de género en los programas de construcción de la paz y una cierta incoherencia en los mismos.

Asimismo es importante evitar reforzar los estereotipos de género que atribuyen a las mujeres roles específicos como que son mejores cuidadoras, que tienen más paciencia o con mayor capacidad para la escucha. Esto ha hecho, que en algunas misiones de paz en las que han participado mujeres en lugar de darles puestos de responsabilidad, se las haya relegado a actividades asistenciales, relacionadas con el cuidado, sin tener en cuenta su cualificación y conocimientos. La tendencia hacia un mayor número de mujeres en la policía y el ejército debería ser complementada con una mayor atención para garantizar que las mujeres tengan opciones para realizar todo tipo de tareas y que tenga acceso a puesto de alto nivel y no sólo aquellas que le vienen dadas por los estereotipos de género.

Por último, se observa que los Planes de Acción no cuentan con mecanismos para facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y en ocasiones tan sólo se han realizado procesos meramente consultivos. Y esto se produce, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil han adoptado un rol muy activo, en difundir las Resolución 1325 y para presionar a los gobiernos en la elaboración de

Planes de Acción. Además existe falta de transparencia en los datos sobre las acciones o las asignaciones presupuestarias destinatarias. La experiencia llevada a cabo en el Reino Unido y en Holanda tiene elementos interesantes sobre la participación de la sociedad civil, de la que se podrían extraer algunas enseñanzas.

A pesar de las críticas y dificultades que plantea la aplicación de la Resolución 1325, ésta se ha convertido en una herramienta muy poderosa para las organizaciones de mujeres para hacer incidencia política, lo que les ha permitido definir una agenda local con una perspectiva internacional. La Resolución 1325 ha sido muy útil para exigir a sus gobiernos un mayor compromiso en facilitar la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica, así como una mayor participación política y en la toma de decisiones.

Es necesaria una mayor voluntad política en todos los niveles desde lo local a lo global, para que esta pueda hacerse efectiva y se logre avanzar hacia un mundo libre de violencia, en el que hombres y mujeres participen de forma igualitaria en la construcción de la paz.

NOTAS

1. Mujeres que han recibido Premios Nobel de la Paz: Bertha von Suttner (1905), Jane Addams (1931), Emily Green Balch (1946), Betty Williams y Mairead Corrigan (1976), Madre Teresa (1979), Alva Myrdal (1982), Aung San Suu Kyi (1991), Rigoberta Menchú (1992), Jody Williams (1997), Shirin Ebadi (2003), Wangari Maathai (2004), Ellen Johnso Sirleaf, Leymah Gbwee, Tawakel Karman (2011).
2. CEIPAZ ha impulsado el proyecto “1325mujerestejiendolapaz” en el que recoge las historias de vida de mujeres que han trabajado por la paz, desde una perspectiva amplia que abarca la resolución de conflictos, la justicia, la participación política y el desarrollo. Más información en: www.1325mujerestejiendolapaz.org
3. La participación de las mujeres en las negociaciones de paz está por debajo del 10% (Naciones Unidas, 2010).

4. La actual presidenta de WILPF es costarricense, Adilia Caravaca. Más información sobre WILPF: <http://www.wilpfinternational.org> y en la sección española en: <http://wilpfespanya.blogspot.com.es>
5. Ver: <http://www.reachingcriticalwill.org>
6. Consultar: www.peacewomen.org
7. Una de las más recientes es “16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres”, que se realiza en numerosos países. Se inicia el 25 de noviembre y durante 16 días se organizan actividades para promover la paz y denunciar el militarismo.
8. Consultar: www.peacewomen.org
9. Consultar en : www.dinoalaviolencia.org/factsheet
10. Margot Wallström ha desarrollado su mandato desde Abril de 2010 hasta el 31 de mayo 2012. Recientemente, el Secretario General de Naciones Unidas ha nombrado para ocupar esta posición a Zainab Hawa Bangura de Sierra Leona.
11. Consultar en: <http://www.un.org/en/women/endviolence/>
12. Ver: www.unwomen.org
13. Más información sobre los Planes de Acción se puede encontrar en : <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>
14. Para más detalle visitar la página LIMPAL-Colombia: www.limpalcolombia.org/inicial.php
15. Consultar en: <http://www.saynotoviolence.org/es/di-no-en-el-mundo/noticias/benplacito-de-unifem-por-apoyo-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-la-lis>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Recommendation from the Civil Society Advisory Group on Women, Peace and Security on Events and Action to Commemorate the 10th Anniversary of SCR 1325. Concept Note, 16 de Abril 2010.

- OXFAM (2009). La violencia sexual en Colombia. Un arma de guerra. Informe de Oxfam Internacional, 9 de septiembre 2009.
- Abugre, Charles (2008). "Reviewing the implementation of UNSCR1325 and UNR1820: What will it take" *Women in the Land of Conflict Conference*, Voksenaasen, Oslo, 23-25 November. Disponible en : <http://www.1325forward.no/Material> [Acceso 24 de septiembre 2012]
- Anderlini, S.N. (2006). 'Mainstreaming Gender in Conflict Analysis: Issues and Recommendations', *Social Development Papers: Conflict and Reconstruction No. 33*, World Bank, Washington D.C.
- Anderlini, S.N. (2007). *Women building peace. What they do, why it matters*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Atelier (2010). I Jornadas Internacionales, Mujeres, Derechos Humanos y Paz en Colombia, Valencia.
- Banaszak, Klara, Felicity Hill, Aina Iiyambo y Maha Muna (eds.) (2004). *Mujeres, Paz y Seguridad: UNIFEM en Apoyo a la Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad*, Nueva York: UNIFEM.
- Beetham, Gwendolyn y Popovic, Nicola (2009). *Pasar de la política a la práctica: monitoreo de la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Fokus, Noruega.
- Beijing Declaration and Platform for Action: fifteen years later, Beijing at 15. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/media/Beijing15_Backgrounder_FINAL.pdf [Acceso 24 de septiembre 2012]
- Binder, Christina, Karin Lukas and Romana Schweiger (2008). "Empty Words or Real Achievement? The Impact of Security Council Resolution 1325 on Women in Armed Conflicts", *Radical History Review*, Issue 101, pp. 22-41.
- Butler, Maria et al (2010). *Women, Peace and Security Handbook. Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language, 2000-2010*. Nueva York: WILPF. Disponible en: http://www.peacewomen.org/assets/file/peacewomen_schandbook_2010.pdf (Acceso: 21 de septiembre 2012).
- Cardona, Ivan, et al (2012). From the ground up. Women's role in local peacebuilding in Afghanistan, Liberia, Nepal, Pakistán and Sierra Leone, ActionAid//Institute of Development Studies//Womankind.

- Disponible en: http://www.humansecuritygateway.com/documents/WK_FromtheGroundUp_WomensRolesinLocalPeacebuildinginAfghanistan.pdf (Acceso: 21 de septiembre 2012).
- Cockburn, Cynthia (2009). *Mujeres ante la guerra. Desde donde estamos*, Barcelona: Icaria.
- Hill, Felicity, Mikele Aboitiz y Sara Poehlman-Doumbouya (2003). "Non-governmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325" en *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol.28, no.4.
- International Alert (2003). *Women building peace, sharing know-how, Gender & Peacebuilding Programme*, Londres: International Alert.
- International Herald Tribune, (2010). "Bringig a softer approach to peacekeeping", 6-7 de mayo.
- Magallon, Carmen (2012). *Contar en el mundo. Una mirada sobre las relaciones internacionales desde las vidas de las mujeres*, Madrid: Horas y horas.
- Magallón, Carmen (2008). "Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325" *Anuario 2008-2009*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.
- Magallón, Carmen (2006). *Mujeres en pie de paz*, Madrid: Siglo XXI
- Magallón, Carmen (2004). "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325" en *Papeles*, n° 87.
- Martínez López, Cándida (2000). "Las mujeres y la paz en la historia", en Muñoz, Francisco. y López, Mario. *Tiempos, espacios y actores*. Granada: Edit. Universidad de Granada.
- Mayanja, Rachel (2009). *Statement en la conferencia internacional Women Negotiating Peace –Experience, obstacles, Opportunities*. University of Iceland, 19-20 junio. Disponible en: www.un.org/womenwatch/osagi
- Mesa, Manuela (2011). Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España. *Documentos de trabajo N° 9*. Madrid: CEIPAZ. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/publicaciones.php>
- Mesa, Manuela (2010). *1325 mujeres tejiendo la paz*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria. Disponible en: www.1325mujerestejiendolapaz.org

- Mesa, Manuela (2010). “Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario” en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional, Anuario CEIPAZ 2010-2012*, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Disponible en: www.ceipaz.org/publicaciones
- Murguialday, C. (2000). “La construcción de la ciudadanía de las mujeres después del conflicto” en Wyatt, D. y Saillard, D. (eds.), *Guerra y Desarrollo. La Re-construcción post-conflicto*, Bilbao, UNESCO Etxea.
- Naciones Unidas (2010). *Ten year Impact Study on Implementatio of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping*. Final Report to the Uniten Nation Department of Peacekeeping Operations. Nueva York: Naciones Unidas.
- Popovic, Nicola (2010). *Costing and Financing 1325 Estimating the Resources Needed to Implement Women, Peace and Security Resolutions at the National Level*, Cordaid and the Global Network of Women Peacebuilders (GNWP).
- Potter, Antonia (2008). *Gender sensitivity: Nicety or necessity in peace process management?* Geneva, Center for Humanitarian Dialogue.
- Shepherd, Laura J. (2008a). *Gender, Violence and Security*, Londres, Zed Books.
- Shepherd, Laura J. (2008b). “Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325” en *International Studies Quarterly*, 52, pp. 383-404.
- Sherriff, Andrew y Karen Barnes (2008). *Enhacing the EU response to women and armed conflict with particular reference to Development Policy, ECDPM*. http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0803/WAC_study_-_final-zenske.pdf
- Sow, N. (2006). *Gender and Conflict Transformation in the Great Lakes Region of Africa*, International Alert, London http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_2/Ndeye_Sow_FGmai06.pdf
- Tryggestad, Torunn L. (2009). “Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security” en *Global Governance*, 15, pp. 539-557.
- UNDP, (2002). *Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations*, UNDP, New York <http://www.undp.org/women/docs/gendermanualfinalBCPR.pdf>

- Villellas, Maria (2008). Nepal: una mirada de género sobre el conflicto armado y el proceso de paz. *Cuadernos de Paz n° 4*, Escola de Cultura de Pau /AECID/ Agencia Catalana de Cooperación.
- Villellas, Maria (2010). Documento marco: Seminario sobre la Resolución 1325. El papel de las mujeres en la construcción de la paz, CEIPAZ- Fundación Cultura de Paz/ Embajada Suiza. Disponible en: www.ceipaz.org
- VV.AA. (2011). Outcome document of the EPLO-GPPAC Online Dialogue on “Implementation of UNSCR 1325: Lessons Learnt and Ways Forward” . EPLO, 3-7 octubre 2011. Disponible en: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME_DOCUMENT_ONLINE_DIALOGUE_1325\(1\).pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME_DOCUMENT_ONLINE_DIALOGUE_1325(1).pdf) [Acceso 24 de septiembre 2012]

RESUMEN

**Mujeres y construcción de paz:
Balance y retos pendientes**

El artículo aborda la inclusión de las cuestiones de género en la agenda internacional. Se centra en el papel que ha jugado la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2000 para prevenir y proteger a las mujeres de la violencia y para promover su participación en los espacios de toma de decisiones y en particular en los procesos de paz. Se hace un balance de los principales logros y obstáculos a enfrentar para avanzar en la construcción de la paz, desde un enfoque que incluya a hombres y mujeres.

ABSTRACT

**Women and Peacebuilding: Assessment
and Outstanding Challenges**

The article addresses the inclusion of gender-related issues in the international agenda. It focuses on the role of Resolution 1325 on Women, Peace and Security passed by the UN Security Council in 2000 to prevent and protect women against violence and to promote

the participation of women at all decision-making levels, particularly in peace processes. An assessment is made of the main achievements and obstacles to be overcome in order to advance peacebuilding, with a gender-balanced approach.

SUMMARIO

Mulheres e construção da paz: Balanço e desafios pendentes

Este artigo aborda a inclusão das questões de gênero na agenda internacional. Foca sua análise no papel desempenhado pela Resolução 1325 sobre a mulher, a paz e a segurança aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2000, cujo objetivo é prevenir e proteger as mulheres da violência e promover sua participação nos espaços de tomada de decisões e, em particular, nos processos de paz. Também faz um balanço das principais conquistas e obstáculos a serem enfrentados para avançar na construção da paz, dentro de um enfoque que inclui homens e mulheres.



Multiculturalism and Peace Studies: The Need of a Dialogue In/ For Multicultural/Peace Education*

Rejane Pinto Costa

Introduction: The perspective of the Study

We have been witnessing, particularly at the end of the last century, the effects of the world globalization as well as its consequences in different areas of society. We also witnessed in the beginning of the millennium, the terrorism, intolerance and threats which have come upon the Western countries, aggravated by different kinds of stereotypes towards cultural and ethnic minorities. It is a reality that globalization has changed human, social and cultural relations and so

* Versión en inglés presentada por la autora, sin correcciones o modificaciones editoriales.

disputes between global and local dimensions emerge together with ethnic questions bordering them.

Surrounded by this scenario, the United Nations Millennium Declaration reaffirmed the “[...] faith in the Organization and its Charter as indispensable foundations of a more peaceful, prosperous and just world.”¹ In the same direction, the United Nations claimed the year 2000 as the International Year for the Culture of Peace, declaring 2001-2010 as the International Decade for the Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World (2000-2010).²

As a result, many initiatives have emerged around the world aimed at combating violence, as well as building and disseminating a culture of peace in different areas and segments of society. At the same time, multiculturalism as a theoretical, political and practical perspective aimed at valuing cultural diversity and challenging prejudices and stereotypes (Canen, 2007; Canen & Peters, 2005; McLaren, 1997) has been influencing world attitudes by which cultural differences are viewed.

Based on the above, the present study is part of a broader research, arguing that there is a strong need to interrelate the concepts of multiculturalism and peace studies in such a complex and conflict-laden contemporary world scenario. We argue that an increased mutual dialogue between multiculturalism and peace studies could strengthen multicultural and peace education, which may contribute to the construction of a culture of peace in the educational arena. The paper highlights the relevance of such an approach in peace operations nowadays, due to the following reasons: firstly, it contends that the nature of conflicts has changed from predictable and regular combats to on-going cultural conflicts that often result in attacks on civilians; secondly, because peace operations have assumed a new dimension today, incorporating new social agents including civilians, that act together with soldiers; thirdly, due to the importance of preventing conflicts through an on-going negotiating strategy which necessarily implies in valuing and understanding disparate cultural views. Thus, educating soldiers and civilians in a multicultural and peace-oriented viewpoint is crucial so as to equip them to effectively deal with cultural, ethnic, racial, gender and other identities in the context of the respect for human rights and citizenship dimensions in

highly multicultural societies. Such a perspective can positively affect the attempts to minimize conflicts, through peaceful dialogues and mediation processes.

Therefore this paper focuses on the relevance of a multicultural and peace oriented education to prepare soldiers to act in peace operations, extending it to civilian educational institutions as well. We argue that a dialogue between multiculturalism and peace studies should represent an asset for developing educational practices towards cultural plurality and respect for those considered as 'different'. In order to develop the argument, we firstly discuss the concepts of multiculturalism and peace studies. Secondly, we delve into the cultural dimension of the training of soldiers to peace missions in Brazil, both from their speeches expressed in interviews and in the modules specifically designed to touch on cultural diversity during their training course. A qualitative research investigation directed our methodological path (Denzin & Lincoln, 2000), through the undertaking of two case studies, which rely on interviewing and document analyses. Interviews were held with soldiers who had experienced being in peace operations in order to know their feelings, necessities and challenges acting within multicultural scenarios. Discourses of soldiers who are in charge of their preparation were also considered in order to cross information collected in the interviews with soldiers who had participated in peace missions. This strategy of inquiry is especially relevant to research in educational fields because it allows acknowledging actors' and agents' different perspectives and voices. Document analysis provides information to the extent to which Brazilian peace operations troops' educational institution considers their multicultural needs other than operational ones, related to the importance of interaction with different nationalities, cultures, values and languages during peace operations missions. They allow us to gauge how far the course is imbued with a multicultural peace-oriented direction. Thirdly, we explicit some government initiatives of partnership between higher education institutions and the military education, suggesting they could help broaden the scope of multicultural and peace education for preparing educators both in civil and military educational settings. The aim is to promote the understanding of cultural diversity and the challenging of the social construction of barriers and frontiers related to cultural differences.

Theoretical framework: Multiculturalism and Peace Studies

Multiculturalism is generally understood as a field that tries to provide answers to cultural diversity and to the challenge of the construction of differences and prejudices against those perceived as 'the others' (Canen, 2007; Canen & Peters, 2005; McLaren, 1997). At the same time, peace studies (Adams, 2002; Galtung, 2005; Swee-hin, 1997; Parajon, Lourenço & Adams, 1996) contend that peace is conceived not just as the absence of conflict, but in a positive sense, as a co-operation among individuals and groups to achieve security, justice and freedom.

These two concepts together seem to offer a possible alternative to improve multicultural and peace education not only in soldiers' preparation for peace missions, but also for civilian education in an increasingly multicultural and clashing world, touching on similar categories such as discrimination, prejudice, inequality, justice, democracy, freedom and others.

We recognize that 'multiculturalism' is a term which may be understood from different aspects and dimensions, ranging from simply folkloric celebration of cultural diversity to the questioning of the construction of identity and difference, with implications and challenges related to all those approaches, particularly when translated into educational practices. (Canen & Canen, 2005; Canen & Peters, 2005)

Tensions between universalism and relativism are subject of many discussions in the academic arena and directly touch on multicultural thinking. In a universalistic perspective, Valdés (1997) claims there are values which are valid for the whole society independently of a specific culture. On the other side, Batalla (1997) points out that it is impossible to sustain a universal foundation which directs attitudes towards different identities. This relativist position does not believe in absolute truths built independently of cultural values which inform them.

According to Stronach (1996) and Canen and Canen (2005), multicultural thinking should incorporate categories such as "hybridization" and "shift" of cultural patterns to avoid a stagnant and determinist view of cultural values as static, universal and essentialized. As a matter of

fact McLaren's multicultural thinking (1997) considers that education should be aware of the "hybrid citizenship", which should be understood from a multi-gendered, multiracial and multicultural perspective. In fact, education for citizenship in a democratic society should take into account a view of citizenship which addresses a "multicultural, hybrid citizenship" (McLaren, 1997).

According to these authors, it is possible to notice the implications of the universalism and relativism in a multicultural context, especially at schools.

This is not different in military educational system which struggles between the maintenance of its main values and foundations-discipline and hierarchy- and the staff's cultural plurality that resides inside the institution. Indeed, the Brazilian Army originated in and by cultural diversity in a fight where white people, African slaves and first nations struggled together against the Dutch invader. As a result the Dutch were sent off in an episode historically called Guararapes Battle³ where the Army was historically born.

Canen and Canen (2005) call attention to the importance of dealing with the tensions between the organization's cultural identity and the staff's cultural plurality, as well as the cultural environment in which the organization operates. These considerations are especially relevant to the Brazilian Army [which may be extended to other Armed Forces], whose cultural identity relies on values and foundations built on discipline and hierarchy, whilst, on the other hand, has to pay attention to the cultural plurality of its soldiers as well as the values and competencies demanded by the post-modern world, particularly in the context of disparate cultural environments. Besides, soldiers always act in different national and international settings. These aspects show the need of educating soldiers in a multicultural direction. Another point is that the Brazilian Army perceives a lack of interaction with society as a whole, which is a need in an era marked by intimate connection. The Army cannot lag behind this process; therefore, it needs to argue for rethinking some educational issues in order to find the most appropriate way to educate soldiers in a way that educational system incorporates the Army's cultural values and foundations, soldiers' cultural plurality and postmodern needs.

In this setting, we suppose peace studies should contribute due to the fact that it is a field of study which is inter, multi and transdisciplinary, thus involving processes and structures of peace construction and violence decreasing (Weigert, 1999). This author highlights that it is not simple to define the categories embraced by peace studies and so it is a tense and intriguing definition, as the multiculturalism. If in the past, during Cold War period, politicians and scholars supposed that conceiving peace as a means to dissuade by power was enough, today; this definition demands a more inclusive perspective, with participation/inclusion in decisions and more equal distribution of income/resources. Therefore, peace studies are in favor of security, justice, equality and basic needs values and its objective is to understand peace and violence. Weigert (1999), based on Galtung (1969), who in the 60' emphasized the inequality and the concept of structural violence in peace studies, presented a distinction between positive and negative violence. Positive as the absence of structural violence what means social justice and negative, as simply the absence of war.

Galtung (op. cit.) extended the concept of structural violence for those countries where poverty prevails as the result of political and social violence. His acknowledged transcend method (2006) conceives mediation and negotiation as a tool to solve conflicts peacefully which allows to transcend from negative to positive peace.

This author also distinguished three different types of justice: punitive, restorative and transitory, because according to him the concepts of peace studies are intimately related to the definitions of justice.

While the punitive justice relies on punishment, the restorative justice relies on individual and collectives actions to heal the damages and harm caused by conflicts (Eglash, 1975 apud Jaccoud, 2005). The victim, the aggressor and the others affected must act collectively and actively in order to find the best solution to cure damages produced. Peaceful techniques of mediation must be used to get positive results and to reintegrate the victim and the aggressor socially (Pinto, 2005).

According to Melo (2008, p.170), transitory justice “[...] functions in between a singular process of transition or peace consolidation, conditioned by political compromises and practical embarrassment in normal situations (Newman, 2002, p.31).” Melo (op. cit.) points out

that according to human security commission report, the transitory justice is one of the strategies that search the truths about the human rights abuses which occurred, obtains justice to the victims and penalizes the aggressors. Transitory justice focus on strategies that are used by the societies to overcome human rights violations they suffered in the past towards the construction of a more democratic, fair and peaceful future.

At this point it is relevant to show the relation between the concepts of multiculturalism and peace studies to pinpoint some of the connections proposed between them.

The conservative multiculturalism (McLaren, 1997) might be associated to punitive justice due to the fact that minorities- victims- are submitted to the dominant cultures- aggressors- as they were responsible for the cultural shocks and conflicts derived from them. The critical multiculturalism might be related to restorative justice because understands the minority groups- victims- as the result of extensive social fights for identity construction against homogeneous and ethnocentric societies- aggressor. Through critical multiculturalism, power relations which are omitted within the societies may be reviewed and reinterpreted to find their own legal spaces- restorative justice. Finally, the liberal humanistic multiculturalism (McLaren, 1997) should be related to transitory justice because it believes on the possibility of overcoming and repairing social, cultural and economic inequalities through the intellectual equality among races- social strategy- in order to achieve democracy.

As we suppose multicultural and peace education should contribute to incorporate in military educational system both: the Army's cultural values and foundations and postmodern needs. It is relevant to call attention to the importance of partnerships between Higher Education Institutions and military educational institutions. It could represent a fruitful avenue for both: for the Army [extended for other Armed Forces] because it may be supported by academic researches and findings [in this case, multicultural issues] and for the University, by enhancing its academic production through soldiers' practices within disparate cultural environments. The possibility of a fruitful cooperation between Universities in partnerships with Military Institutions would boost knowledge in the area and hopefully enhance

peace and multicultural education in a deeply conflict-ridden and multicultural world.

The recognized ethnic mix found in countries carrying out peace operations, such as Brazil, should allow a fertile field for the reflections between Universities and Brazilian educators, teachers [soldiers and civilian ones], and all those involved and aware of the relevance and implications of education to minimize social, ethnic and cultural conflicts. Building a culture of peace through the consolidation and affirmation of cultural and ethnic diversity, as well as the development of resources to conceive the importance of multicultural and peace education to minimize social conflicts internal to societies, would probably make future generations sensitive to values of tolerance, acceptance and respect in a peace-building perspective. In the same direction, the recognized Brazilian diplomatic history in dealing with external conflicts peacefully would add an interesting dimension to the study (Hage, 2004).

We claim that due to the need of building a culture of peace in such a violent world, partnerships between Universities and Military Institutions might contribute to establish links that would offer an upgrade to soldiers' preparation to act in multicultural environments. We contend that such partnerships might help to disseminate multicultural and peace studies thoughts in Brazilian peace operations participations, especially relevant during peace-building period, in areas surrounded by conflict, such as Haiti, where Brazilian Army has a strong role determined by the United Nations at the moment.

Feelings, necessities and challenges of soldiers in peace operations

The discourses were collected from 33 (thirty-three) soldiers. 30 (thirty) from those who had experienced being in different peace missions, such as: United Nations Stabilization Mission (MINUSTAH), in Haiti; United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM III), in Angola and United Nations Protection Force (UNPROFOR), in Bosnia-Herzegovina. These speeches will not be presented here, but may be checked out in a scientific journal where it was published

during my doctorate course (Costa & Canen, 2008). Interviews held represented their feelings, needs and challenges during peace operations deployment. We listened to interviewees that included soldiers, who just carry out orders given, up to general and commanding staff, who work in the planning of the mission. The other 03 (three) speeches were collected from those who are in charge of soldiers' preparation for the missions.

The data collected from the 30 (thirty) soldiers let us conclude that albeit having developed their own strategies to dealing with cultural differences, they do feel the need to be prepared to deploy in scenarios where they are exposed to cultural plurality in their daily routine.

As a result we decided to verify the discourses presented in the curriculum as well as in the syllabus developed at the Brazilian Peacekeeping Operations Training Center (CI Op Paz) concerning cultural issues. The fact that the referred Center has recently evolved into Peacekeeping Operations Joint Center (CCOPAB)⁴ seems to prove that a multicultural dimension has been in the limelight. The initiative of re-naming and re-modeling the Center with the armed forces working together in a multicultural-like structure seems to make the point that the tendency and demands of military missions have really changed today. This is due to the fact that avoiding conflicts among people rather than states (Smith, 2008) requires multidimensional and multicultural approaches (Moskos et al 2000), which should be reflected in multicultural educational practices and policies. Also, as claimed by some of the instructors and peacekeepers interviewed, cultural awareness, negotiating and communication skills have been pointed out as crucial for that new army role, which could arguably be pinpointed as stepping stones towards cultural awareness and peace oriented curriculum perspective.

Brazilian Peacekeeping Operations Training Center

This Center prepares both Brazilian soldiers and civilians to act in peace operations and conducts different courses for the troop, staff officers, military observers and journalists who will act in areas of conflict. We focused on the troop and observers. The first group because these soldiers are always in touch with the population in a tense and stressing

context, what let us witness difficulties as well as potentials faced by them. The second group due to the fact that they are not allowed to taking any kind of weapons in peace operations. As a result, their real 'weapon' is the ability to negotiating and solving conflicts peacefully. These two groups of soldiers, then, should be prepared to deal with the multicultural dimensions of the mission with all their implications, having specially to acquire competencies to mediate and to manage conflicts in a peaceful perspective.

In the document analysis of the Center's curriculum and pedagogical planning, we realized that most of the activities are operational in essence. Only a few hours are saved for instructions on cultural issues which are planned and prepared by the Department of Peacekeeping Operations (DPKO)⁵ in the United Nations.

The following excerpts illustrate how the curriculum of the referred Center has been perceived by three instructors and peacekeepers interviewed in 2012 who had had a previous history of deployment in contexts marred by diversity and conflicts:

[...] If I were to include a subject for those who are going to peacekeeping mission environment, it would be towards the cultural issues of the host country, it makes things easier [...] emphasize the cultural history of that country [...] one instruction, a period instruction, talking about the culture of that country and offer tips that may be followed by those who are there in mission, [so that] there is a relationship improvement. Take care about cultural issues as some Centers out of Brazil already do, focusing on culture. Specially on the question of cultural awareness [referring mainly on the relation of those in mission with local population]. Offer a lecture on the cultural aspects of the host country (curriculum mediator, peacekeeper and instructor 1).

Several instructors mention a concern with culture, the cultural context where soldiers will be performing their activities. For instance, in negotiating class, we emphasize that aspect and what makes it much easier are the communication skills. But if I were to include a subject, it would be more focused on cultural issues of that country, which makes things much easier [...]. I would emphasize cultural history of the country [...] and give some tips that may be

followed by those who are there, in the mission. [...] I would focus on the dimension of cultural awareness (peacekeeper and instructor 2).

Those patrolling a great deal have a lot of interaction with the local population and they will need to be culturally aware of the surroundings, particularly when it comes to whom they speak to, for example, [in some contexts] male soldiers should not approach women or speak to women [...] so it is very important that those people doing that job have cultural understanding of what they can and cannot do [...] however it is difficult to talk about a cultural training while the soldiers are in basic training and you do not know where they are going to. I suppose there are like general lessons you could teach them, based on trying to get soldiers to be more open to other experiences or develop their understanding about the existence of other cultures, about accepting different ways of working and different ways of living, but I think it would be difficult to teach them immediately about a culture of a particular country, because you know, they may go or not go there. (peacekeeper and instructor 3).

The DPKO sends Standard Generic Training Modules (SGTM)⁶ to all Centers in the world in charge of the preparation of soldiers to peace operations in order to be presented during their course.

Our instructions are based on training modules United Nations Core Pre-Deployment Training Module (CPDM). It has all framework information. We have a discipline called cultural awareness, and certainly it helps expand it beyond the borders of Brazil and CCOPAB has been a disseminator of these ideas (instructor and peacekeeper 1).

We analyzed the following documents, due to their intimate connection to our theme in this study: SGTM 5- code of conduct and SGTM 11- communication and negotiation. SGTM 5 deals with The Attitudes and Behaviors of the United Nations Peacekeepers and is further divided into the following sub-modules: 5A- 'Code of Conduct', 5B- 'Cultural Awareness', 5C- 'Gender & Peacekeeping' and 5D- 'Child Protection'. In the limits of the present article, we will focus on the 5B dimension, though 5C and 5D ones also touch on cultural issues, albeit indirectly.

SGTM 5B⁷ plans “to provide UN peacekeepers the information required do improve their ability to work and live in a multi-cultural environment” (p. 1) and also informs that “at the end of this Module the peacekeeper should be familiar with the concepts of cultural awareness and how to work effectively within a multi-cultural environment.” (p. 1). This document points out the importance of cultural issues today in an era marked by the expansion and the complexity nature of modern peacekeeping operations. It reminds that peacekeepers represent the United Nations and their own countries; therefore, a positive or negative attitude will impact directly on the mission success.

SGTM 11⁸ deals with communication and negotiation in United Nations peace operations and, according to the document, should be understood and practised in relation with other modules. It prescribes that “[...] the primary task is to manage conflict so that it does not become violent. Where it has escalated into violence, our task is to contain and defuse the situation so that it is once more non-violent.” (p. 1). According to SGTM 11, “success in conflict management and prevention depends on communicating, negotiation and mediation with and among the parties to the conflict and other stakeholders.” (p. 1). This seems to be proved by the mediator of the curriculum of Brazilian Peacekeeping Operations Joint Center when he mentions that

[...] what makes things much easier, that just came up to my mind, is the question of communication skills [...]. (peacekeeper, instructor and curriculum mediator of CCOPAB, 2012).

It seems to be clear from the above excerpt related to the cultural awareness dimension that issues such as communication, understanding of different cultures and languages as well as a perspective of empathy towards “the other” are present, indicating multicultural and peace studies sensibilities (Canen & Costa, 2007; Clarke-Habibi, 2005; United Nations, 1999). A more explicit mention to multicultural and peace studies would be likely to contribute to a better understanding and incorporation of these instructions, arguably enriching and strengthening the preparation of soldiers. According to Galtung (1969), cited by Weigert (1999), peace studies is a multidisciplinary field and crosses different areas, having to be studied in a more complex approach. The importance of mediation in conflict resolution is strictly connected to a multicultural attitude towards those perceived as

different, highlighting the straight imbrications of multiculturalism and peace studies.

We conclude that albeit there is a concern with cultural issues and their implication for peace operations in the preparation of soldiers [what is positive], it is still incipient and needs an academic and systematic reflection. In Brazil, Brazilian Constitution⁹ and the National Defense Plan (2005) reinforce the idea that Brazilian participation in peace operations relies on peacekeeping, what is aligned with the Agenda for Peace.¹⁰ For this reason, Brazilian peace operation acts under chapter 6 that delineates prescriptions, rather than in chapter 7¹¹, which establishes peace enforcement. These aspects, together with the Brazilian diplomatic tradition, recognized around the globe, for its competence in mediating and solving conflicts peacefully shows the importance of having soldiers prepared for acting in multicultural scenarios.

It should be mentioned that those views refer to a specific period in which the case study was undertaken. However, much is in progress, as a recent visit showed us. In fact, the Center seems to be much more aware of the relevance of cultural issues in the preparation of the soldiers today. This fact contributed to the establishment of some partnerships with Universities to help with contextualized activities previously planned. We considered it is positive albeit we do miss a partnership with the concepts of the multiculturalism and peace studies produced in the Universities to be embraced by educational practices at the Instruction Center for Peace Operations.

[...] Army commanders know that critical shaping actions often occur prior to the urban operation in the form of professional education and training. Commanders can enhance training through joint, interagency, multinational, and combined arms exercises and effective rehearsals. Capabilities and competencies of units include.

- A general understanding of the urban environment [...]. Significantly, commanders cultivate a firm understanding of urban time-distance relationships.
- Multicultural understanding.¹²

It is a fact that in the contemporary world all segments of society do need to think and act globally in order to succeed in their social, cultural and political matters and the military institution does not put it aside. As a matter of fact there is already a partnership established between a government organism, which is in charge of improving higher education staff (CAPES) and Military Institutions of Strategic Studies. This partnership aims at developing and spreading knowledge in the area of national defense due to the importance of this matter for Brazilian society. Apart from the relevance of a partnership like this we do miss a multicultural approach in its planning and scope what is in progress and will be subject of analysis yet.

Conclusions: alternative ways for multicultural and peace education

This research should add an interesting dimension to the study since it could be extended to civilian educational institutions committed to constructing a culture of peace due to the multicultural approach of the study. In fact, education research in Brazil has been consistently pointing out the discrepancies between students' universes and official/dominant curriculum as the main source of failure among children coming from linguistic and cultural environments different from the school. This way, the study may offer resources to help Brazilian teachers to deal with the great variety of dialects and cultures in the school context, to (re)think curriculum and pedagogical practices within a multicultural peace-oriented approach and to become sensitive about the importance of school in children and youth formation for promoting a cultural of peace and to educate future generations beyond values of respect and tolerance towards the others. Such an analysis should also add an understanding of concepts, challenges and potentials in the translation of multiculturalism and peace studies into teaching materials, thus offering resources for those involved with the production of them in multicultural countries such as Brazil.

In Brazil, authors such as Canen and Canen (2005) have developed an approach in the direction of critical intercultural perspectives which aim to deconstruct and challenge stereotypes based on race, gender, class and cultural identity in education and teacher education. This approach seeks to promote dialogic strategies to hearing and taking

into account different "voices" in educational policies and practices, aiming at celebrating cultural plurality and knowledge for equity. In this direction, Brazilian's multicultural society could give insights to peace studies because, although its socioeconomic disparities, Brazil is still recognized worldwide for its peace-oriented and diplomatic perspective in solving conflicts peacefully (Hage, 2004).

Curriculum and pedagogical projects are important instruments because they are the means through which students and teachers can understand how cultural differences are a product of a social construction of borders and; therefore, they can act as agents of change. The relevance of peace education as a tool to minimize conflict through peaceful management, though helps building a culture of peace cannot be stressed enough.

This study aimed to focus on multicultural challenges faced by peace operation troops as well as on strategies and content developed by multiculturalism and peace studies within university. The extent to which such partnership can add to better prepare soldiers as well as civilians for peace missions is focused on this study. A dialogue between universities and military educational institutions, which may be supported by academic studies and research, could; therefore, represent an important venue through which multicultural and peace studies should be spread out.

We argue that peace operation troops may contribute supporting the construction of a democratic society while the mission lasts, but their continuity depends on a sustained multicultural and peace oriented education which can be of immense value also for universities and school students in a conflict-ridden and multicultural world. Therefore, military institution and peace operations troops can receive as well as offer great insights in the referred partnership. We hope the present study may contribute to increasing the debate in the area of peace building in Latin America and in Caribe as well.

NOTES

1. At: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>. In: 14 Aug 2012.

2. At: <<http://documents.un.org/mother.asp>>. In: 14 Aug 2012.
3. At: <<http://www.exercito.gov.br/01inst/Historia/Guararap/batalha.htm>>. In: 14 Aug 2012.
4. At: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/en/cioppaz/centre-creation>>. In: 14 Aug 2012.
5. At: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>>. In: 14 Aug 2012.
6. These modules are now called Core Pre-Deployment Module (CPTM). At: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/ensino/cptm-online?view=docman>>. In: 14 Aug 2012.
7. At: <<http://www.cioppaz.ensino.eb.br/sgtm.htm>>. In: 14 Aug 2012.
8. At: <<http://www.cioppaz.ensino.eb.br/sgtm.htm>>. In: 14 Aug 2012.
9. At: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. In: 14 Aug. 2012.
10. At: <<http://www.un-documents.net/a47r120b.htm>>. In: 14 Aug. 2012.
11. At: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. In: 14 Aug. 2012.
12. At: <<http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-06/chap5.htm>>. In: 14 Aug 2012.

BIBLIOGRAPHICS REFERENCES

- Adams, David (2002). Global movement for a culture of peace 2000-. In: *The American peace movements*, New Haven CT: Advocate Press. At: <<http://www.culture-of-peace.info/apm/chapter7-19.html>>. In: 17 Apr. 2008.
- Batalla, Guillermo Bonfil (1997). Implicaciones éticas del sistema de control cultural. In: Olive. L. (Ed.), *Ética y diversidad cultural*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, p.195-204.
- Brasil (2005). Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*.
- Canen, Ana (2007). O multiculturalismo e seus dilemas: implicações na educação. *Comunicação e Política*, v. 25, n. 2, p. 91-107.
- Canen, Ana. & Canen, Alberto Gabbay (2005). *Organizações multiculturais: logística na corporação globalizada*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna.

- Canen, Ana. & Peters, M. A (2005). Issues and dilemmas of multicultural education: theories, policies and practices. *Policy Futures in Education*, v. 3, n. 4.
- Clarke-Habibi (2005). Transforming worldviews: the case of education for peace in Bosnia and Herzegovina. *Journal of Transformative Education*, v. 3, n. 1, p. 33-56.
- Costa, Rejane. Pinto. & Canen, Ana. Multiculturalism and peace studies: The case of education for peacekeeping forces in Brazil. *Journal of Stellar Peacemaking*, 2008. At: <<http://74.127.11.121/peacejournal/>>. In: 31 Jun. 2012.
- Costa, Rejane Pinto & Canen, Ana (2007). *Multicultural education and peace studies: the need for a dialogue in teacher education*. 2007. Working document of the International Council on Education for Teaching: ICET's 52nd World Assembly & 7th Annual Border of Pedagogy, San Diego, California, USA.
- Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonna S. (eds.) (2000). *The handbook of qualitative research*. London: Sage Publications.
- Galtung, Johan (2005). *Peace studies: a ten point primer*. Conference at Nanjing University, Nanjing, China. At: <http://www.transnational.org/SAJT/tff/people/j_galtung.html>. In: 01 Apr. 2006.
- Galtung, Johan (2006). *Transcender e transformar: uma introdução ao trabalho de conflitos*. Tradução: Antonio Carlos da Silva Rosa. São Paulo: Palas Athena.
- Hage, J. A. A. (2004). Caráter nacional e diplomacia brasileira. *Caderno de Estudos da UNIFEOB*, São Paulo, ano 3, n. 5, p. 40-72.
- Jaccoud, M. Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. In: Slakmon, C.; De Vitto, R. C. P.; Pinto, R. S. G. (eds.). *Justiça Restaurativa*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD.
- Mclaren, Peter (1997). *Multiculturalismo Crítico*. São Paulo: Cortez.
- Melo, R. B. C. L. de (2008). *O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral*. Orientadora: Mônica Herz. Rio de Janeiro, 2008. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)- Instituto de Relações Internacionais, PUC, Rio de Janeiro.

- Moskos, Charles C. ; Williams, John Allen; Segal, David R. (2000). *The postmodern military: armed forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Parajon, F. L., Lourenço, M., Adams, David (1996). The UNESCO culture of peace programme in El Salvador: an initial report. *The International Journal of Peace Studies*, v. 1, n. 2, p. , Jul. 1996.
- Pinto, R. C. G. Justiça restaurativa é possível no Brasil? In: Slakmon, C.; De Vitto, R. C. P; Pinto, R. S. G. (Eds.). *Justiça Restaurativa*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD.
- Stronach, I. (1996). Fashioning post-modernism, finishing modernism: tales from the fitting room. *British Educational Research Journal*, 40(3), p. 359-376.
- Smith, Rupert. (2008). *The utility of force: the art of war in the modern world*. New York: Vintage Books Edition.
- Swee-Hin, Toh (1997). *Education for peace: towards a millennium of well-being*. 1997. Paper for the working document of the International Conference on Culture of Peace and Governance, Maputo, Moçambique. At: <<http://www.peace.ca/educationforpeace.htm>> . In: 14 Aug. 2012.
- United Nations. (1999). *Peace Education Working Paper Series*. Education Section. Programme Division. UNICEF New York. June 1999.
- Valdés, E. G. (1997). El problema ético de las minorías étnicas. In: OLIVE. L. (Ed.), *Ética y diversidad cultural*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, p. 31-58.
- Weigert, K.M. (1999). Moral Dimensions of Peace Studies: a case for service-learning. In: Weigert, K.M.; Crew, R. J. (Orgs.). *Teaching for justice: concepts and models for service-learning in peace studies*. Washington DC: American Association for Higher Education, p. 9-22.

ABSTRACT

Multiculturalism and Peace Studies: The Need of a Dialogue In/For Multicultural/Peace Education

The present study is part of a broader research developed in a doctorate course and, in the limits of this paper, firstly presents the research argument which focuses on the need of articulating the concepts of

multiculturalism and peace studies in a complex and conflict-laden contemporary environment. We argue that an increased mutual dialogue between multiculturalism and peace studies could strengthen multicultural and peace education and contribute to the construction of a culture of peace in educational arena. We also suggest that, in order to do so, partnerships between Higher Education and Military Institutions could help broaden the scope of multicultural and peace education for preparing educators both in civil and military educational settings. The aim is to promote the understanding of cultural diversity and the challenging of the social construction of frontiers related to cultural differences. The article presents the theoretical framework which discusses meanings and scopes of multiculturalism and peace studies. Finally, it concludes suggesting possible ways by which a multicultural and peace oriented education could represent an asset both to soldier and civil students, boosting teacher education beyond formal educational scenarios and embracing the military ones as well, so as to represent an asset towards a culture of peace.

RESUMEN

Multiculturalismo y Estudios de Paz: la necesidad de diálogo en y para una educación enfocada en el multiculturalismo y la paz

El presente estudio es parte de una investigación más amplia desarrollada en el contexto de un curso de doctorado y, en principio, presenta la tesis de investigación que se centra en la necesidad de articular los conceptos de los estudios de multiculturalismo y paz en el complejo y conflictivo entorno contemporáneo. Sostenemos que un mayor diálogo entre los estudios de multiculturalismo y de paz podría fortalecer la educación en multiculturalismo y paz y contribuir a la construcción de una cultura de paz en el ámbito educativo. Asimismo, sugerimos que, con vistas a ese fin, sería útil formar asociaciones entre las universidades y las instituciones militares para ampliar el alcance de la educación en multiculturalismo y paz para preparar a educadores tanto en entornos educativos civiles como militares. El objetivo es fomentar el entendimiento de la diversidad cultural y de los desafíos que plantea la construcción social de fronteras vinculadas a las diferencias culturales. El artículo presenta el marco teórico en el que se debaten los significados y alcances de los estudios de multiculturalismo y paz. Finalmente, sugiere formas en las que una educación enfocada en el multiculturalismo y la paz podría representar un activo tanto para estudiantes soldados como para civiles, promoviendo la enseñanza de los docentes más allá de los entornos de educación formal e

incorporando también los ámbitos militares, lo que representaría un activo para el desarrollo de una cultura de paz. los crímenes más horribles.

SUMMARIO

Multiculturalismo e Estudos de Paz: A necessidade de diálogo em e para uma educação enfocada no multiculturalismo e na paz

O presente estudo é parte de uma pesquisa mais ampla desenvolvida no contexto de um curso de doutorado. Em princípio, apresenta a tese que tem como foco a necessidade de articular os conceitos dos estudos de multiculturalismo e paz no complexo e conflituoso cenário contemporâneo. Afirmamos que um maior diálogo entre os estudos de multiculturalismo e paz poderia fortalecer a educação nestes temas e contribuir para a construção de uma cultura de paz no âmbito educacional. Do mesmo modo, sugerimos que, com vistas a esse fim, seria útil criar associações entre as universidades e as instituições militares para ampliar o alcance da educação em multiculturalismo e paz e, assim, preparar educadores tanto em âmbitos educativos civis quanto militares. O objetivo é fomentar o entendimento da diversidade cultural e dos desafios suscitados pela construção social de fronteiras vinculadas às diferenças culturais. O artigo apresenta o marco teórico em que se debatem os significados e alcances dos estudos de multiculturalismo e paz. Finalmente, sugere formas nas quais uma educação enfocada no multiculturalismo e na paz poderia representar um ativo tanto para estudantes soldados quanto para civis, promovendo o ensino dos docentes para além dos limites da educação formal e incorporando também os âmbitos militares, o que representaria um ativo para o desenvolvimento de uma cultura de paz.



Reflexiones para el desarrollo de enfoques novedosos para abordar las conflictividades públicas por medio del diálogo y la resolución pacífica de conflictos: Experiencias desde Centroamérica

Randall Arias

Introducción

Este artículo surge de la necesidad de reflexionar y desarrollar marcos teóricos y de intervención en resolución de conflictos en la región que permitan crear capacidades para manejar conflictividades con múltiples partes, altamente complejas, en contextos ideologizados, con baja calidad institucional, con baja calidad de la cultura política, con poderes fácticos y altos niveles de inseguridad y violencia. Parte de una lectura crítica de un enfoque predominante a nivel regional

desarrollado a partir de las dos últimas décadas y que se basa en “la promesa de la mediación y el RAC”, el cual se considera insuficiente de cara a la compleja conflictividad social que caracteriza a nuestros países.

Se promueve explorar y desarrollar nuevos enfoques que nos ofrezcan un instrumental más amplio, versátil, relevante, y por sobre todo sensible a las particularidades de nuestra región. Para ello se inicia con el análisis de lo que se consideran son condiciones previas y necesarias para potenciar el diálogo democrático y la resolución pacífica de conflictos en la región, identificando cuatro situaciones críticas. Luego, profundiza en una propuesta teórica, analítica y de intervención basada en el enfoque de disputas públicas adaptado a las particulares condiciones de la región, que incorpore en su instrumental analítico las condiciones anteriores y permita intervenciones más efectivas y hechas a la medida. Finalmente, se sistematizan una serie de lecciones aprendidas y buenas prácticas desde la experiencia del autor por varios años a través del Programa de Gobernanza y Justicia de Funpadem.

Aspectos teórico – conceptuales preliminares

Este artículo parte del reconocimiento de la amplitud, riqueza y creciente madurez de la disciplina de la resolución de conflictos, la cual, según Kriesberg (2007): “CR (*conflict resolution*) is oriented toward changing conflicts so that they can be conducted constructively, even creatively, in the sense that violence is minimized, antagonism between adversaries is overcome, outcomes are mutually acceptable to the opponents, and settlements are enduring. CR includes long-term strategies, short-term tactics, and actions by adversaries as well as by mediators. It is based on the work of academic analysts and official and nonofficial practitioners. As such, the rapidly expanding CR field is not a narrowly defined discipline but a general approach” (p. 25).

Esta concepción amplia de la disciplina de la resolución de conflictos reconoce un diverso conjunto de métodos y técnicas que van más allá de la clásica mediación o conciliación, cuyas diferencias semánticas son irrelevantes en términos prácticos, aunque se reconoce que algunos diseños legales existentes en la región pretenden, y en muy pocos casos generan, diferencias relevantes. Sin negar su valor, se estiman

insuficientes la mediación o conciliación “clásicas”, entendidas como la facilitación de un acuerdo por parte de un tercero imparcial típicamente en un conflicto paritario, para enfrentar situaciones de crisis y conflictos altamente complejos como lo son los de interés público, objeto de reflexión y análisis de este texto.

Esta insuficiencia proviene de un enfoque predominante en la región, con su consecuente oferta de formación y su reflejo en los diseños jurídico—institucionales, que en algún sentido generan una expectativa, bastante ingenua, de que la sola intervención “mediadora o conciliadora”, será suficiente para superar conflictividades altamente complejas y que desbordan los dos o tres actores en abierto conflicto que suelen observarse cuando se da una mirada rápida al caso concreto.

Por el otro lado, se parte también de la necesidad de que los desarrollos teóricos más integrales, como por ejemplo los de signo transformativo, sean menos holísticos y generales, con amplias teorías del cambio que terminan todo análisis en la necesidad de reformar el marco normativo de una sociedad en donde, según este enfoque, residen típicamente las causas estructurales de las relaciones de desigualdad generadoras de los conflictos sociales. Es evidente que esto es bastante cierto en general, pero se torna impráctico en países como los nuestros en los cuales las dinámicas políticas, y típicamente parlamentarias, son muy impredecibles, y los márgenes de maniobra efectivo de los gobernantes suelen enfrentar serios obstáculos en las relaciones ejecutivo—legislativo, todo lo cual torna en muy complicado y desgastante cualquier solución que se agote en la reforma legal.

Además, una parte importante del desarrollo teórico y práctico del enfoque transformativo tiene su origen en países que enfrenta o recién superan conflictos armados, por lo que el instrumental analítico y de intervención está basado en el supuesto del post-conflicto armado. Y este solo hecho, que se convierte casi en un supuesto teórico, es simplemente inaplicable en una región como la centroamericana que, a pesar de los pesares, ya cumple en promedio dos décadas de no tener conflictos armados luego del proceso de Paz de Esquipulas que este año cumple un cuarto de siglo desde su momento culminante.

Por ello, este artículo insiste en la necesidad de someter a un permanente análisis crítico de las principales teorías predominantes en el campo de

la resolución de conflictos de nivel macro, debiendo adaptarlas a nuestra singular región, en donde más que zonas post-conflicto (armado), son países de democracias muy frágiles, relativamente estables, con altos niveles de violencia estructural estrechamente vinculada a la inseguridad ciudadana, con baja densidad y calidad democrática, con bajo arraigo de la democracia y sus instituciones a nivel de la cultura política, y con bajísimos niveles de confianza en las instituciones democráticas y entre las personas (confianza interpersonal).

Cualquier propuesta de intervención para la resolución pacífica de conflictos y el diálogo tiene que partir, necesariamente, de los anteriores supuestos fácticos, no teóricos, para así conformar un sólido marco teórico y de intervención que realmente contribuya de forma decidida, sistemática y sostenible a la construcción de relaciones pacíficas que superen la conflictividad y la violencia que caracterizan a nuestra región hoy, más de dos décadas después de superar los conflictos armados.

Condiciones previas y necesarias para potenciar el diálogo democrático y la resolución pacífica de conflictos

Uno de los mayores déficits en la región es la ausencia de una reflexión esencial sobre las condiciones previas y necesarias para potenciar el diálogo democrático y la resolución pacífica de conflictos. Aquí se ofrecen algunas de estas condiciones que se han identificado como esenciales, especialmente para el caso de Centroamérica.

Marcos teóricos útiles tanto para la realidad regional como para ser llevados a la práctica

Tan inútil es un marco teórico que no comprenda las complejas dinámicas de una realidad concreta, como aquél que, aún comprendiéndolas, no permita ser fácilmente llevado a la práctica. En materia de diálogo democrático, el déficit en ambos sentidos es casi total. Existe un enorme vacío en desarrollos teóricos tanto en los principales centros geográficos de pensamiento, como en nuestra región.

No obstante, es posible identificar dos excepciones, aunque no son suficientes para ser optimistas en cuanto a la posibilidad de llenar, en el corto plazo, este gran vacío. Por un lado tenemos el enfoque de conversaciones públicas, estrechamente vinculado al de disputas públicas, el cual tiene su origen en la experiencia norteamericana, claramente identificable, por ejemplo, con el trabajo pionero del *Consensus Building Institute* (CBI, www.cbbuilding.org). Por otra parte, se encuentra el desarrollo histórico del denominado “Diálogo Social” propio del ámbito laboral y liderado por la OIT, el cual, si bien recoge una amplia experiencia de negociación tripartita de muchas décadas, presenta a su vez importantes debilidades estructurales y prácticas por cuanto por un lado se restringe a lo laboral, y, por el otro, enfatiza excesivamente en las dinámicas de concertación política así como de creación de órganos tripartitos de diálogo, apostando excesivamente a lo institucional, pero olvidando la dimensión cultural y especialmente las capacidades efectivas de los actores de dialogar y resolver adecuadamente los conflictos (Arias, 2011). La existencia de foros institucionalizados y representativos no es, por sí mismo, suficiente para que fluya el diálogo y logre resultados.

Con respecto a la resolución de conflictos, es más que evidente el extraordinario desarrollo tanto teórico como práctico en Norteamérica, especialmente en los Estados Unidos, donde se ubican los principales centros académicos, de análisis y formación a nivel mundial. Lógicamente el primer reto que se encuentra en virtud de su origen geográfico tiene que ver con las diferentes realidades, así como el obvio del idioma. Sobre este último solamente basta señalar que es un proceso fácilmente subsanable, aunque aún genera un ruido excesivo, por ejemplo, las innecesarias distinciones entre mediación y conciliación, al inicio atribuibles a un tema de traducción, pero que en realidad se convirtieron en un debate irrelevante en términos teóricos y finalmente prácticos.

Más allá del idioma y la semántica, es importante mencionar que, por ejemplo, uno de las principales escuelas de resolución de conflictos de origen norteamericano, la Transformativa, ha sido desarrollada principalmente a partir del estudio de experiencias de guerra y postguerra en países africanos especialmente. Y aquí es donde se ubica, una de sus principales debilidades en términos de comprensión de nuestra realidad regional. Y no es por un tema de falso “chauvinismo regional”

en cuanto a simplemente sostener que al menos Centroamérica no es el África (en tal caso, cuál África?), lo cual tiene bastante fundamento por su evolución histórico institucional y cultural así como por su actualidad, sino especialmente por el simple hecho de que la guerra en Centroamérica se superó, en los países en donde tuvo un carácter abierto, hace más de dos décadas.

Además de este problema intrínseco de enfoque (conflictividad postguerra), se encuentra un segundo problema en virtud del nivel de análisis implícito en él. La escuela transformativa contiene un enfoque típicamente sistémico y de alcance macro, que esencialmente se concentra en el análisis y modificación de las condiciones que provocan o inhiben el logro integral de la Paz positiva o amplia, conllevando el análisis de los factores estructurales que subyacen a todo conflicto, por lo cual termina, lógicamente, en la necesaria remoción de las condiciones no sólo institucionales (incluyendo las legales) sino además culturales de una sociedad.

Evidentemente el enfoque es acertado en cuanto a que si no se superan condiciones culturales e institucionales que provocan injusticias estructurales no se asentará nunca la paz. Este artículo comparte por completo esta premisa o, si se quiere, posición de principio. Sin embargo, para efectos prácticos de desarrollo de modelos de análisis e intervención concretos, es muy difícil, cuando no imposible, convencer a actores en conflictos o siquiera a autoridades públicas, sean locales, nacionales o regionales, de “invertir” en enfoques de tan largo plazo.

Si un Gobierno quiere facilitar un proceso de diálogo, seguramente tendrá la legítima intención de que los resultados del esfuerzo se vean al menos en el marco de tiempo de su período de Gobierno; si es un donante, al cual están vinculadas la enorme mayoría de esfuerzos de este tipo en la región, la situación se torna aún más compleja ya que deseará, también con lógica validez, que los resultados se vean ya no en 4 ó 5 años, sino en el período de vida de un proyecto, que en promedio ronda los 2 años, siendo en ocasiones de un año o menos.

Por todo lo anterior, la experiencia regional nos ha demostrado la importancia de tener siempre como referente general de análisis la Escuela Transformativa, pero complementándola con la Escuela mucho más pragmática del PON de Harvard con su modelo basado en intereses. Son ya clásicos los debates en el ámbito de la resolución de

conflictos con respecto a las diferencias de fondo entre ambos enfoques (al respecto, ver Tapia y Díez, 2004), que básicamente se resumen en el carácter “acuerdista” del modelo Harvard, careciendo de un enfoque de transformación pacífica de las relaciones.

Si se quiere la crítica que se hace al modelo de Harvard es cierta, pero eso no le resta mérito en cuanto a su utilidad. Las experiencias desde las cuales se escribe este artículo demuestran que precisamente la armónica y correcta integración de ambos enfoques permite potenciar sus fortalezas a la vez que compensar sus respectivas “debilidades”. Y, como todo en el ámbito de la resolución de conflictos, es una cuestión de encuadre: evidentemente la Escuela Transformativa ofrece un necesario marco general de análisis de búsqueda de la Paz en el largo plazo que supere las injusticias estructurales que se esconden en las instituciones y la cultura pero, como estos son cambios de largo plazo y muy difícil incidencia y medición, la Escuela de Harvard ofrece la posibilidad de realizar aportes puntuales, pero que pueden y deben ser sistemáticos y permanentes, para ir así generando diálogos efectivos por medio de resolución de conflictos puntuales.

Por ello, es fundamental desarrollar marcos teóricos de alcance medio que, por un lado combinen los esfuerzos de construcción de Paz y la efectividad de negociaciones y facilitaciones que permitan alcanzar acuerdos y reconstruyan la confianza entre los actores políticos y sociales, pero que a la vez permitan avanzar al conjunto de la sociedad, las instituciones y sus actores, hacia mayores capacidades sistémicas de diálogo democrático y resolución pacífica de conflictos.

La experiencia del Programa de Gobernanza y Justicia de Funpadem demuestra que el enfoque de disputas públicas aunado al diálogo democrático (que integra la falsa dicotomía entre diálogo social y diálogo político) ofrece esta posibilidad de integrar enfoques de largo alcance con otros más pragmáticos para lograr acuerdos puntuales.

Diseño institucional y cultura política: legado autoritario con frágil institucionalidad democrática

Una de las mayores debilidades de los enfoques y propuestas de intervención basados “solo” en la mediación o la conciliación, tiene

que ver con no darle la importancia que le corresponde en nuestra región a la fragilidad institucional en términos democráticos, así como una cultura política de bajo arraigo democrático y que por lo tanto permite con excesiva facilidad la aparición de una gran diversidad de manifestaciones autoritarias, siempre con una enorme capacidad de mutación y adaptación.

Al promover el diálogo democrático y la resolución pacífica de conflictos es esencial darle toda la importancia que le corresponde a la Política, ya que si el diálogo es de naturaleza democrática y la resolución de conflictos es pacífica, pues, entonces, se da en el marco de ella, entendida la Política como la regulación general de los asuntos públicos. Esto que es tremendamente elemental, es necesario de reiterar y enfatizar, ya que en un contexto de generalizado desencanto democrático, especialmente en países como los Centroamericanos donde la transición democrática parece que nunca termina de acabar y por lo tanto la promesa democrática parece haber desilusionado a la mayoría, promover un diálogo democrático incluyente y pacífico parece que en ocasiones se enfrenta al menos con el escepticismo, cuando no con pocos entusiastas.

A la vez que una condición necesaria para la Paz, el análisis de los incentivos o desincentivos sistémicos que ofrecen tanto el diseño institucional como la cultura política se torna en un elemento determinante del éxito de toda intervención para promover el diálogo democrático y la resolución pacífica de conflictos. El diseño de modelos de intervención, el desarrollo de capacidades de diálogo y resolución de conflictos o la intervención en disputas concretas no puede omitir el análisis previo del marco institucional y la cultura política que enmarcan el caso concreto.

Veamos dos ejemplos. Primero, cuando se pretende convocar a la sociedad civil, especialmente a líderes comunitarios, para que se sienten a dialogar con autoridades públicas, la reacción típica y casi automática se puede resumir en algo más o menos así: para qué dialogar con alguien o que no tiene poder, o no tiene voluntad de dialogar y eventualmente cumplir, o que finalmente en los niveles superiores quedará en nada? Este escepticismo social con respecto a los diálogos sobre temas públicos y con actores públicos está profundamente arraigado en una creciente desconfianza tanto con respecto a las instituciones como con respecto a las personas en general.

Según el Latinobarómetro, nuestra región no sólo es muy desigual, sino que además es la más desconfiada. Quienes vivimos en la región tenemos muy claro que este es el punto de partida y el obstáculo más difícil de vencer, no por un supuesto teórico, sino por una realidad cultural imperante: la gente desconfía de sentarse a la mesa a negociar porque piensa que desean aprovecharse (cuando en realidad, probablemente sea quien lo plantea el que desea cometer el abuso) y que, en caso de llegar a un acuerdo, éste no se cumplirá (honrando la palabra empeñada, más allá de documentos legales).

Por eso no deja de llamar la atención cuando aparecen mesías externos, quienes con una extraña mezcla de buena intención adobada con arrogancia y superioridad cultural, prescriben fórmulas practicadas en otras latitudes (lo cual no siempre es cierto o exacto), y ofrecen facilitar diálogos entre actores que se sientan a la mesa solamente para la foto pero no para dialogar y negociar, o que piensan que con uno o dos cursos transformadores al final de los cuales las personas se dan la mano y se abrazan en una linda foto, bastará para que estén “listos” para superar los conflictos.

El segundo ejemplo tiene que ver con la reciente tendencia de creación de órganos públicos de diálogo social del tipo Consejos Económicos y Sociales. En sí mismos, son un gran avance en términos de profundización de la democracia, por cuanto avanzan de la típica democracia representativa hacia la participativa. Sin embargo, el poco éxito de estas instancias (y sus similares de conformación tripartita) se debe en primer término a que se enfrenta tanto con un diseño institucional típicamente representativo y poco o nada afín a dinámicas participativas y menos aún deliberativas, así como a que se crean en el marco de una cultura política que, como ya se insistido, tiene profundos rasgos autoritarios en el ejercicio del poder, caudillista, poco tolerante y menos aún pluralista, con profunda desconfianza tanto en las instituciones como en las personas.

La creación de estos órganos, más que deseables desde todo punto de vista, no puede darse en el vacío institucional y cultural. Terminarán siendo instancias simbólicas o lugares perfectos para postergar decisiones (estrategia seguida especialmente por los Gobiernos y el sector privado) hasta tanto nuestras democracias no sean suficientemente funcionales en términos de toma de decisiones, de depuración e in-

teligente complementariedad entre las competencias y capacidades institucionales. Su creación debe darse en el marco de un conjunto de acciones que partan de una firme y verdadera voluntad política de los gobernantes de compartir democráticamente el poder, sin que ello suponga renunciar a su mandato, pero convencidos de que una decisión conjunta con todos los *stakeholders* es, por principio, mejor y más sostenible que una inconsulta y poco deliberada.

Y en sentido estricto y lineal, primero debería consolidarse tanto la democracia representativa como el Estado de Derecho, para que los poderes fácticos sean cada vez menos poderosos y en general se respete el Estado de Derecho. Cuando las instancias y mecanismos participativos que cada vez más se van creando mediante leyes realmente funcionen y no sean solamente enunciados románticos y autocomplacientes. Cuando los actores sociales y políticos practiquen verdaderamente la participación en los espacios que lideran (y no sólo los anhelan y exigen cuando tienen poco acceso al poder), y sean mínimamente capaces de enfrentar diálogos y debates, es decir, cuando practiquen una verdadera democracia deliberativa.

Hasta que estas condiciones previas no funcionen mínimamente, estos valiosos experimentos seguirán acumulando frustraciones y generarán la necesaria consecuencia de que las personas no crean en los institutos deliberativos, cuando en realidad no son ellos los que fallan, sino la forma de insertarlos, crearlos y liderarlos.

Por ello, se considera esencial profundizar y adaptar el enfoque de disputas públicas ya que, desde su mismo nombre, reconoce y da el valor que lo corresponde al ámbito de lo público. Esto conlleva, por un lado, considerar que las instituciones importan y mucho, y que en este contexto los actores públicos siguen una racionalidad particular que pasa, necesariamente, por la observancia de reglas del juego inscritas en los diversos y complejos marcos normativos.

Además, esto implica tener mínimamente claros los valores cívicos, actitudes hacia lo colectivo y prácticas ciudadanas que constituyen en su conjunto la cultura política de una sociedad. Así entonces, no sólo es fundamental valorar cuán democráticas y promotoras de la paz son las instituciones del régimen democrático, sino además considerar las características generales de la cultura política, concretamente con

respecto a los valores asociados al diálogo, la tolerancia, el pluralismo, la solidaridad o la justicia. Además, en cuanto a las actitudes hacia lo colectivo, cuán sólida es la confianza interpersonal general y la específica, es decir, cuánto confía la persona promedio en las personas de su círculo cercano pero, más aún, cuánto confía en las personas que no conocen? De igual forma, es fundamental conocer la posibilidad de conductas violentas y en general la propensión al diálogo pacífico en situaciones y lugares particulares. Y, en el medio de todo esto, cuánto promoverá o desalentará la presión que ejerce la opinión pública para, por ejemplo, que se dé un diálogo, se trate un tema, o se logre un acuerdo.

Desideologizar y desmaniqueizar los enfoques y los debates

A veces da la impresión de que algunos exponentes y practicantes del diálogo democrático y la resolución de conflictos, o son desencantados políticos o son indignados de la Política. Esto no es, en sí mismo, un problema, pero sí, en algún sentido, una innecesaria autolimitación, por cuanto no deja de existir algún nivel de “dejo” crítico de la política y todo lo que tenga que ver con Gobierno y Partidos Políticos. Esto se manifiesta de forma explícita o implícita en textos que parecen presuponer o partir de que la Política es parte cuando no generadora de los conflictos y, por ello, corresponsable de los problemas de la Paz.

Para mejorar el diálogo democrático y resolver pacíficamente los conflictos es fundamental reivindicar la Política, el Gobierno y de forma especial los Partidos Políticos. No es correcto ni conveniente partir de un juicio ex ante a nivel teórico de que en el mundo de la Política se gestan los límites a la Paz y, por esa vía, se originan y encienden los conflictos. Simplemente no es correcto porque no es posible argumentar, lógicamente, que donde no hay Política no hay, por lo tanto, conflictos y/o ausencia de Paz. Así de simple. Y menos es conveniente porque se convierte en un discurso antipolítico más que, por un lado no es consecuente con la prédica de no exclusión, integración y reconocimiento de todas las visiones de mundo, intereses y actores, pero que a la vez genera y reitera una lógica perversa y maniquea de buenos y malos, donde los malos son lógicamente quienes participan de la Política

(tanto en el Gobierno como en los Partidos Políticos), mientras que los buenos estarán siempre y necesariamente en la sociedad civil (aunque quienes así se autodenominan no logren terminar de explicar en qué consiste, especialmente cuando se les cuestiona que ahí también se ubican los empresarios y los mismísimos Partidos Políticos).

Este presupuesto o precurso implícito genera, natural y automáticamente, la exclusión que tanto se evita a nivel de la prédica. Es una grave y profunda contradicción no sólo ontológica, epistemológica, teórica, valorativa y práctica, que, al final, se convierte en una extensión de un enfrentamiento que termina siendo ideológico en el cual nadie gana y todos perdemos. El diálogo y la resolución pacífica de conflictos suponen, necesariamente, el encuentro de todas las personas, al margen de sus posiciones e intereses individuales o grupales.

Herramientas para abordar conflictos altamente complejos y con múltiples partes

Otra de las debilidades en los abordajes en materia de resolución de conflictos tiene que ver con el simplismo y lógica insuficiencia de aplicar y forzar la mediación o conciliación típica entre unas pocas partes para resolver conflictos altamente complejos y con múltiples y escurridizas partes.

La manifestación más típica de este simplismo se da cuando las instituciones solicitan, con el propósito de manejar y resolver mejor la conflictividad que enfrentan tanto a lo interno como con sus *stakeholders*, que se forme a su personal en mediación o conciliación. Esto se observa con mucha facilidad en el ámbito laboral, donde por años la cooperación internacional financió cursos de formación de mediadores o conciliadores para líderes sindicales, empleadores y abogados, omitiendo un pequeño detalle: ninguno de ellos, con ese rol (sindicato, patrono o asesor legal), es o debería ser un mediador o conciliador. Esto, por cuanto por definición un mediador o conciliador es un tercero imparcial que no es parte del conflicto, por lo que, lógicamente, si es un conflicto laboral es casi un hecho que tanto sindicato como patrono, por lo motivos que sean, son sujetos del conflicto y, por ello mismo, no pueden ser terceros imparciales. Y en el caso de los abogados, pues son contratados para representar los

intereses de alguna de las partes, teniendo un mandato legal y ético de estar a favor de alguna de ellas.

Por ello, la formación para las partes en conflicto debe estar enfocada de forma diferente: en negociación especialmente, pero además en cómo construir consensos y cómo tomar decisiones de forma participativa en contextos complejos.

Además, se debe formar en el manejo y facilitación de disputas complejas, donde por ejemplo se debe resolver una huelga que paraliza ya no una empresa, sino a todo un sector productivo y que bien puede paralizar a buena parte de todo un país. En este caso los actores son múltiples: ya no sólo son los gremios específicos del conflicto específico, sino que además se les suele unir confederaciones sindicales o patronales, movimientos de derechos humanos, universidades, y otras fuerzas sociales afines al tema concreto. Aunado a esta complejidad y cantidad de actores a lo interno de una sola parte del conflicto, se tiene típicamente por el otro al Gobierno, que mientras es parte del conflicto (es con él con quien se tiene el conflicto) debe a la vez actuar como facilitador del diálogo, poniendo al límite cualquier posibilidad de desdoblamiento de roles. Así, por ejemplo, mientras el conflicto puede darse con el Ministerio de Economía o Agricultura por una política de fomento agrícola o de apertura comercial, por otra parte se espera o solicita que el Ministerio de la Presidencia o el mismo Presidente de la República sea a la vez convocante, garante y facilitador del diálogo.

Y en estas complejas coyunturas, suelen intervenir además otras fuerzas como son la opinión pública que tiende a tomar partido por uno u otro lado de la disputa, los medios de comunicación con su línea de cobertura y editorial, así como, en países aún predominantemente católicos como los nuestros, la participación de alguna autoridad de la Iglesia o de la Defensoría de los Habitantes, de nuevo, como convocante, garante o facilitador del diálogo.

Hacia un enfoque de disputas públicas pensado desde y para la región

De acuerdo a Carpenter y Kennedy (2001), las disputas públicas se distinguen en cuanto ellas afectan “... *members of the public beyond*

the primary negotiators. Public disputes nearly always involve one or more levels of government –often as a party, and usually as a decision maker... Although techniques for managing public disputes are similar in some respects to other forms of conflict resolution, such as labor-management bargaining and family dispute mediation, public disputes tend to be more complex, and they demand attention to factors that are unimportant or nonexistent in disagreements in which only two parties are involved.” (p. 4).

Carpenter y Kennedy (2001, pp. 4-7) señalan las siguientes características principales del enfoque de disputas públicas:

- Una compleja red de intereses: lo cual recuerda el planteamiento de Tsebellis (1990) de los “*nested games*” o juegos anidados, con situaciones inmersas en una complicada maraña de relaciones.
- Nuevas partes emergentes, ya que las obvias en disputa no solo no son las únicas, sino que probablemente no son las más importantes en términos de poder de decisión real.
- Niveles variables de *expertise*, que genera un desbalance de poder por acceso al conocimiento.
- Diferentes formas de poder, asociadas a múltiples fuentes de recursos.
- Falta de relaciones continuas o de largo plazo, lo cual, al no haber interdependencia entre las partes en conflicto, inhibe los incentivos necesarios para procurar acuerdos entre ellas.

De todas las características anteriores de este enfoque, se desprenden dos aspectos esenciales y distintivos de las disputas públicas. La primera tiene que ver con el nivel de complejidad de los conflictos, lo cual deriva de múltiples factores, siendo el más destacado el marco normativo e institucional que no sólo configura sino que además termina determinando este tipo de conflictos. Y esto tiene que ver con la diferencia esencial entre el Derecho privado o civil y el derecho público: mientras que el primero es regido por el principio de que para los particulares todo está permitido salvo lo que esté expresamente prohibido por ley, para los funcionarios públicos el principio opera

exactamente en sentido contrario pudiendo por lo tanto hacer únicamente lo que les está expresamente permitido por la Ley. Esta rigidez propia de la Administración Pública es una determinante fundamental de los conflictos públicos por cuanto limita de antemano el abordaje y manejo de estos conflictos.

Pero no es sólo la naturaleza del Derecho aplicable lo que hace complejas a las disputas públicas. También lo es el hecho de que típicamente involucran a múltiples actores, por lo que son conflictos multipartes, a diferencia de las disputas típicas del ámbito privado como por ejemplo de las dinámicas de familia (esposo – esposa, o padre – hijo), las laborales (trabajadores – empleador) o las comerciales (comprador – vendedor). En una disputa pública típica está siempre involucrado el Estado a través de diversas instituciones y personas (a lo interno de una misma institución estará siempre involucrada una cuestión de jerarquías y competencias), y normalmente involucra a varios ciudadanos o habitantes del país.

Este carácter complejo y multiparte, hace que el alcance de los conflictos públicos, tanto en su origen, su dinámica y sus consecuencias, trascienda el caso o lugar puntual (por ejemplo una comunidad), conllevando la tendencia intrínseca de tener alcance local o nacional, por cuanto lo que una institución pública decida en un caso particular, tenderá a ser en consecuencia aplicable para el conjunto de su jurisdicción territorial. Así, por ejemplo, algún tipo de concesión que realice un Municipio o gobierno local a un grupo de sus vecinos, será posteriormente exigible por otros de su comunidad, siendo aún más claro en el caso de las instituciones nacionales, por cuanto si un Ministerio o Secretaría concede un derecho a un ciudadano en particular, por principio de igualdad estaría igualmente obligado a concederlo a cualquier otro.

Un aspecto adicional a destacar de la esencia de las disputas públicas tiene que ver con la doble naturaleza que adquiere la participación del Gobierno, pudiendo tomar la forma de parte en el conflicto o como lo señalan Carpenter y Kennedy (2001), como tomador de decisiones, es decir, como la autoridad legítimamente autorizada para decidir de forma vinculantes en nombre de la colectividad. Así, mientras en un conflicto de tierras el Estado puede ser a la vez quien provocó el conflicto y, por ende, parte de él, simultáneamente pueda también ser

quien tenga la autoridad jurídica para resolver o tomar la decisión al respecto, colocándolo en una situación de superioridad con respecto a la ciudadanía, generando un desbalance de poder de origen.

Pero incluso se podría señalar que el Estado suele intervenir también en los conflictos públicos no sólo como parte y tomador de decisiones, sino además como facilitador de la solución en el conflicto, ya sea entre sujetos privados, o incluso entre éstos e instituciones públicas. Este puede ser el caso típico de los Ministerios de la Presidencia cuando son llamados a “mediar” en un caso de connotación política entre un grupo de ciudadanos y otra institución pública; o cuando los Ministerios de Trabajo participan como “mediadores” entre los trabajadores de una institución pública levantados en huelga y sus respectivas jefaturas.

En estos dos casos la intervención de una entidad estatal (normalmente por medio de su jerarca), presenta una paradoja o incluso dilema ético – jurídico por cuanto quien participa en calidad de “mediador” actúa por lo tanto como supuesto tercero imparcial, cuando en realidad tiene un mandato previo de ley (su competencia y mandato), que lo obliga a respetar el marco jurídico que lo regula, el cual incluso puede limitar su misma participación.

Esta paradoja se manifiesta de forma aún más clara con las Defensorías de los Habitantes u Ombudsman, ya que incluso a su interior existen diferentes mandatos, funciones y visiones sobre su papel cuando se da un conflicto de interés público. En ocasiones tiene vocación de facilitador o tercero imparcial, mientras que en otros claramente suele tomar partido cuando hay de por medio una violación a un derecho humano fundamental, asumiendo en este caso un papel de denunciante o incluso procurador a favor de tales derechos. Pero además en ocasiones es llamado como garante de la transparencia e igualdad en un proceso, o puede también asumir el rol de facilitador de un proceso de negociación.

La realidad de estas instituciones con un mandato tan amplio demuestra que es necesario y conveniente que asuman roles tan diversos. No obstante, desde el punto de vista de las disputas públicas agregan un factor de complejidad derivado en este caso de la imprevisibilidad de su actuación aún ante situaciones similares, ya que siempre habrá

una interpretación casuística de sus jerarquías con respecto a la mejor forma de intervenir ante cada caso concreto.

Otro factor que agrega una gran complejidad a las disputas públicas tiene que ver con la gravitación de la opinión pública, la cual, debido a su naturaleza siempre variable, puede influir de manera positiva o negativa la solución colaborativa del conflicto. Pero también gravita en directa relación con ese fenómeno social, el papel y las agendas de los medios de comunicación, cuyo creciente poder que se manifiesta con posiciones contundentes sobre determinados asuntos de la vida nacional.

Esto queda evidenciado cuando en medio de un proceso largo de resolución de conflictos surge una noticia o se presentan los resultados de una encuesta que le indica a una u otra parte que su decisión sobre cómo resolver el conflicto puede ser vista como impopular. La fuerza que ejerce la opinión pública sobre los conflictos públicos es cada vez más fuerte y determinante, la cual se puede manifestar incluso desde generar presión a las partes en conflicto para sentarse a la mesa de negociación hasta por el contrario forzarlas a levantarse de esa mesa y tirarse a las calles.

La persona u organización que decide o desea intervenir como facilitador en la resolución de conflictos debe entonces tener muy claro los límites de la competencia de la institución pública y del funcionario público que formalmente la representa. Pero además debe tener muy claros los elementos de contexto y coyuntura para saber leer las diferentes fuerzas externas que influyen a favor y en contra de lograr una solución negociada al conflicto. En no pocas ocasiones quien facilita un diálogo sobre temas de interés público se encuentra a sí mismo atrapado en una dinámica en donde las partes siguen sentadas en la mesa de negociación y reiteran su compromiso de buscar acuerdos mutuamente satisfactorios, pero cuyo discurso es claramente contradictorio con su conducta y actitudes, las cuales pueden demostrar algún nivel de desinterés o de estrategia de alargar la solución al conflicto. La teoría básica de la facilitación indica que esta inconsistencia es un indicador usual de la existencia de una agenda o intereses ocultos, los cuales podrían ser fácilmente interpretados con la sola lectura del contexto o incluso de los periódicos del día.

Quien decida intervenir en una disputa pública debe realizar un proceso mucho más detenido y complejo de planificación y análisis, siendo su matriz de análisis previo del conflicto necesariamente mucho más amplia y compleja, con imbricadas relaciones entre los actores, influidas incluso por actores internacionales que oficialmente no gravitan pero que se sabe pueden tener un nivel de conexión e influencia determinante. Así, entre mayor complejidad tenga el conflicto tendrá mayor probabilidad de estar vinculado a dinámicas no sólo extra país sino incluso extrarregionales, como aquéllas que afectan interés de países inversores o cuando se dan dinámicas geopolíticas de orden regional.

Al tener todas estas precauciones, quien interviene tendrá será tanto consciente como realista, y por lo tanto evitará caer con facilidad en el pesimismo o la frustración, al reconocer que facilitar la resolución de un conflicto público será siempre y necesariamente apenas un paso en la dirección correcta, aunque insuficiente para superar los aspectos estructurales que la originan. Comprenderá que los procesos de construcción de la paz suponen intervenciones sostenidas en el tiempo, que no están exentas de puntuales o dramáticos retrocesos, aún cuando en la mesa de negociación las partes deciden llegar a un acuerdo que parecía muy lejano, pero que al día siguiente cuando se les convoca para firmar el acuerdo ante los medios comunicación, sorpresivamente cambian de parecer y denuncian anomalías en el proceso de negociación, lo cual pudo deberse “únicamente” a la realización de una sola llamada que “tiró línea” para boicotear al acuerdo.

Estas modificaciones repentinas de las conductas, las actitudes y los acuerdos alcanzados, no sólo generan frustración y retrocesos, sino que, peor aún, confirman la desconfianza entre las partes, típicamente de las contrapartes que mantuvieron su palabra de suscribir el acuerdo o, más aún, que no sólo cumplieron su palabra de firmar sino además de cumplir voluntariamente el acuerdo. Esto sucede porque no se exploraron todos los intereses y luego alguna de las partes se dio cuenta de que el acuerdo no satisfacía todas sus necesidades. Pero también sucede que en ocasiones se ha dado un análisis exhaustivo de los intereses y éstos han sido adecuadamente abordados de forma colaborativa, pero de repente aparecen otras agendas externas con

posiciones de poder superiores a los equilibrios representados en la mesa de negociación oficial, lo cual genera una dinámica de *realpolitik* que hace que una parte igualmente empoderada en la mesa de negociación enfrente un fuerte desbalance de poder con respecto a un poder ausente o incluso fáctico que lo obliga o incluso amenaza con no cumplir con su palabra y sus propios intereses.

Lecciones y buenas prácticas para promover el diálogo democrático y la resolución pacífica de conflictos

Aquí se sistematizan una serie de lecciones aprendidas y buenas prácticas a título de invitación a la reflexión de cara a mejorar la convivencia democrática por medio del diálogo y la resolución de conflictos.

- a. *No encasillar los análisis, capacitaciones e intervenciones a marcos teóricos, por buenos que sean*

En ocasiones da la impresión de que los mismos promotores del diálogo y la resolución pacífica de conflictos generan enfrentamientos innecesarios entre enfoques, marcos teóricos y métodos de intervención. A veces parece una competencia para demostrar cuál enfoque es superior, generando una dinámica perversa de descalificación ad portas de cualquier esfuerzo simplemente en el plano del discurso, y no de los resultados concretos de las intervenciones.

Es fundamental reconocer que existen diversos abordajes y que en general tienen importantes aportes para mejorar nuestra convivencia democrática. Luego, se debe asumir una posición pragmática para así explorar el amplio instrumental que nos ofrecen los desarrollos teóricos disponibles para así crear una caja de herramientas lo suficientemente amplia y versátil.

- b. *Los diseños de modelos de intervención deben ser hechos a la medida*

Especialmente en una región tan compleja y cambiante como la nuestra, donde la estabilidad y la continuidad tienden a ser la excepción, es

fundamental diseñar modelos de análisis, diseños curriculares y estrategias de intervención hechas a la medida no sólo de nuestra realidad regional, sino especialmente adecuadas a las particularidades que seguramente tendrá el caso concreto.

Por ello, es necesario que siempre exista una etapa previa de investigación y análisis del caso, lo cual permita, en primer lugar, su comprensión integral. Luego, identificar, además del contexto, lugares y temas centrales, el mapa de actores, tanto individuales como grupales. Todo ello permitirá caracterizar y comprender de mejor forma la conflictividad específica, lo cual es la base del diseño del proceso de diálogo y resolución de conflictos concretos, a partir de lo cual se desarrolle cualquier propuesta de formación o intervención.

c. Formación flexible e integral

Para construir verdaderas capacidades de diálogo democrático y resolución pacífica de conflictos, es necesario que la formación supere únicamente los cursos típicos de resolución de conflictos, especialmente los clásicos de mediación o conciliación. Es urgente evolucionar hacia propuesta más novedosas, creativas e integrales que incorpore formación en liderazgo democrático, generación de consensos, toma de decisiones participativas, negociación, facilitación y mediación o conciliación.

Y toda esta propuesta formativa conlleva, necesariamente, la reflexión sobre la convivencia democrática y sus valores fundantes, sobre el necesario liderazgo social y político, sobre las técnicas de comunicación asertiva y efectiva, sobre cómo tomar decisiones en contextos y según dinámicas realmente democráticas, e incluyendo además el análisis del marco institucional y legal que permite comprender integralmente un conflicto en particular.

Y si la formación parte de modelos de intervención hechos a la medida, contendrá entonces de forma obligatoria no sólo el diseño de materiales de apoyo específicos, sino principalmente casos derivados de la conflictividad típica de los lugares y momentos de intervención. Es claro que en ocasiones, por múltiples motivos, no habrá oportunidad de utilizar casos hechos a la medida. Es entonces fundamental

advertir y tener muy claro que el impacto efectivo de la capacitación será mucho menor y más limitada.

Un comentario aparte merece lo referente a la pregunta: ¿A quién capacitar? Cuando se concede la oportunidad de responder esta pregunta, ya que en ocasiones alguien, sin criterios estratégicos ni especializados decide los públicos de la capacitación, es fundamental repreguntar: cuáles capacidades necesita desarrollar y cuáles son, en consecuencia, las personas que mejor pueden desplegarlas tanto por sus virtudes personales así como por su función en la organización?

Más allá de la respuesta concreta a esta pregunta, siempre es necesario involucrar en la capacitación a los niveles superiores de toda organización, especialmente aquéllas que toman las decisiones estratégicas: idealmente a quienes deciden si se interviene o no, y de qué forma y con qué propósito. Igualmente, a quienes tienen la posibilidad de potenciar o boicotear el proceso, ya sea por su influencia en general, en términos de recursos, tanto humanos como financieros.

Es necesario descartar la ingenua creencia de que se pueden desarrollar capacidades de diálogo y resolución de conflictos con charlas de 3 ó 4 horas. Esto es simplemente poco serio, por lo que al continuar aceptando estas sugerencias o incluso imposiciones institucionales o de la cooperación, se termina siendo cómplice de la banalización de esta temática especializada, generando sobre expectativas y luego provocando frustración con respecto a la formación y la resolución de conflictos.

Si bien es necesario ser realista en cuanto a la capacidad no sólo de financiar estos cursos, sino además con respecto a la viabilidad de sustraer por varios días completos y consecutivos a funcionarios, tanto públicos como privados, de sus ocupaciones cotidianas, por otra parte urge al menos advertir que para desarrollar competencias mínimas de diálogo y resolución pacífica de conflictos se requieren al menos 16 horas con sesiones de al menos 4 horas e idealmente con intervalos de tiempo muy cortos.

Una buena formación en diálogo y resolución de conflictos debería iniciar al menos con un programa hecho a la medida de 24 horas durante 3 días (jornadas de 8 horas), con material reflexivo y casos

específicos surgidos de la conflictividad típica del lugar y caso concreto, y con facilitadores que no sólo tengan formación idónea en la temática sino que además tengan un mínimo de experiencia en formación e intervención relevantes.

d. Formar buenos tomadores de decisiones democráticos es promover buenos negociadores y promotores de la paz

Uno de los aspectos más obviados en las propuestas de intervención en resolución de conflictos en la región tiene que ver con lo trascendental que es tomar buenas decisiones desde lo público especialmente, observando los principios democráticos y en especial de la democracia deliberativa. A pesar de que una veta de la resolución de conflictos de origen norteamericana asocia directamente a la toma de decisiones con la resolución de conflictos, en la región estos elementos simplemente no se han considerado como aspectos estrechamente asociados.

No obstante, es más que evidente que una buena parte de los conflictos más relevantes en la región tienen su origen en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, que van desde el desarrollo de proyectos hidroeléctricos, extractivos, de regulación de zonas protegidas y hasta temas urbanísticos, de acceso al agua y otros servicios públicos. En estos casos y en muchos otros más, el malestar típico de la sociedad civil, incluyendo por supuesto al empresariado, se origina en que las decisiones no son debidamente consultadas previamente por las autoridades públicas, y/o que lo hacen de forma nominal y simplemente “legitimadora” de una decisión previamente adoptada, lo cual incrementa al malestar popular o al menos de los sectores afectados directamente por tales políticas públicas.

Esto se debe, por un lado, a la herencia autoritaria que aún predomina en la región y que se manifiesta en la forma y estilo en que se toman decisiones en el ámbito público; pero aún cuando estas decisiones sean tomadas por demócratas convencidos, sus capacidades para tomar buenas decisiones es deficitaria, lo cual termina provocando nuevas conflictividades. No deja de ser paradójico que incluso cuando se diseñan y ejecutan políticas públicas para solucionar problemas sociales, estas mismas decisiones generan nuevas problemáticas, cuando no exacerban los conflictos que pretendían resolver.

En el fondo subyace entonces una combinación entre una incapacidad de las autoridades públicas de tomar buenas decisiones con dinámicas de democracia efectivamente deliberativa, sino además vestigios de la cultura autoritaria que ha dominado nuestra historia republicana y que aún subsiste en medio de democracias altamente frágiles.

Por ello el desarrollar procesos de construcción de capacidades tanto de funcionarios públicos como de líderes de la sociedad civil para que estén en capacidad de tomar buenas decisiones democráticas, es una estrategia en sí misma para mejorar sus competencias resolución pacífica de conflictos. Y esto pasa por que sean capaces de solucionar problemas conjuntamente, construir consensos y negociar.

Casi que por definición un buen negociador será un buen tomador de decisiones democráticas, ya que sabrá que antes de tomar una decisión deberá comprender cuáles son los intereses que debe satisfacer, la dinámica y características del conflicto que provoca la decisión, analizar los actores involucrados y sus dinámicas de poder, así como especialmente valorar amplia y creativamente todas las opciones disponibles. Luego de esto, estará en mejores capacidades de filtrar las mejores opciones y alternativas para satisfacer efectiva e integradamente las diversas demandas y necesidades ciudadanas. Y también será un factor pacificador.

e. La formación como una estrategia de facilitar la resolución de conflictos

Una de las estrategias que ha demostrado ser muy efectiva para promover procesos de diálogo y resolución pacífica de conflictos, consiste en iniciarlos por medio de actividades de formación. En muchas ocasiones no existe ni la conciencia ni la voluntad de desarrollar procesos estructurados de diálogo y resolución de conflictos, por lo que es necesario aprovechar cualquier espacio u oportunidad para sembrar la semilla del diálogo pacífico.

Por ello, la realización de cursos de formación con participación de las diversas partes en conflicto de forma conjunta o con ellas por separado, se convierte en una estrategia muy relevante para trabajar primero en el nivel de la conciencia entre las partes, comprender mejor sus

perspectivas, expectativas y temores con respecto a la situación, así como influir en la percepción y encuadre del conflicto.

Es importante señalar, eso sí, que utilizar esta estrategia en cursos con las partes directas del conflicto presenta un altísimo nivel de riesgo, por lo que es fundamental realizar una valoración estratégica previa, estar muy consciente del riesgo, y, por sobre todo, que los facilitadores del curso tengan suficiente experiencia en la facilitación de disputas. No hacerlo así puede ser no sólo muy frustrante sino además muy riesgoso en términos de eventual escalada del conflicto, cuando no de riesgo directo para el mismo facilitador y las partes.

Por ello, es recomendable que en casos de alta complejidad se inicie con formación a las partes por separado y, luego de comprender el caso y sus complejidades, de construir confianza con las partes y de que desarrollen confianza y actitudes básicas hacia un diálogo directo, se pase ya a la etapa de formación conjunta. Esto, sin embargo, no excluye o descarta los riesgos anteriormente señalados, pero al menos sí los mitiga o pondera.

f. Incidir en el abordaje sistémico a lo interno de instituciones claves

Aunque existe un simplismo en el análisis de la conflictividad que se genera cierta fijación en ciertos actores individuales claves o muy relevantes, lo cierto es que en la gran mayoría de los casos los protagonistas son instituciones públicas, dirigidas temporalmente por determinada jerarquía. Y es aquí donde el análisis organizacional y burocrático se torna muy útil, al entender que a la vez que las burocracias o mandos medios desarrollan muy altos niveles de autonomía relativa (especialmente en sistemas estables y con institucionalidad suficientemente madura), también conviven dinámicas de enorme poder de sus jefes (especialmente en sistemas muy personalistas, con propensión al caudillismo y con bajos niveles de institucionalidad).

En el primer caso es necesario al menos entender el papel de las burocracias y los mandos medios en la dinámica del conflicto, para así al menos tenerlo presente o idealmente incorporar a los niveles técnicos

necesarios para tomar las decisiones que fundan un buen acuerdo. Para el segundo caso (alto poder de jerarcas – baja institucionalidad), la recomendación mantiene incólume su utilidad, ya que la conciencia de este hecho señalará la necesidad de que las decisiones se den en el marco de los mejores intereses de la organización, que se respeten sus reglas internas, así como garantizar la sostenibilidad futura de las negociaciones en caso de cambio de jerarquía (lo cual, tarde o temprano sucederá).

g. Ser tanto optimista como realista a la hora de intervenir: toda intervención cuenta, aunque de forma más o menos modesta

Como se mencionó más arriba, luego de más de dos décadas de iniciar la transición democrática en la región, se desarrollaron múltiples y diversas iniciativas de resolución de conflictos, con mayor o menor éxito. Y hoy, extrañamente, si bien se reconoce la necesidad de avanzar mucho más en la construcción de estas capacidades, la violencia y el desencanto democrático parecen generar un estado de creciente escepticismo con respecto a las formas pacíficas de solución de conflictos. En ocasiones da la sensación de que el fantasma autoritario que no deja de rondar por la región vuelve a despertarse, con ciudadanía y autoridades públicas crecientemente desencantadas de los métodos democráticos de solución de conflictos en donde, cuando se concede un espacio para el diálogo éste es rápidamente forzado a generar resultados inmediatos, esperando que una o dos sesiones de unas pocas horas resuelvan problemas que en ocasiones ni toda la historia republicana y democrática ha sido capaz de resolver.

No obstante, y en este marco a veces poco favorable al diálogo sistemático, los promotores y practicantes de la resolución de conflictos, en primer lugar, deben reconocer que toda acción que se desarrolle en tal sentido, es en sí misma un avance. Que las personas que por años han sido socializadas con formas adversariales y no colaborativas de manejar las disputas y tomar decisiones, no cambiarán sus conductas y percepciones por magia de un curso de dos o tres días, por bueno que sea. Se debe ser paciente y reconocer que esta transformación individual toma tiempo. Y que, por eso mismo, no debe desistirse de cualquier intento encaminado a tales propósitos, sabiendo que simultáneamente se realizan otros esfuerzos, aunque no idénticos, sí

orientados hacia una visión similar. Y que, poco a poco y tarde o temprano, se irá desarrollando no sólo una masa crítica, sino además una colectividad cada vez más numerosa de promotores y practicantes, que lenta pero sostenidamente irán generando las condiciones individuales, culturales y finalmente institucionales para convertirnos en sociedades más pacíficas y democráticas.

h. Desideologizar y desburocratizar el diálogo

Es una característica central de la gran mayoría de los conflictos más relevantes de la región, por no decir que casi todos, es que una buena parte de sus actores involucradas perciben, analizan y orientan el conflicto en “clave ideológica”. Y esto, simplemente, no debe ni puede ser así por un simple hecho: no todos los conflictos de la región tienen un origen o son potenciados por aspectos ideológicos subyacentes. Es más, incluso se podría afirmar que la mayoría no lo son.

Sin embargo, existen una tradición muy arraigada de simplificar los conflictos con interpretaciones de orden ideológico, típicamente de derechas o izquierdas (con lo que tales términos polisémicos y siempre confusos puedan significar), o más correctamente en el espectro socialismo – (neo)liberalismo. Al hacer esto el conflicto en sí mismo se polariza y radicaliza, conllevando un maniqueísmo ideológico que posiciona a las partes y les inhibe realizar análisis más reflexivos, pausados y menos apasionados, que permitan identificar los sentimientos, percepciones y conductas detrás de las personas, así como los aspectos objetivamente institucionales – normativos, así como culturales, de contexto y coyuntura, que hacen integralmente a un conflicto.

Cuando se interviene en conflictos en la región, el primer esfuerzo en tiempo y paciencia que se debe realizar tiene que ver con dar el espacio de catarsis ideológica a al menos una de las partes en conflicto, validando sus visiones de mundo, hasta que por fin se puede iniciar un análisis en profundidad de los elementos propios del conflicto específico, lo cual permita iniciar la construcción de visiones comunes que, poco a poco, permitan integrar los intereses en conflicto, sin que esto conlleve, bajo ninguna circunstancia, la renuncia a principios o valores.

Este estado de madurez individual y colectiva es necesario para contar con condiciones subjetivas para mejorar las capacidades de resolución de pacífica de conflictos y de diálogo. Y esto, de nuevo, exige mucha paciencia y perseverancia de los promotores y practicantes de la resolución de conflictos en la región.

Reflexiones finales: no autolimitarse ni filosofar el análisis, así como tampoco simplificar la riqueza, diversidad y complejidad de la resolución de conflictos

Como reflexión final de este artículo debe insistirse en la necesidad de, por un lado, desarrollar novedosos marcos teóricos que fundamenten modelos y herramientas de intervención flexibles y efectivos. Para ello es necesario superar, en primer lugar, las autorrestricciones que pueden generar marcos de intervención mecánicamente adoptados, típicamente en el espectro mediación – conciliación paritaria y el macro enfoque transformador y las grandes teorías del cambio con énfasis en las modificaciones normativas como pomadas canarias contra todos los males.

Es urgente superar el infantilismo de ilusionarse con un autor, teoría o estilo de formación para desarrollar enfoques más eclécticos y pragmáticos que permitan reconocer la gran diversidad y riqueza que ofrece la amplia disciplina, y en clara evolución, de la resolución de conflictos. En este sentido, aquí se propone que el enfoque de disputas públicas ofrece un buen punto de partida para abordar las conflictividades que enfrenta la región, por ser una teoría de alcance medio suficientemente sensible a diversas variables institucionales y culturales que caracterizan a los problemas nuestros, y que a la vez no se autorrestringe a métodos puntuales y descontextualizados, pero que tampoco se extravía en macroanálisis que terminan casi siempre en la crítica de los modelos de desarrollo, cuando en ocasiones se está analizando conflictos tan puntuales como pueden ser los de un desarrollo urbanístico o el diseño de un plan regulador en una zona geográfica determinada.

En resumen, es fundamental que los promotores y practicantes de la resolución pacífica de conflictos en la región dediquen el tiempo y esfuerzo necesarios para contar con:

- Un marco teórico con alcance, complejidad y la precisión necesaria. Que no presuponga ni la postguerra ni se restrinja a la mediación o conciliación.
- Una metodología de intervención flexible y que de antemano no restrinja el tiempo, el método y las características generales del esfuerzo de diálogo.
- Una formación que desarrolle las competencias necesarias tanto para resolver conflictos como para dialogar en general, pero incluyendo también las de toma de decisiones participativas, generación de consensos y solución conjunta de problemas.
- Un marco institucional y cultural que promueva y permita estas prácticas.
- El desarrollo de prácticas demostrativas que no se extingan en puntuales cursos de formación, sino que permitan darle seguimiento a las personas claves del proceso.
- La sistematización de esas prácticas para así documentar los resultados y entonces ajustar y mejorar los marcos de intervención.
- El ajuste y enriquecimiento de los marcos teóricos y de las metodologías de intervención con base en la sistematización de cada caso.

Como reflexión final, y a 25 años de los acuerdos de paz de Esquipulas, de la gesta heroica de los países centroamericanos cuyos Presidentes y líderes demostraron al mundo que la resolución pacífica de conflictos y el diálogo sí pueden superar la guerra, nos corresponde a quienes hoy disfrutamos de esa paz heredada, continuar y profundizar el legado de Esquipulas. Ellos y ellas vencieron a la guerras en la región. Nos corresponde ahora a nosotros democratizar la paz, llevando a cada rincón de nuestros países. Nos corresponde asegurar que las nuevas generaciones crecerán en una región donde la norma es la resolución pacífica de conflictos y el diálogo verdaderamente democrático.

Y entonces, rendiremos el tributo permanente que se merece la Paz de Esquipulas. Aún nos falta mucho por avanzar para ello. Pero, sin lugar a dudas y a pesar de todas las dificultades, seguimos avanzando, a veces un poco en zigzag, por el camino correcto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias S., Randall (2001). *Acceso a la justicia y resolución alterna de conflictos en Costa Rica: la experiencia de las Casas de Justicia*. San José: Ministerio de Justicia y Gracia, C.R.
- Arias, R., Guillén S. y Paniagua, F. (2010). *Manual de negociación basada en intereses en conflictos colectivos*. San José: Funpadem.
- Arias S., Randall et al., Comp. (2011). *Elementos para la profundización de la democracia*. San José: Funpadem.
- Carpenter, S. y Kennedy, W. (2001). *Managing public disputes: a practical guide for professionals in government, Business and citizen's groups*. Jossey-Bass.
- Folger, Jay (1992). *Mediación. Resolución de conflictos sin litigio*. México: Editorial LIMUSA.
- Kriesberg, Louis (2007) "The conflict resolution field. Origins, growth, and differentiation" En: Zartman, William, ed. (2007). *Peacebuilding in international conflict. Methods and techniques*. Washington D.D.: USIP.
- Rubin, Jeffrey; Pruitt, Dean; Hee, Sung (1994). *Social conflict. Escalation, stalemate and settlement*. Second Edition. USA: McGraw Hill.
- Tapia, Gachi y Díez, Francisco (2004). *Herramientas para trabajar en mediación*. Argentina: Editorial Paidós.
- Tsebellis, George (1990). *Nested games. Rational choice in comparative politics*. California: University of California Press.

RESUMEN

Reflexiones para el desarrollo de enfoques novedosos para abordar las conflictividades públicas por medio del diálogo y la resolución pacífica de conflictos: Experiencias desde Centroamérica

Este artículo reflexiona acerca de la necesidad de desarrollar nuevos marcos teóricos y modelos de intervención que respondan a las complejas necesidades de la región, especialmente la centroamericana. Para ello propone una serie de lecciones aprendidas y buenas prácticas,

tomando como base el enfoque de disputas públicas.

ABSTRACT

Reflections on the Development of Innovative Approaches to Public Conflict through Dialogue and Non-Violent Conflict Resolution: Experiences in Central America

This article elaborates on the need to develop new theoretical frameworks and intervention models to respond to the complex needs of the region, especially in Central America. To that end, it provides a series of lessons learned and good practices, based on the public conflict resolution approach.

SUMMARIO

Reflexões para o desenvolvimento de enfoques inovadores para abordar as conflitividades públicas por meio do diálogo e da resolução pacífica de conflitos: Experiências na América Central

Este artigo aborda a necessidade de desenvolver novos marcos teóricos e modelos de intervenção que respondam às complexas exigências da região, especialmente a centro-americana. Para isso, lança mão de uma série de lições aprendidas e de boas práticas, tomando como base o enfoque de disputas públicas.



Diálogos estructurados y nueva conflictividad. La experiencia del PNUD en la prevención y transformación de conflictos

Gastón Aín Bilbao - Iñaki De Francisco¹ *

Introducción

Se señala con cierta frecuencia que América Latina se ha convertido en una de las regiones más estables del mundo como consecuencia de la reducción del número de conflictos armados en las últimas décadas¹. Sin embargo, los perfiles de la conflictividad en esta región esconden una realidad particular en la que el paulatino retroceso de los enfrentamientos armados ha sido acompañado por el surgimiento de un conjunto de conflictos sociales que se multiplican en número y complejidad, desafiando la capacidad de respuesta del Estado.

** Gastón Aín Bilbao es asesor regional en prevención de conflictos del PNUD para América Latina y el Caribe. Iñaki De Francisco es analista de prevención de conflictos del PNUD para América Latina y el Caribe. Ambos forman parte del equipo que implementa el Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD para América Latina y el Caribe. Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, sus respectivos órganos directivos, cuerpos rectores y/o estados miembros.*

Los conflictos surgidos en América Latina durante buena parte del siglo XX tuvieron dos denominadores comunes; el carácter armado de las confrontaciones y el origen hegemónico e ideológico de las disputas.² En este marco los conflictos intra-estatales, como consecuencia de la aparición de guerrillas armadas durante los años sesenta, setenta y ochenta, constituyeron la tipología más extendida en la región y los que, en su confrontación con el Estado, más vidas humanas se cobraron.³ Aunque Colombia y en menor medida Perú aún deben hacer frente a este tipo de conflicto armado en donde la sociedad civil es la principal damnificada, en las dos últimas décadas los conflictos armados y de carácter hegemónico e ideológico han ido cediendo terreno frente a un nuevo tipo de conflictos sociales, político-institucionales y culturales complejos y multidimensionales.

Según el recientemente establecido Observatorio Regional de Conflictividad, emprendimiento conjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación UNIR, instituciones de prestigio y con amplia experiencia en la investigación y el análisis de la conflictividad social, los conflictos comparten una plataforma común sobre la que se desarrollan. Estos rasgos compartidos en mayor o menor medida por todos los países de la región muestran estructuras de poder excesivamente concentradas, dinámicas económicas insuficientemente competitivas en los mercados internacionales, instituciones estatales débiles y poco legítimas, problemas de gestión para controlar la criminalidad, pobreza persistente e inequidad, niveles de participación ciudadana limitados e irregulares e incompletos mecanismos de reconocimiento institucional y ejercicio de las identidades.

Para Doring, Dalponte y Hoffay, (2010:129) la ingobernabilidad interna que generan los conflictos sociales constituye el principal problema de los estados de la región Sudamericana.⁴

La diversificación de demandas, la multiplicación y fragmentación de actores y los altos niveles de polarización caracterizan el patrón de conflictividad Latinoamericano.

Las demandas que canalizan los conflictos combinan reclamos por el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y al territorio, protestas por el acceso a servicios básicos, exigencias de mejoras salariales y resistencia a la explotación de recursos naturales.

A pesar de la consolidación democrática, la región ha experimentado además conflictos de poder al interior del aparato estatal y golpes de estado de tipo tradicional como en Honduras junto a nuevas modalidades de crisis institucionales, como ha sido el caso en Paraguay.⁵

La fragmentación y heterogeneidad de los movimientos y organizaciones sociales en América Latina se ha profundizado en la última década y hoy el mapa de conflictividad muestra conflictos en donde convergen sindicatos, trabajadores informales, pueblos indígenas, campesinos, grupos étnicos, mujeres, jóvenes, grupos ecologistas, trabajadores precarizados y organizaciones no gubernamentales que defienden sus visiones e intereses sectoriales.

El tercer y último rasgo del patrón de conflictividad latinoamericano es la polarización creciente. Acorde a Rojas, los niveles de polarización política que existen hoy en la región y que generan según el autor “sociedades recalentadas” y “democracias de alta tensión”, son producto de la enorme desilusión que siguió al fracaso de las recetas de estabilización económica aplicadas en los noventa.⁶ Las poblaciones latinoamericanas tomaron conciencia que luego de una década de sacrificios en términos de planes de ajuste, despidos masivos, reducción del estado, privatizaciones y altos niveles de desempleo, el subcontinente continuaba siendo el más desigual del planeta medido a través del coeficiente Gini.⁷ Esta desilusión monumental, se transformó en frustración, apatía, desencanto y polarización.

Como consecuencia de ello, las preferencias políticas de los habitantes de la región se fueron acercando a opciones de corte progresista al punto que de un total de dieciocho gobiernos de la región en el año 2010, trece podrían ser considerados dentro de esta categoría. Esta misma proporción se mantiene a diciembre de 2011, con cambios que se compensan en Chile, El Salvador, Perú y Honduras. Los cambios políticos ocurridos a partir del 2000 permitieron además una redefinición del multilateralismo en la región que intenta cumplir los objetivos estratégicos que se fijaron los presidentes de las región en la cumbre de mandatarios convocada por el ex presidente Cardoso, a saber: a) Reordenar las relaciones con la principal potencia económico militar del planeta y en menor medida con otros centros de gravitación y poder global; b) construir una plataforma autónoma que ofrezca margen de maniobra para reglar los problemas de gobernanza de sus

estados miembros sin la ayuda de actores extra regionales; c) iniciar y sostener un proceso de integración política, económica, social, energética, financiera y de seguridad sub regional a partir de un mecanismo multilateral de diálogo y concertación.

Una constante de orden sistémico explica parcialmente y facilita la reproducción de la conflictividad en las últimas dos décadas: los persistentes niveles de desigualdad en la región. En América Latina, la desigualdad horizontal⁸, entendida como el conjunto de desigualdades *económicas* (empleo, acceso a la tierra), *políticas* (participación en la toma de decisiones, integración en el sistema político) y *sociales* (acceso a servicios de salud, educación) como consecuencia de la pertenencia a un grupo cultural sigue siendo de las más altas del mundo.

Además, desde finales de los ochenta y principios de los noventa la inseguridad se ha ido vinculando progresivamente a nuevos fenómenos como el crimen organizado, las pandillas urbanas, el narcotráfico y la delincuencia común, y se ubica hoy entre las principales preocupaciones de los Latinoamericanos. La inseguridad y los fenómenos asociados a ella producen hoy niveles de violencia que se asemejan, y en algunos casos superan, a los vividos durante los periodos de guerra civil por los países centroamericanos.⁹

Los diálogos estructurados en la prevención, resolución y transformación de conflictos

El punto de partida del Sistema de Naciones Unidas en el desarrollo de un marco conceptual que definiera el trabajo en construcción de la paz se remonta al informe “Una Agenda para la Paz” (A/47/277, S/24111) presentado por el ex Secretario General Boutros Ghali en 1992. Este documento, junto con una serie de informes posteriores¹⁰, sentó las líneas estratégicas en torno a las cuales Naciones Unidas trabajaría la temática de prevención y transformación de conflictos durante las próximas dos décadas. El accionar del sistema podría clasificarse a grandes rasgos en tres grandes bloques; la diplomacia preventiva, la gestión de conflictos y la prevención de conflictos. La diplomacia preventiva es una atribución exclusiva de la Secretaría General y su función es evitar controversias entre dos o más partes mediante la construcción

de medidas de confianza mutua entre las partes, la persuasión y el intercambio de información en una etapa muy temprana del conflicto. La gestión de conflictos, vinculada a los conceptos de *peacekeeping* y *peacemaking*, alude al despliegue de misiones de mantenimiento de paz así como las iniciativas de mediación y negociación para lograr que las partes en conflicto abierto lleguen a un acuerdo. Los órganos de Naciones Unidas involucrados en esta fase son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Secretaría General. Estos dos primeros grandes ejes podrían agruparse dentro de los esfuerzos de diplomacia tradicional. El tercer y último eje, por su parte, hace referencia a la prevención de conflictos, la cual comprende un conjunto de acciones, intervenciones, programas, actividades, mecanismos y procedimientos que abordan las causas estructurales de los conflictos, impiden la escalada de episodios conflictivos y desarrollan estrategias a mediano y largo plazo que permitan que las tensiones existentes se resuelvan de forma pacífica y participativa¹¹. Los órganos con un papel preponderante en este tercer bloque son la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (ECOSOC, por sus siglas en inglés). El trabajo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como agencia dependiente del ECOSOC y de la Asamblea General, se inserta de lleno dentro de este concepto abarcador de prevención de conflictos a nivel global.

En América Latina y el Caribe, PNUD ha centrado buena parte de sus esfuerzos en apoyar procesos de diálogo multi-actor orientados a la construcción de consensos a mediano y largo plazo.

A diferencia de herramientas y técnicas como el debate, la negociación, la deliberación o la mediación que persiguen acuerdos concretos entre personas que representan organizaciones e intereses específicos, los procesos de diálogo buscan transformar las relaciones conflictivas y desarrollar una comprensión colectiva que contribuya a transformar los conflictos en oportunidades. Para Hal Saunders, el diálogo constituye “un proceso de genuina interacción mediante el cual las personas cambian gracias al aprendizaje adquirido por su profunda disposición a escuchar. Cada una de ellas se esfuerza por incluir las inquietudes de los otros en su propia perspectiva, aun cuando el desacuerdo persista. Ninguno de los participantes renuncia a su identidad, pero cada uno reconoce suficientemente la validez de las reivindicaciones humanas de los demás, y en consecuencia actúa en forma diferente hacia los

otros”¹². En contraposición al debate o la discusión donde el propósito es desmontar los argumentos de otros actores, en los procesos de diálogo no hay ganadores, ya que como los participantes están explorando de forma conjunta los patrones de conducta que dañan las relaciones, si uno gana, todos ganan.¹³

El desarrollo de una metodología rigurosa que facilite un intercambio profundo y posibilite la construcción de acuerdos en procesos multi-actor se inscribe en un intento por adelantar potenciales intervenciones a una fase temprana en la línea o historia del conflicto inscribiendo al diálogo dentro de las herramientas de resolución alternativa de conflictos. Los diversos modelos de estimación de costos de la violencia muestran pérdidas en el PBI de los países de hasta un 2% en el caso de conflictos prolongados y confirman que prevenir o “abordar” los conflictos en fases tempranas es infinitamente más barato que hacerlo en etapas posteriores.

A través del Proyecto Regional de Diálogo Democrático creado en 2001 por PNUD, se ha venido contribuyendo tanto a la construcción de un marco analítico y conceptual (principios, metodologías, manuales y buenas prácticas) como al diseño y facilitación de numerosas iniciativas y procesos de diálogo desde una visión latinoamericana. El concepto adoptado por PNUD ha sido el de diálogo democrático¹⁴, definido como “un proceso trans-institucional para abordar problemas sociales complejos o retos que no pueden ser abordados adecuadamente —exitosa, sostenible, legítima y pacíficamente— por una sola institución. Es una herramienta trans-institucional para la gobernabilidad democrática que complementa a las instituciones democráticas tales como legislaturas, partidos políticos e instancias gubernamentales”¹⁵.

Uno de los aprendizajes más relevantes que surgen del acervo de PNUD en procesos de diálogo multi-actor en la región es que las “formas” cuentan y mucho. La dimensión procesal de los diálogos se ha revelado imprescindible y ha gravitado en procesos exitosos tanto o más que la propia sustancia o tema en torno al cual se dialogaba, o intentaba buscar soluciones. “En los diálogos... todo cuenta” suelen repetir los expertos y practicantes de la red de Diálogo Democrático de PNUD para resaltar que desde el momento en que alguien convoca al diálogo, sea este un Presidente, un Obispo, el Rector de una universidad prestigiosa, o actores de la sociedad civil, toda una serie de dinámicas que pueden

resultar en el éxito o no de un proceso, entran en funcionamiento. Por ello es que para de cada una de las etapas de un diálogo, a saber: convocatoria, preparación, diseño de reglas, celebración de sesiones, facilitación, espacios informales, monitoreo, y divulgación a la prensa, entre otras, existen una serie de decisiones y opciones que pueden ser tomadas por los actores, de manera anticipada o en el momento, que resultan críticas para el éxito del mismo.

¿Es mejor que convoque una persona o un grupo? ¿Una institución o varias? ¿Quiénes no deben faltaren la mesa? ¿Cómo evitar las sorpresas, enojos y vetos personales típicos de contextos polarizados cuando los dialogantes se encuentran frente a frente? ¿Si los actores del conflicto no se tienen ninguna confianza, como hacer para que crean en el “proceso” por el cual van a intentar buscar soluciones a estos? ¿Es mejor dialogar a puertas cerradas o que las sesiones se televisen y divulguen para hacerlo más transparente? ¿Es mejor que quienes facilitan sean extranjeros sin intereses en un conflicto o nacionales que generalmente lo entienden más? ¿Cómo se presenta y organiza una agenda cuando el tema en torno al que se dialoga es muy complejo o vasto? ¿Es mejor tener sesiones plenarias o mesas técnicas? ¿Quién paga los gastos logísticos en procesos largos? Estos son sólo algunos de los dilemas que enfrentan quienes deben diseñar, convocar, facilitar, moderar y participar, y a veces hasta observar procesos de diálogo más o menos estructurados.

La noción de diálogo democrático desarrollada por PNUD y entendida como un proceso comprometido con el cambio, se guía por una serie de principios. El primero de ellos es el de inclusividad, requisito indispensable para que un proceso de diálogo sea legítimo y sostenible en el tiempo. El segundo principio es el de apropiación del proceso por todos los actores, el cual se alcanza si los actores perciben que se están tratando los problemas fundamentales y existe un compromiso de cambio. El tercer principio es el del aprendizaje. En este tipo de procesos, al abrirse los unos a los otros, escuchando con respeto la diversidad de perspectivas y conocimientos, se origina la oportunidad de aprender mediante lo que se denomina autorreflexión. La humanidad es el cuarto principio, el cual está íntimamente relacionado con el modo en que las personas se comportan con los demás cuando participan plenamente en un diálogo. En este tipo de procesos es esencial tanto la empatía y

la habilidad para saber ponerse en el lugar del otro, como el respeto, incluso en las situaciones más extremas. El quinto y último principio se refiere a asumir una perspectiva a largo plazo. Desde el proyecto Regional de Diálogo Democrático se promueve la diferenciación entre “procesos” y “eventos” ya que ha quedado demostrado en más de una oportunidad que los tiempos de la política, generalmente cortos y orientados a desactivar los problemas coyunturales, atentan contra las necesidades de maduración y las diferentes etapas por las que debe pasar un diálogo estructurado que se precie de tal. Transformar patrones relacionales disruptivos, sensaciones de desconfianza, enemistad o rivalidad que han estado “activos” por décadas toma tiempo, incluso tanto como estos llevan funcionando de esa manera¹⁶.

Trabajar en la elaboración de categorías que agruparan las intervenciones según el propósito que juegan los procesos de diálogo ha significado un desafío intelectual para el Proyecto Regional de Diálogo democrático del PNUD ya que en general es preciso observar los procesos luego de algunos años para poder confirmar si estos han descomprimido una situación de conflicto abierto, han promovido visiones conjuntas, han modificado relaciones personales transformándolas en capital social, han generado visiones de país o sobre temas trascendentales o simplemente han fracasado ya que los acuerdos o entendimientos alcanzados no se han cumplido. Las tres categorías identificadas por PNUD son: el diálogo como instrumento de manejo en momentos críticos, el diálogo como discusión estratégica y el diálogo como espacio generativo.

Como toda categorización concebida desde las ciencias sociales, esta es mejorable y describe tipologías modélicas o ideales. Las experiencias ocurridas en la última década dejan entrever que son pocos los diálogos que se adaptan a los tipos ideales y que en muchos casos estas categorías flexibles se vinculan apareciendo y desapareciendo a lo largo de los procesos, convirtiéndose en algunos casos en una mezcla de al menos dos de ellas.

En la primera categoría, como instrumento para el manejo de momentos críticos, el diálogo suele ser convocado con urgencia y puesto en práctica para tratar de buscar soluciones a situaciones de crisis. El diálogo, en esta fase, puede ser utilizado simplemente como un instrumento de restauración de la cordura pública al sentar a los actores en la misma mesa y tener un gran valor simbólico, aunque no resuelva

nada. No obstante, el propósito es que el diálogo se convierta en un instrumento para la resolución de problemas. En este tipo de situaciones, el mayor reto es perder de vista los asuntos estructurales ya que la coyuntura impide una visión de largo plazo. En estos procesos la frontera entre el diálogo y la negociación o la mediación suele ser difusa. En todo caso, el objetivo último de los procesos de diálogo es doble, por un lado, dar solución a un problema concreto, y por otro, convertir este tipo de intervenciones en el germen de procesos a más largo plazo que busquen abordar las principales causas que están detrás de los conflictos. Llevar a cabo un mapeo exhaustivo de actores y una evaluación de condiciones para el diálogo resulta prioritario para determinar si este constituye la herramienta apropiada para el abordaje del problema.

Algunos ejemplos en los que el diálogo ha resultado extremadamente efectivo como instrumento de gestión de conflictos en momentos críticos son el denominado Diálogo Argentino convocado por la Iglesia Católica y el Gobierno del Dr. Duhalde en 2001¹⁷, el diálogo en torno a la elaboración de una Nueva Constitución para el Estado Plurinacional de Bolivia en 2008¹⁸ o el Diálogo entre el Gobierno de Panamá y la Comunidad Ngäbe Buglé ocurrido a comienzos del 2012.

**Diálogo como manejo de momentos críticos: Conflicto
entre el Gobierno de Panamá y el pueblo Ngäbe Buglé
por la explotación de los recursos naturales**

Aunque el inicio de este conflicto se remonta a la década de los setenta con los primeros intentos de explotación minera de la Comarca Ngäbe Buglé de Panamá, el último episodio conflictivo se produjo en enero de 2012 como consecuencia de la eliminación de un artículo de la propuesta de Ley Especial de la Comarca¹⁹ que estaba siendo debatida y aprobada en la Asamblea Nacional. El artículo 5 eliminado de la propuesta de ley era el que específicamente prohibía la explotación minera y regulaba la explotación de los recursos hídricos.

Como consecuencia de la eliminación de este artículo, que abría la puerta a la explotación de los recursos naturales sin consulta previa a

las comunidades, se produjeron numerosas manifestaciones, cortes de carreteras y luchas entre las fuerzas de orden público y manifestantes indígenas durante varias semanas que dejaron un saldo de 2 muertos indígenas y decenas de heridos. El 7 de febrero de 2012, luego de varios intentos por terminar con las hostilidades provenientes de ambas partes, se consiguió un acuerdo provisional para establecer una mesa de diálogo en las instalaciones de la Asamblea Nacional. Esta mesa de diálogo estaba conformada por representantes del Gobierno Nacional (liderados por el Ministro de Gobierno) y representantes del pueblo Ngäbe Buglé (liderados por la Coordinadora General Ngäbe Buglé y la Cacica General), con la mediación de la Iglesia Católica y la observación del Sistema de Naciones Unidas, la Universidad de Panamá y un representante la Iglesia Evangélica.

El jueves 1 de marzo, en pleno desarrollo de la mesa de diálogo, se produjeron varios enfrentamientos en los alrededores de la Asamblea (donde se encontraban asentados decenas de indígenas Ngäbe Buglé en vigilia) entre miembros de la seguridad interna de la Asamblea e indígenas Ngäbe Buglé, con el balance de cuatro heridos por balas de plomo. Estos hechos propiciaron la demanda de los representantes del pueblo Ngäbe Buglé de trasladar el diálogo a las instalaciones de Naciones Unidas, ya que consideraban que la Asamblea no era un lugar seguro para ellos.

El sábado 3 de marzo las partes retomaron las conversaciones en la sede de la Naciones Unidas en Ciudad de Panamá. Además de este cambio de sede y a pedido de ambas partes, el sistema de Naciones Unidas aceptó asumir el rol de facilitador del proceso y apoyar así a la Iglesia Católica en su papel de mediador. Esta decisión representó un cambio radical en la participación de las Naciones Unidas, pasando de un rol de observador a un rol activo de facilitador, apoyando técnica y metodológicamente el proceso de diálogo.

El reto, en un primer momento, se centró en establecer los roles que iban a jugar tanto la Iglesia Católica como las Naciones Unidas, acordando que mientras la primera jugaría un rol de garante del proceso y de autoridad moral, las Naciones Unidas, en función de su experiencia e imagen de imparcialidad, se ocuparían de liderar la facilitación del proceso.

La primera tarea fue identificar algunos principios metodológicos que pudieran mejorar la dinámica de trabajo de la mesa y lograr puntos de entendimiento entre las dos partes en conflicto. Algunos de esos principios fueron; conseguir el compromiso de las dos partes de no ejercer medidas de presión que pudieran afectar a la mesa de diálogo, establecer una agenda de trabajo con reglas claras (tiempo de intervención, descansos y horario de las sesiones), acordar con las partes una estrategia conjunta de comunicación externa, prever todos los arreglos logísticos necesarios para el normal desarrollo de la mesa de diálogo y definir los temas de discusión (identificando posibles puntos de entendimiento y de fricción). En el mismo sentido se válida la necesidad de conservar espacios bilaterales entre la mediación y facilitación con cada una de las partes.

El rol de Naciones Unidas, facilitando la mesa de diálogo e introduciendo objetivos claros y viables así como ordenando metodológicamente la mesa, contribuyó notablemente a que el 15 de marzo se llegará a un acuerdo en torno al mayor foco de conflicto; la elaboración de forma conjunta del artículo 5 para que pudiera ser reintegrado a la propuesta de ley. El 26 de marzo fue finalmente aprobado por unanimidad en la Asamblea Nacional la Ley 11 con el nuevo articulado consensuado en la mesa de diálogo. Este acuerdo representa sin duda un avance normativo sin parangón en la protección de los recursos naturales de la Comarca indígena Ngäbe Buglé, estableciendo por ley la prohibición para la explotación de minerales y un procedimiento de consulta para la aprobación de proyectos de explotación de los recursos hídricos en un país como Panamá que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT.

El proceso sirvió no solo para resolver una crisis social y política que estaba paralizando el país, sino que además se convirtió en el catalizador de procesos a más largo plazo que todavía continúan, como el establecimiento de una mesa de desarrollo indígena nacional que ha sido integrada dentro del Ministerio de Gobierno o una mesa técnica de diálogo sobre un proyecto hidroeléctrico en construcción que podría afectar áreas que se encuentran dentro del territorio comarcal.

Los diálogos como conversación estratégica constituyen la segunda categoría. En este tipo de procesos, la noción de diálogo en su acepción más profunda es puesta en práctica y se intentan abordar algunas de las causas estructurales de los conflictos recurrentes en un contexto determinado. El propósito en estos procesos es construir espacios que contribuyan a que los actores generen nuevos conocimientos sobre los sentimientos, percepciones y marcos conceptuales de los otros. Este nuevo conocimiento proporciona a los participantes nuevos esquemas para cambiar esas relaciones y producir condiciones que ayuden a resolver un conflicto. Se espera que estos procesos se conviertan en plataformas que permitan monitorear y abordar la conflictividad así como fomentar las relaciones inter-sectoriales con capacidad de influir y respaldar los espacios formales de negociación política. El reto de mayor calibre en esta categoría de diálogos es garantizar la sostenibilidad a largo plazo ya que estos espacios requieren tiempo y paciencia tanto por parte de los actores implicados como de los facilitadores y patrocinadores.

Diálogo como conversación estratégica. El diálogo binacional Colombia-Ecuador

El Grupo Binacional de Diálogo se inició en un momento histórico particular para ambos países. En junio de 2007 la relación política binacional entre Ecuador y Colombia empezaba a mostrar algunos claros síntomas de tensión, no sólo alrededor del tema de las fumigaciones de plantaciones de coca con Glifosato en la zona fronteriza, sino también como expresión de una nueva situación política regional.

En ese contexto el Centro Carter y el PNUD impulsaron una iniciativa binacional de diálogo entre un grupo de ciudadanos de cada país, con acceso a sus gobiernos y/o influencia en la opinión pública, que buscaba generar un espacio flexible y seguro de encuentro entre los participantes con el objetivo de mejorar y fortalecer las relaciones bilaterales a través de la promoción conjunta de iniciativas.

En cada país se realizó la selección de un grupo de 10 ciudadanos en cada país que fueran ideológicamente diversos, sobre la base de dos criterios: que tuvieran acceso a las autoridades máximas de su gobierno —aunque sin responsabilidad en la toma de decisiones

políticas de su país— y /o que tuvieran capacidad de influir en la opinión pública. Finalmente se conformó un grupo de 20 ciudadanos incluyendo entre ellos formadores de opinión, ex cancilleres, referentes académicos, políticos, miembros del sector privado y de la sociedad civil. La propuesta realizada por las instituciones recibió el consentimiento de los Gobiernos de Colombia y Ecuador.

El Diálogo Binacional comenzó en noviembre de 2007. Inicialmente se previó realizarlo a lo largo de cuatro rondas binacionales de diálogo, pero a éstas se agregaron dos reuniones adicionales que se realizaron con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF). El ejercicio concluyó finalmente en mayo de 2009, luego de seis reuniones binacionales que se realizaron alternativamente en Atlanta, Bogotá y Quito y numerosas reuniones nacionales.

Tiempo después de finalizar este proceso se llevó a cabo una evaluación liderada por PNUD para medir el impacto que había logrado esta iniciativa. Como principal resultado se reafirmó el valor del diálogo como espacio informal y como proceso estructurado para alcanzar una mejor comprensión de información sustantiva sobre el fondo de las cuestiones y sobre las perspectivas diversas que éstas involucran. De hecho, algunos de los participantes fueron clave en articular esfuerzos que llevaron a promover iniciativas para la paz y el desarrollo fronterizo, como el Foro de Pasto y la campaña por la paz en Nariño, entre otras.

Sin embargo, si el éxito del proceso es medido en función de la sostenibilidad a largo plazo²⁰, a través de la articulación del grupo con otros procesos a diversos niveles y con diferentes grupos de personas el impacto fue relativo ya que no se consiguieron abrir nuevos espacios de reflexión como grupo. Es de enorme importancia resaltar que en medio del proceso de diálogo, Ecuador rompió relaciones diplomáticas con Colombia a causa de la invasión de su espacio territorial por aviones de la Fuerza Aérea Colombiana ocurrido en mayo del 2008. El grupo binacional reorientó sus esfuerzos al nuevo contexto y trabajó de manera incansable por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el abandono de prejuicios mutuos existentes y la exploración de alternativas para el desarrollo de la zona fronteriza entre ambos países.

La última categoría es el diálogo como espacio generativo. En este tipo de ejercicios, los actores, además de compartir sus visiones y conocimientos, construyen de forma conjunta estrategias para promover una cultura democrática y fortalecer instituciones y procesos democráticos a diferentes niveles, desde el nivel político (generando acuerdos, leyes, políticas públicas, redistribución de recursos, entre otros), el nivel cultural (promoviendo nuevos patrones de comportamiento, mayor inclusividad, discursos menos polarizados, generación de un “nosotros colectivo” o una visión e identidad de país), el nivel individual (formando liderazgos, desarrollando capacidades, conciencia de interdependencia, pensamiento prospectivo), hasta el nivel relacional (generando confianza, reducción de la polarización, propiciando comunicación constructiva y cooperación). En definitiva, el resultado de estos procesos de diálogo aspira a fortalecer la infraestructura para la paz existente en un contexto dado creando nuevas capacidades humanas y políticas para prevenir y transformar los conflictos.

En esta fase el diálogo puede promover la existencia de espacios generativos que apunten a fermentar visiones de país, como fueron los ejercicios de Destino Colombia en 2006²¹ o Visión Guatemala en 1998²².

De la reflexión estratégica a la construcción de una visión de país. Nicaragua

A comienzos de 2011, Nicaragua daba inicio a un año electoral en medio de un contexto caracterizado por una alta polarización política y social y la ausencia de espacios de encuentro e intercambio sobre las problemáticas centrales del país. Ante este escenario, PNUD, junto a importantes actores nacionales, decidió constituir un espacio de diálogo y pensamiento estratégico compuesto por actores clave de la vida cultural, política, social y económica nicaragüense. Se decidió utilizar la metodología de “diálogo sostenido” orientada a transformar relaciones que causan o mantienen los problemas, crean conflicto y sobre todo bloquean el cambio. Esta metodología requiere del compromiso firme de un grupo de individuos para sostener un espacio de intercambio durante un horizonte temporal mínimo. Las personas son siempre las mismas y no pueden ser remplazadas. Aunque los individuos no representan

a las organizaciones de las que provienen, se entiende que reflejan las visiones de esos sectores, pero conservan la flexibilidad para decir lo que piensan sobre los diversos temas.

Este proceso posee varias etapas, pero su objetivo central ha sido elaborar una agenda estratégica de país que contribuyera a la generación de acuerdos de base entre múltiples actores con respecto a elementos fundamentales para el desarrollo sostenible de Nicaragua, generando un lenguaje común con respecto a los temas clave para el futuro del país. A un año de haber constituido dicho espacio, existe un acervo de documentos sobre las diversas temáticas abordadas por el grupo, tales como el desarrollo sostenible y equitativo del país, el modelo educativo y la brecha étnico-cultural existente.

Una evaluación interna realizada a comienzos de este año revela que, además de la discusión sustantiva sobre los temas de importancia estratégica para el país, el grupo ha logrado construir un espacio seguro en donde se pueden discutir los temas con respeto y sin entrar en confrontaciones inútiles. En el mismo sentido se han compartido las diferentes perspectivas sobre la realidad a partir de un proceso de escucha activa y construcción de lenguaje común, se han mejorado relaciones personales a partir de sinergias que surgieron durante el proceso y se ha podido ensayar una visión estratégica para el país capaz de integrar la diversidad de sensibilidades y miradas existentes en el seno del grupo. Dada la enorme experiencia de muchos de los integrantes de este grupo y la densidad de las relaciones que este posee como conjunto, medido en términos de capital social, el espacio tiene la capacidad de monitorear y trazar estrategias para abordar la conflictividad existente.

Los participantes de este proceso forman parte de distintos sectores de la sociedad nicaragüense; del campo político partidario, privado-empresarial, social, académico, investigación y público-institucional. La mayoría del grupo, sino todo, pertenece a una misma generación con una profunda e intensa experiencia de liderazgo en sus distintos campos.

PNUD tuvo en un primer momento la responsabilidad de diseñar y proponer a los miembros del grupo la metodología a ser utilizada para este ejercicio de reflexión, pero una vez que el grupo ha entrado en una dinámica propia de funcionamiento, ha ejercido el rol de secretaría técnica y apoyo logístico, además de un acompañamiento permanente en caso de necesidades especiales.

Este proceso de diálogo sostenido sigue aún en marcha y sólo el tiempo revelará si consiguió alcanzar algunos de los objetivos que fueron trazados en un comienzo, sin embargo es de enorme significancia que entre los múltiples aciertos de los integrantes del grupo, hasta el momento se haya podido superar la tentación de buscar “resultados” inmediatos, cuando la necesidad de dialogar y explorar soluciones a problemas complejos es una tarea sin tiempo y para la que se requiere enorme paciencia.

A modo de conclusión

Los diálogos estructurados han probado ser herramientas potentes para el des-escalamiento de conflictos sociales, políticos y culturales así como para explorar soluciones pacíficas a las múltiples controversias que se observan en la región. En el mismo sentido, los “espacios” de diálogos son plataformas desde las cuales prevenir a tiempo los episodios violentos a partir de un intercambio ordenado de visiones, sentimientos y propuestas.

En un contexto de multiplicación de demandas, fragmentación de viejos actores y emergencia de nuevos, polarización política y social y persistente desigualdad horizontal, las democracias requieren de espacios complementarios que en momentos críticos aumenten las capacidades de las sociedades para procesar y resolver los conflictos de manera pacífica, promoviendo así la sostenibilidad y consolidación de los propios sistemas democráticos. La sociedad civil organizada posee enorme potencialidad para generar estos espacios o fortalecerlos cuando estos ya existan, como se evidencia en algunos de los casos expuestos. En el mismo sentido, las nuevas organizaciones internacionales surgidas al calor del regionalismo post liberal²³, han optado por un apoyo

decidido a esta modalidad de diálogo estructurado, como muestra la intervención de UNASUR en ocasión de la crisis Boliviana en 2008.

Algunas de las experiencias de diálogo ocurridas en la región han dejado valiosas lecciones que enriquecen el conocimiento existente en el campo de la prevención de conflictos y ofrecen pistas sobre cómo proteger los procesos una vez estos están en marcha.

En primer lugar es central administrar la relación con la prensa. Esta puede ser productiva o devastadora cuando la información es presentada a cuentagotas, parcializada o interpretada por cronistas o editores sensacionalistas. La mejor solución ha sido la emisión conjunta de comunicados por las partes, con cierta frecuencia, y la abstención por parte de los actores de pronunciarse unilateralmente durante el proceso.

El protocolo de intervención elaborado por la Adjuntía de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo del Perú incluye un apartado sobre “Relación con los Medios de Comunicación” que puede servir de ejemplo sobre cómo proceder.

Los espacios informales poseen enorme relevancia cuando los canales formales están obstruidos. En todos los procesos hay personas que generan menores niveles de resistencia y que incluso en los peores momentos mantienen los vínculos con otros actores y están dispuestos a buscar soluciones. Los intercambios informales, conversatorios o simples charlas de café pueden ofrecer espacios desde donde reencarrilar procesos.

El saber técnico, cuando no es puesto al servicio de los procesos, puede complicar y ralentizar los entendimientos. En situaciones conflictivas, la información compleja o técnica es distorsionada y los prejuicios terminan “apalancando a los actores”. Una propuesta legislativa trabajada de manera participativa, un estudio de impacto ambiental bien divulgado o simplemente una propuesta de solución elaborada a conciencia por un técnico que esté al tanto de lo que está en juego, pueden ser excelentes dinamizadores y funcionar de punto de apoyo a soluciones políticas.

La observación internacional ha jugado un rol constructivo en varios procesos, sobre todo cuando existen relaciones visiblemente asimé-

tricas entre las partes. La sola presencia en los procesos de diálogo de la comunidad internacional, en sus manifestaciones globales, regionales y subregionales, promueve el trato respetuoso, la escucha activa y aumenta las probabilidades de que exista un cumplimiento de los compromisos a los que se llegue durante las conversaciones.

Finalmente, es clave involucrar y establecer canales de comunicación con actores de las instituciones establecidas, ya sean el Ejecutivo, Legislativo, Defensorías, y otros organismos o entes descentralizados. Aunque muchos procesos de diálogo comiencen “fuera” de los espacios institucionales y algunos de los actores del conflicto se nieguen a dialogar con las autoridades entendiendo que en una primera fase no son necesarios, en la mayoría de procesos se termina requiriendo la sanción de una ley, la aprobación de una política pública, la habilitación de permisos, la denegación o autorización de licencias, algún tipo de resolución municipal, la reorientación de partidas presupuestarias y cientos de actos que son potestad de las autoridades administrativas y políticas. Aunque su presencia no sea indispensable en una primera fase, es clave identificar y mantener los vínculos abiertos con quienes deban refrendar y garantizar la implementación de los acuerdos o entendimientos surgidos de los procesos de diálogo.

NOTAS

1. En la década de los ochenta se produjeron once conflictos armados (tres guerras abiertas y ocho guerras de insurgencia), en los noventa fueron cinco los conflictos armados (cuatro guerras abiertas y una guerra de insurgencia) y en la primera década del siglo XXI se mantiene sólo una guerra de insurgencia, la de Colombia.
2. Churruca, Cristina (2008). “A Modo de Conclusión: Conflictos y Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina” en Salamanca, Manuel Ernesto (Coord.) (2008). *Las Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao, p. 237.

3. Durante la última guerra interestatal que enfrentó a Perú con Ecuador en 1995 murieron entre 150 y 500 personas. Según datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, durante el conflicto armado entre Sendero Luminoso y las fuerzas del Estado peruano entre 1980 y 1992 murieron 69.280 personas.
4. Doring, M.; Dalponte, B.; Hoffay, M. (2010). " América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción " en *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010* CEGRE/CEHSEU/IEEI/CRIES, no 8, p. 129.
5. Felipe Calderón remarca el carácter “asincrónico” de estos nuevos conflictos caracterizados por distintas direcciones, intensidades y sentidos. En, Calderón, Felipe (2011). (Coordinador) *Las Protestas Sociales en América Latina. Informe sobre Conflictos Sociales en América Latina*. PNUD; Fundación UNIR Bolivia, 2011, pág. 22.
6. Rojas, C. (2008). “La polarización irrumpe en escena”. Conferencia Magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación. Bolivia, Noviembre 2008.
7. Ver testimonios de dirigentes y académicos de 18 países latinoamericanos en “Nuestra Democracia” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Organización de los Estados Americanos. (OEA), México, 2010, p. 59.
8. Stewart, Frances (2002). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Working Paper No. 16, Queen Elizabeth House, University of Oxford, pág. 7.
9. Durante la ofensiva del FMLN en El Salvador ocurrida en 1982, el número de muertos ascendió a 5.962 mientras que en 1985 este decreció a 1.655, según datos de la Comisión para la Verdad para El Salvador. En el año 2010 se registraron en el país 3.846 homicidios, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para más información; PNUD, (2011), *Hacia una Centroamérica más Segura*, PNUD, Ciudad de Guatemala.
10. Entre otros, la Agenda para el Desarrollo de 1994 (A/48/935), el Informe Brahimi para la Construcción de Paz del año 2000 (A/55/305-S/2000/809) el Informe del Secretario General sobre Prevención de Conflictos del 2001 (A/55/985 - S/2001/574) y el Informe sobre Diplomacia Preventiva del 2011 (S/PV.6621).

11. PNUD (2009). *Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note*, Nueva York, p. 2
12. Hal Saunders (1999). *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, Nueva York: Palgrave, p.22
13. Bohm, David (1996). *On Dialogue*, Routledge, Londres, p.7
14. El término adoptado por PNUD ha sido el de diálogo democrático debido a que las experiencias de diálogo en América Latina y el Caribe han estado usualmente enfocadas en fortalecer las capacidades institucionales de los regímenes democráticos.
15. Díez Pinto, Elena (2005). *Hacia la Construcción de una Tipología de Conflicto*, PNUD, sin publicar, pág. 2. http://www.democraticdialoguenetwork.org/documents/view.pl?s=1;ss=11;t=:f_id=276;lang=es
16. Thomas, Philip y Pruitt, Bettye (2008). *Diálogo Democrático, un Manual para Practicantes*, Guatemala, PNUD-OEA-CIDA-IDEA. Págs. 20-33.
17. Para más detalle ver PNUD (2004). *Evaluando el Diálogo Argentino.4. Estudio de caso*. Disponible en <http://www.democraticdialoguenetwork.org>
18. Para más detalle ver PNUD (2011c) “No lo habíamos imaginado así, una historia de diálogo, conflicto y pacificación en Bolivia” Área de Prevención de Crisis y Recuperación. Centro Regional PNUD para América Latina. Panamá. Disponible en http://www.democraticdialoguenetwork.org/documents/view.pl?s=1;ss=5;t=:f_id=301
19. Esta propuesta de ley que había sido consensuada por representantes indígenas y diputados dentro de una subcomisión en la Asamblea Nacional durante el 2011 reconocía y protegía los derechos indígenas sobre el manejo de sus recursos naturales.
20. En palabras de John Paul Lederach “El cambio social necesita plataformas dinámicas, adaptables, que respondan al carácter de los entornos donde deben vivir, pero los procesos adaptativos sin propósito originan un caos sin dirección o forma final. El reto del cambio social es éste: ¿cómo creamos plataformas inteligentemente flexibles y estructuras de proceso con propósito y constante capacidad de adaptación?” en Lederach, John Paul (2008). *El arte y el alma de construir la paz*, Editorial Norma, Bogotá, pág. 200.

21. Disponible en <http://democraticdialoguenetwork.org>
22. Ver “Historia de aprendizaje: Visión Guatemala 1998-2000: Construyendo puentes de confianza”, disponible en <http://www.democraticdialoguenetwork.org>
23. Da Motta Veiga, P.; Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Documento Cepal. Naciones Unidas. Chile, p.6.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Betancur, Belisario et al. (1993). *De la Locura a la Esperanza: la Guerra de los Doce Años en El Salvador: Reporte de la Comisión de la Verdad para El Salvador*, Editorial Universitaria, Universidad de El Salvador, San Salvador.
- Bohm, David (1996). *On Dialogue*, Routledge, Londres.
- Calderón, F. (2011) (Coordinador). *Las Protestas Sociales en América Latina. Informe sobre Conflictos Sociales en América Latina*. PNUD-Fundación UNIR Bolivia, Bolivia.
- Churruca, Cristina (2008). “A Modo de Conclusión: Conflictos y Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina”, en, Salamanca, Manuel Ernesto (Coord.) (2008). *Las Prácticas de Resolución de Conflictos en América Latina*, Universidad de Deusto, Bilbao.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (2003). *Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final*, CVR, Lima.
- Da Motta Veiga, P.; Rios, S. (2007). *O Regionalismo Pós-liberal, na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas*, Documento Cepal. Naciones Unidas.
- Díez Pinto, Elena (2005). *Hacia la Construcción de una Tipología de Conflicto*, PNUD, sin publicar.
- Doring, M.; Dalponte, B.; Hoffay, M. (2010). "América del Sur frente al Acuerdo Militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en Acción" en *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, CEGRE/CEHSEU/IEEI/CRIES, no 8.

- Lederach, John Paul. (2008). *El Arte y el Alma de Construir la Paz*, Editorial Norma, Bogotá.
- PNUD (2011a). *Hacia una Centroamérica más Segura*, PNUD, Ciudad de Guatemala.
- PNUD (2011b). *Evaluando el Diálogo Binacional Colombia-Ecuador 2007-2009*, PNUD, Panamá.
- PNUD (2011c). *No lo Habíamos Imaginado Así, una Historia de Diálogo, Conflicto y Pacificación en Bolivia, Área de Prevención de Crisis y Recuperación*. Centro Regional PNUD para América Latina, Clayton, Panamá.
- PNUD (2009). *Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note*, Nueva York.
- PNUD (2004). *Democracia y Diálogos: Desafíos para la Democracia del Siglo XXI*. PNUD, Guatemala.
- Rojas, César, (2008). *La Polarización Irrumpe en Escena. Conferencia magistral dictada en el marco del IV Congreso Mundial de Mediación*, Bolivia, Noviembre 2008.
- Saunders, Hal (1999). *A Public Peace Process: Sustained Dialogue to Transform Racial and Ethnic Conflicts*, Nueva York: Palgrave.
- Serbin, Andrés (Coord.) (2011). *De la ONU al ALBA: Prevención de Conflictos y Espacios de Participación Ciudadana*, Icaria Editorial, Buenos Aires.
- Serbin, Andrés (Coord.) (2007). *Paz, Conflicto y Sociedad Civil en América Latina y el Caribe*, Icaria Editorial, Buenos Aires.
- Stewart, Frances (2002). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*, Working Paper No. 16, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Thomas, Philip, y Pruitt, Bettye (2008). *Diálogo Democrático, un Manual para Practicantes*, PNUD-OEA-CIDA-IDEA, Guatemala.

RESUMEN

Diálogos estructurados y nueva conflictividad. La experiencia del PNUD en la prevención y transformación de conflictos

El artículo analiza el perfil de la nueva conflictividad social en América Latina y sus rasgos más salientes. En segundo lugar hace un breve repaso del andamiaje conceptual desarrollado por Naciones Unidas para la prevención, resolución y transformación de conflictos con especial énfasis en el rol que han jugado los procesos de diálogo multi-actor estructurados, orientados a la construcción de consensos de largo plazo.

En este sentido se repasan las diversas acepciones y definiciones del término “diálogo” y en particular la noción de “diálogo democrático” desarrollada en el seno del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por último, el artículo ofrece una categorización posible de los diálogos en función del objetivo que persiguen y ofrece tres casos de estudio para cada una de las tipologías presentadas.

ABSTRACT

UNDP Experience in Conflict Prevention and Transformation

This article analyzes the profile of new social conflict in Latin America and its main features. Secondly, a brief assessment is made of the conceptual framework developed by the United Nations for conflict prevention, resolution and transformation, and special emphasis is placed on the role of structured multi-actor dialogue processes aimed at building long-term consensus.

In this sense, a study is made of the different meanings and definitions of the term “dialogue” and, particularly, “democratic dialogue” developed within the framework of the United Nations Development Program (UNDP). Lastly, the article suggests a possible dialogue classification scheme based on the objective pursued and it provides three case studies for each identified type.

SUMMARIO

Diálogos estruturados e nova conflictividade: A experiência do PNUD na prevenção e transformação de conflitos

Este artigo analisa o perfil da nova conflictividade social na América Latina e suas características mais relevantes. Em segundo lugar, faz um breve repasse no corpo conceitual desenvolvido pelas Nações Unidas para a prevenção, resolução e transformação de conflitos, com especial ênfase no papel que desempenharam os processos estruturados de diálogo entre múltiplos atores orientados para a construção de consensos de longo prazo.

Neste sentido, analisa as diversas acepções e definições do termo “diálogo”, em particular a noção de “diálogo democrático” desenvolvida no seio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por último, o artigo oferece uma categorização possível dos diálogos em função do objetivo em questão, além de três casos de estudo para cada uma das tipologias apresentadas



Prevención de conflictos en América Latina: La experiencia de CRIES, 10 años después

Ana Bourse

“Only when it is too late do we value prevention”

Kofi Annan – Secretario General de las Naciones Unidas¹

Introducción

Una aproximación global

Una década ha transcurrido desde los comienzos del tercer milenio y, a pesar del legado de sufrimiento que las guerras de siglos pasados le han dejado a la humanidad, la violencia continúa siendo un método habitual, sino el más habitual, para abordar los conflictos.

De acuerdo con estudios desarrollados por el *Center for Systemic Peace* (CSP), el fin de la Guerra Fría marcó el comienzo de una tendencia global descendente en relación a los conflictos armados, tanto de carácter interestatal como intraestatales². Este análisis coincide con los estudios realizados por el *Institute for Economics and Peace*, que desde el año 2007 elabora un índice global de paz (*Global Peace Index*) para analizar la situación de 158 países del mundo.

Sin embargo, esto no significa que nuestras sociedades, sean más pacíficas. A pesar de que las tendencias globales muestran datos alentadores, anualmente un análisis pormenorizado de las regiones, arroja resultados cambiantes, según el deterioro o la mejoría en aspectos claves de la conflictividad. De acuerdo con los hallazgos del *Global Peace Index 2012*, se han registrado indicadores positivos y estables en la mayoría de las regiones del globo, salvo para el caso de Oriente Medio y el Norte de África, debido a las revueltas de la “Primavera Árabe” y la actual situación en Siria. Esto ha sucedido luego de tres años consecutivos de proyecciones que indicaban la degradación de la situación general en el mundo, no como producto de los enfrentamientos entre naciones, sino por violencia desatada al interior de las mismas³.

En conclusión, el conflicto armado organizado y regulado, si bien aún existe, ha mutado hacia nuevas formas de violencia en el sistema internacional. En este sentido, la naturaleza de los conflictos a nivel global ha ido desplazándose de los tradicionales enfrentamientos entre Estados, hacia tensiones de origen interno, y conflictos de carácter interméstico, dado el accionar transnacional de las redes de crimen organizado, el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas, armas pequeñas y ligeras, y la trata de personas. Estos desafíos fuerzan a los Estados a buscar anclaje para sus políticas tanto en el principio del *self-rule* como del *shared-rule*⁴, con el fin de asegurar la gobernabilidad a distintos niveles.

El derecho internacional, por su parte, ha pretendido acompañar estos cambios, abordando el dilema que se plantea entre el respeto a la soberanía estatal y la no intervención, y la adopción de nuevos principios como la Responsabilidad de Proteger⁵. Esta re-conceptualización implica, con sus riesgos y sus beneficios, la injerencia de la comunidad internacional en crisis internas de carácter humanitario⁶. A pesar

de esta evolución, la brecha entre las normas y su implementación permanece abierta.

Por último, así como han proliferado los actores en los conflictos, influyendo sobre las dinámicas y la complejidad de los mismos, se requiere asimismo de la concurrencia y colaboración entre una diversidad de agentes para posibilitar su prevención, transformación y eventual resolución. Si bien los Estados constituyen una pieza fundamental dado que son capaces, por medio de sus decisiones y políticas públicas, de modificar las condiciones estructurales que favorecen la conflictividad, necesitan de la contribución de otros actores para hacer frente a los desafíos que se presentan en la actualidad. En este sentido, la sociedad civil tiene un aporte importante que realizar, y demostrar el valor agregado de su participación.

En resumen, la agenda internacional incluye un conjunto de temas y problemas para los que urgen políticas innovadoras. Entre los desafíos más sobresalientes, por sus implicancias a mediano y largo plazo, se encuentra la prevención de conflictos y la construcción de la paz, entendida esta última como un bien público global. Una cultura preventiva, implica un cambio de paradigma tanto en lo que se refiere al momento en que debe actuarse frente a los indicadores de que un conflicto violento podría emerger o agravarse, como en relación a la necesidad de trabajo mancomunado de una multiplicidad de actores, reconociendo el fin del enfoque Estado-céntrico para abordar temas de paz, conflicto y seguridad.

América Latina y la profecía que no se auto-cumple

En el caso de América Latina, el panorama en el año 2000 era prometededor. Los conflictos armados que marcaron a Centroamérica en los 80 habían llegado a su fin, así como los gobiernos *de facto* en América del Sur. Las democracias avanzaban en su proceso de consolidación, y, más allá de algunos conflictos fronterizos no resueltos, la región era considerada como una de las más pacíficas del mundo⁷.

Sin embargo, a lo largo de la década siguiente, y en concordancia con las tendencias globales, los enfrentamientos han proliferado dentro

de los Estados por reformas pendientes desde la recuperación de la democracia. Los gobiernos aún no logran asegurar la gobernabilidad ni fortalecer su institucionalidad, y son alarmantes los niveles de desigualdad, resultado en parte de las políticas neoliberales que dejaron un gran desequilibrio socioeconómico, y por otro lado, debido a una historia signada por la exclusión social, política, económica, cultural y étnica. A estas tensiones de carácter estructural, se debe agregar la falta de control en algunos Estados de parte de su territorio, la porosidad de las fronteras y la inseguridad asociada al tráfico ilegal de sustancias prohibidas, armas pequeñas y ligeras, la trata de personas, y el crimen organizado.

Lo mencionado anteriormente, da cuenta de un nuevo escenario, con ingredientes antiguos y otros nuevos, que contribuyen a la aparición de un nuevo mapa de actores, dinámicas y situaciones críticas que representan el caldo de cultivo para la escalada o eclosión de conflictos de carácter violento.

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), nació en 1982 en Nicaragua, en el contexto de los conflictos armados y guerras civiles que caracterizaron a América Central. Desde entonces, ha sostenido su compromiso con actores locales, organizaciones de base, fundaciones, centros de investigación e instituciones académicas, para cumplir con su vocación de trabajar, con un enfoque regional, en el fortalecimiento institucional y la participación de la sociedad civil en temas de paz, conflicto y seguridad. Esto le ha dado una sólida reputación tanto subregional, como regional y global.

En el año 2001, por mandato del Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC)⁸, CRIES lideró un proyecto sobre mapeo de conflictos en América Latina y el Caribe cuyos resultados preliminares fueron publicados en el *journal* académico *Pensamiento Propio*, número 14⁹ y 17¹⁰, así como en la revista electrónica *Futuros*¹¹ del FDC.

Lo anterior, combinado con una experiencia de 20 años en investigación, el trabajo conjunto con otras redes de la sociedad civil, y la capacidad institucional para facilitar programas regionales, permitieron que CRIES asumiera con éxito la coordinación, en el año 2002, de un programa sobre “El rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados y/o violentos en América Latina y el Caribe”.

Desde sus inicios, esta iniciativa revistió el doble carácter de regional y global. Es por ello que ha estado vinculada a nivel internacional con el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*¹², una red que recoge experiencias, genera nuevos conocimientos y desarrolla buenas prácticas en 15 regiones del planeta, sobre la base de una agenda de acción común, que a su vez respeta las características diferenciales de cada una ellas.

El programa en América Latina y el Caribe ha encontrado desafíos y oportunidades para instalar el tema de la prevención de conflictos y la construcción de la paz en la agenda regional. Finalmente, ello se ha logrado a partir del desenvolvimiento de estrategias de incidencia, *networking*, concientización, consulta con otras redes y organizaciones de la sociedad civil, académicos, gobiernos, organismos intergubernamentales regionales y subregionales. Desde su concepción, esta iniciativa ha tenido como meta reunir a actores de distinta naturaleza en una plataforma, con un doble propósito. Por un lado, trabajar mancomunadamente, en el diseño de acciones complementarias tendientes a evitar la emergencia, re-emergencia o propagación de estallidos de violencia; y por otro lado, fortalecer los factores y estructuras que conduzcan a lo que Johan Galtung define como la “paz positiva”¹³, que no implica otra cosa que favorecer los cambios que hagan posible sociedades más equitativas, justas, donde se respeten los derechos humanos en su integralidad, y los conflictos puedan resolverse por medios no-violentos.

A diez años de esfuerzos sostenidos en este campo nuevo para la región, los logros recompensan el empeño invertido. Pero es necesario no perder el ejercicio de reflexionar constantemente sobre lo aprendido para mejorar las posibilidades de la iniciativa frente a los desafíos presentes y futuros.

Prevención de conflictos: De la utopía a la realidad

En el año 2001, luego de numerosas declaraciones, informes y resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, sus Secretarios Generales y el Consejo de Seguridad¹⁴, en las cuales se resaltaba la importancia de un enfoque preventivo, orientado a evitar los altos costos materiales y humanos de los conflictos armados, el entonces Secretario

General Kofi Annan, dio a conocer su Informe sobre Prevención de Conflictos Armados¹⁵. Tras afirmar que la prevención de conflictos sería la piedra angular de la seguridad colectiva en el nuevo siglo, exhortó a la comunidad internacional a tomar medidas concretas para la creación y coordinación de mecanismos que cristalizaran el anhelo de resolver las tensiones lo más tempranamente posible, antes de convertirse en una amenaza a la paz. Si bien los esfuerzos anteriores constituyeron una fuente relevante para profundizar el desarrollo conceptual y operacional, la realidad evidenciaba que los mecanismos pacíficos al alcance de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para evitar la emergencia o profundización de la violencia armada se habrían utilizado poco y demasiado tarde en el pasado. Asimismo, Annan, hizo referencia a una falta de coordinación entre las agencias del sistema y sus departamentos, y entre éstos y otros agentes claves, que debía ser superada. Por lo tanto, entre otras recomendaciones, el Secretario General invitó a mejorar las interacciones entre los distintos actores, e hizo un llamado a discutir el papel que cumplen las organizaciones y redes de la sociedad civil en la prevención de conflictos, reconocidos como indiscutidos actores en la arena internacional.

Este llamado de Kofi Annan abrió una ventana de oportunidad para la conformación a nivel global de una red de organizaciones con experiencia en temas de paz, conflicto y seguridad que definiera el rol que podrían desempeñar y las capacidades que podrían aportar para el despliegue de estrategias conjuntas. El *European Centre for Conflict Prevention (ECCP)*, con sede en La Haya, aceptó el desafío, y lideró el proceso de identificación de socios con probada experiencia en 15 regiones del mundo¹⁶, que se convertirían en los “iniciadores regionales” del incipiente *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*.

Esta alianza internacional tenía como objetivo elaborar una Agenda de Acción Global, con recomendaciones desde la perspectiva de la sociedad civil, que condujeran a una mayor y más efectiva colaboración entre ésta y las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, y los Estados, con el propósito de promover un cambio de paradigma - de la reacción a la prevención. Una vez finalizado el proceso de elaboración de dicho documento, sería presentado en las Naciones Unidas, en respuesta al reto planteado por el Secretario General.

Es importante mencionar que la singularidad del proceso de elaboración de la Agenda de Acción Global se debió a que no sería el compendio de sugerencias de expertos de distintas nacionalidades, que pudieran recogerse en una serie de reuniones alrededor del mundo, sino el producto presentado por los iniciadores regionales, en base a amplios e inclusivos procesos de consulta con organizaciones de base, representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, académicos, funcionarios de organismos inter-gubernamentales y de gobiernos. Esto implicó una verdadera horizontalidad, cuyo resultado fue un documento final donde se reflejaron las prioridades globales, integrando y respetando las diferencias de cada región.

En América Latina y el Caribe, se convocó a CRIES como iniciadora regional, por su trayectoria tanto de relacionamiento con la sociedad civil, su capacidad de interlocución con organismos intergubernamentales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y otros; y su vocación por la investigación y la acción en temas de paz, seguridad, defensa y gobernabilidad democrática.

En el marco de un territorio vasto desde lo geográfico, con una rica diversidad étnica, cultural y política, donde la temática de la prevención de conflictos armados y/o violentos no era prioritaria, y su conceptualización, basada en los aportes de las Naciones Unidas era mirada con suspicacia, los retos eran múltiples y variados en su naturaleza.

Por lo tanto, se puso en marcha un programa multidimensional sobre “El Rol de la Sociedad Civil en la Prevención de Conflictos Armados y/o Violentos en América Latina y el Caribe”, que abarcó no sólo una etapa de consulta para alcanzar una documento que integraría la Agenda de Acción Global del GPPAC, sino también actuaciones en otras áreas prioritarias: *networking*, investigación y producción de conocimiento; concientización; incidencia y capacitación. El trabajo en cada una de ellas ha contribuido a un desarrollo integral del programa y se han reforzado mutuamente a lo largo de su evolución.

La primera etapa del proceso que se inició en el año 2003, culminó con la publicación un año más tarde del Plan de Acción Regional¹⁷, que reunía recomendaciones orientadas a tres actores claves: las organizaciones y redes de la sociedad civil latinoamericana y caribeña;

los gobiernos; y las organizaciones intergubernamentales y sus agencias. Más de trescientos expertos y miembros de organizaciones de base, funcionarios de agencias de Naciones Unidas y de la OEA participaron con sus aportes, experiencias de campo, buenas prácticas, puntos de vista, y lecciones aprendidas en el ámbito de la seguridad, los derechos humanos, el medioambiente, y la gobernabilidad democrática. A partir de una serie de talleres subregionales y regionales, se desarrolló primero una etapa de discusión y recolección de ideas preliminares, que luego fueron depurándose en encuentros posteriores.

La agenda consensuada, hacía hincapié en algunas cuestiones claves para avanzar en el trabajo concreto de prevención de conflictos en América Latina y el Caribe, entre las cuales cabe mencionar algunas que se convirtieron en la piedra angular de las fases posteriores, y que se detallan a continuación.

Primero, en relación a la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la prevención de conflictos armados, se proponía constituir una red regional, cuyas funciones principales serían, entre otras: 1) fortalecer alianzas estratégicas con otros actores; 2) difundir información sobre el papel que pueden y deben cumplir los actores sociales en la prevención de conflictos armados; 3) estimular programas de capacitación sobre una cultura de paz; y 4) propiciar el intercambio de experiencias sobre prevención, manejo y resolución de conflictos violentos.

Segundo, se planteó la creación de un sistema de alerta temprana. Este estaría basado en un Observatorio Regional para Prevención de Conflictos Armados y/o Violentos, desde donde: a) se realizaría un monitoreo de situaciones de crisis; b) se profundizarían investigaciones para alcanzar una mejor comprensión de la conflictividad regional, sin descuidar las dinámicas específicas a distintos niveles; c) se difundirían diagnósticos y propuestas alternativas de acciones multisectoriales para abordar las causas profundas y aceleradores que incrementan las posibilidades de conflictos violentos. Adicionalmente, el Observatorio contaría con un componente de entrenamiento, para fortalecer las capacidades de la sociedad civil en prevención, resolución de conflictos y consolidación de la paz.

Tercero, abogar por la creación o institucionalización de mecanismos que permitieran y ampliaran la participación proactiva de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas globales, regionales y en el ámbito nacional para el desarrollo de una cultura de paz y de un enfoque preventivo, en relación a temas de defensa, seguridad, desarrollo, derechos humanos y medioambiente.

En base a estas recomendaciones, diez años más tarde, es posible analizar cuán lejos se ha llegado en su cristalización.

Experiencias y lecciones aprendidas

En primer lugar, y paralelamente al proceso de convertir en realidad las recomendaciones del Plan de Acción Regional, un desafío ambicioso y permanente ha sido la necesidad de instalar a la prevención de conflictos como uno de los temas prioritarios de la agenda regional, tanto de la sociedad civil como de los organismos intergubernamentales. El trasfondo de este impulso se vincula al rápido deterioro de las condiciones sociales, político-institucionales, económicas, y medioambientales en nuestras sociedades, que llevan la aparición de episodios de violencia asociados a factores tanto internos como transnacionales.

Esto se ha logrado en mayor medida, asociado generalmente a otros temas importantes de la realidad latinoamericana, tales como derechos humanos, desarrollo, regionalismo, seguridad, defensa, medioambiente, explotación de recursos naturales, promoción del diálogo y la diplomacia ciudadana. Para poder lograr este objetivo, ha sido necesario el desarrollo de un andamiaje teórico alrededor de las nociones de paz, conflicto armado y violento en América Latina y el Caribe, y qué se entiende por prevención. Este anclaje regional, que incorporó un saber y un sabor propios a las concepciones desarrolladas por las Naciones Unidas, y centros de investigación de los países desarrollados, ha sido un valor agregado en el proceso de *mainstreaming* del tema y al desarrollo de este campo.

En segundo lugar, en seguimiento a la primera recomendación mencionada, se consolidó en el año 2005, como resultado del proceso de

consulta y *networking*, la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz (PLACPaz).

La estrategia de *networking* atravesó distintos momentos, partiendo de la necesidad de identificar un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil que serían invitadas a integrarse en un proceso interactivo y deliberativo regional. Una vez convocadas, se llevaron a cabo talleres en las cuatro subregiones en las que fue dividida la iniciativa: Centroamérica, Caribe, Región Andina y el Cono Sur. Esta división, si bien obedeció a cuestiones prácticas, fue pensada también para recoger la riqueza de las dinámicas y la idiosincrasia propias que cada una de las subregiones pudiera aportar al diagnóstico del estado de América Latina y el Caribe en términos de los conflictos. El compromiso de las organizaciones con el proceso decantó en la consolidación de una plataforma que hasta la actualidad ha continuado activa y en permanente aprendizaje y crecimiento.

CRIES, en tanto promotora de la red, tiene a su cargo la Secretaría Regional de la misma, y a lo largo de estos años ha ejercido su mandato en estrecha coordinación con el Comité Regional, constituido por un grupo de quince representantes de redes y OSC, académicos y expertos de distintos países de la región, junto con miembros de la Secretaría Regional, que son a su vez oficiales de enlace ante el GPPAC. Anualmente, el Comité Regional de PLACPaz se reúne para realizar una evaluación, establecer lineamientos estratégicos y sentar las bases de las iniciativas que se desarrollarán durante el transcurso de los siguientes meses. PLACPaz es una red democrática y ha establecido para sí misma una modalidad de red autogestionaria, flexible, y descentralizada, a pesar de requerir crecientes niveles de coordinación a medida que se fortalece su presencia regional y se complejizan sus esfuerzos. Por otro lado, la red aspira a mantener un carácter pluralista, una metodología participativa e inclusiva (que son el sello del trabajo de CRIES en todos sus proyectos), así como un balance subregional, étnico, de género y etario.

A lo largo de los siete años de existencia de la Plataforma, su misión de empoderar a la sociedad civil latinoamericana y caribeña para desplegar iniciativas que contribuyan a transformar las causas profundas que originan los conflictos armados y/o violentos, como también a evitar su escalada o rebrote, con miras a lograr sociedades

más justas y pacíficas, se ha mantenido intacta. Lo que han variado son las estrategias mediante las cuales se ha buscado profundizar su trabajo, y las prioridades en cada etapa, de manera que se generen mayores sinergias y alcances.

La aclaración anterior es válida como introducción para el abordaje de la siguiente recomendación extraída de la Agenda de Acción Regional, que remite a la creación de un mecanismo de alerta temprana, basado en un Observatorio Regional de la Conflictividad. A partir de esta propuesta, un grupo de expertos diseñó un modelo preliminar de sistema de alerta temprana, que se proponía reunir las buenas prácticas y superar algunas de las limitaciones de iniciativas similares. La presentación de diversos aportes desató un profundo debate al interior de la red, en el cual se evaluaron los aspectos positivos y las debilidades de poner en marcha una empresa de tamaño envergadura. La discusión, si bien tenía un tinte eminentemente regional, se complementó con la experiencia recogida en el GPPAC, en el seno del grupo de trabajo sobre Alerta y Respuesta Temprana (*EWER Working Group*), en el cual participaban varios de los representantes latinoamericanos. La conclusión de dicho proceso, dio un importante viraje en la perspectiva que había adquirido el tema, priorizando la opción de instalar en el centro de los esfuerzos de PLACPaz las “acciones preventivas”.

La nueva prioridad en las dimensiones de trabajo tuvo como objetivo central aprovechar las capacidades analíticas de los investigadores, expertos y académicos miembros de la red, y evitar duplicar esfuerzos con organizaciones dedicadas a alerta temprana. Esto permitiría hacer una labor más eficiente, sin necesidad de invertir grandes recursos financieros para establecer y darle sostenibilidad a una estructura que debería contar no sólo con personal especializado, sino con una extensa red de contactos en el terreno, recolectando información a distintos niveles (desde las comunidades hasta el nivel regional según el tipo y escenario de conflicto que se abordase).

A su vez, se resolvía una de las dificultades mayores planteadas durante el debate, en torno a cómo se percibía la recolección de datos en el campo y la transferencia de la información a otros actores. Existían ciertos temores de que se utilizara el sistema como un instrumento de inteligencia por parte de gobiernos, en lugar de ser una herramienta desarrollada por y para la sociedad civil.

Por otra parte, el esfuerzo de este mecanismo no resolvía la brecha entre lograr acercar las señales de alarma a los distintos actores con capacidad para actuar, y movilizar la voluntad política para que se desarrollen a tiempo respuestas adecuadas para que la prevención tenga lugar.

Independientemente de la decisión de hacer a un lado el proyecto de construcción del sistema de alerta temprana, el componente de investigación y la producción de nuevo conocimiento en torno a los conceptos y a la conflictividad, continuó fortaleciéndose. Se integraron los estudios sobre Centroamérica, la Cuenca del Caribe, la Región Andina y el Cono Sur en un marco conceptual compartido, que respetando la visión holística y regional del programa, incorporó tanto las especificidades de las dinámicas de conflictos en cada una de las subregiones, como también las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil. Una serie de documentos y libros recogen los resultados de estos avances en materia de investigación teórica y práctica¹⁸.

En conclusión, sin la necesidad de una costosa estructura, y de un complejo sistema informático, las funciones pensadas originariamente para el Observatorio, se llevan a cabo en la actualidad, a través de los análisis de coyuntura para casos concretos sobre los cuales CRIES y PLACPaz pretenden movilizar a otros actores claves para la acción. Los diagnósticos, como en los casos de Centroamérica (con foco en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); Paraguay; y Venezuela, para mencionar algunos, han sido el producto del trabajo conjunto de especialistas y miembros de organizaciones sociales. Esto es particularmente interesante, ya que combinan la óptica del terreno con el enfoque de académicos. De esta manera se construye una visión compartida de la conflictividad, y permite el diseño de estrategias viables para los distintos actores involucrados. El resultado esperado de tender el puente entre la teoría y la práctica desde un inicio del proceso de diagnóstico, tiene como único propósito mejorar las oportunidades de generar intervenciones multisectoriales más efectivas y coordinadas.

Un punto clave, se refiere a la interacción entre las OSC y los organismos intergubernamentales en materia de prevención de conflictos. Si bien la importancia del rol que los actores no gubernamentales pueden desempeñar como agentes de cambio ya no se somete a discusión, en la práctica aún no se ha visto reflejado en la interlocución y los espacios de trabajo con agentes de naturaleza gubernamental.

Desde un principio, la iniciativa en América Latina y el Caribe ha tenido un enfoque que privilegia la colaboración entre actores claves, como condición necesaria, aunque no suficiente, para desempeñar un trabajo eficiente y efectivo en materia de prevención de conflictos y violencia. Es por esta razón, que a lo largo de estos años la incidencia ha tenido un lugar preponderante. El objetivo siempre se ha orientado a movilizar la voluntad política, un ingrediente crucial para contribuir a un impacto profundo en la construcción de una paz sostenible.

En la experiencia de CRIES, si bien el contacto y la interlocución entre PLACPaz y algunas de las organizaciones regionales y subregionales ha ido creciendo, los resultados aún se encuentran por debajo del umbral de lo esperado. A pesar de que funcionarios de alto nivel han participado en reuniones a lo largo del proceso, han hecho contribuciones valiosas en los diálogos con PLACPaz, y han expresado el interés de afianzar los vínculos con las OSC, no se han abierto espacios o institucionalizado mecanismos para una interlocución permanente en relación a la construcción de paz y la prevención de conflictos. Esto impide el desarrollo de una agenda común, con roles diferenciados y complementarios que trasciendan la consulta ad hoc y la implementación de proyectos y acciones en los cuales las OSC no han tenido voz ni participación desde su génesis.

Un caso ilustrativo de lo anterior es el proceso de incidencia con la OEA. CRIES posee status consultivo reconocido por dicho organismo desde 1999, y ha participado activamente de reuniones de diálogo con la sociedad civil, en foros preparatorios para las Cumbres de las Américas y las Asambleas Generales, y en los espacios abiertos a la interlocución con actores sociales sobre los temas de interés de la agenda hemisférica y de la red. En el año 2002, CRIES comenzó a introducir en sus intervenciones el tema de la prevención de conflictos y la construcción de la paz, logrando en el 2003, durante la Conferencia Especial Regional sobre Seguridad Hemisférica celebrada en México D.F., que se incorporase la temática en el documento final. Asimismo, promovió la apertura de una oficina de enlace entre la Comisión Hemisférica de Seguridad Regional y las redes y organizaciones de la sociedad civil, para implementar un programa de construcción de paz y prevención de conflictos¹⁹.

Adicionalmente al impulso dado al tema en los foros regionales, funcionarios del organismo fueron convocados para participar en los

talleres regionales del programa coordinado por CRIES, con el fin de explorar vías de colaboración en base al trabajo que la OEA desarrolla en materia de seguridad, prevención y resolución de conflictos, y a los esfuerzos que PLACPaz despliega en ese mismo sentido.

Con motivo de la realización de la reunión anual del International *Steering Group* del GPPAC en Buenos Aires, CRIES organizó un panel de alto nivel en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) con el propósito de conocer y debatir sobre distintos enfoques sobre cómo se previenen los conflictos armados y/o violentos, desde el trabajo de la ONU, la OEA y la sociedad civil global y regional. La intervención del Secretario General Adjunto de la OEA fue especialmente relevante, en el sentido de que destacó el contexto en aquél momento como propicio para discutir el tema, dada la crisis que se había producido entre Colombia, Ecuador y Venezuela, asociado con una experiencia exitosa de su organización en evitar la escalada de las tensiones. Asimismo, la OEA estaba atravesando un proceso de reorientación de sus prioridades y de sus áreas estratégicas, lo cual abría una ventana de oportunidades para avanzar en la apertura de espacios de interlocución y colaboración con la sociedad civil más efectivos en materia de prevención y resolución de conflictos. Incluso, el Secretario General Adjunto propuso la realización de una Conferencia Global con la participación de otras organizaciones regionales y organizaciones de la sociedad civil para comparar buenas prácticas y experiencias. La OEA se comprometió a realizar el encuentro, que estaría organizado conjuntamente con CRIES y el GPPAC.

La Conferencia global con organizaciones intergubernamentales se llevó finalmente a cabo en la ciudad de Madrid en el 2011. Luego del intercambio previsto inicialmente, se elaboró un documento final en el cual se dejó constancia de los compromisos asumidos, con el fin de darles seguimiento. Entre éstos, se encontraba la renovada intención de la OEA de crear una oficina de enlace con la sociedad civil para formular e implementar políticas y acciones comunes en el terreno de la prevención de violencia y conflictos armados en América Latina y el Caribe.

Previo a dicha reunión global, en noviembre de 2009, CRIES co-patrocinó con la OEA la XXI mesa redonda “*Regional Peace, Development and Security: the Role of Regional Organizations and Civil Society*”

con la participación de expertos regionales y representantes de otras organizaciones subregionales, que tuvo lugar en la sede del organismo en Washington D.C. En las palabras finales, el Secretario Adjunto de la OEA hizo un llamado a los participantes a buscar maneras de trabajar en conjunto y a crear mecanismos para la cooperación al interior de las sociedades y entre las subregiones que involucren a la sociedad civil, para poder abordar tensiones, que en lugar de desembocar en episodios de violencia armada, se puedan encauzar por medio de soluciones pacíficas²⁰.

Los párrafos anteriores demuestran los esfuerzos de CRIES en materia de incidencia, y la buena voluntad por parte de la OEA de encontrar una base común para hacer efectiva la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, el organismo hemisférico es una institución compleja, dependiente de los intereses de los Estados que la componen, con dinámicas propias y con una agenda multitemática que merma, en ocasiones, su capacidad de cristalización de los compromisos asumidos.

Los retos de profundizar los vínculos con las organizaciones regionales intergubernamentales aún existen, pero dado que el aprendizaje en la red es un proceso permanente, se ha producido un cambio en las estrategias, que en la nueva fase que comenzó en el 2012, colocan la atención de la incidencia en el trabajo con gobiernos específicos, que se han mostrado receptivos al acumulado de experiencia que CRIES tiene como resultado del proceso en la región.

Siete años han transcurrido desde el lanzamiento del Plan de Acción Regional y la presentación de la Agenda de Acción Global, en la conferencia *“From Reaction to Prevention: Civil Society Forging Partnerships to Prevent Violent Conflict and Build Peace”*, organizada por el GPPAC en la sede de Nueva York de la ONU, en julio de 2005²¹.

El vigor de los intentos por empoderar a las organizaciones de la sociedad civil en prevención de conflictos a nivel global como en América Latina y el Caribe, no ha cesado. Por el contrario, y pese a una serie de limitaciones y obstáculos, se han redoblado esfuerzos en torno a la “acción preventiva”, por medio de iniciativas tanto de capacitación, como de aplicación en casos concretos de la llamada “diplomacia ciudadana”.

En relación a la dimensión de fortalecimiento de capacidades, desde el año 2007, se han organizado talleres de entrenamiento teórico-prácticos para los miembros de PLACPaz, en distintas ciudades de la región, con el fin de socializar herramientas de planificación, monitoreo y evaluación de proyectos de paz y prevención de conflictos, sobre la base del Mapeo de Alcances; de análisis de conflicto y construcción de escenarios futuros para acciones preventivas; y de transformación de conflictos y diplomacia ciudadana basados en metodologías compartidas por expertos invitados. De esta forma, se ha aspirado a entrenar profesionales que puedan aplicar los distintos instrumentos de manera integrada en el diseño, diagnóstico y la facilitación de procesos reales.

Esta línea de actuación se ha profundizado con la realización de cuatro talleres para funcionarios y representantes sindicales del gobierno de El Salvador, que tienen como meta fortalecer las capacidades de negociación y resolución de problemas del Ejecutivo. Esto contribuye a apuntalar los planes de modernización del Estado en el país centroamericano, y es potencialmente un ejemplo a replicarse en otros gobiernos de la región.

Adicionalmente, se han afianzado los vínculos de colaboración con la oficina regional en Panamá del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y esto ha llevado a la planificación y ejecución de actividades de capacitación conjunta sobre diálogo democrático y diplomacia ciudadana.

En cuanto a los casos reales en los que se han aplicado las herramientas de diálogo para la transformación de las relaciones entre Estados en conflicto, hay dos procesos importantes en marcha.

En primer lugar, desde el año 2009, CRIES impulsa y coordina una iniciativa de “diplomacia académica” entre expertos, ex-diplomáticos y ex-funcionarios de Cuba y los Estados Unidos, en conjunto con dos prestigiosas organizaciones como son la *American University* y la Universidad de La Habana. Los Talleres Académicos Cuba-Estados Unidos (T.A.C.E.) aspiraron inicialmente a construir relaciones de confianza mutua entre los representantes de los dos países, para explorar caminos alternativos en áreas de interés mutuo que condujeran a superar las tensiones que han caracterizado las relaciones bilaterales

en las últimas cinco décadas. Se ha estimulado a los representantes de ambos lados a tomar parte activa en la búsqueda de soluciones consensuadas a los obstáculos existentes entre sus gobiernos, mediante la implementación de técnicas y metodologías compartidas por el *Center for International Development and Conflict Management (CIDCM)* de la Universidad de Maryland, facilitadas por un equipo de CRIES, con la participación del Profesor Edy Kaufman. A lo largo de estos tres años de arduo trabajo en el marco del proceso T.A.C.E., se han atravesado distintas fases, que han culminado con la consolidación del grupo y la elaboración de un documento conjunto de recomendaciones sobre cinco áreas temáticas claves de la agenda bilateral: 1) Colaboración académica, científico técnica y cultural, 2) Libertad de viajar, 3) Comercio Internacional y Desarrollo, 4) Terrorismo y Seguridad, y 5) Mediomambiente.²² Si bien ya se han hecho algunas presentaciones preliminares del compendio de recomendaciones y conclusiones, el documento final será presentado formalmente ante funcionarios de los dos gobiernos y ante congresistas norteamericanos y expertos a partir del 2013, sobre la base de un Plan de Acción y Visibilidad delineado por el grupo, teniendo en cuenta las oportunidades en los contextos políticos de ambas naciones. Uno de los resultados más alentadores para la fase de incidencia que seguirá a la publicación de las recomendaciones, es la apropiación que ha habido por parte de los miembros del grupo TACE del proyecto. Esto se refleja en los compromisos asumidos, así como en la sugerencia de nuevos proyectos y actividades que se proponen realizar para reforzar el trabajo conjunto, darle difusión y diseminar los productos del mismo, con la finalidad de alcanzar el objetivo de mejoramiento de las relaciones entre los países vecinos.

En segundo lugar, podemos mencionar el diálogo por la paz entre Costa Rica y Nicaragua, por el conflicto fronterizo recurrente vinculado al Río San Juan²³. Esta iniciativa fue el resultado de la movilización de miembros de PLACPaz frente a la crisis entre los dos países a fines del 2010, en el marco de los esfuerzos de acción preventiva que realiza la Plataforma. Bajo la coordinación de la Universidad de Costa Rica, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) y el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas de Nicaragua, se organizaron dos talleres en la ciudad de Panamá, para identificar los aspectos claves del conflicto y generar una agenda de temas bilaterales que pudiera

contribuir a fortalecer las relaciones de cooperación entre los dos países y evitar la escalada de las tensiones por la frontera viva del curso del río.

Si bien se encuentran en diferentes momentos de su desarrollo, los dos procesos, tienen resonancia en el marco de las dinámicas regionales y subregionales respectivas. Asimismo, de ellos se pueden extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas, que son valiosas para el aprendizaje no sólo de CRIES y PLACPaz, sino como experiencias para compartir en la red global. Esto es especialmente relevante para el trabajo del grupo de Diálogo y Mediación del GPPAC, del que participan representantes de otras regiones que están llevando a cabo diálogo similares como el “Proceso de Estambul” entre Rusia y Georgia, por citar un ejemplo.

Conclusiones

Diez años de trabajo sostenido, tanto en América Latina como a nivel global han dejado una huella que invita a reflexionar sobre el trecho recorrido, el punto de partida, y en qué estadio se encuentra el proceso en la actualidad. Sin embargo, existe plena conciencia de que el presente no es el punto de llegada, debido a que la paz es un camino en permanente construcción, y no permite atajos, ni improvisaciones.

En dicho contexto, y dado que el proceso de avance de PLACPaz desde sus comienzos no ha sido lineal, pueden extraerse algunas conclusiones para compartir.

En primer lugar, el reto inicial para CRIES consistió en articular una plataforma regional sobre la base de la interacción entre organizaciones y redes de la sociedad civil que obedecían a una multiplicidad de mandatos (lobby e incidencia, movilización de la opinión pública, investigación, capacitación, etc.) sobre una diversidad de temas (resolución de conflictos, seguridad, derechos humanos, desarrollo, medioambiente, y otros), y que actuaban en distintos niveles, desde el comunitario hasta la arena internacional. Sin embargo, una vez consolidada la red, ha potenciado el acceso a espacios a los cuales muchas de las organizaciones no hubiesen podido acceder con voz propia. Asimismo, los encuentros y talleres han posibilitado la articulación de estrategias comunes sobre las

áreas prioritarias de trabajo, el aprendizaje y el intercambio de prácticas y enfoques que enriquecen la labor colectiva. A esto debe agregarse el conocimiento de nuevas herramientas que permiten, a partir de su adaptación a las condiciones locales y regionales, el desarrollo de marcos conceptuales comunes e instrumentos compartidos para cerrar la brecha entre la teoría y la acción.

En segundo lugar, se redobló el desafío al establecer un enfoque multilateral, que aspiraba a contar con los aportes de diferentes agentes para el desarrollo de un marco conjunto de colaboración, sobre la base de un entendimiento mutuo del significado de la prevención, como estrategia preeminente frente a la reacción. Si bien ha habido altibajos en dicha interacción, aún hay mucho camino por recorrer. En la actualidad es indiscutible la relevancia que han cobrado las OSC en materia de prevención y resolución de conflictos. Sin embargo, sin voluntad política, los resultados finales no pueden alcanzar los efectos deseados ni ser sostenibles en el mediano y largo plazo. Las alianzas estratégicas entre actores de distinta naturaleza, son multiplicadoras del impacto positivo que puede lograrse a través de acciones preventivas. Se aplica en estos casos el axioma gestáltico que enuncia que el todo es más que la suma de sus partes. Sin embargo, los tiempos y los protocolos de actuación que guían a los actores gubernamentales y a los no gubernamentales, muchas veces difieren y disminuyen las probabilidades de materializar metas compartidas.

En tercer lugar, la cuestión de la información es clave. Hoy en día, la tecnología facilita la recepción y el flujo de la misma, favoreciendo el trabajo de las redes. Sin embargo, hay que dedicar tiempo para pensar colectivamente cuáles son las fuentes y los criterios de selección que se tendrán en cuenta para los diagnósticos y el alerta temprana; cómo y a quiénes comunicar un mensaje coherente y convincente en el momento adecuado sobre la potencialidad de una emergencia o la escalada de un conflicto violento. Se corre el riesgo, por el manejo inadecuado y fuera de tiempo de la información, de caer en lo que en inglés se denomina “*under warning*”, y perder la oportunidad de anticipar una crisis en ciernes. O por el contrario, inundar a los responsables de la toma de decisiones con alarmas, y caer en la situación contraria, o “*over warning*”²⁴.

La contracara de este tema, es la poca atención que recibe la parte de las respuestas preventivas. El foco en el alerta ha impedido que se

tiendan los puentes necesarios para vincular los avisos con actuaciones efectivas. Es por este motivo que PLACPaz ha puesto en el centro de sus esfuerzos a la acción preventiva, con las demás dimensiones de la iniciativa colaborando para hacerla posible.

Por último, hay una tendencia a la duplicación de esfuerzos entre los actores, ya sea producto de la falta de conocimiento y articulación de agendas, o debido a la competencia por espacios y recursos. Sin embargo, no hay necesidad de reinventar el campo y comenzar de cero con cada proyecto. Existen buenas prácticas, experiencias positivas y otras negativas de otros que han aceptado el desafío de trabajar en prevención de conflictos desde hace tiempo alrededor del mundo, que es recomendable considerar. En este sentido han sido útiles los intercambios entre los miembros de PLACPaz, como del GPPAC a nivel global, ya que se ha podido aprovechar tanto para fortalecer líneas de acción, como impedir multiplicar esfuerzos, o embarcarse en quimeras.

Esforzarse por marcar la diferencia no siempre significa crear proyectos diferentes, sino optimizar con las capacidades e ideas de cada uno el alcance que pueda tener la sinergia de la colaboración.

Lo anterior, evidencia que prevenir conflictos y construir la paz es una tarea ardua, que requiere más que buenas intenciones, compromiso y coraje. Se necesitan también estrategias, metodologías y herramientas sólidas pero flexibles a la vez, que puedan adaptarse a la idiosincrasia de distintos contextos y momentos; claridad en los mensajes que desean transmitirse a los interlocutores claves; coordinación y comunicación entre los distintos actores, y recursos financieros que puedan hacer posible el trabajo integral.

En algunas oportunidades, las limitaciones han sido internas, principalmente porque PLACPaz es una red en constante aprendizaje en un campo nuevo y amplio. En otras, en cambio, los obstáculos han provenido de las dinámicas del entorno. Si bien unas y otros son fácilmente identificables, en la realidad de la práctica, se han combinado e interrelacionado convirtiendo el escenario en un ámbito mucho más complejo, y de difícil abordaje.

Contribuir a instalar una cultura de la prevención, y a la utilización de métodos pacíficos para resolver las tensiones de las transformaciones

sociales y políticas, sin impedir su natural avance, conlleva una gran responsabilidad. Es por esto que es necesaria la continua reflexión sobre las lecciones que nos permiten aprender a mejorar el trabajo interno de la Plataforma, la relación externa con otros actores, explorar alternativas de acción, evaluar sus riesgos y posibilidades, y continuar fortaleciendo capacidades para aportar a la realización de sociedades más justas, equitativas, prósperas, sustentables, y por sobre todo, pacíficas.

CRIES acepta este renovado desafío a futuro para profundizar las prácticas que han llevado a experiencias exitosas, aprender de las lecciones que han dejado algunos esfuerzos cuyos alcances no han sido los deseados y planificar estrategias y acciones realistas que contribuyan a realzar el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos y la construcción de la paz, sin olvidar que el impacto final debe responder a la convergencia de decisiones y acciones multisectoriales.

NOTAS

1. Palabras pronunciadas durante la presentación del Informe Final de la *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, New York, 5 de febrero de 1998 (AG/SM/6454).
2. Marshall, Monty G. and Benjamin R. Cole (2011) *Global Report 2011. Conflict, Governance and State Fragility*. Vienna, USA: Center for Systemic Peace.
3. Institute for Economics and Peace (2011) *Global Peace Index 2011*. Sydney: Institute for Economics and Peace.
4. Boeckelman, Keith (1996). "Federal Systems in the Global Economy: Research Issues" en *Publius: The Journal of Federalism*, vol.26, nro. 1: invierno.
5. Arredondo, Ricardo (2011). "La Responsabilidad de Proteger en América Latina: su aplicabilidad y desafíos" en *Documento CRIES 16*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES): pp. 7-22.

6. Serbin, Andrés y Gilberto Rodrigues (2011). “La importancia de la Responsabilidad de Proteger en América Latina y el Caribe: la prevención y el rol de la sociedad civil” en *Documento CRIES 16*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
7. Mares, David y Steven Bernstein (1998). “El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina”, en Jorge Domínguez (editor) *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Santiago de Chile: FLACSO/Inter-American Dialogue/Woodrow Wilson Center.
8. El Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC) se conformó luego de un profundo proceso de consultas realizadas por *Human Rights Internet* que duró tres años (1999-2002). Más de tres docenas de las más grandes coaliciones regionales de ONGs de América Latina y el Caribe se reunieron en la ciudad de México en febrero del 2002 para darles a las redes de América Latina y el Caribe un espacio abierto de convergencia para impulsar iniciativas conjuntas y lograr una interlocución más efectiva de la sociedad civil con actores gubernamentales e intergubernamentales a nivel regional y hemisférico, en temas de interés para la agenda regional y global.
9. *Pensamiento Propio* número 14. Julio-diciembre 2001. Año 6. Buenos Aires: CRIES.
10. *Pensamiento Propio* número 17. Enero-junio 2003. Año 8. Buenos Aires: CRIES.
11. www.revistafuturos.org
12. CRIES es miembro fundador y representante regional para América Latina del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*. En dicho carácter, ha participado del proceso de tomas de decisiones por su participación en el International Steering Committee. El Dr. Andrés Serbin, Presidente Ejecutivo de CRIES, ha sido elegido en distintas oportunidades para formar parte del Comité Ejecutivo, desempeñar funciones como Co-Chair, tanto de dicho órgano ejecutivo, como de grupos de trabajo, como el de *Early Warning and Early Response* e *Interaction and Advocacy*. Actualmente, forma parte del *Program Steering Committee*, por su coordinación del grupo de trabajo de Dialogue and Mediation. Otros miembros de CRIES y PLACPaz han integrado e integran la comisión de trabajo sobre *Early Warning*

and *Early Response* (actualmente *Preventive Action*), y *Dialogue and Mediation*. Asimismo, desde el año 2008 se ha nombrado un *Regional Liaison Officer* y un *Media Focal Point* para reforzar los vínculos y la fluidez de las comunicaciones entre la Secretaría Regional y la Secretaría Global, con sede en La Haya.

13. La paz positiva es superadora de la noción de “paz negativa” entendida como ausencia de guerra o violencia directa. En este sentido, la “paz positiva” implica la ausencia de violencia estructural, un proceso de construcción de un orden social donde los conflictos se resuelven por vías pacíficas y justas, y los seres humanos se encuentran en armonía consigo mismos, con la naturaleza y con los demás, debido a la ausencia de condiciones no deseadas como el hambre, la pobreza y la marginalidad, y la presencia de condiciones deseadas de educación, salud, justicia, inclusión, etc. Para ampliación, ver Galtung, Johan (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo: *International Peace Research Institute*.
14. Ver resoluciones, declaraciones e informes de Naciones Unidas: Boutros Boutros-Gali (1992) “Un Programa de Paz”, en *Boletín Micronoticias* del servicio de información de Naciones Unidas. Santiago: CEPAL. SG/SM/6514, SG/SM/6534, SG/SM/6658 de 1998; DSG/SM/75, SG/SM/7238, AG 53/243 de 1999; AG 55/2, SG/SM/7491 de 2000; SG/SM/7695, DSG/SM/135, SC/7082, CS 1366 de 2001.
15. Ver Naciones Unidas (2001). *Informe sobre Prevención de Conflictos Armados (A/55/985 - S/2001/574)*, elaborado por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan.
16. Las 15 regiones que desde el año 2001 constituyen el GPPAC son: Africa Oriental y Central; Africa Occidental; Africa del Sur; América Latina y el Caribe; América del Norte; Asia Meridional; el Pacífico; Asia Sudoriental; Asia Nororiental; Asia Central; Medio Oriente y Norte de Africa; Europa del Este; el Cáucaso; Balcanes Occidentales; y Europa del Norte y Occidental.
17. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. *Plan de Acción Regional / Regional Action Plan*. Buenos Aires: CRIES.
18. Ver: - Serie de Documentos CRIES, n°2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11.
- Serbin, Andrés (coord.) (2007). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial/IDRC-CRDI.

- Serbin, Andrés (coord.) (2008). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial.
19. Serbin, Andrés (2004). “La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía”. *Documento CRIES 6*. Buenos Aires: CRIES.
 20. Para más información sobre esta actividad, ver el informe final: “XXI OAS Policy Roundtable. Regional Peace, Development and Security: the Role of Regional Organizations and Civil Society” en *Coyuntura Regional Octubre 2010*. Buenos Aires: CRIES / OEA.
 21. Ver informe final en inglés de la conferencia en: <http://www.conflict-prevention.net/uploads/File/ECCP%20Publications/GPPAC%20global%20conference%20report.pdf>
 22. Ver *Pensamiento Propio* 34 (Julio-diciembre 2011. Año 16) sobre Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas. Cuba-Estados Unidos. Costa Rica-Nicaragua; con los aportes de Jorge Mario Sánchez Egozcue, Milagros Martínez Reinoso, Philip Brenner, Carlos Alzugaray, Anthony Quainton y Richard Feinberg.
 23. Ver *Pensamiento Propio* 34 (Julio-diciembre 2011. Año 16) sobre Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas. Cuba-Estados Unidos. Costa Rica-Nicaragua; con los artículos de Daniel Matul Romero, Alberto Cortés Ramos y Alejandro Aguilar Altamirano.
 24. Schemidl, Susanne (2001). “Ealy Warning and Integrated Response Development” en *Romanian Journal of Political Science*. Romania: UNDP.

RESUMEN

Prevención de conflictos en América Latina: La experiencia de CRIES, 10 años después

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) aceptó en el 2002 el reto de instalar en la agenda de América Latina y el Caribe, la necesidad de promover un cambio de paradigma de la reacción a la prevención de conflictos armados y/o violentos, por medio de un programa multidimensional enfocado en networking,

incidencia, capacitación, investigación y producción de conocimiento práctico, y acción preventiva.

Una década de esfuerzos sostenidos desde el nivel local hasta el global, por articular actores y acciones en este campo nuevo para la región, han dejado una serie de lecciones aprendidas y experiencias que reflejan los logros que recompensan el empeño invertido.

ABSTRACT

Conflict Prevention in Latin America: CRIES Experience, 10 Years Later

In 2002, the Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) took up the challenge to incorporate into the Latin American and Caribbean agenda the need to promote a paradigm shift from reaction to prevention of armed and/or violent conflict through a multidimensional program focused on networking, advocacy, training, research in and production of practical knowledge, and preventive action.

A decade of continuous efforts, from the local to the global levels, to articulate actors and actions in this new field for the region, have yielded a series of lessons learned and experiences that reflect the achievements that are a direct result of the efforts put forth.

SUMMARY

Prevenção de conflitos na América Latina: A experiência da CRIES, 10 anos depois

Em 2002, a Coordenadora Regional de Investigações Económicas y Sociales (CRIES) aceitou o desafio de instalar na agenda da América Latina e do Caribe a necessidade de promover uma mudança de paradigma da reação à prevenção de conflitos armados e/ou violentos por meio de um programa multidimensional focado em networking, incidência, capacitação, pesquisa, produção de conhecimento prático e ação preventiva.

Uma década de esforços sustentados, desde o nível local até o global, para articular atores e ações neste campo novo para a região resultaram em uma série de lições e experiências que refletem as conquistas e recompensam o empenho investido.



The Transformation of
Conflict in Latin America.
Towards Peacebuilding
from a Regional
Perspective: A Project by
the Arias Foundation for
Peace and Human Progress

Luis Alberto Cordero - Vittoria Franchini

“Peace is a daily, a weekly, a monthly process, gradually changing opinions, slowly eroding old barriers, quietly building new structures.”

John Fitzgerald Kennedy

Introduction

Military strategist and theorist Carl von Clausewitz in his book *On War* (1832) defined war as “an act of violence intended to compel our opponent to fulfill our will.”¹ Since Clausewitz’s study on the philosophy of war, scholars have continued to explore the evolving nature of ‘war’ and ‘conflict’.² Cordell and Wolff define conflict as “a situation in which two or more actors pursue incompatible, yet from their individual perspectives entirely just, goals.”³ Ramsbothan, Woodhouse and Miall specify that “*armed conflict* is a narrower category denoting conflicts where parties on both sides resort to the use of force” and similarly, “*violent conflict, or deadly conflict, [...]* also includes one-sided violence such as genocides against unarmed civilians.”⁴ According to the Uppsala Conflict Data Program (UCDP), an “active conflict, both state-based and non-state” is taking place “if there are at least 25 battle-related deaths per calendar year [...].”⁵ However, despite some reluctance in admitting its limitations, the definition of conflict on the basis of deaths calculated in a given time period does not suffice, particularly considering the thin line that separates direct from indirect fatalities.⁶

Regardless of the debate on its definition, one thing remains clear. Since the end of the Second World War and particularly after the collapse of the bipolar system in 1991, violence and conflict have not been the same. Swift changes taking place at the global level led to new studies and observations on how war and conflict have changed and become disguised in new forms.⁷ As Samuel Huntington stated, “change was inevitable; progress was not.”⁸

As the Cold War came to an end, the world ceased to be the battleground of the East-West ideological clash, and countries saw a significant decline in inter-state conflicts. Instead, intra-state conflicts increased, sparking mostly from ethnic and cultural divergences. Such has been the case of the war between Sudan and South Sudan, the ethnic-cleansing in Western Darfur, the extermination of Tutsis in Rwanda, and of Muslims in former Yugoslavia. The illusion of peace at the beginning of the 1990s was soon replaced by the outbreak of internal conflicts. Throughout the 1990s and the 2000s, war broke out in Sierra Leone, Somalia, Congo, Nepal, Chad, Cambodia, Lebanon, Kosovo, Liberia, and Côte d’Ivoire. Factors that gave way to conflict

in the twenty-first century diverge significantly from those before and during the Cold War. Peace has not prevailed and it has been challenged by the failure of individual states to offer any viable solution to contrasting cultural identities, growing social inequalities, and vying economic competition.

In line with global changes, countries in Latin America and the Caribbean are facing similar challenges. During the 19th century states in the region were caught in between the scrimmages of European expansionist powers; today attention has shifted from old world powers and traditional warfare towards distinct forms of violence. While disputes over territorial and geopolitical issues do not represent a priority, social, economic, cultural, and environmental matters cause great concern within domestic and international politics. Despite substantial economic progress, inequality has risen and the gap between the rich and the poor has widened. Social and cultural dynamics have created a society integrated across transnational borders, yet divided within individual states. Threats posed by climate change have shed light on concerns over natural resources and the sustainability of the people.

Current issues represent a challenge to the stability of the region. Threats have arisen at the international, domestic, and transnational level, and the ability to contain them has not proven an easy task. Multilateral organizations have done little to adapt to the changes taking place in the region. Economic and political organizations, such as the Organization of American States and the Union of South American Nations, lack adequate strategies for the prevention of conflict, despite their regional focus. At the domestic level, governments have made strong attempts to undertake the necessary reforms. However, traditional top-down approaches often fail to include broader civil participation. As a result, non-institutional actors are exploring alternative routes that may better adapt to the dynamics of the region and offer a new perspective on the practices of conflict prevention and peace building.

In order to better understand the features and purpose of these new approaches, it is necessary to first analyze recent changes and the risks they may carry.

Conflict in Latin America and the Caribbean

Changes in the outbreak of conflict have affected all regions of the world, including Latin America and the Caribbean. Territorial motives have been less pivotal, as social, political, and economic factors have generated new concerns. In Latin America, security challenges, both military and nonmilitary, stem from interstate, intrastate, and transnational issues that include: military coups, civil wars, weapons proliferation, resource conflicts, trade disputes, economic migrations, and transnational crime among others.⁹ Although Latin America has been relatively peaceful compared to other regions of the world, the absence of high-scale conflict today does not imply that it will not appear in the future.¹⁰

1. *Geography and Territory*

At the interstate level, geographical factors such as contiguity, undefined territorial and maritime borders, and shared water sources often give rise to dispute. Historically, the majority of quarrels have sparked from geopolitical divergences. The Paraguayan War and the Chaco War (between Bolivia and Paraguay) stand out as two of the most violent conflicts in the region's history. Bolivia and Paraguay are historically well-known for their landlocked position. Both countries were eventually allowed access to the sea through official agreements signed in 1973 (Paraguay) and 1992 (Bolivia), but their geopolitical features always represented a detrimental factor for their development. Even countries that do benefit from direct access to the sea have argued over access through additional ports in neighboring countries. However, most of these disputes have been resolved through international arbitration processes and never led to the outbreak of conflict. Overall, geopolitical factors do not seem to pose an imminent threat to peace; however, they should not be overlooked when studying current relations among states.

2. *Politics*

Political factors constitute a more relevant source of instability, especially when recalling the history of military coups and regimes in Latin America and the Caribbean. Today, almost all countries in the region have adopted democratic forms of government, however, many

are still considered partial democracies, which according to the State Failure Task Force Report have a seven times greater risk of failing.¹¹ In addition to institutional fragility, some internal dynamics may represent underlying factors of instability, namely electoral fraud, corruption, social disintegration, and power imbalances. According to the Failed State Index of 2011, Haiti, Colombia, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, and Guatemala are all considered to have a high degree of instability.¹² Also, tensions among civilians and the military have not completely disappeared in countries where military regimes were deeply rooted in institutional rule and led to the so-called “guerras sucias”. Latin America is an example of how an apparently peaceful environment shadows tensions and strains that could potentially lead to conflict if not reconciled.

3. *Economics and Development*

A third class of risk factors stem from economic development, which has been at the center of debate in the last decades. Jeffrey D. Sachs states that “In Latin America, [...], bitter economic conflict is one of the central phenomena of economic life. [...] Economic policymaking in Latin America remains a battleground of conflicting interests of class, sectors, regions, and ethnic groups.”¹³ Moreover, as stated in the World Bank Policy Research Report, “the key root cause of conflict is the failure of economic development. Countries with low, stagnant, and unequally distributed per capita incomes that have remained dependent on primary commodities for their exports face dangerously high risks of prolonged conflict.”¹⁴

Three measures of economic performance—GDP per capita, economic growth rate, and degree of export dependency—shed light on a country’s risk for conflict. Studies have estimated that the lower income per capita, the greater the risk of conflict. As GDP per capita doubles, risk of conflict falls by half.¹⁵ Conversely, other studies show that democracies become more instable than autocracies when GDP per capita does not exceed US\$ 1,085. According to World Bank data, two countries in the region show lower levels of GDP per capita, Haiti (US\$ 671) and Nicaragua (US\$ 1,132), which classifies them as countries at risk.¹⁶ Low income levels cause greater discontent; where institutions fail to offer adequate support, people rebel or turn to illicit means to seek new resources. In such an environment, violence and conflict

are more likely to arise, driven by the impulse to find ways to escape poverty and overthrow ineffective public policies. Similarly, research shows that a one percent increase in a country's economic growth rate reduces the risk of conflict by the same amount.¹⁷

Lastly, despite the lack of direct relationship with the eruption of conflict, dependency on primary goods also represents a risk. Export-dependent countries, particularly oil-rich countries, have a stronger correlation with conflict than others. When exports represent 30% or more of GDP, risk increases steeply compared to when they are only about 10% of GDP.¹⁸ Moreover, political institutions often overlook the importance of domestic private interest groups, who manage production and exchange, when defining both national and international policies. Any failure of the state to avoid discontent may create deep internal tensions. The same discontent can stem from what Raul Prebisch and Hans Singer defined as the "secular deterioration of the terms of trade." According to their theory, the price of primary goods has increased less than proportionately compared to manufactured goods over the years. Given that most developing countries depend on the production and export of primary materials, the disadvantaged position they hold relative to industrialized countries is detrimental for their development.¹⁹ Tensions may arise within such a context and, in the extreme case, spark violence domestically.

4. Culture and Society

Not far from the economic factors are social and cultural factors. Inequality, social violence, presence of criminal organizations, and ethnic diversity, to name a few, are relevant categories that represent a challenge within contemporary Latin American societies.

As discussed above, lower GDP per capita and economic growth rates increase the chances for conflict. However, these measures do not mirror income distribution among populations. According to the United Nations Development Program, the region of Latin America and the Caribbean has the highest rate of inequality in the world reaching 24%.²⁰ As social inequality deepens, conflict becomes more likely.²¹ Disadvantaged groups and individuals often attempt to overcome economic hindrances by engaging in extra-legal activities that range from burglary and minor criminal acts to arms and drugs trafficking

and violent criminal organizations, which flourish in the absence of efficient prevention and reaction from the state. Recent data and evidence show that social tensions do not disappear in countries where inequality remains stark. Countries such as Belize, Haiti, Colombia, Bolivia, Honduras, Mexico, and Brazil are struggling to find feasible solutions to eradicate disparity and turn towards long-term social and economic development. In these countries, organized crime flourishes as extra-legal groups have created vast networks through which they have been able to establish themselves deeply at all levels of society. Although the ongoing debate has not officially labeled organized crime activity as a war or conflict, violence has increased in two ways. On one hand, criminal organizations fight against the authorities, such as the military and the police; on the other hand, competition among different organizations triggers a new type of battle, one that takes place at the level of civil society. The relationship between inequality and conflict gives way to a vicious circle that is not so easy to break. Once violence sparks from these groups it becomes increasingly difficult to avoid escalation towards conflict.

Finally, migration and ethnic tension constitute additional risk factors. Problems can arise when migrants are either forced back to their country of origin, where they are unable to resettle, or when they cannot integrate within a new location. Migration is also one of the main sources of ethnic diversity. In environments where communities grow increasingly diverse, the risk of cultural clashes increases. However, it is more likely to experience conflict within societies that include at least two prominent ethnic minorities. Multi-ethnic countries that have at least two ethnic groups with substantial weight in society —such as Belize, Bolivia, Brazil, and Peru— the chances for internal conflicts to take place increase.²²

5. Environment and Resources

The final category of risk derives from climate change and scarce resources. Studies on the topic have become increasingly relevant across all continents, more so in developing countries, where development often depends on favorable environmental conditions. Recent studies suggest that conflict will arise around the availability of drinking water, fertile areas, and natural resources, particularly petroleum and natural gas.²³ From receding glaciers in the southern Cone, to the

risk of droughts, floods, and hurricanes, almost all countries in Latin America and the Caribbean face challenges posed by climate change.²⁴ While governments are seeking to define new policies and to collaborate on the containment of damage, many states are ignoring the risk associated with migration, which may lead to a considerable number of Internally Displaced Persons (IDPs). As the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has reported, climate change and deriving natural catastrophes will take the displacement of people to a different, more complex degree.²⁵

Analyses conducted over climate change and resource scarcity show that the risk for political/ideological or secessionist conflict increases by 3.1% and 8.2% respectively in natural resources-abundant country. Additionally, when the contended resource is petroleum, the chances that a conflict is a fight for secession are 99.5%.²⁶ Countries in Latin America and the Caribbean are provided with rich natural resources, particularly petroleum. Competition is likely to increase over resources that are abundant and marketable in the global economy. The literature on the subject investigates how such resources have fueled conflict and violence due to the exploitation of their abundance and profitability, or the uneven distribution of generated returns.²⁷

Concern around this new set of challenges has rapidly grown within Latin America and the Caribbean. In the integrated global economy, economic, social, cultural, and environmental issues have become deeply intertwined, increasing the risk of conflict outbreak in the region. The development of updated measures to reduce the risks deriving from these changes has encountered several difficulties. If the role of multilateral organizations and domestic governments played a leading role in conflict prevention and conflict resolution in the past, the same approaches might be no longer adequate to face today's challenges.

6. *The International Community and Governments in the Prevention of Conflict and Peace Building*

In general, the most successful means of resolution globally applied has been arbitration with a 43.5% of cases with the intervention of the International Court of Justices (ICJ).²⁸ In Latin America and the Caribbean, multilateral organizations, such as the United Nations (UN) or the Organization for American States (OAS), have played a

crucial role in mediation processes and have been relatively successful in brokering agreements between conflicting countries. However, there have been cases in which these organizations failed to bring conflict to an end or were unable to intervene at all. These include the Falkland/Malvinas Islands conflict between Argentina and Great Britain, the recent dispute between Nicaragua and Costa Rica, but more importantly domestic conflicts triggered by social or political violence, such as Bolivia, Colombia, and Mexico. In the case of intrastate conflicts, international mediation has had little success. In addition to the principle of non-intervention in a state's domestic affairs, mediation through official diplomacy has fewer chances of success when the conflict is political or ideological, compared to when it is territorial.²⁹ Generally, the approach of multilateral organizations to conflict prevention and conflict resolution limits itself to conflicts driven by political and geographical reasons, rather than social, economic, or cultural divergences.

Preventive diplomacy within the UN system is the “diplomatic action taken, at the earliest possible stage, to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur.”³⁰ However, when looking at past experiences, international intervention often takes place after a conflict has already broken out, and in such case, the chances of preventing further escalation decreases as time goes by. The UN has invested vast resources in preventive diplomacy and has created new instruments to face the challenges to peace. The Mediation Support Unit has established a permanent mediation body. The Group of Friends of Mediation founded in 2010 includes 35 member countries and 7 regional organizations. Despite the collaboration with national and international institutions, as well as civil society organizations, it has not yet fully developed a regional focus on Latin America and the Caribbean, as its only members in the region remain Brazil, Mexico, and Costa Rica.³¹

The ICJ was created within the UN on the lines of the League of Nations's Permanent International Court of Justice. Two limitations immediately surface from this system. First, as explained earlier, the notion of conflict has radically changed from that at the beginning of the twentieth century. Therefore, adopting similar structures may miss the purpose and be counterproductive. Second, ICJ interventions can

only be observed in the case of disputes over territory or the implementation of international treaties and obligations.³²

At the regional level, the OAS approaches conflict resolution via direct negotiation, mediation, conciliation, and arbitration.³³ The successful outcomes in the disputes between Honduras and Nicaragua (1999-2002) and El Salvador and Honduras (2003-2004), and dialogue facilitation in the cases of Nicaragua (2005), Bolivia (2008), Guatemala (2009), and Honduras (2009), do not shadow the limits of the OAS's conflict prevention policy. In order to better face the challenges in the region, it has created the Department for Democratic Sustainability and Special Actions and has approved the AG/RES. 1080 on Representative Democracy (1991), the Washington Protocol (1992), and the Inter-American Democratic Charter (2001). However it has never adopted conflict prevention as its main organizational focus and it encounters major difficulties when attempting to build consensus among member countries, which remain the main decision makers within the organization. Members have uneven decision-making power and different domestic interests that make it difficult to agree on specific issues of concern.³⁴

Government initiatives, such as the Esquipulas Peace Agreement signed by Central American Presidents in 1987, represent an historical achievement for the region. However, national governments have proved unable to decisively contain violence emerging within domestic borders. In 1989 a new internal conflict broke out in Nicaragua. Moreover, Central American states currently face the pervasive effects of drugs and arms trafficking, which is rapidly expanding to other countries in Latin America. Conflicts arising from internal and transnational issues represent a challenge for both prevention and resolution. The government can be either a party in the conflict, or an external actor. Often, the government may lose its legitimacy during the outbreak of violence. As a result, official means of diplomacy and attempts to create dialogue at the institutional level may not be helpful in containing conflict.

Despite the multitude of civil society organizations working through unofficial avenues, little has been done to adopt the necessary human, technical, and financial resources to fight contemporary challenges.³⁵ This poses a threat not only to security, but also to the sustainable

development of the region. As the Inter-American Bank states “conflicts and the different ways violence is being expressed limit social development opportunities and pose an obstruction for the attainment of the Millennium Development Goals.”³⁶ The Center for American Progress has estimated the total cost of violence in Latin America and the Caribbean to be 7.7% of regional GDP, corresponding to US\$ 6.5 billion.³⁷

Given the regional issues and traditional conflict resolution practices, two observations can be made. First, the broader approach undertaken solely by multilateral organizations or domestic governments may no longer be sufficient to prevent or solve conflict in Latin America and the Caribbean. Second, given the new threats affecting states and societies, new approaches are necessary to prevent social, economic and political issues from triggering conflict. The region currently lacks adequate tools. Conventional means of conflict resolution have had little success when confronted with the underlying dynamics of contemporary conflicts.³⁸ Both domestic and international actors face the need to adopt new measures of prevention and resolution. As Machiavelli once wrote “the one who adapts his policy to the times prospers, and likewise that the one whose policy clashes with the demands of the time does not.” For the reasons outlined and for the new threats that have the potential to undermine stability and security in Latin America and the Caribbean, new strategies are being explored.

A Regional Mechanism for Peace and Conflict Prevention

In light of the limitations of traditional approaches *vis à vis* new risk factors, alternative methods must be identified and analyzed. It has become increasingly relevant to share knowledge and experience in the field in order to offer viable solutions to reduce conflict and encourage economic and human development. To that end, the Arias Foundation for Peace and Human Progress (a non-profit and non-governmental organization in San José, Costa Rica), the Inter-American Development Bank, and the governments of Costa Rica, El Salvador and Panama are collaborating to establish a regional mechanism for peace and conflict resolution. The project seeks to reduce violence in Latin

America and the Caribbean in order to create a favorable environment for development in the region. With the support of the Inter-American Development Bank, and the technical execution by the Arias Foundation, this initiative seeks to define a new strategy for the region. As an independent and impartial body, with the support of both political institutions and civil society, this mechanism will revolve around the principles of conflict mediation, peaceful resolution, dialogue facilitation and dissemination of best practices. It expects to combine the flexibility and neutrality of a non-governmental organization working in the field of conflict resolution with the support of countries and leaders that share the same goals. The mechanism will work as an independent body that responds to the need and direct invitation of interested parties. It will create a platform for viable tools and instruments to define possible solutions to issues threatening stability.

Given the diversity of challenges and risks, conflict resolution will tend towards a multi-level approach, gaining a broader perspective on the regional, national, and civil level. This involves the integration and coordination among organizations that have well-established networks of competences in conflict prevention. In light of global changes and of new expressions of violence, participation from civil society has become increasingly relevant. Civil diplomacy, also known as Track II Diplomacy, expands the broader concept of multi-track diplomacy.³⁹ Such approach refers to “peace efforts embarked upon by unofficial, non-governmental organizations and individuals [...]”⁴⁰ to settle conflicts from an informal perspective, external to political and official routes, by encouraging “communication, understanding and collaboration between antagonistic communities.”⁴¹

Conflicts have evolved such that the government is no longer the main actor, but becomes one of multiple parties or a third actor within the dispute. Thus, reaching consensus at the institutional level might prove difficult or unrealistic if non-state actors are not included in the process. Grassroots approaches might be able to tackle issues that official paths are unlikely to solve.⁴² The goal of unofficial actors is the same as that of governmental and international peace builders and mediators, namely the reduction and eradication of violence and conflict between contrasting parties. What differentiates them is their approach. Unofficial methods include programs for peace education,

workshops, and panels to create grounds for dialogue among civil society and facilitate positive interaction among parties involved in the conflict, whereas Track I actors are often led by the sole objective of brokering an official agreement. This presents few disadvantages that may have repercussions on the sustainability of peace in the long run. In the process of conflict prevention and peace building, all factors should be evaluated within the relevant context in order to weigh them adequately during the mediation process.

Given the availability of new instruments of diplomacy, the regional strategy for peace building will revolve around three interdependent courses of action.

1. Observation and Early Warning

An observation center will carry out a monitoring and observation function, in strategic collaboration with local actors, academics, and public institutions. All social environments are interdependent and in continuous interaction, which causes incessant changes that may weaken the stability of the system as a whole.⁴³ The observation center will develop research methods that will detect valuable information, facilitate the transmission of early warning reports to partner organizations and initiate technical assistance for the necessary actions and practices to adopt.

Early warning practices “are designed to detect and signal conflicts for the purpose of making possible the use of preventive action instead of reactive action.”⁴⁴ The information collected through observation and data analysis offers a snapshot of the situation, showing the imminent risk factors.⁴⁵ These actions have been thoroughly refined, particularly within multilateral organizations, which recognize the need to take a steadier preventive stance *vis à vis* the threat of conflict. However, despite the will of favoring prevention against reaction, these organizations have encountered several difficulties. Such organizations with a widespread focus on a variety of fields often lack a specialized understanding of minor factors fueling conflict. Moreover, they are too often limited by bureaucratic procedures, which significantly reduce their flexibility and ability to grasp relevant information in a timely manner.⁴⁶ Moreover, once early warnings are passed on within the organization, automatic responses are never taken for granted.

Many decision makers take a long time to weigh costs and benefits of preventive intervention. As resources are never unlimited, there is a tendency to prioritize conflicts that have reached more advanced and violent stages. Therefore, early warning depends on both the disposition of actors to carry out preventive actions and on the ability to employ available resources within short notice. The earlier a warning is transmitted, the greater the options to intervene preventively.⁴⁷

The role of civil society has gained a primary position in early warning practices. Its involvement increases the efforts to reduce political, economic and human costs caused by violence.⁴⁸ Civil groups and organizations have the advantage of close proximity and the ability to observe through expert eyes the key factors of a conflict.⁴⁹ An example of existing organizations dedicated to early warning is the International Crisis Group (ICG). The ICG was established after the tragedies of Rwanda and Bosnia, where the international community failed to react to the threat of genocide and war. In addition to its headquarters, the Group established field offices with the goal of keeping the finger on the pulse of unstable environments through the so-called “conflict watch”. This has made its work unique in advancing early warning for cases that presented the risk of violent outbreak.⁵⁰

2. Transferring Skills and Knowledge

Observation and monitoring will not remain isolated actions, but will constitute a permanent interdisciplinary activity. By favoring the collaboration among different organizations and experts in the field, the regional mechanism will be able to draw information and resources from specialized actors, who are familiar with the ground approaches and are capable of facilitating information sharing.⁵¹ In this sense, the aim is to identify organizations and actors that are able to apply their expertise to the preventive actions. From a governmental perspective, countries endorsing the project have individually developed local strategies in order to improve their approach towards the prevention of conflict. Panama has broadened its strategy to include greater civil participation. The “System of Judicial Facilitators” receives its legitimacy to act from civil society itself. With the goal of resolving controversies arising within local communities, facilitators collaborate closely with the people outside the formal ways of the judicial system.⁵² In Costa Rica, Civic Centers for the promotion of peace and the Minister of

Justice and Peace seek to advance peace education and peaceful conflict resolution at the community level.⁵³ El Salvador's Undersecretary for Governance and State Modernization created a body for Conflict Management with respect to labor, social, and communitarian issues. Moreover, in Latin America and the Caribbean there are a plethora of non-governmental organizations and groups with a focus on social, economic, political, and environmental subjects. These are usually small bodies, with limited resources but with a sound network and organizational structure that allows them to act where official actors cannot stretch their arm. In this perspective, a regional platform seeks to act in two ways. On one hand, it would represent a platform for these actors to interact and share relevant information. On the other hand, it would draw from the knowledge and best practices from both fronts, official and unofficial, in order to create a broadly applicable strategy. The mechanism will not substitute the work of these bodies, but that it will act as a complementary parallel system. The Toledo International Centre for Peace (CITpax), for example, is representative of such "parallel diplomacy." Its aims include supporting democracy, dialogue, and peace consolidation by seeking alternative ways to strengthen both institutions and society.⁵⁴

The scope of the regional mechanism goes beyond the pre-escalation phase of a conflict. The outcomes of preventive action are not always immediately observable and, if not successful, a conflict can escalate rapidly to a more violent stage. The transfer of skills and competences among third parties aims at containing escalation, while further analysis is conducted with respect to the strategic aspects of violence. At the same time, giving voice to all parties and understanding the roots and repercussions of conflict is of crucial importance. In this process, so-called confidence building measures play a key role in the early stages of a conflict, as parties are brought closer together to facilitate a more peaceful interaction. "[Confidence-Building Measures] are agreements between two or more parties regarding exchanges of information and verification, typically with respect to the use of military forces and armaments."⁵⁵ They can be employed through different routes and can involve military, political, and cultural factors, with the goal of decreasing violence and increasing cooperation.⁵⁶

3. *Technical assistance*

Lastly, the mechanism will provide technical assistance to mediation processes. With the support of specialists in mediation practices it will be possible to elaborate alternative routes to resolution. This process summarizes all former actions, from synthesizing best practices performed by existing organizations to a formal and informal institutional analysis. Conflict mediation is “a process in which an impartial third party helps disputants resolve a dispute or plan a transaction, but does not have the power to impose a binding solution.”⁵⁷ Many organizations, such as the NGO Club de Madrid with its Mediation Support Project, offer their assistance to the parties by acquiring the knowledge and exploring the resources indispensable for initiating negotiations. Club de Madrid has created a sound network of experts and former heads of state that provide their expertise in the diplomatic field, while not undermining its independence.⁵⁸

Despite the multiplicity of alternative mediation approaches, the majority of mediators define their actions based on a variety of conflict factors. The goal is to achieve a transformation of the conflict through a regional focus that allows a closer perspective on the social and cultural aspects around which conflicting parties interact. John Paul Lederach defines conflict transformation as the “building of right relationships and social structures through a radical respect for human rights, and nonviolence as way of life.”⁵⁹ Moreover, so-called “transformative mediation” described by Baruch Bush and Joseph Folger refers to a process involving the empowerment and recognition of individuals.⁶⁰ Existing non-governmental organizations, such as Search For Common Ground, define their mission around the concept of conflict transformation. By adopting a grassroots approach, it seeks to directly engage civil society and actors to create room for dialogue and build consensus.⁶¹ Similarly, the regional mechanism aims at generating “sustainable dialogue” among parties. Focus is addressed towards relations that create tension and represent an obstacle to the attainment of peace. Actions will include: ad hoc observatory missions, development of a mediation strategy, and processes to facilitate social dialogue.⁶² By adopting an intermediary position, halfway between formal institutions and civil society, this strategy has the ability to influence transformation at all levels. It should be noted that the

regional mechanism remains an independent actor that intervenes only when parties call for its involvement.

4. Challenges and Advantages

Overall, the regional strategy for peace seeks to add value to existing methodologies by bringing them together through the implementation of alternative approaches. Until now, in the presence of minor violence or low-scale conflict, governments have tended to avoid an immediate intervention of multilateral organizations, as it would have increased the level of institutionalization of the conflict. The alternative approach represented by independent organizations offers the flexibility necessary to address an unstable, yet not fully developed and unclear conflict situation from the beginning. The effectiveness of the regional mechanism stems from its role as an independent, yet perpetually committed institution that relies on the successful experience of individuals who are able to contribute to conflict resolution processes. The value added will be that of bringing together the expertise in conflict prevention and conflict mediation by laying the basis for best practices and contributing to their dissemination. It will define its own strategy for resolving conflict by acting independently and creating a platform where regional organizations and institutions can work together to build peace in the region.

The project faces unavoidable challenges, principally the acquisition of financial support. The development of a financial strategy in support of the project is necessary; nevertheless, an independent organization should always be cautious in approving its sources of financing. It is difficult to renounce to certain sources, but it is often necessary to do so when they may undermine the ability to act independently and free of any external constraints. Moreover, many donors and benefactors are reluctant to provide financial support to conflict prevention actions when it is difficult to define what is being prevented.⁶³

Third-party actors must recognize the challenges and perils of alternative diplomatic routes in conflict prevention and mediation. The risk of manipulation or limitation by official parties cannot be completely eliminated. The ability to communicate and interact directly with the people involved in a conflict is a great virtue but also a great challenge that does may not be easily overcome by all.⁶⁴ Misinterpretation and miscommunication are often overlooked and may give way to further

obstacles in the peace building process.⁶⁵ It is vital to elaborate an effective political communication strategy, maintain regular meetings with individuals and institutional representatives, who will play a key role in the initial phases of implementation, and clearly define the Mechanism's projects and related activities. It will be necessary adopt the necessary tools of performance measurement, as it is only through constant feedback that early warning practices, knowledge-sharing, and mediation processes can offer a viable response to contemporary challenges.

Conclusions

As the rest of the world, Latin America and the Caribbean have undergone deep structural and systemic changes that have given way to unfamiliar forms of violence and conflict. Domestic and transnational issues have gained primary importance in the definition of both national and international security policies. However, it appears that traditional measures have encountered little room for action and have obtained scarce results. As these new challenges arise from within individual states, the involvement of civil society has become inevitable in searching alternative responses to the needs of contemporary Latin American societies.

To this end, an independent and impartial regional mechanism for peace and conflict resolution is explored to reduce violence and the risk of conflict in the region. Refinement of early warning practices, development of best conflict resolution practices, and assistance in mediation processes constitute the bulk of such approach. Cooperation with both official and non-governmental organizations is considered pivotal. So-called multitrack diplomacy sheds light on factors that are often overlooked in top-down approaches,⁶⁶ as greater contact and interaction with the parties and actors involved facilitate a broader understanding of the conflict.

The role of civil society has expanded, and unofficial diplomatic routes may support or even prevail where official meetings are impeded by structural hurdles. An extra-official viewpoint addresses communities and individuals at the lower levels of society going beyond the undifferentiated group that rarely reflects internal dynamics. In addition to creating

room for dialogue, it allows a greater chance for impacting the mindset of individuals, empowering them, and increasing the strength to act from the local level in a bottom-up perspective.⁶⁷ Civil organizations are characterized by a high degree of adaptability to changing environments, which together with their focus on a specific region or issue provides them with diplomatic instruments that official tracks often lack.⁶⁸

Moreover, it is only through the continuous endorsement of adhering countries and of institutional and governmental actors that the mechanism will be able to obtain positive results. Organizations in the field of conflict prevention and peace building often claim their independence to the point of lacking adequate support from both national and international institutions. However, it is unavoidable that civil society receives its legitimacy from the state, which constitutes the structure and organization of society itself.⁶⁹

The executive body of the regional mechanism does count for a solid network of representatives of both government and civil society, as well as the required expertise and means to attain the region's goals.⁷⁰ Each one of the countries and governments that currently endorse the project is concerned with its own challenges and goals, but they all support the mechanism equally. While Panama faces increasing tensions within the environmental and cultural contexts, El Salvador seeks to support a mechanism that draws from best practices in the field of conflict prevention and resolution, and Costa Rica is committed to transmitting its own experience as well as learning from others'. Stemming from advantageous south-south cooperation, may be the best response to the changes and challenges affecting the region of Latin America and the Caribbean.

NOTES

1. Carl von Clausewitz (2008). *On War*, trans. Colonel J.J. Graham. Digireads.com, 2008, 23
2. For the purpose of this article the term 'conflict' refers to violent conflict

3. Karl Cordell and Stefan Wolff (2009). *Ethnic Conflict*. Cambridge: Polity Press, 2009, 4-5.
4. Ibid., 28.
5. This definition of “active” conflict applies both in case of a dyad and of one-sided violence. “Definitions,” Uppsala Conflict Data Program, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala Universitet, accessed June 27, 2012, <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/definitions/>
6. Joakim Kreutz (2008). “Calling Conflict a Conflict: Violence and Other Aspects of War” in *Building and Using Datasets on Armed Conflicts*, ed. Mayeul Kauffmann. Amsterdam: IOS Press, 2008, 52.
7. Kalevi J. Holsti (1996). “The State, War, and the State of War” in *Leashing the Dogs of War*, ed. Chester A. Crocker et al. New York: Cambridge University Press, 1996, 18.
8. Samuel P. Huntington (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996, 31.
9. Michael E. Brown (1996). “New Global Dangers” in *Leashing the Dogs of War*, ed. Chester A. Crocker et al. New York: Cambridge University Press, 1996, 46.
10. Roland H. Ebel, Raymond Taras and James D. Cochrane (1991). *Political Culture and Foreign Policy in Latin America: Case Studies from the Circum-Caribbean*. Albany: State University of New York Press, 1991, 58.
11. Jack A. Goldstone et al. (2000), executive summary of *State Failure Task Force Report: Phase III Findings*. McLean: State Failure Task Force, vi.
12. “Failed State Index 2011,” TheFund for Peace, accessed June 29, 2012 <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2011/>
13. Jeffrey D. Sachs (1989). “Social Conflict and Populist Policies in Latin America”. Working paper No. 2897, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1989, 3.
14. Paul Collier et al. (2003). “Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy”, *A World Bank Policy Research Report*. Washington, D.C.: the World Bank and Oxford University Press. Accessed July 1, 2012 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/06/30/000094946_0306190405396/Rendered/PDF/multi0page.pdf

15. Ibid.
16. "GDP per capita (current US\$)," World Bank Data, accessed July 1, 2012, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>
17. Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, 58.
18. Ibid.
19. Francis Cherunilam (2008). *International Economics*. New Delhi: Tata McGraw-Hill, 2008, 214.
20. "Inequality and conflict," World Resources Institute, accessed August 1, 2012, <http://www.wri.org/publication/content/8373>
21. Edward N. Muller and Mitchell A. Seligson (1987) "Inequality and Insurgency", in *American Political Science Review* 81, no. 2 June 1987: 425-452.
22. "Ethnic Groups," The World Factbook 2010, Central Intelligence Agency, accessed June 28, 2012, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2075.html>
23. Bruno Stagnó (2011). "Tipos de Conflicto en la Región. Factores de Riesgo y Ámbitos de Trabajo Posibles para el Mecanismo Regional para la Resolución de Conflictos". Workingpaper, Arias Foundation for Peace and Human Progress, San José, 2011.
24. *Climate Change in Latin America*, (Europe Aid Report, 2009), accessed July 5, 2012, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/documents/climate_change_in_latina_merica_en.pdf
25. António Guterres, *Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: a UNHCR Perspective*, October 23, 2008, available at <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/492bb6b92.pdf>
26. Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development*, 61
27. Wamda Jeanne Haxton (2009). *Water Resources, Institutional Capacity and Civil Conflict in Sub-Saharan Africa*. Ann Arbor: ProQuest LLC, 2009, 54-55.
28. Bruno Stagnó (2001). "Evaluación de los Mecanismos de Resolución de Conflicto Existents, Experiencias Propias y Buenas Prácticas de América Latina, y Recomendaciones para una(s) Estructura(s) para

- el MPRC”. Discussionpaper, Arias FoundationforPeace and Human Progress, San José, 2011.
29. Jacob Bercovitch, J. Theodore Anagnoson, and Donnette L. Wille, “Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in Relations”, *Journal of Peace Research* (1991) 28:7, accessed June 30, 2012, doi: 10.1177/0022343391028001003
30. “Preventive Diplomacy: Delivering Results,” *Report of the Secretary General*, The United Nations Department of Political Affairs, accessed July 4, 2012 <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/SG%20Report%20on%20Preventive%20Diplomacy.pdf>
31. Violeta Pallavicini (2012). “Informe de Sistematización y Conclusiones: Taller de Expertos en Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Humanitario y de Desarrollo de Estrategias para la Creación de un Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (MRPRC)”. Bogotá, Colombia, 29 Marzo.
32. Ibid.
33. *Charter of the Organization of American States* (OAS), Department of International Law, Washington, D.C. Accessed June 21, 2012 http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm
34. Violeta Pallavicini (2012). “Taller de Expertos Interdisciplinarios sobre la Prevención de Conflictos, la Educación para la Paz y el Desarrollo de Estrategias Organizacionales para la Creación de un Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (MRPRC)”. Panama City, Panama, June 8-9.
35. Joel Korn et al., “Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos. Plan de Operaciones”. Document RG-T1826 of the Inter-American Development Bank.
36. Ibid.
37. Rachel Stohl and EJ Hogendoorn (2009). *Stopping the Destructive Spread of Small Arms*. Washington, D.C.: Center for American Progress, 90.
38. Ruddy Doom and KoenVlassenroot (2012). “Early warning and conflict prevention: Minerva’s Wisdom?,” *The Journal of Humanitarian Assistance*, accessed June 28, <http://sites.tufts.edu/jha/archives/113>

39. "Invention of Multitrack Diplomacy," The Institute for Multi-Track Diplomacy, accessed June 20, 2012 http://imtd.server295.com/?page_id=119
40. Jos Havermans, introduction to *Private Professionals for Peace*, accessed June 21, 2012 <http://www.peoplebuildingpeace.org/thestories/print.php?id=181&typ=theme>
41. Ibid.
42. Ibid.
43. Ruddy Doom and Koen Vlassenroot, "Early Warning and Conflict Prevention: Minerva's Wisdom?"
44. Ibid.
45. Ibid.
46. Ibid.
47. Ibid.
48. David Carment and Albrecht Schnabel (2003). "Introduction – Conflict prevention: A Concept in search of a Policy," in *Conflict Prevention. Path to Peace or Grand Illusion?*. Tokyo: The United Nations University Press, 2003, 1-3.
49. José Manuel Ugarte (2010). "La Prevención Estructural del Conflicto Armado o Violento," in *Construcción de Paz y Diplomacia Ciudadana en América Latina y el Caribe*, coord. Andrés Serbin. Barcelona: Icaria Editorial, 2008, 240.
50. Violeta Pallavicini, "Informe de Sistematización y Conclusiones: Taller de Expertos en Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Humanitario y de Desarrollo de Estrategias para la Creación de un Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos. MR-PRC".
51. David Lanz, Damiano Sguaitamatti and Matthias Siegfried (2009). *Towards Realizing the Strengths and Mitigating the Challenges of NGO Mediators*. Center for Security Studies, 2009, 6-8
52. Violeta Pallavicini, "Informe de Sistematización y Conclusiones: Taller de Expertos Interdisciplinarios sobre la Prevención de Conflictos, la Educación para la Paz y el Desarrollo de Estrategias Organizacionales para la Creación de un Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (MRPRC)".

53. Ibid.
54. Violeta Pallavicini, “Informe de Sistematización y Conclusiones: Taller de Expertos en Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Humanitario y de Desarrollo de Estrategias para la Creación de un Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (MR-PRC)”.
55. Michelle Maiese, “Confidence-Building Measures,” *Beyond Intractability*, accessed July 6, 2012, <http://www.beyondintractability.org/bi-essay/confidence-building-measures>
56. Ibid.
57. Catherine Morris, “Definitions in the Field of Conflict Transformation,” Peacemakers Trust, accessed July 6, 2012, <http://www.peacemakers.ca/publications/ADRdefinitions.html#mediation>
58. Violeta Pallavicini, “Informe de Sistematización y Conclusiones: Taller de Expertos en Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Humanitario y de Desarrollo de Estrategias para la Creación de un Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (MR-PRC)”.
59. John Paul Lederach (1995). *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. New York: Syracuse University Press.
60. Robert A. Baruch Bush and Joseph Folger (1994). *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
61. “Our Mission and Vision,” Search For Common Ground, accessed July 12, 2012, http://www.sfcg.org/sfcg/sfcg_home.html
62. Violeta Pallavicini, “Informe de Sistematización y Conclusiones: Taller de expertos en Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Humanitario y de Desarrollo de Estrategias para la Creación de un Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos (MR-PRC)”
63. Ibid.
64. Landrum Bolling (1987). “Strengths and Weaknesses of Track Two: A Personal Account,” in *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*, ed. John W. McDonald, Jr. and Diane B. Bendahmane. Washington D.C.: Center for the Study of Foreign Affairs, 1987, 53-64.

65. Harold H. Saunders (1987). "When Citizens Talk: Nonofficial Dialogue In Relations Between Nations," in *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*, ed. John W. McDonald, Jr. and Diane B. Bendahmane. Washington D.C.: Center for the Study of Foreign Affairs, 1987, 81-84
66. Ibid.,85
67. Ibid.
68. Ana Bourse (2008). "Actores en la Prevención de Conflictos Violentos y Armados en América Latina y el Caribe," in *Construcción de Paz y Diplomacia Ciudadana en América Latina y el Caribe*. Barcelona: Icaria Editorial, 2008, 124.
69. Manuel Antonio Garretón (2006). "Sociedad Civil y Ciudadanía en la Problemática Latinoamericana Actual," en *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006, 50.
70. Joel Korn et al., "Mecanismo Regional para la Paz y la Resolución de Conflictos. Plan de Operaciones". Document RG-T1826 of the Inter-American Development Bank.

ABSTRACT

The Transformation of Conflict in Latin America. Towards Peacebuilding from a Regional Perspective: A Project by the Arias Foundation for Peace and Human Progress

Since the end of the Cold War, and the turn of the century in particular, forms of conflict have changed radically. In step with the world trend since the 1990s, Latin America and the Caribbean have experienced a redistribution of economic and political power that gives rise to new social, economic and environmental risk factors for conflict. Countries' state capacity has decreased and multilateral organizations are struggling to adapt to the rapid changes. As the role of traditional conflict resolution strategies and actors at both the domestic and international level have proven no longer sufficient, non-institutional actors are exploring new channels of conflict resolution and peace building in Latin America and the Caribbean. This article analyzes contemporary security challenges and explores an alternative approach to conflict prevention and peace building in the region.

RESUMEN

La transformación del conflicto en América Latina. Hacia la Construcción de la Paz desde un perspectiva regional: Un proyecto de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

Desde el fin de la Guerra Fría y particularmente desde el cambio de siglo, las formas de conflicto han cambiado radicalmente. A tono con la tendencia mundial desde 1990, América Latina y el Caribe han experimentado una redistribución de poder económico y político que dio lugar a nuevos factores de riesgo social, económico y ambiental para el conflicto. La capacidad del estado de esos países se ha reducido y las organizaciones multilaterales están luchando para adaptarse a los rápidos cambios. Dado que las estrategias y el rol de los actores involucrados en la resolución de conflictos tanto a nivel nacional como internacional han demostrado ser insuficientes, otros actores no institucionales están explorando nuevos canales de resolución de conflictos y construcción de la paz en América Latina y el Caribe. Este artículo analiza los desafíos actuales en el ámbito de la seguridad y explora un enfoque alternativo para la prevención de conflictos y la construcción de la paz en la región.

SUMMARY

A transformação do conflito na América Latina. Rumo à Construção da Paz em uma perspectiva regional: um projeto da Fundação Arias para a Paz e o Progresso Humano

Desde o fim da guerra fria e, particularmente, desde a virada do século, as formas de conflito mudaram radicalmente. Em sintonia com a tendência mundial a partir de 1990, a América Latina e o Caribe experimentaram uma redistribuição de poder econômico e político que deu lugar a novos fatores de risco social, econômico e ambiental para o conflito. A capacidade do Estado desses países foi reduzida e as organizações multilaterais estão lutando para adaptar-se às rápidas transformações. Dado que as estratégias e o papel dos atores envolvidos na resolução de conflitos tanto em nível nacional como internacional demonstraram ser insuficientes, outros atores não institucionais estão explorando novos canais de resolução de conflitos e construção da paz na América Latina e no Caribe. Este artigo analisa os desafios atuais no âmbito da segurança e explora um enfoque alternativo para a prevenção de conflitos e a construção da paz na região.



La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia: Una experiencia de mediación *Track 1.5* del Centro Carter

Jennifer McCoy

Las raíces de la tensión binacional

La relación política binacional entre Ecuador y Colombia se ha desarrollado en el marco de un escenario de altos y bajos. Dos naciones que comparten una extensa frontera común de 586 Km. han visto transcurrir su historia entre encuentros y desencuentros, alrededor de objetivos compartidos, pero también de problemas internos que traspone los límites geográficos.

La relación de vecindad y una lengua y cultura en común han potenciado las relaciones comerciales, culturales, productivas y sociales entre colombianos y ecuatorianos. Los dos países fueron protagonistas de la creación de la primera zona de integración fronteriza (ZIF) en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en la década de los noventa. Sin embargo, las oportunidades de integración no han sido ajenas a la presencia de los problemas internos de cada país, los cuales traspasan los límites geográficos y crean tensiones que incrementan las posibilidades de crisis entre los dos países. Los esfuerzos encaminados a impulsar procesos de desarrollo social, económico y ambiental, han estado acompañados por el creciente desplazamiento de refugiados colombianos a Ecuador, desde el año 2000, a causa del conflicto interno de Colombia, con su respectivo impacto socioeconómico para el primer país. Los esfuerzos oficiales de control de actividades ilegales en la frontera corren de forma paralela con la incursión de grupos guerrilleros como las FARC en el territorio ecuatoriano, con fines de descanso y abastecimiento.

Las relaciones entre Ecuador y Colombia no pueden comprenderse sin reconocer que su ritmo está marcado por dos visiones distintas sobre sus agendas de seguridad. Para Colombia su conflicto interno traspasa sus fronteras mientras que Ecuador ha mantenido la decisión de no involucrarse en el problema interno de su vecino del norte. Ambas visiones se construyen en una región en la cual las relaciones fronterizas forman parte de la agenda política interna de Quito y Bogotá, con posiciones políticas distintas y proyecciones diferentes sobre su articulación con otros países de la región y con los Estados Unidos.

Las visiones divergentes sobre cómo abordar los temas de seguridad en la frontera ya habían generado tensiones entre Quito y Bogotá en 2005, cuando el Gobierno ecuatoriano exigió a Colombia suspender las fumigaciones con glifosato en la zona sur del país, hasta comprobar sus efectos sobre la salud de los habitantes de las áreas colindantes con los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo, donde existen cultivos de coca¹. A mediados de 2007 Colombia decidió incrementar las erradicaciones manuales de coca para reducir el uso del glifosato. Las relaciones entre Quito y Bogotá pasaban por un momento de calma; sin embargo, empezaban a hacerse evidentes algunos síntomas de tensión, no solo alrededor del tema de las fumigaciones sino también como expresión de una nueva situación política.

La política de seguridad colombiana, el Plan Colombia, en marcha desde el año 2000, tuvo en 2007, como contraparte, la propuesta de un nuevo gobierno en su vecino del sur. La administración del Presidente Rafael Correa, inaugurado en enero 2007, decidió emprender su agenda de seguridad mediante el Plan Ecuador para la Frontera Norte, un plan de acción basado en la promoción del desarrollo social y económico de la población de la zona fronteriza. El lanzamiento del Plan Ecuador en abril del 2007, ante la Comunidad Internacional —el Centro Carter incluido, permitía prever que el nuevo Gobierno ecuatoriano trataba de responder, de una nueva manera, a la política de seguridad de su vecino del norte.

La iniciativa de diálogo

Es en ese contexto que el Centro Carter y el PNUD comenzaron a explorar la idea de impulsar una iniciativa binacional de diálogo, creando un espacio de carácter generativo entre ciudadanos sin responsabilidad gubernamental, para promover el entendimiento entre ambas sociedades e impulsar una agenda de cooperación entre los gobiernos que les permitiera abordar conjuntamente problemas clave. Estaba claro, para los responsables de ambas organizaciones, que era muy posible un incremento de las tensiones entre los dos países, dado el posicionamiento ideológico y las características de ambos gobiernos, aunque nunca previeron una eventual ruptura de las relaciones entre ambos países.

La iniciativa del Grupo Binacional de Diálogo (GBD) consistió en la conformación de un grupo de veinte personas con capacidad de influir en la opinión pública y de contribuir a la formación de políticas públicas de ambas naciones. Todas ellas vinculadas con los círculos políticos y académicos, con el sector empresarial, con organizaciones de la sociedad civil y con los medios de comunicación, a quienes se invitó a intercambiar opiniones y perspectivas sobre las relaciones binacionales en un clima amistoso, distendido e informal, con la idea de que, posteriormente, cada una de ellas influyera positivamente en su ámbito de acción. Así pues, la iniciativa puede describirse como la creación de una “red” binacional de personas con capacidad de influir positivamente en las relaciones entre los dos países. La selección de los

integrantes se consideró un aspecto crítico. Para ella se puso especial atención al liderazgo, la influencia y la diversidad ideológica de los miembros del GBD. Asimismo, se consideró importante que dentro del Grupo hubiese representantes de las provincias o departamentos a ambos lados de la frontera común.

El GBD fue formado bajo la modalidad de diplomacia conocida como *track 1.5* (se denomina *track 1* a la diplomacia gubernamental y *track 2* a la diplomacia ciudadana o de organizaciones de la sociedad civil). Esto implica que el grupo realiza sus actividades de una manera independiente y autónoma, pero relacionada y en contacto directo con los dos gobiernos. Por lo tanto, el requisito para poder integrar el grupo era no ocupar un cargo político oficial al momento de ser parte del mismo. Aquellos integrantes del Grupo que fueron llamados a hacerlo mientras este operó, debieron ceder su puesto a otra persona. Dado que se trató de una iniciativa de “diplomacia 1.5”, desde el inicio fue del conocimiento de las cancillerías de ambos países, así como de ambos Presidentes, y contó con su beneplácito.

El Grupo sostuvo seis reuniones de dos días cada una entre noviembre de 2007 y mayo de 2009: dos en Atlanta, (EE.UU.), dos en Quito (Ecuador), dos en Bogotá (Colombia). En dos de estas reuniones también participó el ex Presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter. Adicionalmente, los integrantes del GBD tuvieron oportunidad de reunirse en una ocasión con el Presidente Álvaro Uribe y en otra con el Presidente Rafael Correa.

La crisis de Angostura

Tras el segundo encuentro del grupo, las relaciones entre ambos países sufrieron un brusco giro a raíz de la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas en territorio ecuatoriano para bombardear un campamento clandestino de las FARC en la localidad de Angostura, el 1 de marzo de 2008. Este episodio desembocó, dos días después, en la ruptura de relaciones diplomáticas y crispó todos los planos de la relación binacional, presionando al GBD a replantear sus objetivos originales y en alguna medida, modificar sus actividades. Al mismo tiempo, con el asesoramiento de algunos de sus miembros, el Centro

Carter emprendió una serie de acciones encaminadas a disminuir la tensión y acercar las posiciones entre las dos naciones vecinas. Estas actividades fueron de carácter discreto, no trascendieron a la opinión pública e incluyeron la mediación del ex Presidente Jimmy Carter.

La operación militar del Gobierno colombiano tuvo un impacto negativo sobre las relaciones bilaterales entre los dos países. En el ataque murió el segundo al mando de las FARC, “Raúl Reyes”. También murieron 25 personas más que se encontraban en el campamento guerrillero al momento del ataque, incluyendo un ciudadano ecuatoriano.

El Gobierno ecuatoriano consideró la incursión armada como una agresión a su territorio. Bogotá justificó haber actuado en “legítima defensa.” El Presidente de Ecuador consideró la incursión como una agresión a su territorio y ordenó que se realizara una investigación militar. Al día siguiente de los hechos ocurridos en Angostura el gobierno ecuatoriano exigió una “disculpa formal” a Colombia, la indemnización por daños y un compromiso de que no se repetirían ataques de las fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano. La respuesta de Bogotá fue que no se había violado la soberanía y justificó haber actuado en “legítima defensa”. El gobierno colombiano anunció haber encontrado información que demostraba “vínculos” de funcionarios del Gobierno del Ecuador con las FARC. Ambos países retiraron sus embajadores y el Ecuador realizó una movilización de tropas a la frontera.

Dos días después del hecho, las relaciones diplomáticas entre los dos países se rompieron. En este contexto, algunos miembros del Grupo empezaron a intercambiar comunicaciones informales para evaluar la gravedad de la situación y sus posibles consecuencias.

La crisis diplomática fue tratada con celeridad y eficiencia por los presidentes latinoamericanos durante la cumbre del Grupo Río, que se realizó en Santo Domingo, República Dominicana². Tras la reunión, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza, viajó a Quito y Bogotá como parte de la Misión de Buenos Oficios que le fue encomendada. En cada ciudad tuvo lugar una reunión con los miembros del Grupo Binacional de Diálogo (GBD) que compartieron con él su evaluación de la situación. Varias de las iniciativas destacadas por el Secretario General coincidieron con recomendaciones presentadas a él por el Grupo.

Mediación inicial

En el contexto de la crisis diplomática, y en el contexto de la iniciativa del Grupo Binacional de Diálogo, Jimmy Carter se comunicó por teléfono con el Presidente Rafael Correa y con el Presidente Álvaro Uribe, para evaluar la situación con cada uno de ellos y ofrecerles la ayuda que requiriesen desde el espacio generado por el GBD.

Durante la conversación entre Jimmy Carter y el Presidente Rafael Correa, en los últimos días del mes de marzo, éste planteó directamente su interés de que Carter transmitiese al Presidente Uribe los puntos que eran de vital importancia para Ecuador.

En la comunicación con el Presidente Uribe, Carter exploró sus reacciones a cada uno de los puntos, sin plantearlos textualmente, y encontró en él una considerable apertura, por lo que le propuso que el equipo del Centro Carter siguiera trabajando el tema con su canciller. Uribe aceptó y el canciller Fernando Araujo se comunicó con la directora Jennifer McCoy, acordando ambos una visita del consultor del Centro Carter Francisco Diez a Bogotá para el lunes 31 de Marzo. Así se inició el primer ejercicio confidencial de mediación conducido por el Centro Carter, para propiciar el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países. Las gestiones del Centro Carter empezaron una vez que en el ámbito regional la reunión de cancilleres la OEA se pronunció a pedido del Ecuador sobre el bombardeo de Angostura y abrió la posibilidad de la gestión de buenos oficios del Secretario General de la OEA o de terceras partes. La intención era apoyar y abrir espacios para los esfuerzos de la OEA.

Desde el Centro Carter, McCoy y Diez planificaron una secuencia de conversaciones con ambos gobiernos (“*shuttlediplomacy*”). Diez consultó a algunos miembros del GBD cercano a los dos presidentes. El consejo y la guía de los miembros de GBD, así como su activa participación en el ejercicio que se realizaría después, resultaron de un valor excepcional.

En su programa radial semanal del sábado 29 de marzo, el Presidente Rafael Correa anunció que el Ecuador estaba preparando una “respuesta contundente” a Colombia. Diez llegó el domingo 30 a Colombia para la reunión con el canciller Fernando Araujo, consciente de que

el contexto para iniciar las gestiones se presentaba, cuando menos, amenazante.

La conversación con el canciller Araujo, fue positiva, franca y abierta. Se exploraron los puntos planteados por Ecuador; pero el canciller advirtió que todo podía cambiar según cual fuera la “respuesta contundente” anunciada por Correa. Hubo coincidencia en que seguramente se presentaría una demanda ante la Corte Internacional de la Haya contra Colombia por el tema de las fumigaciones en la frontera. Así fue anunciado al medio día de ese lunes. Eso cambiaba el escenario de las negociaciones y, frente a ello, Diez optó por proponer un ejercicio de construcción de confianza. Antes de viajar a Quito ese mismo día, redactó una propuesta y se la envió al canciller Araujo, quien se comprometió a dar su respuesta a la brevedad.

Entre otros puntos relevantes de esta propuesta, se hallaban acordar una “tregua de declaraciones públicas negativas o de ataque al otro país” por diez días y darle una oportunidad a la gestión informal, no oficial y reservada del Centro Carter con el apoyo del grupo binacional de diálogo. Además planteaba armar un grupo de trabajo con cuatro miembros del grupo binacional, para que en estos diez días trabajaran en identificar pequeños pasos y señales posibles de ambos gobiernos para generar confianza, así como las condiciones mínimas para el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Este esfuerzo podría dar apoyo a las gestiones formales de la OEA de construir confianza en temas de seguridad entre los dos países.

Diez viajó a Quito para reunirse con la canciller María Isabel Salvador el siguiente día. Minutos antes de comenzar la reunión con la canciller, el canciller Araujo se comunicó telefónicamente con Diez para darle su conformidad con el ejercicio. La conversación con la ministra y con su vice canciller (ex miembro del GBD) José Valencia, se prolongó casi dos horas y fue de enorme utilidad para entender la complejidad del conflicto del lado ecuatoriano. Finalmente, ella aceptó que Diez planteara al Presidente Correa el ejercicio propuesto definido como “*pequeños pasos para reconstruir la confianza*”, el cual ya tenía una primera luz verde de Colombia.

La reunión con el Presidente Rafael Correa el mismo día se extendió más de lo previsto y permitió generar un buen nivel de empatía. Todo lo

aprendido durante los diálogos de los miembros del GBD parecía estar concentrado en las apreciaciones y posturas del Presidente. Correa no solamente dio su conformidad para desarrollar el ejercicio propuesto sino que, al saber que Diez viajaría nuevamente a Colombia y vería al Presidente Uribe, le pidió que le transmitiera su interés en resolver la situación lo más rápidamente posible y en sostener un diálogo fluido, entre ambos presidentes, para mantener las mejores relaciones en beneficio de los dos pueblos.

Luego de la reunión, junto con la canciller Salvador, se elaboró el documento con la metodología prevista para el desarrollo de los “pequeños pasos” que incluía el involucramiento de cuatro miembros del GBD trabajando con los vice cancilleres de ambos países en la identificación de las señales a enviarse mutuamente para construir confianza.

Dos días después, ya en Bogotá, el canciller Araujo encontró a Diez en la puerta de entrada del despacho presidencial. Nuevamente, lo aprendido acerca del contexto colombiano durante las sesiones del GBD fue esencial para entender las preocupaciones y prioridades del Presidente y lograr su acuerdo a la realización del ejercicio propuesto. Finalmente, con una pequeña modificación, Uribe aprobó el documento y la realización del ejercicio.

El fracaso de la iniciativa

Durante la semana del 7 de abril ambos gobiernos cumplieron meticulosamente los compromisos asumidos en el documento. Lamentablemente, durante el viaje del Presidente Correa a México, el Embajador colombiano (que ignoraba del acuerdo) respondió a unas declaraciones del mandatario ecuatoriano, quien reiteró en televisión sus críticas al gobierno de Colombia, generándose una escalada de comunicados oficiales y declaraciones públicas agresivas que dieron por tierra con los esfuerzos emprendidos. En este contexto, pocos días más tarde se llevaría a cabo en Bogotá la tercera ronda de diálogo del GBD.

El tercer encuentro del Grupo se llevó a cabo en Bogotá, entre el 26 y 29 de abril de 2008, en medio de la crisis diplomática. La reunión fue

el escenario para un intercambio profundo y sincero de sentimientos y percepciones entre sus miembros. El Grupo como tal cambió en esta reunión; hubo una apertura y un nivel de comprensión de las visiones del otro capaz de impulsar cambios internos en cada uno de los participantes.

Los ecuatorianos expusieron la profundidad de la marca dejada por décadas de conflicto territorial en la frontera con el Perú y la importancia que tiene para ellos el concepto de integridad territorial y el respeto a la soberanía y la dignidad nacional, y por lo tanto el alcance del impacto de los hechos del 1º de marzo.

El grupo colombiano, cuyos integrantes representaban visiones ideológicas diversas, expuso frente a sus pares ecuatorianos el drama de la violencia perpetrada por más de cuatro décadas por los grupos armados irregulares que actúan en su país y mostraron los efectos que producen la inseguridad y el temor atravesando la vida cotidiana de todas las capas sociales colombianas, y por lo tanto, el significado de la lucha contra las FARC y la importancia que tiene para ellos la seguridad.

El GBD decidió en esta reunión desplegar su influencia de manera formal, mediante una carta dirigida a ambos presidentes solicitándoles se reanudasen las relaciones diplomáticas. Los miembros se comprometieron a coleccionar firmas de personalidades de ambos países para apoyar esa petición durante el mes que faltaba para la ya programada cuarta reunión en Atlanta, a fines de mayo.

Previo a la realización de este encuentro, y considerando la escalada de declaraciones públicas agresivas entre representantes de ambos gobiernos, el ex Presidente Carter realizó una llamada telefónica al Presidente Rafael Correa con el propósito de preguntarle expresamente si estaba de acuerdo en que el Grupo Binacional de Diálogo siguiera trabajando por el mejoramiento de las relaciones binacionales, y para obtener su visión respecto al conflicto.

En el ámbito de las relaciones bilaterales entre Colombia y Ecuador, la OEA había continuado con sus gestiones de buenos oficios y los vicescancilleres de ambos países habían seguido trabajando de manera discreta, logrando normalizar varias cuestiones relativas a la seguridad en la frontera común. Sobre esa base, entre los puntos a conversar

con Correa, Jimmy Carter incluyó la pregunta de si el gobierno del Ecuador consideraría la posibilidad de restablecer relaciones “a nivel de Encargados de Negocios”.

Segundo ejercicio de mediación del Centro Carter (mayo – junio de 2008)

La comunicación entre el ex Presidente Carter y el primer mandatario ecuatoriano se dio en forma paralela a la sesión de los integrantes del GBD, lo cual incluyó la participación del Secretario General José Miguel Insulza y Rebeca Grynspan (Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD). Para sorpresa de todos, Jimmy Carter reportó que el Presidente Correa había respondido que sí estaba listo para restablecer relaciones a nivel de Encargados de Negocios. Como la conversación fue en inglés, se planteó la posibilidad de que hubiera alguna confusión en los términos y se decidió que era conveniente confirmarlo. Insulza alentó al Centro Carter a corroborar esa decisión del Ecuador manifestando su esperanza de que efectivamente fuera así.

Se decidió un nuevo viaje de Diez a Quito para el 28 de mayo; a la vez, el Centro Carter y el Grupo decidieron realizar dos encuentros binacionales adicionales a los previstos en el proyecto original —en Quito y Bogotá, respectivamente— durante los meses subsiguientes.

Ya en Quito, Diez asistió con la canciller Salvador a una reunión con el Presidente Rafael Correa, quien confirmó que, efectivamente, tal como lo había dicho al ex Presidente Carter, su gobierno estaba dispuesto a restablecer relaciones diplomáticas con Colombia a nivel de Encargados de Negocios. Aclaró que ese paso debería mantenerse en absoluta confidencialidad hasta que se concretara y debía darse luego de la Asamblea General de la OEA, que se celebraría en Medellín, Colombia, del 1º al 3 de junio.

Se acordó que la decisión se presentaría como respuesta a un pedido del ex Presidente Carter a través de tres comunicados secuenciales— del Centro Carter, de Colombia, y de Ecuador. El Centro Carter estuvo a cargo de comunicarse con el Gobierno de Colombia, que aceptó avanzar la iniciativa de la forma solicitada por Ecuador.

El 6 de Junio de 2008 se hicieron públicos los Comunicados. Insulza emitió también ese mismo día un comunicado celebrando la decisión y manifestando que la OEA facilitaría las gestiones de su representante personal con los vicecancilleres. En efecto, ellos debían implementar el intercambio de las comunicaciones diplomáticas formales que harían efectiva la decisión.

Nuevas frustraciones

El 23 de junio el diario argentino *Página 12* publicó una entrevista al Presidente Correa el cual produjo malestar en el gobierno colombiano. Cuando estaban casi listas las notas diplomáticas para reanudar las relaciones diplomáticas, Colombia le comunicó a la OEA que había decidido “demorar” el trámite de intercambio. Al enterarse, el Presidente Correa contestó que, ante esa actitud, Ecuador cancelaba definitivamente el proceso de restablecimiento de relaciones, al menos hasta que hubiera un gobierno “serio” en el vecino país. El viernes 27 de junio, ante las declaraciones del Gobierno ecuatoriano, el Centro Carter emitió un comunicado de prensa dando por finalizadas sus gestiones de facilitación a nivel de los gobiernos y ratificando su voluntad de seguir trabajando a nivel de la sociedad civil.

Todo ello generó conclusiones y aprendizajes para el GBD. Entre otros, la importancia de marcar una distinción clara entre el papel del Grupo Binacional de Diálogo y el papel de mediación de la OEA y del ex Presidente Carter, así como la ventaja de enfocar los esfuerzos en iniciativas que contribuyan a la agenda positiva, tanto a través de actividades a nivel de sociedad civil como elevando propuestas a los gobiernos.

Durante los distintos encuentros entre los integrantes del GBD y las autoridades de los dos países, surgieron algunas conclusiones de relevancia para el accionar del Grupo. Una fue que este podría jugar un papel importante en el fortalecimiento y enriquecimiento de las relaciones entre Ecuador y Colombia, en el ámbito de la sociedad civil. Se distinguió entre los temas de la agenda positiva que dependen de los gobiernos nacionales y los que podrían ser tratados e impulsados desde la sociedad civil. Se destacó la importancia de distinguir claramente la

naturaleza ciudadana del grupo y el papel de mediadores que venían ejerciendo otras instituciones como el Centro Carter y la OEA en las relaciones entre los dos países.

Iniciativas del GBD en la frontera común

El año 2008 cerró con un endurecimiento de las posiciones, agravado por declaraciones de confrontación y ciertas medidas como el restablecimiento de la exigencia de presentar el “pasado judicial” a los ciudadanos colombianos que quisieran ingresar al Ecuador. En el mes de octubre, el Presidente Uribe se había excusado de participar en la Cumbre Extraordinaria de la CAN en Ecuador, por considerar que no existían las condiciones para asistir. El cruce de declaraciones entre ambos presidentes continuaba.

En este contexto, el GBD tenía dos reuniones más en noviembre de 2008 y mayo de 2009, y inició varias actividades. Como resultado de las actividades del GBD, diarios y revistas en cada uno de los dos países invitaron a colaborar a columnistas y generadores de opinión del país vecino. Como consecuencia de ello, la agenda binacional—antes centrada en temas de seguridad—se amplió ostensiblemente, incluyendo asuntos de cooperación cultural, desarrollo transfronterizo y otros. Asimismo, se produjo y emitió por la televisión de los dos países un documental que abordó el tema de las relaciones binacionales desde una perspectiva positiva y ajena a los enfoques habituales sobre la materia. Además, se realizó un encuentro cívico que reunió a autoridades políticas y a fuerzas vivas de las comunidades y departamentos transfronterizos, así como a organizaciones de la sociedad civil para que dialogaran y expusieran sobre la situación fronteriza. Los miembros del GBD también contribuyeron al desarrollo de actividades culturales y académicas binacionales.

Los gobiernos ecuatoriano y colombiano no habían logrado superar la crisis bilateral y las tensiones persistían. A finales del mes de enero del 2009, mediante un comunicado público, el Gobierno ecuatoriano insistió en que no se reanudarían las relaciones diplomáticas mientras Colombia no reparase los daños provocados por el ataque del 1º de marzo contra el campamento de las FARC en territorio ecuatoriano y

mientras no se diese cumplimiento a cinco precondiciones planteadas por Ecuador al gobierno colombiano, (modificadas de las primeras condiciones transmitidas en abril 2008), a saber:

1. Que desvirtúe y termine con la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las FARC;
2. Que comprometa la presencia efectiva de la fuerza pública en la zona fronteriza;
3. Que viabilice la entrega de la información solicitada sobre la incursión de 1 de marzo;
4. Que haga efectiva la entrega de información sobre las computadoras encontradas en Angostura; y
5. Que haya una contribución de Colombia al ACNUR, en relación con los refugiados.

Tras el comunicado oficial del Gobierno ecuatoriano, Bogotá manifestó su interés en el restablecimiento de relaciones y anunció el reforzamiento de presencia militar en la zona de frontera; pero no se realizó ningún movimiento adicional a favor del restablecimiento de los vínculos entre los dos países.

Inmediatamente después de las elecciones generales del 26 de abril de 2009, el ex Presidente Jimmy Carter y su esposa, con la Dra. Jennifer McCoy, visitaron el Ecuador, como parte de una gira de cuatro países. El Presidente Correa aceptó el ofrecimiento de Carter de invitar a ambos cancilleres a reunirse informalmente con él en Atlanta. Posteriormente, el Presidente Carter llamó al Presidente Uribe, quien aceptó la invitación para enviar a su Ministro de Relaciones Exteriores a Atlanta.

Tercer ejercicio de mediación del Centro Carter (abril – agosto 2009)

Se acordó la fecha del 21 y 22 de Mayo de 2009 para que ambos cancilleres, el colombiano y el ecuatoriano, trabajasen en Atlanta en una reunión informal y reservada para explorar opciones de acercamiento. Días antes del encuentro el Centro Carter envió a los dos cancilleres un

documento denominado “Encuadre de Trabajo” con el fin de generar un terreno seguro común y explicar cómo funcionaría la facilitación del ex Presidente Carter.

La reunión en Atlanta comenzó con una cena solo con la delegación ecuatoriana y siguió con un desayuno solo con la delegación colombiana. Luego se trabajó el resto de la mañana en una sesión conjunta. Sobre el mediodía, el ex Presidente Carter pidió un receso durante el cual él mismo redactó una propuesta de acuerdo. Ambas delegaciones revisaron la propuesta durante el almuerzo y, de nuevo en la sala de reuniones, se terminó de acordar el texto. Ambos cancilleres intercambiaron sus números telefónicos privados. Se estableció que solamente luego de la aprobación del Presidente Correa y del Presidente Uribe se consideraría consolidado el acuerdo. Durante los días subsiguientes hubo comunicaciones telefónicas en las que se modificó parcialmente el texto, hasta que finalmente se logró una redacción consensuada el 2 de Junio, la cual incluyó el restablecimiento de relaciones a nivel de Encargados de Negocio.

A solicitud de los dos cancilleres, el 25 de junio el Centro Carter presentó una “hoja de ruta” para llevar adelante la implementación del acuerdo alcanzado en los días previos, entre los cuales se incluía que: (i) Durante las siguientes semanas, hasta que se alcanzaren los detalles de un acuerdo global, ambos presidentes y otros altos funcionarios del gobierno deberían restringirse de realizar comentarios negativos sobre la otra nación y sus políticas; (ii) El establecimiento de mecanismos diferenciados para el tratamiento de temas específicos como seguridad y criminalidad, desarrollo fronterizo e, información sensible; (iii) Preparación de documentación para intercambio de Notas Diplomáticas y designación de diplomáticos; (iv) Celebración de una reunión de cancilleres durante la primera semana de agosto y; (v) Emisión de un comunicado de prensa conjunto que incluyese los acuerdos alcanzados.

Los pasos se daban en un contexto geopolítico caracterizado por la adhesión del Ecuador al ALBA (Alianza Bolivariana de las Américas) y el inicio de las negociaciones entre Colombia y Estados Unidos para un nuevo acuerdo de cooperación militar que permitiría el uso de bases militares de Colombia por parte de los Estados Unidos, para el control del narcotráfico. La noticia incrementó las tensiones entre Bogotá, Caracas y Quito.

Nuevas complicaciones

El tercer ejercicio de mediación no estuvo exento de nuevas complicaciones que profundizaron la desconfianza entre Bogotá y Quito. El Centro había presentado la hoja de ruta a ambas partes; pero una nueva escalada de la conflictividad entre los dos gobiernos se dio ese mismo mes de junio cuando el Fiscal General del Ecuador anunció que el ex ministro de Defensa de Colombia, Juan Manuel Santos, tendría que afrontar un proceso penal en la provincia de Sucumbíos³. En Colombia, un grupo de abogados independientes del gobierno presentó ante la Fiscalía General una demanda contra el Presidente ecuatoriano y el ex ministro de Seguridad, Gustavo Larrea, acusándolos de mantener nexos con las FARC. En esos mismos días los medios de comunicación difundían un vídeo en el que uno de los líderes de las FARC, Jorge Briceño, alias “Mono Jojoy”, afirmaba que el grupo guerrillero había realizado aportes económicos a la campaña electoral del Presidente ecuatoriano.

El incremento de las tensiones derivó en una serie de gestos inamistosos entre ambos gobiernos, que llevó a que las relaciones comerciales entre los dos vecinos pasasen a ser parte del conflicto diplomático. En el mes de julio el Gobierno ecuatoriano impuso salvaguardias económicas a la importación de una serie de productos colombianos. El Gobierno colombiano, por su parte, presentó su protesta ante la CAN y suspendió de manera informal el paso de víveres ecuatorianos por la frontera común.

Días antes de que Rafael Correa se posesionara en su nuevo período presidencial⁴, el 29 de julio de 2009, el ministro de Gobierno entregó al Fiscal General de la Nación copias de fragmentos de un presunto diario de “Raúl Reyes”; en los que el segundo al mando de las FARC aseguraba haber sido traicionado por funcionarios del gobierno del Presidente Correa vinculados a actividades de narcotráfico⁵. El documento fue entregado por el canciller Falconi a la OEA.

Un nuevo esfuerzo por retomar el acuerdo

Este último gesto fue interpretado como una señal para que las relaciones bilaterales entre los dos vecinos empezasen a dar un viraje. La

última semana de julio, durante una cita de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), los cancilleres Falconi y Bermúdez volvieron a conversar en privado. El Centro Carter había elaborado un nuevo borrador con modificaciones a la “hoja de ruta” propuesta en junio, con el fin de que sirviera de base para la conversación directa entre los ministros. Entre otros, el borrador incluía la ratificación a la vigencia de los puntos del acuerdo alcanzado el 2 de junio y la conformación de comisiones binacionales de trabajo para afinar los acuerdos referidos a los temas específicos planteados previamente⁶.

Por su parte, Colombia había enviado un mensaje positivo al Ecuador. Un grupo de 11 militares ecuatorianos, vestidos de civil, fueron capturados por la autoridad militar en territorio colombiano, en el límite departamento de Putumayo. Los once ecuatorianos fueron devueltos a las autoridades militares ecuatorianas, en aplicación de la Cartilla de Seguridad. Por otro lado, la CAN, había establecido una resolución para reducir las salvaguardias económicas ecuatorianas a productos colombianos.

En este contexto, el 10 de agosto, día de la posesión del Presidente Correa, Francisco Diez llegó a Quito para posteriormente viajar a Bogotá. Durante su estadía en la capital ecuatoriana, Diez dedicó gran parte de su tiempo a explorar el estatus de los esfuerzos de mediación previos y a empujar las negociaciones entre los dos gobiernos. También se reunió con los integrantes ecuatorianos del GBD para conocer sus percepciones sobre la situación política.

Esa misma mañana, la reunión de Presidentes de UNASUR tuvo lugar en Quito, sin la presencia del Presidente Álvaro Uribe. El principal tema de discusión fueron las negociaciones entre Colombia y Estados Unidos para el uso de bases militares colombianas por personal militar estadounidense. El Presidente Correa, al igual que el primer mandatario venezolano, Hugo Chávez, fue crítico sobre dichas negociaciones. Los mandatarios de UNASUR decidieron mantener una reunión adicional para discutir el tema, la cual se celebraría a finales del mes de agosto en Bariloche, Argentina, y en la que se esperaba contar con la presencia del primer mandatario colombiano.

Pese a los eventos en torno a la reunión de UNASUR, los funcionarios de ambos gobiernos mencionaron a Diez la voluntad del Presidente Correa y del Presidente Uribe de avanzar en el restablecimiento de relaciones

entre ambas naciones, también su interés en colaborar entre homólogos. En ambos países, Diez se reunió con varios oficiales y funcionó como un canal de comunicación entre las autoridades de ambos gobiernos, que se encargaron de pasar de las buenas intenciones a los hechos.

El 14 de agosto, durante la clausura de la Asamblea General de la Asociación de Empresarios de Colombia (ANDI), el Presidente Uribe anunció la disposición de su gobierno a iniciar un diálogo para restablecer las relaciones de su país con Ecuador y, una vez más, presentó una disculpa pública al gobierno ecuatoriano por los hechos de Angostura. La respuesta ecuatoriana se dio al día siguiente. Desde su enlace radial de todos los sábados, el Presidente Correa aceptó las disculpas del Primer Mandatario colombiano y afirmó estar dispuesto a conversar para reanudar las relaciones diplomáticas con la condición de que Colombia cumpliera con los compromisos adquiridos: la entrega de los videos del bombardeo de Angostura, los discos duros de los computadores hallados en el campamento de las FARC y dejar de vincular al Gobierno ecuatoriano con las FARC.

Una semana más tarde, Bermúdez y Falconi mantuvieron un nuevo encuentro en el marco de la XIV Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de la CAN, en Lima, de cara a la reunión extraordinaria de UNASUR. El acercamiento entre los cancilleres se evidenció de manera más formal tras la reunión de Presidentes de UNASUR, en Bariloche. Pese a la conflictividad de una reunión en la que el eje era la política de seguridad colombiana, los cancilleres de Colombia y Ecuador anunciaron que estaban dispuestos a abrir el diálogo durante los próximos días. El escenario planteado era la Asamblea Ordinaria de las Naciones Unidas en Nueva York, a la cual los dos ministros asistirían en septiembre.

El gobierno colombiano lanzó una nueva señal positiva: el Presidente Uribe solicitó a Antonio Navarro Wolf, gobernador de Nariño y miembro del GBD, servir como mediador ante el Gobierno del Ecuador para el restablecimiento de las relaciones entre Quito y Bogotá. Pese a que la participación del líder político colombiano no se llegó a formalizar, en todo momento Navarro aprovechó los espacios políticos, sociales y fronterizos para mantener un canal de diálogo entre los dos gobiernos, en búsqueda de una relación de hermandad y complementariedad entre las dos naciones.

El inicio del diálogo formal (Nueva York, septiembre de 2009)

La primera reunión formal entre los ministros Falconi y Bermúdez se llevó a cabo en Nueva York, en el marco de la Asamblea Ordinaria de las Naciones Unidas, durante la tercera semana de septiembre del 2009. Durante la misma, los dos cancilleres emitieron un comunicado conjunto en el que se señaló el inicio de un proceso de diálogo directo, con el propósito de lograr la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países, compromisos concretos sobre los pasos a seguir durante las siguientes semanas, el reconocimiento de algunas de las condiciones planteadas por ambos lados y la solicitud formal de intervención al Centro Carter y a la OEA como facilitadores para abordar los temas sensibles entre Ecuador y Colombia. Los distintos puntos del comunicado recogían el espíritu del acuerdo facilitado por el ex Presidente Jimmy Carter, sobre el cual se había llegado a un consenso en junio pasado.

Dos semanas más tarde, el 8 de octubre, se llevó a cabo en la ciudad fronteriza de Ipiales, Colombia, la segunda reunión formal entre los cancilleres y las delegaciones conformadas por autoridades de ambos gobiernos, con el propósito de avanzar en el proceso de restablecimiento de las relaciones diplomáticas. La reunión contó con la presencia del Secretario General de la OEA, José Manuel Insulza y la representante del Centro Carter, Dra. Jennifer McCoy. Los pasos dados adelante se concretaron con la conformación de tres comisiones que recogían los puntos sobre los cuáles se había venido trabajando:

1. Comisión de Seguridad y Control de la Criminalidad
2. Comisión de Desarrollo Fronterizo
3. Comisión de Asuntos Sensibles

Se decidió que la tercera mesa contaría con la facilitación del Centro Carter y la OEA. En ella se incluirían temas como el proceso judicial contra el ex ministro de Defensa Juan Manuel Santos y aquellos relativos a la información sobre el ataque del 1º de marzo de 2008 al campamento de las FARC en Angostura y el contenido en los discos duros de los computadores personales encontrados en el sitio. Durante la reunión también se fijó un cronograma para las siguientes reuniones a nivel de comisiones.

Las dos primeras comisiones debían reunirse en distintas fechas durante los siguientes días de octubre; para el diálogo sobre los Asuntos Sensibles se programó un nuevo encuentro a nivel de cancilleres el día 3 de noviembre.

Para desconcierto de los cancilleres y otras autoridades, los siguientes pasos se vieron parcialmente interrumpidos por un nuevo incremento de las tensiones entre los dos países, tras la solicitud de extradición del ex ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, por parte de la Fiscalía ecuatoriana y la inclusión en el proceso judicial al Comandante de las Fuerzas Armadas colombianas, general Freddy Padilla, junto con otros funcionarios colombianos de menor rango. Las reuniones de las dos primeras comisiones fueron postergadas⁷.

Sin embargo, el compromiso de los dos gobiernos hacia el restablecimiento de las relaciones se evidenció en los esfuerzos realizados por los dos cancilleres, Falconi y Bermúdez, por no posponer el diálogo programado para el 3 de noviembre, en el que precisamente se tratarían los temas sensibles que permitirán avanzar en la ruta trazada.

Durante el encuentro en Cotacachi, el 3 de noviembre de 2009, facilitado por Jennifer McCoy y José Miguel Insulza, los dos cancilleres anunciaron sus planes de nombrar a los encargados de negocios hasta el 15 de noviembre y de restablecer la Combifron (Comisión Binacional de Frontera). Ambos compromisos fueron llevados a cabo. Andrés Terán, de Ecuador y, Ricardo Montenegro de Colombia asumieron sus cargos en Bogotá y Quito, respectivamente. De esta manera se cumplía con el compromiso de restablecer relaciones a nivel de encargados de negocios, asumido inicialmente en junio del 2008 y reiterado en Atlanta durante la reunión de mayo del 2009.

Conclusiones y aprendizajes

Podemos apuntar brevemente algunos aprendizajes sobre el ejercicio del diálogo ciudadano de alto nivel, además de la mediación a *Track 1.5*.

Resultados del Diálogo Binacional

Con respecto al diálogo binacional, se puede distinguir tres niveles de impacto: (1) en el ámbito personal, (2) a nivel colectivo y (3) en el entorno.

En el ámbito personal, la evaluación destacó cinco áreas en particular: catarsis, capacidad de escucha y comprensión, estima y empoderamiento, satisfacción por trabajar para una causa justa, y aprendizaje. A nivel colectivo, los principales aportes de la experiencia se centran en: La energía colectiva y la agenda común del Grupo, las sinergias y acciones comunes impulsadas, y la construcción de confianza y de relaciones.

Con relación al entorno, el diálogo contribuyó primero a la ampliación del debate en torno a las relaciones entre Ecuador y Colombia. Al poner sobre la mesa temas de la agenda positiva y al mostrar los efectos de la ruptura de relaciones diplomáticas en la vida diaria de las poblaciones fronterizas, el Grupo contribuyó a “ciudadanizar” una agenda bilateral enfocada en las relaciones gubernamentales a nivel de presidentes, y añadió nuevos elementos que ayudaron a abordar la temática desde una perspectiva más integral. Segundo, los miembros del Grupo promovieron una nueva manera de pensar la relación entre ambos países. Con sus publicaciones y actividades, se puso énfasis en lo que une a los dos países para contrarrestar la tendencia a concentrarse en lo que los separa, y difundió la realidad de cada país en el país vecino.

Tercero, el grupo contribuyó a acercar a los dos países en distintos niveles y ámbitos: gobiernos locales, medios de comunicación, proyectos de desarrollo, etc., jugando un papel de facilitador y catalizador. Cuarto, los integrantes del Grupo actuaron como veedores permanentes de las relaciones entre ambos países, interviniendo en momentos oportunos, muchas veces de manera discreta, y influyendo sobre la opinión pública. Finalmente, hay impactos de largo plazo que necesitan tiempo para ser medidos. Por ejemplo, cuando un miembro del grupo fue elegido Vice Presidente de Colombia, los miembros del grupo ecuatoriano le invitaron a visitar el país con la nueva canciller antes de la toma para iniciar contactos.

La Mediación Track 1.5

El Centro Carter utilizó un abordaje que denomina diplomacia *Track 1.5*, lo que implica que desarrolló sus actividades en un ámbito en particular ubicado entre lo que se conoce como *Track 1* y *Track 2*.⁸ Como ONG, el Centro no tiene las restricciones, la burocracia ni las trabas de organizaciones internacionales intergubernamentales que deben rendir cuentas ante los gobiernos. Por otro lado, sin duda, el Centro no tiene el poder, la financiación ni el personal con que cuentan estos importantes actores internacionales ni la legitimidad que surge de acuerdos legales internacionales formalmente establecidos.

El *Track 1.5* puede reunir iniciativas que involucran a actores gubernamentales y no gubernamentales, y así fortalecer los espacios de cooperación y la capacidad de acción de ambas partes. En los casos en que los actores gubernamentales no puedan participar abiertamente debido a restricciones políticas o legales, una ONG puede crear un espacio independiente que sea tanto confiable como seguro para debatir situaciones críticas o temas delicados. Así lo hizo el Centro Carter con la reunión reservada con los cancilleres antes de que empezaran las negociaciones formales. Sirve para complementar y apoyar a los esfuerzos oficiales y multilaterales.

NOTAS

1. En enero del 2006 el Gobierno colombiano aceptó respetar una franja de 10 km desde la frontera para las fumigaciones; once meses más tarde Colombia reanudaba las aspersiones con uso de glifosato y Ecuador anunciaba que demandaría al país vecino ante el Tribunal de la Haya. Pocos días después, el 9 de enero del 2007, Ecuador presentó en la OEA un reclamo a Colombia por las fumigaciones en la frontera.
2. El 7 de marzo de 2009, durante la cumbre del Grupo de Río, Colombia presentó disculpas por escrito y se comprometió a no volver a violar la soberanía de otros países.

3. El 29 de junio de 2009 un juez de Sucumbíos ordenó el arresto del ex ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos, bajo la acusación de coordinar y ordenar el ataque del 1º de marzo de 2008 al campamento de las FARC en Angostura.
4. Como había sido dispuesto por la Asamblea Constituyente, en abril de 2009 se realizaron elecciones generales. El presidente Rafael Correa volvió a ser elegido, esta vez para iniciar su primer mandato bajo el nuevo régimen constitucional.
5. Las autoridades colombianas habían entregado la copia del manuscrito al Gobierno ecuatoriano. El acto fue percibido como la oportunidad para que el Gobierno ecuatoriano marcara distancias con funcionarios cuestionados por sus relaciones con la guerrilla colombiana.
6. Seguridad y Control de la Criminalidad, Desarrollo Fronterizo y Refugiados, Otros reclamos pendientes.
7. La primera reunión de la Comisión de Seguridad y Control de la Criminalidad debía llevarse a cabo en la ciudad ecuatoriana de Ibarra, al norte de Ecuador. Durante la misma se había planificado tratar la reactivación de la Comisión Binacional de Frontera (Combifron). La Combifron es un mecanismo binacional para el estudio de los asuntos de seguridad, conformada por las autoridades de seguridad de Ecuador y Colombia, entre ellos los delegados militares de ambos países. Las autoridades colombianas habían señalado que no existían las garantías para que sus delegados militares se trasladaran al Ecuador.
8. Se define la “diplomacia *Track 1*” como la actividad oficial de estados y gobiernos en el área de resolución de conflictos. La “diplomacia *Track 2*” comprende todas las actividades que no desarrolla el Estado o aquellas que llevan a cabo grupos no oficiales, las ONG, los medios, sociedad civil, etc. Conforme a Diamond y Mc Donald (1996, 43): “Dada la importancia que tiene Carter como ex presidente, puede actuar de puente entre la diplomacia *Track 1* y la *Track 2*.” En Diamond, Louise and John W. McDonald. (1996) *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. West Hartford: Kumarian Press.

RESUMEN

**La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia:
Una experiencia de mediación *Track 1.5* del Centro Carter**

El artículo presenta un caso de estudio de una mediación “*Track 1.5*” por el Centro Carter y el ex presidente Carter entre los presidentes de Colombia y Ecuador, después de la crisis diplomática a consecuencia de la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas en territorio ecuatoriano para bombardear un campamento de las FARC, el 1 de marzo de 2008; junto con un diálogo bilateral ciudadano auspiciado por PNUD y el Centro Carter para mejorar conocimiento y entendimiento entre dos países vecinos. El artículo está basado en el informe del Centro Carter Experiencia de Diálogo Binacional, Ecuador-Colombia 2007-09, escrita por Francisco Diez, Cecile Mouly, Camila Lanusse, y Jennifer McCoy.

ABSTRACT

**Ecuador-Colombia Diplomatic Crisis:
A Carter Center *Track 1.5* Mediation Experience**

This article presents a study case of a “*Track 1.5*” mediation by the Carter Center and former President Carter between the presidents of Colombia and Ecuador, following the diplomatic crisis triggered by the incursion of the Colombian Armed Forces in Ecuadorean territory to bomb a FARC camp on March 1, 2008; in addition to a bilateral citizen dialogue sponsored by the UNDP and the Carter Center to promote awareness and understanding between the two neighboring countries. The article is based on the Carter Center report Binational Dialogue Experience, Ecuador—Colombia 2007—09, written by Francisco Diez, Cecile Mouly, Camila Lanusse, and Jennifer McCoy.

SUMMARIO

**A crise diplomática entre Equador e Colômbia:
Uma experiência de mediação “*Track 1.5*” do Centro Carter**

O presente artigo apresenta um caso de estudo de uma mediação “*Track 1.5*” promovida pelo Centro Carter e o ex-presidente Carter. Tal mediação envolveu os presidentes da Colômbia e do Equador – depois da crise diplomática provocada pela incursão das Forças Armadas Colombianas em território equatoriano para bombardear

um acampamento das FARC em 1º de março de 2008 –, junto com um diálogo cidadão bilateral promovido pelo PNUD e o Centro Carter para melhorar o conhecimento e o entendimento entre os dois países vizinhos. O artigo é baseado no relatório do Centro Carter “Experiência de Diálogo Binacional, Equador-Colômbia 2007-09”, redigido por Francisco Diez, Cecile Mouly, Camila Lanusse e Jennifer McCoy.



Construcción de la paz: El trabajo de Interpeace en Centroamérica

Ana Glenda Tager Rosado

Introducción

En una sociedad como la centroamericana, que presenta tan alarmantes índices de violencia, pobreza, desigualdad, polarización social y política y debilidad institucional, es imprescindible recordar e insistir en que paz no es la simple ausencia de violencia. Paz supone necesariamente la prevalencia de un marco de relaciones sociales y políticas libres de coacción o de violencia de grupos, que permite que los individuos, en la sociedad, puedan hacer valer sus necesidades y aspiraciones (económicas, políticas, identitarias, religiosas, etc.) sin miedo, con justicia y seguridad. La paz es siempre perfectible: individuos y grupos de la sociedad están siempre en constante búsqueda de mejores vías por medio de las cuales puedan encauzar sus necesidades y aspiraciones,

en un contexto de diversidad de intereses y de discrepancias. La paz es un proceso, no un destino. Exige un compromiso: un contrato social entre los diferentes actores de la sociedad que establezca las condiciones por las cuales esa búsqueda por la satisfacción de necesidades y aspiraciones se logre, sin el uso del recurso a la violencia o la coacción ilegítima, y con pleno respeto de los derechos humanos.

Interpeace opera en el área de construcción de la paz a partir de un marco teórico basado en dos nociones fundamentales: la naturaleza de las relaciones sociales y políticas y los mecanismos que permiten el cambio social sin recurso a la violencia o a la coerción. Dicho Marco teórico contiene ciertos elementos fundamentales:

- El enfoque de Interpeace apunta a fortalecer la capacidad de cada sociedad para hacer frente a conflictos sin recurrir a la violencia o coacción, contribuyendo de esta manera a su cohesión socio-política (construyendo agencia).
- Esta cohesión socio-política no presupone homogeneidad o armonía, sino la existencia de un nivel suficiente de confianza dentro de la sociedad y de instituciones fuertes que ayuden a manejar el cambio social, resolviendo diferencias y conflictos sin recurrir a la violencia o la coerción.
- Buscamos contribuir a este objetivo tratando de entender los desafíos que bloquean el desarrollo de este tipo de cohesión y fortaleciendo las capacidades de cada sociedad para fomentar la confianza y la legitimidad política.
- Esperamos lograr este objetivo a través del trabajo orientado al desarrollo de los valores, normas, creencias, actitudes y comportamientos necesarios y al desarrollo de las instituciones en las que se basa la confianza.
- Nuestro enfoque metodológico está alineado hacia este objetivo estratégico: las herramientas que utilizamos buscan generar elementos de confianza (legitimidad y confianza).

Las estrategias de consolidación de la paz requieren de un impacto catalítico para el logro de un cambio sistémico. El ámbito de apli-

cación de la política y las transformaciones sociales necesarias para afianzar la paz son enormes; la ruta para su consecución es incierta. Es fundamental, por lo tanto, aspirar a generar un efecto catalizador: la capacidad de lograr resultados centrados que conducen a grandes cambios en la sociedad, a tal punto que todo el "sistema" en él — marcos de conocimiento, los marcos jurídicos, la cultura política, los marcos económicos, las relaciones sociales, las instituciones políticas, etc.— se transforma positivamente. El logro de un impacto sistémico requiere de esfuerzos adicionales: el desarrollo de una ruta estratégica que identifique las metas intermedias y los resultados para construir un camino hacia la transformación de forma sostenida.

En ese marco, Interpeace ha buscado, en quince países alrededor del mundo, facilitar procesos participativos de diálogo que permitan un abordaje constructivo de los problemas críticos de la agenda política y social en situaciones de polarización política o ideológica, desarticulación social y debilidad institucional.

El enfoque de Interpeace se fundamenta en la Investigación Acción Participación que engloba toda una concepción del ser humano como un sujeto social en constante interacción con su medio, en el cual debe reconocerse, tomar conciencia de sí mismo y crear las condiciones para transformar su realidad.

Desafíos a la paz en Centroamérica

La polarización política e ideológica, la desarticulación social entre y dentro de los distintos sectores, y la fragilidad e ineffectividad de las instituciones públicas, son características a menudo crónicas de los estados centroamericanos cuyo impacto, en las posibilidades de desarrollo y bienestar de sus sociedades, es rotundo y negativo. Sea como legado de enfrentamientos armados recientes, o como expresión de problemáticas sociopolíticas más amplias y complejas, estas características generan serias dificultades para desarrollar políticas públicas que sean a la vez técnicamente adecuadas y políticamente viables. Los efectos de esta condición trascienden al ámbito de la capacidad estatal para resolver problemas económicos y sociales, e inciden, de manera directa, en las posibilidades de estabilización

y consolidación de las instituciones políticas de la democracia. La ineficiencia de la gestión estatal genera niveles de insatisfacción social que, en el marco de democracias jóvenes y de culturas políticas aún marcadas por la herencia del autoritarismo, amenazan las posibilidades de consolidación institucional y, en casos extremos, dan lugar al surgimiento de tensiones y conflictos que pueden llegar a expresarse violentamente. En consecuencia, el desarrollo de políticas públicas eficientes y representativas de amplios intereses sociales es uno de los requisitos insoslayables para erradicar el conflicto violento, construir la paz, y consolidar la democracia.

El acceso insuficiente a la ciudadanía civil (igualdad ante la ley y protección contra la discriminación; derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad; administración de la justicia; prensa libre y derecho a la información), y más significativamente, a la ciudadanía social (satisfacción de las necesidades básicas —salud y educación— e integración social —igualdad de oportunidades y empleo en oposición a la pobreza y la inequidad), está erosionando la relación entre la población y las instituciones públicas. Las limitaciones de las instituciones estatales para enfrentar, de manera efectiva, cuestiones como el desarrollo y la pobreza, en un contexto de globalización e internacionalización de la política, han resultado en un divorcio entre los problemas que afectan a las sociedades de Latinoamérica en general y la capacidad de respuesta institucional para resolverlos. Las falencias de los partidos políticos como mediadores efectivos entre la sociedad y las instituciones políticas, y la relación frecuentemente conflictiva que se desarrolla entre organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, contribuyen a exacerbar la crisis. Todo lo cual desemboca en apoyo público al sistema político débil y condicionado, en el que el menor compromiso con los principios y objetivos de la democracia, es expresado por aquellos sectores que han percibido pocos beneficios tangibles, como efecto de su instauración.

El fracaso de los partidos políticos como mediadores efectivos entre la sociedad y el poder público, a través de la definición de políticas sectoriales, se encuentra en la raíz de la brecha cada vez más amplia que separa a la sociedad de las instituciones políticas. Por razones que van desde la persistencia de tradiciones clientelistas hasta la ausencia de propuestas programáticas claras, el ciudadano no se siente representado

por los partidos políticos ni interesado en aproximarse a éstos para canalizar sus demandas específicas. La incapacidad del sistema político para canalizar y mediar entre los diferentes intereses y aspiraciones que existen en la sociedad, y la percepción de que la política pública frecuentemente responde a los intereses de los poderes establecidos más que a los de la ciudadanía en su conjunto, va creándole serios obstáculos al desarrollo de lo que constituye el cimiento de la vida democrática: la identificación de la población con sus instituciones.

Dada la ausencia de receptividad por parte del sistema político, las demandas y aspiraciones de diferentes grupos sociales, han encontrado la manera de expresarse a través de una variedad de organizaciones de la sociedad civil que han surgido en las últimas décadas en todos los países de la región. Organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación sobre políticas, fundaciones públicas, asociaciones cívicas, etc., se han convertido en protagonistas de temas específicos en las agendas políticas, sociales, económicas y culturales de las sociedades latinoamericanas. Sus contribuciones abarcan desde el compromiso de grupos de vecinos en la vida política a nivel local, hasta —en coordinación con las instituciones estatales responsables— el desarrollo de funciones de implementación de políticas públicas previamente reservadas a éstas. En un contexto en el cual las instituciones políticas no han logrado integrar adecuadamente a la población con el estado, las organizaciones de la sociedad civil se han constituido en un vehículo para la vinculación entre las esferas de lo privado y lo público, convirtiéndose en depositarias de capital social y en un recurso que no puede ser ignorado en la estrategia para la consolidación de la democracia en la región.

Desafortunadamente, en la mayoría de los países de la región, la integración de estas organizaciones como socios del estado para el desarrollo, presenta serias dificultades. Desconfianza e incluso hostilidad —a veces con antecedentes en el papel desempeñado por la sociedad civil en la lucha por la democracia enfrentando a las instituciones políticas autoritarias— permean las percepciones de manera recíproca. Las tradiciones clientelistas que prevalecen en la mayoría de los partidos políticos, los vuelve poco receptivos al celo programático que caracteriza a muchas organizaciones de la sociedad civil, a lo que se suma su desconfianza —y en ocasiones resentimiento—

ante el papel de estas organizaciones como canales alternativos para la expresión de intereses sociales. Las burocracias profesionales, en donde existen, no tienen incentivos para incorporarlas en sus actividades y a veces cuestionan su representatividad.

De parte de la sociedad civil, hay también varios factores que limitan su pleno desarrollo como socias del estado para la consolidación democrática. Aunque fortalecidas en cifras y expandiéndose hacia nuevas áreas de actividad en la vida pública, en muchos países las organizaciones de la sociedad civil encuentran dificultades para articular alianzas estratégicas orientadas hacia una acción social mas efectiva. El nivel de competencia y profesionalismo de sus equipos varía enormemente, sus a menudo frágiles estructuras financieras limitan el desarrollo de programas estables de trabajo y la profesionalización del recurso humano. En algunos casos, la naturaleza conflictiva del entorno político y la ausencia de receptividad estatal, refuerzan hábitos confrontativos e inhiben el desarrollo de estrategias de cooperación ante las autoridades políticas.

Una de las áreas clave, en la cual una nueva relación entre las instituciones políticas y los ciudadanos puede ser desarrollada, es la formulación de políticas públicas. En su calidad de propuestas programáticas de las intervenciones que las autoridades políticas llevan a cabo en el cumplimiento de sus funciones, las políticas públicas constituyen una de las expresiones mas concretas del estado como orden político: su incidencia, por acción u omisión, directamente afecta en la vida de personas y comunidades. Es precisamente en los mecanismos que regulan la definición y la implementación de las políticas públicas, en donde radica la esencia de la democracia como contrato social. Y es en el funcionamiento de estos mecanismos, en donde las limitaciones de la democracia en la región encuentran una clara expresión: políticas públicas que no son lo suficientemente efectivas en responder a la demanda popular de mejores condiciones de vida, y que no son percibidas como representativas del interés común. Dicha situación es el resultado del aislamiento en el cual las élites políticas operan, debido a la crisis de representación y mediación de los partidos políticos, y a la distancia prevaleciente entre la sociedad civil, por un lado, y los partidos políticos y las burocracias gubernamentales, por el otro.

No se trata únicamente de un problema de representación política, sino de calidad de la información. El divorcio entre el estado y la sociedad civil implica también la incapacidad en canalizar recursos sociales que puedan ser de utilidad para la formulación de mejores políticas públicas. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan alrededor de cuestiones específicas —organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, fundaciones públicas y privadas, gremios profesionales, y organizaciones laborales— han acumulado, a través de sus actividades, importantes experiencias que pueden iluminar los temas en cuestión. Pero sus dificultades para entablar un diálogo efectivo con las instituciones públicas impiden que este recurso sea reconocido. Los centros académicos —universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales— son depositarios de conocimiento valioso que frecuentemente permanece desaprovechado como insumo para la formulación de las políticas públicas. Sus capacidades de investigación no son utilizadas, sus recursos humanos son ignorados y sus opiniones frecuentemente despreciadas en favor de las de las burocracias profesionales y de consultores extranjeros.

Esto refleja la necesidad de un esfuerzo sistemático, minucioso, orientado a trascender estas limitaciones y a establecer una interacción efectiva, un intercambio dialógico y constante, entre las instituciones del estado y las organizaciones de la sociedad civil. Como parte del esfuerzo general destinado a consolidar la democracia en la región, dicho intercambio debe centrarse en temas específicos de políticas públicas que, entre otros factores, cuenten con tres requisitos imprescindibles:

- a. solidez técnica, expresada en el conocimiento preciso de la naturaleza del problema, de los parámetros técnicos relevantes y adecuados para resolverlo, y de los recursos (económicos, sociales, financieros, intelectuales) disponibles;
- b. legitimidad política, es decir, capacidad de expresar intereses y necesidades del conjunto de la sociedad; y
- c. sostenibilidad, en términos de su viabilidad práctica y vigencia mas allá del momento político-administrativo dentro del que se formula.

Estas características, normales en estados consolidados cuyas instituciones públicas funcionan regularmente, son difíciles de alcanzar en el contexto de debilidad estatal y precariedad institucional de muchos países de la región. Una condición que agrava, y se ve agravada por, los problemas de polarización política y desarticulación social ya señalados. Consecuentemente, los esfuerzos de apoyo a estas sociedades deben orientarse a mejorar la calidad técnica, la legitimidad política y la sostenibilidad de sus políticas públicas.

El trabajo de Interpeace en Centroamérica

Interpeace ha venido desarrollando en la región procesos de diálogo entre sociedad y autoridades políticas desde 1997. En Guatemala, tales esfuerzos iniciaron inmediatamente después de la firma de los Acuerdos de Paz. A partir de 2007, el trabajo comenzó a expandirse hacia los países que conforman el triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) para finalmente alcanzar, desde 2010, una cobertura de los siete países de la región. Adicionalmente, se ha venido implementando un componente de carácter regional en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (Sica).

El Proyecto *Sociedades Desgarradas por la Guerra* —WSP Guatemala—, buscaba contribuir al restablecimiento de relaciones de colaboración entre actores polarizados que entonces emergían del conflicto, y promover el surgimiento de objetivos compartidos para la implementación de los Acuerdos de Paz. Tras el proyecto inicial, y luego de la fase experimental de la organización orientada a reunir a los diversos actores sociales en torno a la problemática nacional del post-conflicto, la organización concentró esfuerzos de diálogo en torno a un tema preciso de la agenda de la paz: las políticas de seguridad. En el contexto de un escenario político altamente polarizado y desarticulado, la intención era facilitar la generación de consensos en torno a las necesidades y soluciones que el país poseía en la materia. Mediante el desarrollo de procesos de diálogo basados en una metodología de investigación y no en una estrategia de negociación política, se buscaba desarrollar nuevas actitudes dialógicas y nuevos conocimientos técnicos que permitieran a los actores involucrados diseñar sus propias respuestas a los retos identificados.

En esa línea, se desarrollaron procesos de investigación y diálogo tendientes a la elaboración participativa de políticas públicas. En esa línea, *Hacia una política de seguridad para la democracia en Guatemala* —Polsede—, tuvo como objetivo el contribuir a la consolidación de la gobernabilidad y la democracia por medio de un diálogo sobre política pública enfocada en la sistematización y expansión del proceso institucional que buscaba adaptar las funciones militares a los requerimientos de un estado de derecho democrático. De dicho proceso devino en una serie de iniciativas de seguimiento como *Hacia una política de seguridad ciudadana* —POLSEC—, proyecto que consistió en el establecimiento de un proceso de diálogo en el que los diferentes actores involucrados definieron una política nacional contra el crimen, observando y respetando los principios de los Derechos Humanos; y la creación del *Foro de Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad* —FOSS—, que se enfocó en la promoción de la coordinación e incidencia de las organizaciones sociales especializadas en seguridad, para contribuir con la consolidación de la Reforma del Sector Seguridad en el marco de los Acuerdos de Paz. Esto fue importante sobre todo porque los compromisos de los Acuerdos de Paz no habían sido cumplidos en su totalidad en lo referente a la seguridad.

En dichos proyectos, se trabajó con socios locales, en espacios multisectoriales que reunieron a los actores clave, con lo cual se alcanzaron recomendaciones operativas que van desde la definición de los marcos conceptuales que deberían sustentar las políticas estatales, hasta propuestas detalladas y precisas para la reforma del sistema de inteligencia nacional y para la creación del Sistema Nacional de Seguridad. Adicionalmente, el proyecto contribuyó a la legitimación de las organizaciones de la sociedad civil como actores en el proceso de formulación de las políticas públicas de seguridad, y al surgimiento de actitudes y conductas, así como marcos conceptuales y operativos que han permitido un diálogo sostenido en el que la sociedad civil especializada en la temática puede ejercer una ‘función de enlace’ permanente con el Congreso de la República, para contribuir y aportar en los debates legislativos referentes a la Seguridad Democrática.

De 2007 a 2010, se implementó el programa *Políticas Públicas para Prevenir la Violencia Juvenil en Centroamérica* —Poljuve—, el cual

cumplió con el mandato de implementar en el triángulo norte del istmo, procesos participativos e incluyentes de diálogo y consulta, producto de los cuales se elaboraron propuestas consensuadas de política pública para la prevención de la violencia asociada con la adolescencia y la juventud, así como la creación de la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil en el Sistema de Integración Centroamericana (Sica).

Aprovechando un trabajo de exploración realizado por Interpeace en Haití, a partir del año 2008 se adiciona al programa Poljuve un componente que permite hacer una investigación participativa sobre la situación de la violencia asociada a la juventud en Haití y Nicaragua, así como un estudio exploratorio sobre el rol de género en la violencia juvenil. El objetivo de dicha investigación era proporcionar insumos que permitieran determinar la influencia de las visiones de género en la producción de la violencia; también, a visualizar de manera diferenciada, por qué hombres y mujeres se involucran en las maras y pandillas; cómo actúan o se desempeñan dentro de ellas y, sobre todo, cuáles son las diversas consecuencias que para ellas y ellos implica pertenecer a estos grupos.

Posteriormente, producto de la experiencia, se continuó trabajando en la generación de propuestas sólidas de prevención de la violencia juvenil en el resto de países de la región centroamericana (Belize, Costa Rica, Nicaragua y Panamá).

Los resultados mas significativos de este proceso incluyen la aprobación por parte de los Ministros de Gobernación y Seguridad de la región de la estrategia regional: *Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional, Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley*, posteriormente asumida por los presidentes de la región (SICA); la creación de la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil (SICA); mapeos de actores y de prácticas exitosas; informes diagnósticos sobre la situación de la violencia juvenil; construcción de espacios de diálogo multisectoriales y mesas técnicas en Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá desde donde se formularon propuestas de política pública técnicamente sólidas y legitimadas por el carácter participativo de su construcción.

En el marco de la planificación estratégica 2011-2015 y sobre la base de la experiencia acumulada, Interpeace define continuar con su trabajo en la región por medio de tres grandes Programas:

1. El Programa Juventud para Centroamérica, que busca mejorar la capacidad de los países centroamericanos para hacer frente a la inseguridad por medio del fortalecimiento de sus instituciones y del empoderamiento de la sociedad civil y su desempeño en la definición de políticas y prácticas de seguridad y justicia, así como por medio del fomento de una colaborativa relación entre Estado y sociedad.
2. El Programa Seguridad y Justicia, que tiene como objetivo fortalecer la capacidad de las y los jóvenes, la sociedad en general y el Estado para hacer frente, de manera conjunta, a la violencia y al impacto negativo que ejercen los conflictos sobre las juventudes de la región.
3. El Programa de Reconciliación, que busca contribuir a la construcción y reconstrucción de las relaciones de confianza, en la sociedad y entre la sociedad y el Estado, de manera que se aborden las situaciones de extrema polarización en las sociedades de la región.

El enfoque de Interpeace ha evolucionado con el tiempo. Inició ofreciendo un marco integrado para responder a los desafíos de la reconstrucción post-conflicto por medio de una metodología que incluía la recolección de información importante sobre capacidades locales y realidades nacionales, buscando al mismo tiempo promover relaciones pacíficas, mejorar la participación y ofrecer perspectivas sobre las prioridades locales para los actores externos.

El proceso de la Investigación y Acción Participativa (IAP) fue utilizado con la idea que investigadores y actores sociales pudieran compartir entre sí conocimientos exclusivos y promover un sentido de pertenencia en el proceso de reconstrucción.

Surgió como un enfoque que se sumó a los esfuerzos que en distintos espacios se generaron para la construcción de procesos que facilitarían el acercamiento entre diferentes actores enfrentados. De esta manera se convirtió en una herramienta que proporcionaba las condiciones que

permitieron la generación de actitudes y habilidades para la confianza, la apertura, la comunicación y el diálogo entre los distintos actores, de un espacio local concreto en un marco de objetividad.

La reflexión y el análisis de las lecciones aprendidas en distintos contextos post-conflicto permitieron explorar un diseño de intervención en los procesos respectivos, que tuviera la posibilidad de tener un carácter integrador, es decir, aprovechar el potencial de las herramientas para el diálogo, aunado a procesos de formación de capacidades y que se logran resultados en forma de consenso.

De lo anterior se definieron acciones diversas utilizando, desde un enfoque de integralidad, el desarrollo de aspectos formativos e informativos. En los primeros, se establecen aspectos subjetivos vinculados a los procesos de socialización: sensibilización, observación, escucha, tolerancia, diálogo. En los segundos: conocimiento de la realidad, análisis de los contextos concretos, a partir de la investigación académica y de la discusión permanente.

Como estrategia de diálogo, de intervención y de obtención de resultados concretos, el enfoque Interpeace está vinculado a la investigación y a la acción política, pretendiendo que el trabajo realizado tenga expresión directa o indirecta en las políticas públicas; en este sentido, lo particular y valioso del enfoque es que trabaja en función de generar consensos en el marco de un espacio multisectorial y multirepresentativo de los distintos actores involucrados.

Los retos que esto implica se enmarcan en el diseño de estrategias metodológicas de proyectos que facilitan dichos procesos de diálogo y que se agruparían en las siguientes características:

- Es global e integral, combinando perspectivas políticas, económicas y sociales en temas de reconstrucción pos-conflicto.
- Es participativo, a través de la consulta y mecanismos para la creación de consensos, ayudando a establecer procesos de creación de confianza entre los académicos, investigadores, actores que crean y ejecutan políticas, grupos de distintos niveles espaciales (locales, nacionales, internacionales).
- Es incluyente, ya que facilita el establecimiento de enlaces entre los pueblos y los actores locales, nacionales e internacionales.

- Combina investigación y acción, buscando un mejor entendimiento del tema para poder facilitar los procesos políticos.
- Es flexible y adaptable, con la capacidad de ajustar su enfoque para poder responder a las necesidades locales y a las condiciones cambiantes.

Los proyectos son diseñados para producir resultados nacionales específicos que a su vez sean aplicables en el ámbito global. Uno de sus pilares fundamentales es considerar a los procesos tan importantes como los resultados, entre los cuales se incluyen:

- Resultados investigativos basados en cada país, como una contribución concreta para el proceso.
- Un proceso de diálogo e intercambio de información que facilite la reconstrucción de las relaciones y promueva la paz, confianza y colaboración en sociedades divididas o fragmentadas.
- Recomendaciones de políticas basadas en el consenso de los participantes durante el proceso de diálogo investigación acción participación.
- Un espacio objetivo que permita a los actores reflexionar sobre sus propias capacidades.
- Información importante acerca de las capacidades locales, las prioridades y las realidades nacionales, a partir de las cuales se debe planear y priorizar el apoyo internacional.
- Un mejor entendimiento de la extrema complejidad de las demandas que enfrentan sociedades frágiles, y algunas respuestas a éstas.

El enfoque de Interpeace se diseñó con una metodología basada en la Investigación Acción Participación, IAP, de manera que permitiese la construcción simultánea de diferentes procesos: la investigación y el análisis colectivos; la construcción de la paz y prevención de conflictos; la capacidad de construcción y facilitación de capacidades analíticas de investigadores locales para la resolución de problemas comunes; y la creación de mecanismos para que las organizaciones de ayuda nacional e internacional puedan evaluar el impacto de sus programas y la medida en que éstos corresponden a las prioridades locales.

La gran diversidad de concepciones que existen actualmente en torno a la IAP, tanto desde una perspectiva teórica como experiencial hace muy difícil establecer una concepción unívoca de la misma. Sin embargo todos los autores coinciden en rasgos comunes:

- El carácter preponderante de la acción como definitorio de este método de investigación. Esta dimensión se concreta en el papel activo que asumen los sujetos que participan en la investigación.
- Como investigación se concibe desde una perspectiva alternativa a la concepción positivista, defendiendo la unión de investigador-investigado, forjando un nuevo modelo de investigador que realiza su trabajo de forma sistemática a través de un método flexible y orientado a los valores.
- La IAP implica un enfoque democrático en el modo de hacer investigación. No se puede realizar de forma aislada; es necesaria la implicación grupal. Se considera fundamental llevar a cabo la toma de decisiones de forma conjunta, orientada hacia la creación de comunidades autocríticas con el objetivo de transformar el medio social.
- Pretende producir conocimiento y acciones útiles para un grupo de personas; y que la gente se empodere / capacite a través del proceso de construcción y utilización de su propio conocimiento.

En la IAP se combina la participación con la investigación, superando de esta forma los procedimientos tradicionales de conocimiento llegando a la unión de teoría y práctica; se acentúa el compromiso político desde una posición crítica y emancipadora; y se potencia el carácter educativo de la investigación y la necesidad de devolver lo investigado a la población.

El enfoque de Interpeace se originó en el contexto de la necesidad de aportar una metodología apropiada para condiciones específicas de sociedades que emergían de procesos conflictivos, fundamentalmente bélicos, y en las cuales la visión y misión institucional fuera capaz de generar espacios neutrales y útiles para la construcción de confianza entre los actores enfrentados. Es decir, fortalecer las capacidades de diálogo y consenso en determinados contextos para enfrentar y resolver sus propios problemas.

La experiencia adquirida evidenció las fortalezas que la metodología y el enfoque generaban en sociedades que presentaban las siguientes tres características: desgarramiento social caracterizado por polarización política / ideológica; desarticulación social; y debilidad institucional.

Dichas características, sin embargo, no son privativas de sociedades que emergen de conflictos bélicos, sino que se presentan también en estados o regiones que no han atravesado el trauma de un enfrentamiento armado. Muchos países en desarrollo contienen escenarios donde existen las tres características mencionadas, estando a menudo asociadas a condiciones de conflicto latente o pre conflicto.

Esta situación evidenció la posibilidad de utilizar el enfoque en dichos contextos, adaptando las modalidades de su implementación.

El alto grado de descentralización inherente a esta metodología permite que cada proyecto sea tratado como un proyecto individual, cuyo marco organizativo y financiero se estructura ad-hoc, y hacia los cuales Interpeace desarrolla una labor de exploración, transferencia de la metodología, asistencia, monitoreo y evaluación. Los proyectos de investigación-acción participativa son completamente conducidos por instituciones o equipos técnicos nacionales, y su diseño específico responde a las necesidades de adaptar los principios y objetivos del enfoque de Interpeace a las condiciones distintas de cada contexto nacional, geográfico o temporal.

Conclusiones

La construcción de la paz en Centroamérica exige acortar distancias, a través del diálogo y la interlocución constructiva, entre el Estado y la sociedad. Si entendemos el concepto de política pública como la manera mediante la cual las autoridades políticas se relacionan con los ciudadanos, y el instrumento con el que éstas cumplen sus funciones, comprenderemos cómo a través de políticas públicas técnicamente sólidas, legítimas, surgidas de la participación colectiva, y además sostenibles, se pueden producir los grandes cambios al interior del sistema, que conduzcan hacia un marco de relaciones libres de coacción y de violencia.

La solidez técnica de estas políticas públicas ideales, debe obtenerse a través del conocimiento y la experiencia que una amplia diversidad de organizaciones de la sociedad civil ha ido acumulando como resultado del rol que, inevitablemente, han asumido en respuesta a la incapacidad del sistema político para dar respuesta a las demandas y satisfacer las aspiraciones de la sociedad. Los procesos de investigación participativa, a través de amplios procesos de diálogo multisectoriales, que Interpeace ha impulsado en la región, garantizan el aprovechamiento de esa experiencia y conocimiento.

Al mismo tiempo, como instrumento de investigación, los procesos de diálogo multisectorial, incluyente e integrador de las diversas expresiones de la sociedad, le otorgan al conocimiento generado verdadera representatividad y legitimidad, esto es, capacidad para expresar los intereses y necesidades surgidas en el centro mismo de la sociedad. La metodología IAP adaptada al enfoque de Interpeace, exige una aproximación necesariamente democrática a los temas: ninguna decisión es tomada aisladamente, fuera del consenso colectivo, de modo que el propio conocimiento surge de la confianza, genera comunidad y es capaz, al tiempo que se produce, de hacer que los propios participantes se vayan empoderando y asumiéndolo como propio.

Para garantizar la sostenibilidad de las políticas públicas surgidas de estos procesos, es necesario que, finalmente, la acción política se oriente hacia demandar voluntad política de las autoridades, con su respectiva asignación presupuestaria; la coordinación interinstitucional; la promoción de una amplia participación social; la generación de mecanismos eficaces de monitoreo y evaluación; y la búsqueda del apoyo y acompañamiento de la cooperación internacional.

La paz supone necesariamente un proceso de cambio social sostenido y sostenible, orientado hacia la búsqueda del fortalecimiento de las capacidades de la sociedad para manejar los conflictos —inevitables e, incluso, necesarios para el desarrollo— de manera no coercitiva y no violenta. Dicho fortalecimiento de capacidades solo es posible si se apuesta por los esfuerzos de los actores nacionales que buscan el desarrollo de la cohesión social y política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Kane, June, (1999) *War-torn Societies: The First Four Years*, WSP,
- Daniels, Doug; Simpson, Graeme y Vienings, Tracy (2004) "A Mid Term Review of WSP-International". Informe presentado al Consejo Consultivo de WSP-Internacional. Ginebra,.
- Rodes, Jesus, Philip Sargisson y Philip Fluri (2002) "Sistematización y Lecciones Aprendidas del Proyecto POLSEDE"; en Arévalo de León, Bernardo (editor). *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Documentos Finales, tomo I. FLACSO, WSP-Internacional, IGEDEP.
- Stiefel, Matthias (1999) *Rebuilding after war, lessons from the war-torn societies project*. WSP-Internacional. Geneva, Switzerland,.
- Stiefel, Matthias (1999) *War-torn societies project in Practice*. WSP-Internacional. Geneva, Switzerland,.
- Torres-Rivas, Edelberto y Bernardo Arévalo de León (1999) *El WSP en Guatemala*. Instituto de Naciones Unidas para la Investigación del Desarrollo Social (UNRISD), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Guatemala. Guatemala,
- War-torn Societies Project in Eritrea*, WSP, 1998.
- War-torn Societies Project in Guatemala*, WSP, 1998.
- War-torn Societies Project in Mozambique*, WSP, 1998.
- War-torn Societies Project in Practice*, WSP, 1999.
- War-torn Societies Project in Somalia*, WSP, 1998.
- War-torn Societies Project in Practice*, WSP, 1999.
- "Bossey Statement: Practical Recommendations," WSP, mimeo, 1998.
- Stiefel, Matthias (1999) *Rebuilding After War: Lessons from the War-torn Societies Project*, WSP.

RESUMEN

Construcción de la paz: El trabajo de Interpeace en Centroamérica

La construcción de la paz en Centroamérica exige acortar distancias, a través del diálogo y la interlocución constructiva, entre el Estado y

la sociedad. Si entendemos el concepto de política pública como la manera mediante la cual las autoridades políticas se relacionan con los ciudadanos, y el instrumento con el que éstas cumplen sus funciones, comprenderemos cómo a través de políticas públicas técnicamente sólidas, legítimas, surgidas de la participación colectiva, y además sostenibles, se pueden producir los grandes cambios al interior del sistema, que conduzcan hacia ese marco de relaciones libres de coacción y de violencia.

ABSTRACT

Peacebuilding: The Work of Interpeace in Central America

Peacebuilding in Central America calls for cutting the distance, through dialogue and constructive interlocution, between the State and society. If we understand the concept of public policy as the way in which political officers relate to the citizens, and the instrument through which they fulfill their duties, we will understand how, through technically sound and legitimate public policies resulting from collective participation processes and also sustainable in time, major changes can be produced within the system, leading to a framework of coercion- and violence-free relations.

SUMMARIO

Construção da paz: O trabalho da Interpeace na América Central

A construção da paz na América Central exige reduzir distâncias entre o Estado e a sociedade por meio do diálogo e da interlocução construtiva. Se entendemos o conceito de política pública como a maneira pela qual as autoridades políticas se relacionam com os cidadãos, e o instrumento com que estas cumprem suas funções, compreenderemos como, mediante políticas públicas tecnicamente sólidas e legítimas, surgidas da participação coletiva e, além disso, sustentáveis, é possível produzir grandes transformações no interior do sistema, capazes de gerar um marco de relações livres de coação e de violência.



O Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon) e a Formação da Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ

Clóvis Brigagão - Rafael Heynemann Seabra*

A criação do GAPCon

Este artigo tem por objetivo relatar o processo de criação do *Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais - GAPCon*, iniciativa pioneira de cunho acadêmico e prático da sociedade civil brasileira, cujas bases e atividades resultaram na criação da *Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ*.

**Agradecemos ao professor Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, do Programa de Doutorado e Mestrado em Direito e das Graduações em Direito e Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), pela revisão desse artigo e por suas valiosas sugestões.*

A Idéia do GAPCon surge em 2004, em Buenos Aires, durante evento do próprio CRIES, quando se formula o objetivo de criar a Plataforma Latino-Americana de Prevenção de Conflitos e Construção da Paz (PLACPAZ). Com isso, o professor Brigagão, pioneiro na área de Estudos e Pesquisas sobre a Paz (EPPAZ) no Brasil, retorna da Argentina imbuído do espírito de desenvolver iniciativa brasileira análoga. Nesse sentido, começou a viabilizar a formação do Grupo, que denominou Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon), atraindo estudantes de Relações Internacionais e do Direito Internacional, interessados na área de estudos e pesquisa de paz e de conflitos, como bolsistas de iniciação científica da Universidade Candido Mendes (UCAM – RJ), muitos dos quais permanecem no GAPCon até os dias de hoje.

O nome GAPCon é, também, nas palavras de Brigagão, uma onomatopéia de inspiração carioca: “GAP” – intervalo; “Con” – uma referencia à internet e ao conceito de rede que inspira o grupo. Dessa onomatopéia carioca surge, portanto, a iniciativa de formar Grupos de Trabalho (GTs), começando pelo Rio de Janeiro, centrado nas questões de conflitos armados. O GT de São Paulo se consolidaria sob a liderança dos professores Gilberto Rodrigues e Thiago Rodrigues, na Faculdade Santa Marcelina. O grupo de Brasília foi iniciado com Karin Vazquez, Gustavo Carvalho, Ana Janaína e outros. Em 2005 foi realizado o I Encontro Internacional do GAPCon, no Copacabana Praia Hotel, RJ, onde até hoje são realizados os Encontros Internacionais, atualmente em sua sétima edição.

Desse movimento de formação do GAPCon resultou crescente interesse pelas temáticas desenvolvidas por seus Grupos de Trabalho e, em termos mais amplos, pela área de EPPAZ, até então inexistente nos programas de ensino de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais das universidades brasileiras. Uma questão interessante apontada por Brigagão se refere ao desinteresse de seus contemporâneos dos anos 1960 pelas questões de paz e resolução de conflitos, visto que estavam mais preocupados com estudos de política e das mudanças internacionais a partir da visão da geração daquela década.

Foi assim que surgiu a idéia de cativar e mobilizar as gerações atuais para o estudo desses temas. A iniciativa do GAPCon tinha também o objetivo de reforçar o compromisso da sociedade civil com o legado

brasileiro de paz e segurança, um dos pilares da inserção internacional do país.

Da base de bolsistas de iniciação científica da Universidade Candido Mendes, incorporaram-se gradativamente pesquisadores e estudantes de outras universidades cariocas e de outros Estados (como São Paulo, Minas Gerais, Brasília e Bahia). Formou-se, assim, uma massa crítica disponível, no Rio e em outros Estados, disposta a incorporar os EPPAZ nas Relações Internacionais e na Ciência Política.

Em 2005 o professor Edward Kaufman, do CIDCM, vem ao Brasil dar uma série de workshops sobre *multi-track diplomacy e citizen diplomacy*, inspirando a primeira publicação do GAPCon. Com isso firmaram-se as três atividades principais do GAPCon: projetos de pesquisa; publicações, e eventos públicos.

A primeira publicação, *Diplomacia Cidadã* (2006), contou com ampla participação de todos os integrantes e constitui até hoje uma produção que projeto do GAPCon, com ampla saída e edições esgotadas. O intuito foi de inaugurar a formação de conhecimento nessa área, ausente de todo quer no Itamaraty, nas Forças Armadas e mesmo no meio acadêmico.

Um aspecto importante da conformação do GAPCon, como grupo de pesquisa é a sua abrangência em termos geográficos. Num país continental como o Brasil, é muito difícil que grupos de pesquisa se mantenham ativos ao longo do tempo, com capilaridade e a diversidade regional, elementos que emprestam maior legitimidade às pesquisas, análises e produção.

Esse conjunto de fatores e elementos fez do GAPCon um grupo pioneiro e, de certa forma, único no Brasil.

Os Cadernos GAPConflitos

Depois da publicação *Diplomacia Cidadã*, vieram a série de Cadernos *GAPConflitos*, sendo o primeiro sobre o Haiti e a Minustah, em 2007 e, no mesmo ano, um outro Caderno sobre a Bolívia.

A produção desses Cadernos contou com a participação de GTs de diversos estados, o que reforçou a integração do GAPCon, pois os temas dos Cadernos foram pesquisados e escritos por membros de cada Grupo ou mais de um Grupo, ao mesmo tempo. Hoje são seis edições já publicadas, tendo agora mais duas em produção.

Simultaneamente, firmou-se a necessidade de voltar o GAPCon para a ação prática. O pioneiro nesse sentido é o trabalho desenvolvido, principalmente, por Thiago Wolfer, que desenvolveu sua capacidade humanitária em campos como o Sri Lanka, Guatemala e na Colômbia, assim como já fizera na Colômbia-Ecuador outro membro do GAPCon de Brasília, Mário Nascimento. Há inclusive um *Caderno GAPConflitos* dedicado à Ação Humanitária: Experiências de Campo, coordenado por Izabela Pereira (Timor Leste) e Thiago Wolfer (Sri Lanka), com a colaboração de mais sete membros do GAPCon relatando suas experiências de campo.

É importante destacar o apoio institucional da Fundação Konrad Adenauer, especialmente na figura de Wilhelm Hofmeister, que permaneceu na FKA de 2002 a 2008. Seu apoio foi fundamental para viabilizar as publicações e o próprio GAPCon.

Durante esse período de sete anos, o GAPCon vem crescendo (mais de 100 pessoas passaram pelo grupo) e consolidando a sua marca, ao mesmo tempo que mantém sólidas relações com o CRIES, através da representação do GAPCon, com os professores Gilberto Rodrigues e Thiago Rodrigues.

Também na Suécia, através de Pierre Schori, hoje presidente do Olof Palme Fund foi indicado para fazer um curso promovido pela Folke Bernadotte Academy (Novembro 2011) e com isso abriu-se a oportunidade de ser criada parceria entre as duas instituições para a capacitação e treinamento.

Atualmente o GAPCon continua e realizar seus *Cadernos GAPConflitos* e suas Coletâneas (já são seis e estamos elaborando a sétima para o ano de 2012 sobre o tema da Interconexão: Paz e Segurança Internacional, Mudanças Climáticas e Prevenção de Conflitos, resultado do VII Encontro Internacional do GAPCon realizado em 18 a 20 de Agosto de 2012 no Rio, com a presença de experts do *International Alert* (Londres) e do *NUPPI/Accord* (Oslo), do Ministério das Relações

Exteriores e representante da Delegação da União Europeia (Brasília) e também da sessão em que os membros do GAPCon trouxeram suas contribuições, artigos, para a produção da Coletânea.

O formato dos Encontros Internacionais consiste em debate temático no primeiro dia, e planejamento anual no dia seguinte. Esse caminho tem se mostrado acertado em seu objetivo de promover o debate, atrair atenção nacional e internacional para o GAPCon - EPAZ, além de reforçar o diálogo e articulação entre os GTs

Ao mesmo tempo, a cada semestre os cinco Grupos de Trabalho realizam seus *Conflitos em Debates* sobre tema da conjuntura internacional com a atenção voltada para os assuntos do GAPCon e da EPAZ.

Em 2012 será inaugurada a página web do Grupo e também terá início o curso *on line* sobre o Legado de Sérgio Vieira de Mello – teórico e prático, assim como um curso sobre direito humanitário e assistência à população civil em conflitos.

A partir de 2013 os Encontros do GAPCon serão realizados em diferentes sedes dos Grupos de Trabalho, em São Paulo, Brasília, Minas Gerais e Rio de Janeiro e, possivelmente, teremos o início das parcerias com a Folke Bernadotte Academy (Suécia) e com instituições norueguesas, como o NUPI/ACCORD e o apoio de outras instituições, como Noref (dirigido por Mariano Aguirre).

Conferência do Forte Copacabana

Uma iniciativa pioneira, que reuniu duas organizações brasileiras – Centro de Estudos das Américas (CEAs) da Universidade Candido Mendes, (onde o GAPCon está hospedado) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e duas organizações europeias – A Catedra Mercosul da Science Po, de Paris, e a Fundação Konrad Adenauer no Brasil, deu início em 2004 à série de Conferências anuais do Forte Copacabana sobre Segurança Internacional – Um diálogo Europa – América do Sul.

Realizadas nas instalações do antigo Forte Copacabana, no Rio de Janeiro, lugar simbólico pelo tema e pela história, as conferências

contaram com a participações ininterruptas de membros do GAPCon, em todas as suas versões, de 2004 até 2009. A partir de 2010, em outro formato, a Conferência do Forte, vem recebendo membros do GAPCon, tendo em vista a expertise de seus membros.

Participação no CRIES

A partir da vivência internacional, de longa data, de Clóvis Brigagão com pesquisadores e professores dedicados ao tema da paz e segurança, o ingresso do GAPCon como membro do CRIES, foi um fato convergente com a vocação do grupo e do próprio CRIES.

Por uma decisão da Coordenação Geral do GAPCon, a partir de 2008, os professores Gilberto Rodrigues (Universidade Católica de Santos/FASM) e Thiago Rodrigues (Universidade Federal Fluminense, desde 2011), passam a representar o GAPCon junto ao CRIES e à Plataforma Latino-Americana de Prevenção de Conflitos e Construção da Paz (PlacPaz).

Desde então, o GAPCon tem sido uma das mais ativas e presentes organizações do CRIES, participando em encontros regionais, colaborando com as publicações (*Revista Pensamiento Proprio*, Série de livros *Pensamiento Proprio*), apoiando a Coalizão Internacional para a Responsabilidade de Proteger etc. Também integra a sua Junta Diretiva do CRIES, ad referendum.

A importância do GAPCon, e futuramente da EPAZ, como integrante do CRIES se revela pela similaridade de interesses de pesquisa e de visão de mundo entre ambas as organizações, tendo em vista, por exemplo, o desejo comum de produzir uma literatura latino-americana – no caso do GAPCon, brasileira – no campo da paz e da segurança, a partir de análises e interpretações autônomas e com identidade própria.

A formação da EPAZ

Para a formação da EPAZ foi iniciado um grande esforço para ampliar a sua base de apoio institucional. Em 2007, Brigagão vai à Noruega a convite do governo brasileiro, para participar de evento sobre Haiti,

Oriente Médio e sobre as relações Brasil – Noruega. A ocasião propiciou a ida a diversas instituições norueguesas tendo em vista divulgar o projeto da EPAZ.

Particularmente proveitosa foi a visita feita por Brigagão a Thorvald Stoltenberg, ex-Primeiro Ministro da Noruega, em sua residência, acompanhado de João Marcelo Dalla Costa. Stoltenberg demonstrou grande entusiasmo pelo projeto da EPAZ, pelo seu vínculo com o próprio Sergio Vieira de Melo e pelo vínculo dos dois com o falecido político brasileiro Leonel Brizola. Na ocasião havia também a presença do teólogo do partido socialista norueguês, Berge Furre e do embaixador da Noruega no Brasil, John Lassen. A partir desses contatos, Brigagão atuou como Visiting Fellow, no Nobel Institute (abril-Julho de 2009), em Oslo.

O diretor do Nobel Institute mencionou que nunca um brasileiro havia integrado seus quadros como pesquisador. Brigagão escreveu então um projeto de pesquisa que seria aprovado: Brasil e Argentina – modelo de confiança mútua na área da não-proliferação nuclear. Durante sua permanência em Oslo visitou dezenas de instituições norueguesas que pudessem colaborar com a criação da EPAZ. Mariano Aguirre, do NOREF também deu seu importante apoio ao projeto e influenciou a presença de Brigagão entre instituições norueguesas e no próprio Ministério de Relações Exteriores daquele país.

Em seu retorno do Nobel Institute, Brigagão prosseguiu em seus esforços de angariar apoio para a concretização da EPAZ e iniciou contatos com o Congresso Nacional. O então representante da Fundação Konrad Adenauer apoiou a ida de uma delegação do GAPCon à Câmara dos Deputados.

A partir de 2012 o ritmo de criação da EPAZ se intensifica com a concessão pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, através da Fundação de Apoio à Pesquisa (Faperj) para várias atividades de projetos de pesquisa, eventos e publicações. Além disso, a EPAZ formula iniciativa conjunta com a Noruega por meio do programa *Strategy of the Norwegian Government for the cooperation between Brazil and Norway*. A Fundação Ford manifestou disponibilidade para financiar o intercâmbio dos pesquisadores do GAPCon com a *Folke Bernadotte Academy* na área de *gender* e para o evento de inauguração da EPAZ.

Um encontro mantido por Brigagão e outros integrantes do GAPCon com o Presidente do Senado, ex-Presidente da República e Senador José Sarney, em 2012, abriu a possibilidade para a EPAZ de vir a ser apoiada pelo orçamento da República através do Senado Federal, por meio de uma futura parceria como o Ministério das Relações Exteriores. Também na Câmara Alta, além do apoio da Presidência da casa, conta com a simpatia e apoio do senador Cristovam Buarque, um dos parlamentares com maior experiência em educação e temas da paz.

Somam-se a isso os esforços para encontrar uma sede para a EPAZ no RJ, cedida pela Prefeitura ou pelo Estado. Os contatos com a Presidente Dilma Roussef também avançam. Em 2012 é criado o Conselho Executivo da EPAZ como parte dessa nova etapa, de modo a agilizar os projetos e contatos diários necessários para concretização da EPAZ, sendo parte Clóvis Brigagão (coordenador), Tiago Wolfer, Rafael Seabra, Fernanda Fernandes e Maíra Segura.

Considerações finais

Como grupo de pesquisa, e em sua área de atuação – Prevenção de Conflitos e Construção da Paz – o GAPCon é uma iniciativa pioneira que, apesar das dificuldades de sustentação financeira, consolidou-se e se mantém ativo e produtivo, há mais de sete anos.

Suas atividades e resultados amparam e fortalecem a criação da Escola Sergio Vieira de Mello – EPAZ, cuja missão é ensinar a paz para a construir a paz (*si vis pacem para pacem*), por meio de capacitação e treinamento (vertente prática) e seminários e produção científica (vertente teórica).

Tendo em vista a nova projeção internacional do Brasil nos temas de paz e segurança internacional (Missões de Paz da ONU, Comissão de Construção da Paz da ONU, Conselho de Defesa da UNASUL, Responsabilidade ao proteger etc.) a aposta de se criar um grupo nesse campo mostrou-se visionária. A inauguração da EPAZ, em futuro breve seguirá o mesmo caminho.

Aos interessados em integrar o GAPCon ou em conhecer suas linhas, recomendamos acesso à Plataforma Lattes, na qual o Grupo tem participação bastante ativa.

<http://dgp.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0601709LS2DNU4>.

Seleção da Produção do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon)

Publicações

Cadernos Gapconflitos

- Brigagão, Clóvis (Editor.). *Cadernos GAPConflitos VI – O Brasil nas Negociações do Conflito do Oriente Médio*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2010.
- Brigagão, Clóvis (Ed.). *Cadernos GAPConflitos V – GAPCon em Ação Humanitária: Experiências de Campo*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2009.
- Brigagão, Clóvis (Ed.). *Cadernos GAPConflitos IV – A Sociedade Civil na Resolução de Conflitos na África*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2008.
- Brigagão, Clóvis (Ed.). *Cadernos Gaconflitos III – Contribuição Brasileira às Missões de Paz da ONU*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2008.
- Brigagão, Clóvis (Ed.). *Cadernos Gapconflitos II – Bolívia: O Papel da Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2007.
- Brigagão, Clóvis (Ed.). *Cadernos Gaconflitos I – Haiti: o Brasil e a MINUSTAH*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2007.

Coletâneas

- Brigagão, Clóvis (Organizador). *América Latina e os Conflitos Fronteiriços*. Rio de Janeiro: Editora Stampá, 2011.
- Brigagão, Clóvis e Galvão, Denise L. C. (Orgs.). *Paz e Diálogo entre as Civilizações*. Rio de Janeiro: Editora Gramma, 2008.

- Brigagão, Clóvis e Mello, Valerie de Campos (Orgs.). *Diplomacia Cidadã - Panorama brasileiro de prevenção de conflitos internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Gramma/FKA, 2006.
- Brigagão, Clóvis e proença Jr., Domicio (Orgs.). *O Brasil e os Novos Conflitos Internacionais*. São Paulo: Hucitec, 2004.

SUMMARIO

O Grupo De Análise De Prevenção De Conflitos Internacionais (GAPCon) E A Formação Da Escola Sérgio Vieira De Mello – EPAZ

O Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAP-Con) nasceu em 2004, no Rio de Janeiro, a partir da iniciativa e a coordenação do professor Clóvis Brigagão, pioneiro em Estudos sobre a Paz, no Brasil. O GAPCon logo se revela um grupo inovador em suas atividades voltadas ao tema da paz e segurança internacionais, constituindo-se em Grupos de Trabalho (GTs), distribuídos por regiões distintas do Brasil.

Sua atuação ininterrupta, há mais de sete anos, já produziu uma massa crítica considerável, a partir de eventos e publicações, dentre elas os Cadernos GAPConflitos. Sua atuação internacional, como membro do CRIES, tem contribuído para os debates globais sobre prevenção de conflitos e construção da paz, na perspectiva latino-americana. Seu legado, ainda breve, porém consistente, é a base da Escola de Paz Sergio Vieira de Mello – EPAZ, cuja inauguração será um significativo aporte à teoria e à prática da paz no Brasil.

ABSTRACT

The Group of Analysis on International Conflict Prevention (GAPCon) and the Creation of the Sérgio Vieira De Mello School of Peace– EPAZ

The Group of Analysis on International Conflict Prevention (GAPCon) was created in 2004, in Rio de Janeiro, on the initiative and under the coordination of Professor Clóvis Brigagão, a pioneer in peace studies in Brazil.

The GAPCon soon proved to be an innovative group in activities focused on international peace and security, acting through Work Groups scattered around various regions of Brazil. With over seven years of uninterrupted operation, it has already achieved a significant critical mass, as a result of events and publications, among which we can mention the Cadernos GAPConflitos. Its international engagement, as a member of CRIES, enriches global debate on conflict prevention and peacebuilding, from a Latin American perspective. Its legacy, which is brief but solid, is the foundation of the Sérgio Vieira de Mello School of Peace– EPAZ, the opening of which will represent a major contribution to peace theory and practice in Brazil.

RESUMEN

El Grupo de Análisis de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon) y la formación de la Escuela de Paz Sérgio Vieira De Mello – EPAZ

El Grupo de Análisis de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon) nació en el año 2004, en Río de Janeiro, a partir de la iniciativa y la coordinación del profesor Clóvis Brigagão, pionero en Estudios sobre la Paz en Brasil.

El GAPCon pronto se revelaría un grupo innovador en sus actividades orientadas al tema de la paz y la seguridad internacionales, constituyéndose en Grupos de Trabajo (GTs) distribuidos por distintas regiones de Brasil. Su accionar ininterrumpido por más de siete años ya produjo una considerable masa crítica, producto de eventos y publicaciones, entre las cuales los Cadernos GAPConflitos. Su actuación internacional, como miembro de CRIES, contribuye a los debates globales sobre prevención de conflictos y construcción de la paz en la perspectiva latinoamericana. Su legado, breve pero consistente, es la base de la Escuela de Paz Sérgio Vieira de Mello – EPAZ, cuya inauguración será un significativo aporte a la teoría y la práctica de la paz en Brasil.

Cuba se mueve

Coyuntura: ¿Paz para Colombia? Algunos avances en un camino sinuoso / **Hans Mathieu**

Tema Central: Eppur si muove en Cuba / **Leonardo Padura Fuentes**

Historia oral y vida cotidiana en Cuba / **Elizabeth Dore**

Cuba en el siglo XXI. Escenarios actuales, cambios inevitables, futuros posibles / **Juan Antonio Blanco**

Las encrucijadas de la política migratoria cubana / **Haroldo Dilla Alfonso**

Cuba: ¿de la «actualización» del modelo económico al desarrollo? / **Juan Triana Cordoví**

«Tengo una raza oscura y discriminada». El movimiento afrocu-bano: hacia un programa consensuado / **Alejandro de la Fuente**
Diáspora, ciudadanía y contactos transnacionales / **Velia Cecilia Bobes**

La Iglesia y la izquierda crítica en Cuba / **Samuel Farber**

Las (inexistentes) relaciones Cuba-Estados Unidos en tiempos de cambio / **Carlos Alzugaray**

Poesía visual / **Pedro Juan Gutiérrez**

Ensayo: Cumbia villera: avatares y controversias de lo popular realmente existente / **Pablo Semán**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago las siguientes direcciones electrónicas:

<info@nuso.org>;
<distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

243
En la ciudad



RESDAL. Una década de presencia en América Latina

Paz Tibiletti*

Poco antes del atentado del 11 de setiembre del año 2001 en Nueva York, inicio de una nueva etapa en los temas de seguridad y defensa, un grupo de académicos (alguno *double* en actividad política), la mayoría proveniente de América Latina pero también asistiendo algunos de Estados Unidos, fueron invitados por la Fundación Ortega y Gasset de Madrid para discutir temas relativos a las relaciones cívico militares y la defensa. Como resultado se propuso la creación de una red de expertos en el tema. Sin embargo, no quedaba claro el financiamiento posible de las actividades y su futuro.

* Se agradece en forma particular la colaboración de Juan Rial, Miembro fundador y Junta Directiva de RESDAL, por la colaboración en el presente artículo, principalmente en referencia a los momentos fundacionales de la Red.

El evento culminaba con una visita al cuartel general de la OTAN en Bruselas. Terminada la misma correspondía retornar a Madrid como paso previo del viaje de vuelta a cada país de los invitados. Una huelga de la empresa transportadora, Iberia, determinó que los presentes tuviesen un largo periodo de espera en el hotel y en el aeropuerto. Ese tiempo permitió a los presentes pensar en la posibilidad de comenzar la existencia de la red haciendo uso de la tecnología de comunicaciones existente, especialmente el correo electrónico. La idea fue crear la red como medio de comunicación entre los asistentes a la reunión de Madrid, buscando expandirse a todos los expertos latinoamericanos así como los expertos sobre la región viviendo en otras partes del mundo¹.

El momento era oportuno. La tecnología permitía una forma rápida de comunicación entre expertos, muchos de los cuales no sólo tenían preocupaciones académicas sino que, en diversas formas, eran actores o asesores de actores políticos en los procesos recientes de sus países en temas relacionados con defensa, principalmente.

En esos primeros tiempos fue preocupación conseguir apoyos financieros, que, como siempre, provenían del exterior. Aún hoy, en la segunda década del siglo XXI, es difícil conseguir apoyos dentro de los países de la región². En segundo término se buscó una base física para la red. Si bien la tecnología virtual permite el contacto entre sus miembros, la actividad precisaba llevar adelante investigaciones, encarar publicaciones, etc. Asimismo se necesitaba tener referencia a un servidor para conectar a Internet³. Con generosidad, Jaime Garreta y sus compañeros de SER en el 2000, una ONG muy activa en el proceso de redefinición de los conceptos de defensa en la Argentina y con experiencia en el “mundo virtual”, se ofreció para albergar a la red, cuya existencia jurídica era informal. En septiembre de 2001, gracias al apoyo de la *National Endowment for Democracy*, se encuentran los primeros fondos que permiten dar vida a la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

Las cuestiones referidas a las relaciones entre actores políticos e integrantes de las corporaciones militares, que se conocían bajo la “etiqueta” de “relaciones cívico-militares”, presidían las discusiones. Pero, pronto abrieron paso otros temas, apuntando al conocimiento de las instituciones de conducción política de la defensa (los ministerios de defensa en el Poder Ejecutivo, las comisiones defensa en el Parlamento), así como las organizaciones militares propiamente dichas.

Poco a poco el número de adherentes a la Red creció. En dos años, su base de miembros se había expandido a 144 personas de diferentes países. Actualmente está compuesta por alrededor de 300 miembros del ambiente académico, militar, político, *practitioners*, jóvenes profesionales, nucleando así las diversas perspectivas sobre las temáticas que son abordadas, que potencian este espacio de intercambio y colaboración para promover instituciones democráticas en la región.

Entre los primeros proyectos de la Red se inició el estudio de las comisiones de defensa de los Congresos de la región, así como la estructura y funcionamiento de los ministerios de defensa. Pronto quedó en evidencia que un tema era sustancial: saber cómo se financiaban y cómo se encaraba el gasto en defensa y en las corporaciones militares. Se desarrolló entonces el programa de transparencia en presupuestos de defensa que llegó a abordar quince casos nacionales, estableciendo los primeros vínculos cercanos con las instituciones de gobierno y militares (a través de la propia tarea de investigación así como en las presentaciones públicas de los casos), además de apoyar el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil formando capacidades para la incidencia a través del trabajo presupuestario. RESDAL se fue afirmando como fuente de datos y consulta por parte de organismos internacionales, siendo convocada en forma recurrente, por ejemplo, por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA para presentaciones en el área.

Poco después llegó uno de los hitos que marcó la historia de la Red: el Atlas Comparativo de la Defensa. Inspirado por una pregunta de uno de sus miembros, la idea fue proporcionar información comparada y práctica sobre los asuntos de defensa y sobre las organizaciones militares. El punto de vista dominante no era proporcionar información ya existente sobre el tema, especialmente sobre las instituciones militares, provisto por SIPRI o Jane's, por ejemplo, sino aportar la idea de la conducción política de la defensa y sus herramientas. Su primera edición fue publicada en el año 2005, sobrepasando las expectativas de su dirección. Pensado con una periodicidad bi-anual, su tercera edición fue adelantada al año 2008 a pedido de los organizadores canadienses de la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), que solicitaron publicar su actualización en tres idiomas, español, inglés y francés, para ser distribuida en la reunión

ministerial de Banff. Su publicación en otras lenguas, principalmente inglés, permitió acercar un mayor conocimiento sobre América Latina a otras regiones del mundo. La edición 2010 también se publicó en ambas lenguas y se difundió en la CMDA de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, dando además otro salto cualitativo al incorporar un apartado sobre el Caribe anglófono, entre otras nuevas secciones, y a Cuba como uno más de los países abordados. Su quinta edición salió de imprenta en el mes de octubre de 2012.

También bajo la dirección de Marcela Donadio, que se convirtió en Secretaria Ejecutiva de RESDAL en el 2005, se desarrollaron nuevos programas. Como forma de abordar los desafíos aún pendientes para una profunda transformación de la fuerzas armadas en un contexto democrático, se estudió el cambio en el fuero militar que implicó la restricción o desaparición de la amplia jurisdicción militar preexistente en muchos de los países de la región, y los procesos de formación de oficiales en las academias matrices de los Ejércitos latinoamericanos.

Otro de los programas que permitió un salto en la expansión de la Red es el referido a género. Comenzando por el estudio sobre la incorporación de la mujer a las fuerzas armadas y de seguridad, desde el año 2007 se lleva adelante un programa que impulsó la incorporación de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad del Consejo de Seguridad de la ONU en la agenda regional, buscando fortalecer la participación latinoamericana a operaciones de paz, acompañando los esfuerzos de las Naciones Unidas. Las actividades de campo se extendieron fuera de América Latina, realizando los primeros enlaces entre subregiones a través de una investigación en la misión de estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO), además de los trabajos de campo en Haití⁴.

Desde 2010 se contó con los fondos que permitió emprender una acción en los temas de seguridad pública y ciudadana. El primer resultado fue la presentación de información sobre este tema en los tres países del “triángulo norte” de América Central, El Salvador, Guatemala y Honduras. El área continúa su desarrollo ampliado el estudio en otros países centroamericanos⁵.

La Red desde 2007 ha abierto oportunidades a jóvenes para realizar pasantías en su Secretaría Ejecutiva en Buenos Aires, como forma de

brindar una experiencia práctica de desarrollo e inserción profesional. Al momento han pasado por allí más de 20 personas de diversos países de la región y algunos de Europa (proporcional entre mujeres y hombres, de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Holanda y Reino Unido, entre otros).

La tecnología ha permitido un avance considerable en RESDAL. En el año 2001 apenas se contaba con el correo electrónico como fuente principal. La página web recibió más de tres millones y medio de visitas únicas desde su creación. Pero otro salto se evidenció al ser parte de las redes sociales como Facebook y Twitter, donde el número de seguidores y comunicaciones establecidas llega a cifras sorprendentes. De a poco será en forma digital el principal vehículo de cómo se diseminarán los resultados de las investigaciones e informaciones procuradas por la Red.

A modo de síntesis, esta es la historia de una red que surgida informalmente hoy ya tiene personería jurídica y ha trabajado produciendo conocimiento, información, y asesoría para sus miembros y para instituciones políticas nacionales e internacionales, de la sociedad civil, así como organismos militares y policiales. Inicialmente dedicada casi exclusivamente a temas de defensa, hoy ha ampliado su campo de acción al dificultoso tema de la seguridad pública. Conviven en su seno personas de muy distinta orientación política e ideológica, con diferente adscripción institucional, y comenzando su segunda década de existencia se encuentra en pleno proceso de expansión, trabajando para su vinculación con otras regiones del mundo.

La acción de RESDAL siempre apuntó a prevenir el conflicto, con las consecuencias indeseables que este conlleva. Teniendo en cuenta que el conflicto es inherente al ser humano, el punto clave es como manejarlo institucionalmente. En su permanente espíritu de colaboración y dialogo, siempre trabajó con las instituciones, nucleando a los diversos actores y percepciones, trabajando desde la comprensión del rol del otro y sumando las diferentes capacidades.

Un claro ejemplo de ello es la forma que tomó su acción en el área de operaciones de paz y género. Desde un comienzo, el programa trabajó convocando a representantes de los ministerios de defensa, relaciones exteriores e institutos de la mujer, de las fuerzas armadas (personal con experiencia en misión, los centros de entrenamiento y autorida-

des militares), de los parlamentos, de organismos internacionales y de sociedad civil. Ello llevó a achicar las distancias entre la teoría y la práctica, trabajando en el entendimiento de las diferentes realidades y desafíos que cada actor debe enfrentar, profundizando a su vez al interior de la propia Red los conocimientos sobre el terreno a través de los trabajos de campo en los lugares de misión que posibilitan también el trabajo directo con el personal militar y civil allí desplegado. En este marco, la Red también colaboró con las Naciones Unidas en la elaboración de las guías de entrenamiento para el personal militar en materia de género y la construcción de sus módulos de aplicación, material base en la preparación de los *peacekeepers* para hacer frente a los desafíos en el área.

Un ejemplo más puntual se refleja en relación al conflicto Colombia-Ecuador en 2008. Compartimos juntos aquellos días de marzo con gran consternación, que no nos paralizaron sino que nos impulsaron a continuar con mayor ánimo nuestra acción. Durante ese año, fueron convocadas dos jóvenes profesionales, una colombiana y otra ecuatoriana, para realizar una pasantía en la Secretaría Ejecutiva de RESDAL. La experiencia se centró en que trabajen en un documento sobre las medidas de confianza entre ambos países. Más allá del excelente trabajo final, en cuanto al estudio de los mecanismos existentes, la situación actual y propuestas de creación de nuevas herramientas, el trabajo conjunto las llevó a evidenciar en forma directa la construcción de confianza, en un escenario inicial de real tensión por sus posiciones nacionales. Esto a su vez se potencia siendo ellas ya actores con posiciones políticas y/o académicas destacadas.⁶

Varios miembros de la Red han sido partícipes en la elaboración de los Libros Blancos que han proliferado principalmente en la última década. El *Atlas* mismo ha sido considerado por autoridades políticas en presentaciones públicas de la obra como “el libro blanco regional”, reconociendo su aporte como medida de confianza y transparencia en América Latina.

RESDAL ha hecho más por la construcción de confianza. En escenarios tensionantes en la permanente referencia a una carrera armamentista en la región (en forma más acrecentada en los años 2008 y 2009, presente en mayor medida en algunos países que en otros, como Chile, Perú, Bolivia, Paraguay, Venezuela), la Red trabajó en el análisis de los

presupuestos de defensa, brindando información sobre cuál es el gasto militar, en el contexto de crecimiento de las economías regionales y el creciente gasto en personal. Ha sido convocada para realizar exposiciones y preparar informes especiales sobre el tema por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y la Secretaría de Seguridad Multidimensional, y una serie histórica ha sido presentada por primera vez en la edición 2010 del Atlas. En la actualidad los gobiernos también están mostrando un avance para transparentar sus gastos; el Consejo de Defensa Suramericano está construyendo un registro de gastos para los 12 países que integran la UNASUR.

Como forma de aportar a los procesos de diálogo, RESDAL se ha mostrado comprometida con las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Junto a FLACSO, organizó una consulta a la sociedad civil para reflexionar sobre la agenda temática a pedido de los organizadores de la VIII CMDA. En 2010, llevó adelante dos reuniones temáticas que permitieron generar una mesa de diálogo entre los organizadores de la IX reunión y representantes de la academia y sociedad civil por un lado, y representantes de gobiernos, ante los cortos tiempos (y recursos) para negociar la agenda. Dichas reuniones permitieron reformular uno de los temas preliminares de la IX CMDA, que paso de llamarse “Paz y conflicto en las Américas” a “Consolidación de la paz, confianza, seguridad y cooperación en las Américas”. También brindó asesoramiento y apoyo al Ministerio de Defensa de Ecuador para el desarrollo de un Seminario en 2011 sobre desafío en el manejo de crisis en operaciones de paz, en el marco del plan de acción del Consejo de Defensa Suramericano.

Su acción futura también supone formar nuevas personas interesadas en estos temas y atender al punto más difícil a encarar, la financiación⁷. Como muchas ONGs, RESDAL sólo dispone de “dinero blando”, producto de la gestión de programas y proyectos, pero carece de un presupuesto permanente que asegure su existencia. Sin embargo, confiamos que sus miembros puedan seguir aportando su compromiso e interés para mantener viva esta experiencia de transición entre las antiguas organizaciones de carácter académico y ésta de carácter mixto, que apunta no sólo a la producción académica sino a incidir tanto a niveles locales como internacionales.

NOTAS

1. Los presentes eran Maria Celina D'Araujo (ahora en la Universidad Católica de Río de Janeiro), Jaime Carreta (entonces a cargo de SER en el 2000 y ahora experto en el Senado de la Argentina), Roberto Cajina (en ese tiempo importante asesor en Nicaragua), Alejandra Liriano (Viceministra de Relaciones Exteriores de la Republica Dominicana), Juan Ramón Quintana (ahora Ministro del Gobierno de Bolivia), Juan Rial (entonces en PEITHO de Montevideo, ahora consultor independiente) y Leticia Salomón (del CEDOH de Honduras).
2. En algunos de los países el pasado reciente, dictatorial, hacía que los expertos académicos en el área no tuvieran incidencia en el ámbito universitario, situación, que todavía no se superó. La inexistencia de empresas vinculadas al tema, salvo en poco países, también conspira para obtener apoyos sin los cuales es imposible funcionar. Obviamente, no es fácil eludir la tentación del apoyo gubernamental de turno, que hace que la Red pueda perder credibilidad como organismo que expresa a todas las tendencias ideológicas que se manifiestan en la región. Normalmente, la Red ha evitado tener una voz editorial. Esto es resorte de cada integrante, no del colectivo como tal.
3. Desde el inicio se contó con María Teresa Vera como principal responsable de esta tarea. Ella es la responsable actual del “Resumen semanal de noticias” que compila materiales sobre el tema para los miembros de la red y otros usuarios, de la página web, las listas de discusión, así como de las comunicaciones por las redes sociales.
4. Puede verse en la página web de RESDAL el blog sobre esta experiencia, en lengua española e inglesa, bajo el título “Sharing experiencias from the fiel / Compartiendo la experiencia desde el terreno” (<http://resdal-democratic-republic-of-congo.blogspot.ca>).
5. Ver el *Índice de Seguridad Pública y Ciudadana en América Latina* en <http://www.resdal.org/libro-seg>.
6. Por ejemplo, Dolores Bermeo, una de las pasantes en cuestión, regresó al Ecuador desempeñándose como asesora del área de Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa, trabajando duramente en el marco del Consejo Sudamericano de Defensa durante los años en que Ecuador presidió el organismo, años de tensión en la región por

el referido conflicto con Colombia, pero en los cuales se impulsaron desde allí importantes avances para la construcción de confianza a nivel regional desde el ámbito del Consejo, superando las posiciones nacionales.

7. Hasta el presente se ha contado con el apoyo financiero del *National Endowment for Democracy*, *Open Society Foundation*, organismos de cooperación de Canadá, Noruega, entre otros.

RESUMEN

RESDAL. Una década de presencia en América Latina

En 2001 nace la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), organización reconocida a nivel regional e internacional en asuntos de seguridad y defensa. A lo largo de sus más de 10 años de acción, la Red no sólo generó estudios y herramientas prácticas relativas al área sino que además aportó a la construcción de confianza y espacios de diálogo, resultando un importante aporte al desarrollo democrático y resolución de conflictos. Se narran aquí sus inicios, actividades y características que le son propias y esenciales a su acción.

ABSTRACT

RESDAL. A Decade of Presence in Latin America

In 2001, the Latin American Security and Defense Network (RESDAL), a regionally and internationally prestigious organization in security and defense affairs, was created. Throughout its over ten years of operation, RESDAL has not only developed studies and practical tools related to its area of expertise, but it has also contributed to building trust and dialogue fora, resulting in an important contribution to the development of democracy and resolution of conflict. This article elaborates on its beginnings, activities and unique features that are critical to its action.

SUMMARIO

RESDAL: Uma década de presença na América Latina

Criada em 2001, a Rede de Segurança e Defesa da América Latina (RESDAL) é uma organização reconhecida regional e internacionalmente em matéria de segurança e defesa. Ao longo de seus mais de 10 anos de ação, a rede não apenas gerou estudos e ferramentas práticas relativas à área como também contribuiu para a construção de confiança e espaços de diálogo, o que resultou em um importante aporte ao desenvolvimento democrático e à resolução de conflitos. Este artigo descreve o seu surgimento, suas atividades e as características que lhe são próprias e essenciais.



Construcción de capacidades sistémicas para la prevención y transformación democrática de conflictos sociales: Un aporte desde la Fundación Cambio Democrático

Ignacio Asis

Introducción

Impulsados por la red Internacional *Partners for Democratic Change*,¹ la Fundación Cambio Democrático (Fundación para el Cambio Democrático en ese entonces) nació por el año 1998.

Este surgimiento se dio en un momento en que el mundo era testigo del nacimiento de un nuevo paradigma sobre la concepción del conflicto. Se estaba realizando la transición desde una connotación negativa del conflicto —algo malo a evitar— a una connotación positiva —oportunidad de cambio a gestionar. El desafío planteado era claro: Encauzar esas fuerzas conflictivas hacia mecanismos de **diálogo deliberativo y de construcción de consenso**. Había muchas formas de lograr esto, sin embargo, la idea motriz, que aun hoy persiste claramente, fue la de realizarlo desde una visión de colaboración que superara la fragmentación, ayudando a generar espacios de confianza y procesos transparentes en la implementación de políticas públicas.

Este nuevo campo de estudio denominado **Transformación de Conflictos**, fue el que permeabilizó todas las actividades que se fueron desarrollando desde la FCD, tanto internas como externas. Es el concepto que vincula el trabajo en los años del nacimiento de la organización, hasta los momentos de establecimiento y maduración de la misma. La visión, las expectativas durante la creación de la institución, la formación y consolidación de equipos de trabajo, las capacitaciones profesionales, los seminarios y congresos, y hasta los programas y proyectos puntuales, fueron marcados por la integración personal y grupal de esta noción.

El presente artículo busca contar acerca del hacer de la Fundación Cambio Democrático a través de un relato sobre algunos hitos de su historia, su presente y su enfoque de trabajo; de forma tal que permita dar cuenta acerca de los desafíos que pueden presentarse a una organización de la sociedad civil que trabaje en temáticas asociadas a la prevención y transformación de conflictos sociales o de interés público en América Latina. A su vez, estos conceptos, servirán como prisma que permitirán entender el **Por qué** del hacer de la organización, su desarrollo a lo largo de los años, su dinámica interna y su expresión externa a través de las actividades realizadas.

Los primeros años. De la lógica del proceso

Ubicado en la calle Córdoba de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Fundación Cambio Democrático (FCD) surgió en 1998 de

la mano de Graciela Tapia, Carlos Bobrovsky, Robero Saba, Raymond Shonholtz, y una serie de referentes sociales y académicos; como una organización de la sociedad civil, apartidaria y sin fines de lucro que, según el Estatuto de fundación, tenía una voluntad clara: Difundir, promover e instalar, en la sociedad nacional, regional y global una cultura de paz, justicia, democracia y sustentabilidad a través de promover procesos colaborativos orientados a la prevención, gestión y transformación de conflictos sociales-públicos.

Sin embargo, el objeto de la organización expresado en el estatuto fue concebido antes de la creación de este, y era consecuencia inmediata del momento en que se estaba transitando en la esfera nacional como en la internacional. Desde el año `90 se vivía en la región un momento de transición política que en la Argentina se tradujo en la consolidación de una democracia delegativa (O'Donnell, 1994), la desregularización de la actividad económica de acuerdo a las recomendaciones del Consenso de Washington, y un régimen que realizó un proceso de ajuste estructural donde se redefinieron las fronteras entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil, adquiriendo la segunda una preponderancia inédita. Así, en el año de la creación de la organización, la Argentina comenzaba a percibir ciertas consecuencias negativas surgidas de este modelo: Desaceleración del crecimiento económico, tasa de desocupación en crecimiento y en niveles elevados, altos niveles de corrupción, desinversión pública en materia de servicios públicos y sociales, y clausura de los espacios decisionales a toda participación de sectores populares. En este contexto, se dio un incremento de la conflictividad social que permitió ser disparador del funcionar de FCD, como organización que tenía las herramientas para responder a estos conflictos. Los Procesos Colaborativos como herramientas de construcción de consensos empezaron a resultar cada vez más necesarios, y por consecuencia también el accionar de la Fundación para desarrollar la capacidad externa (e interna) en esta materia, con el objetivo de validar la relevancia de este enfoque y sus técnicas para la solución de problemas políticos, organizacionales y sociales de incipiente incremento.

De esta manera, orientados a un fin claro, los miembros creadores de la organización se propusieron los siguientes objetivos:

- Producir conocimiento en el campo de la prevención, gestión y transformación de conflictos.

- Actuar por sí o promover el desempeño de otros profesionales como mediadores, facilitadores, consultores, asistentes y asesores de negociación en todo tipo de conflictos, sean públicos o privados.
- Incidir en el diseño e implementación de políticas públicas con capacidad de transformación democrática en conflictos públicos.
- Capacitar a actores sociales, gubernamentales, privados y académicos con herramientas de Liderazgo y Diálogo para los Procesos Colaborativos y la transformación de conflictos.

Para lograr lo propuesto, se creó una estructura que permitiese comenzar rápidamente con las actividades de gestión operativas y con el desarrollo de sus proyectos. Se contrató un administrador para el área contable, y una Coordinadora de Programas para asistir a la Directora Ejecutiva (Graciela Tapia en ese entonces) en la elaboración de proyectos y las relaciones organizacionales. Estos a su vez, empezaron a armar un equipo de capacitación el cuál iba a estar integrado por un Director y diversos entrenadores capacitados en Planificación Cooperativa y Planificación Cooperativa en Políticas Públicas.

Esto resultó la puerta de entrada al dictado de lo que fueron los primeros cursos y seminarios en temáticas afines a los objetivos de la organización: Negociación, Mediación, Técnicas de Resolución de Conflictos y Promoción de Procesos de Diálogo. Estos talleres, junto con los procesos de Facilitación² y las variadas presentaciones y ponencias en las que participaron los miembros de la organización por su *expertise* en la temática, representaron los primeros contactos de la Institución con el “exterior” y sentaron base a futuros proyectos orientados a la capacitación y educación. Se fue difundiendo así, la voz y la experiencia de un nuevo paradigma que transformaba la visión jerárquica por el trabajo en red, que promovía **debates constructivos y diálogos genuinos como herramienta para el cambio**, y que permitía reflexionar y deliberar no sólo sobre cambios estructurales, sino también sobre los cambios personales que serían necesarios transitar para promover una cultura **más humana, más justa, y más sustentable**.

Esta dinámica y el constante esfuerzo resultaron muy fructíferos para el surgimiento de los primeros proyectos de trabajo en campo. Ya al año de la fundación de FCD, pudo realizarse el primer programa

propio sobre *Prevención del Delito con Gestión Comunitaria*, actividad que con distintas facetas perduró a lo largo del tiempo y que, en complemento con otras actividades puntuales, significaron la punta de lanza para futuros proyectos³. Probablemente el más importante fue uno que comenzó a surgir en el 2002 después de una experiencia en San Pedro, Misiones, en 1999 donde la Fundación para el Cambio Democrático, en trabajo conjunto con la Asociación Misionera de Mediación (AMM) medió exitosamente en la resolución de un complejo conflicto socio-ambiental en torno al asentamiento de nuevos pobladores debajo de un cordón de Araucarias Nativas, una especie en peligro de extinción (Fundación Cambio Democrático, 2000). Como consecuencia de esa experiencia, las mismas organizaciones fueron convocadas por la Secretaría de Gobierno de la Provincia, a intervenir para asistir a las partes en un conflicto entre campesinos ocupantes de 2000 hectáreas de tierras fiscales y privadas en Iguazú, y los propietarios de estas tierras. Este proceso culminó exitosamente en el 2004, solucionando el conflicto “relacional” entre las partes, y regularizando la ocupación a través de una serie de medidas de zonificación, ratificadas luego por ordenanzas municipales que posibilitaron el acceso a un hogar a 1.200 familias.

Estas iniciativas puntuales transcendían la resolución de la actividad de por sí. Significaban también la puesta a prueba de la fortaleza del equipo y la interiorización del marco de trabajo llevado a la práctica, permitiendo aprender de esas experiencias y dando continuidad a otros proyectos que fueron surgiendo desde el 2000 en adelante. Así, ya con un nuevo gobierno nacional y una situación social de perceptible desmejoramiento, permitieron ampliar la esfera de acción más allá de las actividades académicas y de facilitación que se venían realizando. Por su duración en el tiempo y con el surgimiento de nuevos proyectos, se pudieron diferenciar así, tres grandes ramas en las cuales se podía trabajar a través de programas:

1. Programa Jóvenes⁴
2. Participación Ciudadana en Seguridad Pública⁵
3. Programas Ambientales⁶

El derrumbe del gobierno de la Alianza, según algunos autores iniciado en 1999, socavó la legitimidad del gobierno e instaló una

ingobernabilidad manifiesta (Serrafero, 2002). Hacia fines del 2001 y principios del 2002, la Argentina vivió el comienzo de una de las crisis sociales y económicas más fuertes desde el regreso a la democracia que, junto a una vulnerabilidad financiera incipiente, acentuaron el efecto de exclusión social, impactando sobre los segmentos medios y más empobrecidos de la población, incluyendo hasta quienes hasta ese entonces habían logrado mantenerse relativamente al margen de ellas. La dramática renuncia del Presidente Fernando de la Rúa por los conflictos populares de Diciembre del 2001 alimentó la debilidad de la oficina de la presidencia y profundizó la crisis institucional que sería detonante de una crisis más global. Las instituciones democráticas Argentinas fueron puestas a prueba. El país vivió así una época de sucesiones presidenciales que, llevadas a cabo a través de procedimientos institucionales, fueron acompañadas de políticas que ayudaron para descomprimir la tensión social, generando la apertura de nuevos canales de diálogo y negociación entre el gobierno nacional, los gobiernos municipales y las organizaciones civiles; dando lugar a una fuerte demanda social de cambio de y en la democracia (Kerz y Leiras, 2004).

Arrancado el año 2002, el cambio en la realidad nacional, acompañado del cambio en el quehacer diario de la Fundación, había resultado en la necesidad consciente de establecer objetivos de desarrollo institucional que fuesen cumplidos antes de finalizar el año y que estuviesen alineados con los requerimientos de los diferentes proyectos. La ampliación de la oficina, la compra de recursos informáticos, y la incorporación de personal, figuraban como necesidades a la orden del día para seguir generando el impacto buscado. Todo esto, debía de ir de la mano de la gestión y trabajo de un equipo de *Fundraising* que se dedicase a la elaboración y presentación de proyectos a diferentes donantes. Hasta ahora la dinámica de proyectos funcionaba de acuerdo a invitaciones puntuales. Sin embargo para la realización de proyectos de mayor magnitud e incidencia, se necesitaba tomar el control de los fondos para poder articular proyectos a largo plazo. Hasta ese momento, las pocas experiencias similares habían girado alrededor de fondos otorgados por cuatro donantes:

- Fondo Canadá
- Fundación Tinker
- Fundación Levi Strauss
- Fundación Hewlett

Fue por eso que durante el año 2002, apoyado por el inicio de las reuniones globales con los miembros de *Partners for Democratic Change*, se realizó una intensiva búsqueda de posibles donantes y se enviaron varias propuestas y cartas de intención a diversas organizaciones donantes. Si bien se pudo concretar el alquiler de una nueva oficina y la compra de nuevo mobiliario y equipos de computación que fue acompañado de una modificación y ampliación del personal⁷, la asignación de fondos no alcanzó las expectativas pretendidas, generando así una matriz de financiamiento con elevado grado de inestabilidad por estar sujeta a la Fundación Hewlett como principal donante.

Gestionando el cambio interno. De la madurez a la crisis institucional

Hacia Mayo del 2003, la Argentina elegía un nuevo presidente por el término de cuatro años. De esta forma, asumió Néstor Kirchner, confirmando como ministro de economía a Roberto Lavagna, cuya política económica siguió los mismos lineamientos que la de su antecesor, buscando reducir los índices de pobreza y desempleo, manteniendo la devaluación de la moneda, impulsando mediante las exportaciones un crecimiento económico y renegociando la deuda externa. En materia de Justicia, la renovación de la Corte Suprema y la reforma en los métodos de elección de magistrados dieron lugar a fallos trascendentales (Alerta Argentina, 2004) en materia de Derechos Humanos. En ese mismo año y acompañando la reactivación económica de la Argentina a partir de la expansión de la frontera productiva basada en la extracción de recursos naturales, comenzaron a dispararse nuevos conflictos socio-ambientales. Tal es el caso de aquellos vinculados a la actividad minera, como los asociados a la expansión de la frontera agrícola o al desarrollo de foresto industrias.

Luego de cinco años de actividad y ante los cambios que iban tomando lugar en la Argentina, la Fundación detectó la necesidad de reflejarlos desde la realización de un proceso de planificación estratégica interno que permitiese revisar la misión, visión y objetivos propios. Durante ese proceso, del que participó todo el *staff* se estableció un plan de trabajo a tres años y se dio comienzo así a un momento de marcado crecimiento institucional al compás de un *grant* de soporte

general provisto por la Fundación Hewlett que permitió fortalecer institucionalmente a la organización, hacerla más conocida, desarrollar programas de trabajo y aumentar la experiencia en intervenciones de transformación de conflictos. Se mantuvieron así los tres programas que se venían trabajando (Fortalecimiento Ciudadano, Desarrollo Sustentable y Participación Juvenil), y se reorganizaron las áreas Académica, Comunicación y Administrativa.

Muchos son los resultados en el trabajo de Cambio Democrático producto de este **momento de solidez institucional** que marcaron una etapa de compromiso institucional con los objetivos de la organización, un alto grado de profesionalismo del equipo de trabajo, fortalecimiento interno en términos de financiación de proyectos y experiencias de éxito para los procesos en que se vinculaba la Fundación. La redacción del “Manual de Construcción de Consenso: Los Procesos Colaborativos”⁸, la intervención en el Conflicto por distribución de Tierras en Iguazú, la evaluación del conflicto surgido por el proyecto de explotación de oro en Esquel⁹, y el incremento del trabajo en Redes. En este último aspecto se reforzó el trabajo de la Red Internacional de *Partners for Democratic Change* que organizó por primera vez en Sofía, Bulgaria, una reunión de Directores de sus organizaciones miembro. Esta permitió generar una mayor interacción entre sus miembros abriendo la puerta a intercambios de experiencias y realización de proyectos conjuntos que además de generar un mayor impacto, permitirían potenciar los conocimientos locales en virtud de una estrategia global. En cuanto al nacimiento de nuevas Redes, resalta la participación en las reuniones de la Red Local de Cooperación Internacional (hoy en día RACI¹⁰), estructura autogestionada de la sociedad civil que, a fin de generar alianzas que facilitasen el acceso a nuevas oportunidades de financiamiento, mayor impacto, credibilidad y visibilidad a futuros propuestas; compartía proyectos, contactos, agendas e información entre sus miembros.

Siete años después de la creación de la Fundación, en el año 2005, se dio uno de los hechos más importantes en cuanto a su desarrollo institucional. Una de sus fundadoras y principal referente, Graciela Tapia, debe renunciar por la sobrecarga de demanda existente que la solicitaba como directora ejecutiva de la organización y como referente regional del campo, limitando así su participación a su ejercicio

como experta asesora en los diferentes programas. Para entender la importancia de este evento en la vida de la organización, hace falta entender que el rol de la Dirección Ejecutiva era, desde la creación de la FCD, el rol más importante para la toma de decisiones institucionales. El consejo de administración, hasta estos años no había funcionado adecuadamente, lo que generaba que en los buenos tiempos sus reuniones fueran fundamentalmente de carácter informativo, dejando las decisiones programáticas para el equipo de gestión liderado por la Directora Ejecutiva.

Empieza así una **nueva etapa para la organización, marcada por la transición** y la búsqueda de estabilidad económico-financiera, el rediseño institucional y la adaptación hacia nuevos modelos de organización interna. Asumió el cargo de Directora Ejecutiva Lilia Goday, en ese momento Presidente de la organización quién, desde el comienzo de su gestión debió convivir con el fin de la ayuda de la Fundación Hewlett que desde el inicio, había sido la principal donante. Esto disparó nuevamente un replanteo en la estructura de FCD. Se incursionó más en un plan de financiación a largo plazo que no dependiese de la cooperación internacional y se lo reemplazó por un esquema de fondeo local y diversificado (Empresas, ONGs, Estado), se construyó un plan de voluntarios que implicó la firma de convenios con universidades de renombre mundial como la *U. of Massachusetts* o la *George Mason University*, y se estrecharon aun más los vínculos y participación en redes de cooperación que amplificaron las capacidades del equipo: En el ámbito local se realizó la facilitación del primer taller sobre Conservación del Mar Patagónico que después daría vida al actual Foro para la Conservación del Mar Patagónico y áreas de Influencia¹¹, y se realizaron actividades también con la Red de Democracia Deliberativa y el Ministerio de Gobierno de Río Negro. En el ámbito regional esto se tradujo en el desarrollo de un análisis de conflictos en Perú para *World Vision* Perú, en la sistematización de la situación de conservación del archipiélago Galápagos por pedido del PNUD, en la firma de un convenio de trabajo con FUDIS Panamá, y en la participación en distintas redes internacionales (*Confluencias*, *Initiative for Peace Building* y *The European Peacebuilding Liaison Office*). Hacia el año 2007 Lilia renuncia a su puesto y la sucede Eliana Spadoni, quién, más allá de su juventud, era en ese momento la persona con más antigüedad y por ende más experimentada en la

organización. En el primer tiempo, FCD siguió trabajando sin perder la continuidad de las acciones que se venían realizando y focalizándose en la especialización en proyectos vinculados con la transformación de conflictos socio-ambientales. Inició el Programa de Industrias Extractivas orientado a la transformación de conflictos emergentes en torno a la instalación de esas industrias, que daría inicio, entre otras cosas, al Mapa de Conflictividad Minera en la Argentina¹² y al grupo de Diálogo Minero. En esta época se consolidaron también el Programa de Biorregiones¹³ y el Programa Ciudades¹⁴. Sin embargo, luego de una recuperación inicial consecuencia del rediseño institucional y la reestructuración del consejo de administración, la organización entra en una meseta en la que encuentra crecientes dificultades para captar recursos de corto plazo, acentuando así nuevamente la situación de crisis económica, que tuvo su pico en el 2008. Esta situación debilitó a la organización, en particular sus resortes institucionales, funcionando así en situación de emergencia por un período de tiempo y achicando el equipo de trabajo así como la cantidad de proyectos en mano. El *staff* quedó reducido a 4 personas, 2 de ellas *full-time* (Directora y Director Adjunto), una asistente de proyectos *part-time*, y una persona administrativa *part-time*. Hacia junio del 2008 renuncia Eliana Spadoni y la reemplaza en la dirección ejecutiva Pablo Lumerman.

FCD en la actualidad. De la lógica de la incidencia

Pablo Lumerman asumió como Director Ejecutivo en un año en que la Fundación Cambio Democrático festejaba una década de trabajo y en el que la Argentina cumplía 25 años ininterrumpidos de democracia. El año anterior, hacia fines del 2007, se realizaron en Argentina unas nuevas elecciones presidenciales que, si bien no significaron un cambio de signo en el gobierno, sí implicaron una nueva forma de ejecutar el poder. La Senadora y esposa del ex presidente Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, asumió por cuatro años la presidencia de la Nación, debiendo cumplir su función en un escenario interno de estabilidad general y reprimarización de la economía, pero con una crisis financiera a nivel global que podía tener repercusiones en el hacer de su rol.

A nivel regional, se vivía una democracia política “formal” en la cual, si bien se celebraban periódicamente elecciones libres de fraude, se contraponía una insuficiente capacidad integradora y reguladora de los Estados-nación. Esto sumado a modelos de desarrollo que, en mayor o menor medida, se mostraban insuficientes para reducir la pobreza y la desigualdad, o no estaban en sintonía con los intereses de las comunidades locales, generaron un aumento en la conflictividad social de Latinoamérica (Lumerman, 2011). De esta forma, se comenzó a ver en estos países, una transición hacia una situación en la cual el Estado conserva un rol central en la regulación de conflictos sociales, pero en que las decisiones públicas están fuertemente condicionadas por la interacción y la participación de múltiples actores (Carmona, 2006).

En el escenario nacional, el desempeño de la economía argentina, como en los años anteriores, continuó arrojando resultados predominantemente positivos. Sin embargo, algunos de los problemas registrados en los dos años previos se agudizaron y hacia el final del año 2008 los efectos de las inconsistencias internas sumados a los de la crisis financiera internacional redundaron en una caída de los niveles de actividad (Leiras y Cruzalegui, 2009) que trajeron aparejado un momento de intensificación y aumento de la conflictividad social, particularmente entre el oficialismo y la oposición. Claro ejemplo de esto es el denominado *conflicto con el campo*, iniciado a raíz de un intento por parte del gobierno de aumentar las retenciones a la exportación en un escenario de aumento de precios internacionales de soja y otros productos primarios exportados por el país que, si bien se resolvió en un marco constitucional y de imperio de la ley, puso en evidencia una creciente polarización social (Ferrer, 2008).

Esta polarización creciente podía verse también en el incremento del número y diversidad de conflictos de carácter socio-ambiental. Casos como los surgidos de la Ley de Glaciares que, tras su aprobación en Diputados en el 2008, y su posterior veto presidencial, fue modificada y posteriormente aprobada en el 2010. O los originados por el aumento del número de emprendimientos mineros que, si bien mostraban un freno en las tasas de crecimiento interanual (Robledo y Lumerman), habían crecido en el 2008 un 908% (403 vs 40) en comparación con el 2003 (El Pregón Minero, 2008). También aquellos consecuencia del impacto del Cambio Climático como el stress hídrico en la regiones

del Noroeste del país, y el crecimiento de áreas de zonas de riesgo de enfermedades infecto contagiosas (dengue, malaria, fiebre amarilla).

En este contexto, desde el 2008 en adelante, FCD comienza a transitar **un proceso de refundación** y lenta recuperación institucional. Se profundiza sobre la diversificación del esquema de financiamiento incorporando nuevas fuentes, se produce un aumento de la actividad de la organización, se reconfiguran y desarrollan distintos programas de trabajo, y se produce una progresiva normalización institucional con un Consejo de Administración que comienza a funcionar cohesivamente en conjunto con la Dirección Ejecutiva. Este reacomodamiento implicó re-examinar la Misión, Visión y Objetivos de la Fundación para que, en virtud de los cambios contextuales, se pudiese lograr aumentar el impacto que producía la organización, aumentando a su vez su potencial en el largo plazo.

Esto tuvo una doble expresión. En primer lugar, se reorganiza el equipo a través de la creación de áreas y programas orientados a dotar de mayor capacidad de sinergias internas, y de salirse de la lógica de proyectos con el propósito de acumular experiencia, conocimiento y relacionamiento. El trabajo en el área de comunicación generó la renovación de la página Web y la creación de cuentas en Facebook y Twitter, se desarrolló un Código de Ética y Conducta, y acompañando los procesos de facilitación, se establecieron las dos áreas de trabajo en las que se continúa trabajando en la actualidad: Sustentabilidad y Democracia. Mediante la primera se buscaba fortalecer la institucionalidad pública ínter jurisdiccional y multisectorial a través de un abordaje integral de la conflictividad socio-ambiental trabajando en el diseño y la implementación de procesos de transformación basados en el diálogo democrático y en mecanismos inclusivos de acción que promoviesen el desarrollo humano sustentable. El área de Democracia, en cambio, se buscaba promover la gobernanza a nivel nacional y regional (vía consolidación de canales de diálogo y construcción de consensos tanto entre la Sociedad Civil y el Estado como entre los diversos sectores y actores políticos), fortalecer las capacidades estatales para la elaboración de políticas públicas a través del diálogo democrático y la participación ciudadana, y colaborar en la construcción de una Sociedad con capacidad para incidir colaborativamente en políticas públicas. Surgió así el trabajo a través de Plataformas como metodología

para lograr esta incidencia (Plataforma XXI¹⁵, Plataforma de Diálogo para el Desarrollo Minero Sustentable).

En segundo término, FCD genera un modelo de gestión y despliegue "adhocrático" basado en valores en el que prima la búsqueda de encuentro con el Otro (Levinas, 2000), de hacer visible al invisible y de incorporarlo al Diálogo, de forma tal que este no sea solamente una metodología o una herramienta (como lo era en los primeros años de la organización), sino también una Estrategia que muestre el camino hacia una sociedad más justa, pacífica y democrática. De esta forma, buscando ampliar su rol de tercer lado y orientándose a cumplir de una forma más acabada su misión, la organización enriquece su perspectiva teórica aplicada, y abraza el enfoque de la Transformación de Conflictos haciendo de ella una ética y una política.

Esta teoría, en síntesis, plantea que para la construcción de justicia, democracia y paz, se requiere empujar procesos que tiendan tanto a equilibrar el poder social como a construir puentes entre sectores o partidos en disputa. El rol de "equilibradores" y "puentes" es identificado como central para empujar o animar procesos de transformación democrática. Reducir brechas de poder o de recursos y en ese sentido, reducir la desigualdad al tiempo de aumentar los niveles de inclusión social, en particular de actores que estructuralmente han estado excluidos del sistema; se convierte en uno de sus propósitos estratégicos. En este sentido, se entiende la democracia como el sistema que mas poder entrega en la ciudadanía. Quiere decir con ello, que la democracia otorga a los ciudadanos la posibilidad de ganar mayor participación en las decisiones públicas que afectan su vida.

A su vez, su enfoque sensible al conflicto supone que en la conflictividad social, en la que se yuxtapone la crisis y la oportunidad de transformación, existen dos dimensiones interdependientes: La dimensión estructural, como por ejemplo la exclusión de ciertos grupos o pueblos de los espacios de toma de decisiones donde están directamente afectados, o la asimetría en la distribución de los recursos económicos, culturales y ambientales. En segundo lugar, la dimensión episódica, en la que emerge dicha conflictividad estructural a través de disputas políticas entre actores que por historia y por intereses, polarizan el sistema político, representando ideologías e intereses contrapuestos. FCD cree que estas disputas, dependiendo como sean abordadas, pueden

transformar o reforzar las estructuras causantes de las mismas, por eso intenta desde ese entonces influir en procesos que permitan abordar los conflictos sociales o públicos de tal manera que dichas estructuras puedan ser transformadas hacia circunstancias de mayor democracia, justicia, sustentabilidad y paz.

Se gestó así una coherencia interna que no solo involucró a los miembros internos de la organización, sino que también se permeó en las relaciones externas, permitiéndole fortalecer sus redes y gestionar progresivamente la reforma institucional. Desde el 2008 en adelante, todos los proyectos que se desarrollaron internamente buscaban, deliberadamente, ser puestos en marcha a través de la gestión conjunta con otras organizaciones miembros de esas redes, que pasaron a tener un rol de aliados. Tal es el caso de los proyectos realizados con Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) con quienes se trabajó en Ordenamiento Ambiental del Territorio y algunos proyectos de ciudadanía ambiental, PNUD (Industrias Extractivas y Mapa de Conflictividad Minera), Fundación Directorio Legislativo (FDL) en trabajos de incidencia colaborativa, Poder Ciudadano (proceso de Consulta Pública sobre recolección de residuos sólidos urbanos) e *International Alert* con quienes a través del desarrollo del Observatorio de Conflictos Socio-ambientales permitió instalaren la Argentina la Iniciativa para la Consolidación de la Paz (IFP¹⁶) mediante la profundización sobre los Sistemas de Alerta Temprana.¹⁷

Tal vez, un ejemplo a mencionar como modelo de éxito de esta concepción actual del quehacer de la organización, es la experiencia realizada en Perú en el 2011 por algunos miembros de la organización, en virtud del desarrollo del Sistema Nacional de Prevención y Transformación de Conflictos Sociales realizado en el marco del PrevCon-PCM¹⁸. Durante este proceso, Pablo Lumerman fue contratado como consultor con el objeto de liderar un proceso que estableciera un marco teórico conceptual y metodológico sobre la transformación democrática de los conflictos sociales, y una serie de recomendaciones para el diseño de una estrategia orientada a la formulación de políticas públicas que acercasen dicho marco conceptual a las autoridades Estatales para el establecimiento futuro de acciones de prevención y tratamiento de estos conflictos (Lumerman, 2011). El trabajo realizado reflejó los aprendizajes de muchos años de experiencia en el campo de la Transformación

de Conflictos. Así, trató sobre la transparencia y el acceso público a la información, sobre la planificación del territorio y descentralización, sobre el fortalecimiento de la capacidad de participación ciudadana en la toma de decisiones, y sobre el incremento de la capacidad institucional del Estado para generar diálogo democrático y deliberación pública, así como para la prevención y manejo de conflictos de distinta índole. El resultado fue un éxito. No solo por su injerencia directa en la formulación de políticas públicas, sino también porque, tomando mucho de la labor de la Fundación Cambio Democrático, significó un reconocimiento a las experiencias de trabajo realizadas a través de los años, y a la capacidad de construcción de capacidades estatales a partir de estas; incluso atravesando las fronteras nacionales (campo de trabajo tradicional de la Fundación) abriendo las puertas a nuevos proyectos regionales y redes de trabajo.

En la actualidad, FCD se encuentra trabajando firmemente en pos de la ampliación de su capacidad de impacto e incidencia. Las condiciones están dadas para poder lograr esto. Sin embargo, no son pocos los desafíos identificados que tarde o temprano tendrán que ser superados en virtud de lograr avanzar cualitativamente hacia el futuro buscado:

- a. Desarrollar la capacidad de un análisis integral de las causas y dinámicas de la conflictividad social en el país y región.
- b. Desarrollar una teoría de cambio que permita orientar mejor las decisiones estratégicas.
- c. Sistematizar un marco conceptual que permita dar coherencia y potencia a las herramientas de trabajo.
- d. Construir confianza con “los de abajo”, articulando el enfoque de derechos con el enfoque de los intereses.
- e. Entender cómo responder a las asimetrías de poder existentes en la sociedad desde una perspectiva que refuerce los procesos de cambio democrático, justicia social y sustentabilidad socio-ambiental.
- f. Continuar ampliando la matriz de fondeo a través del desarrollo de un plan de negocios claro y en fina con la misión y el programa de trabajo institucional.

Conclusiones

La historia y experiencia de la Fundación Cambio Democrático deja algunas lecciones aprendidas a nivel de estructura institucional, contribuyendo también como caso de estudio para organizaciones trabajando en la Transformación de Conflictos. Su vida otorga valor a un aspecto fundamental que debe tener en cuenta cualquier organización de la sociedad civil que, independientemente del área de trabajo, busque generar un impacto positivo sobre el objeto de su labor.

El trabajo realizado por la Fundación Cambio Democrático y sus miembros desde el año de su creación ha sido atravesado por la concepción del Cambio, concepto que ha empapado el rol de la Fundación en una doble dimensión. Además de haber sido foco de estudio del trabajo orientado a la Transformación de Conflictos y al desarrollo de una sociedad más democrática, el Cambio como concepto amplio ha sido también el motor institucional para la generación de nuevos y diversos desafíos. Vivimos tiempos dinámicos y complejos que se nutren de la incertidumbre y de una multidiversidad de relaciones (identitarias, económicas, sociales, geográficas, políticas, cognitivas, temporales, interculturales, institucionales, etc.). Así, el contexto local, regional e internacional, funciona como motor involuntario de la adaptación institucional.

Este hecho fundamental ha tenido un impacto directo sobre los procesos de desarrollo en los cuáles ha estado involucrada la FCD, y sobre todo, sobre la cultura interna de la organización (pensamiento y comportamiento colectivo) y su expresión asociativa (relaciones sociales internas). Como sucede con todo proceso de Cambio, la Fundación Cambio Democrático ha debido adaptarse y superar las etapas de Renovación, Confusión y Resistencia para poder alcanzar una instancia de Integración y Naturalización de las nuevas realidades (Eguren, 2010).

La vitalidad presente de la organización se explica por haber logrado desarrollar su teoría y práctica aplicándolas con sensibilidad creciente a las necesidades del entorno y también, buscando aumentar los niveles de coherencia interna. En este sentido, una de las claves que permitió a la organización superar los momentos de crisis, fue la búsqueda permanente de mayores niveles de coherencia en la práctica, aplicando

también internamente los mecanismos de diálogo y resolución de conflictos, cuando fue necesario. Asimismo, otra de las claves fue el ir más allá de un enfoque tecnocrático de la organización, permitiendo que esta no sólo prestara un conjunto de herramientas procesales para el tratamiento de conflictos ajenos, sino también yendo hacia un involucramiento en los mismos, ganando perspectiva y capacidad de legitimarse ante los actores involucrados. En este sentido, la FCD se desmarcó de un rol de proveedor de conocimiento técnico en abordaje constructivo de conflictos (*know how*), comprometiéndose a compartir y promover la visión y sentido del uso de estos conocimientos, focalizando también en el saber por qué se hacen estas cosas (*know why*). Esta noción les permitió mantener la coherencia incluso en momentos de crisis institucional y generar un enfoque integrado que permitió fortalecer alianzas verticales y horizontales (Martina Fischer—Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management) en función de la trascendencia de la misión de la Fundación Cambio Democrático.

NOTAS

1. PDC es una organización focalizada en la promoción de asistencia a nivel local de mecanismos de resolución de conflictos desde perspectivas democráticas colaborativas que incluyeran la participación y el diálogo para la toma de decisiones.
2. Para el cumplimiento de este rol clave para la organización tuvo gran relevancia el Manual de Facilitadores de la Asociación Internacional de Facilitadores (IAF) como antecedente y herramienta de aprendizaje. <http://www.iaf-world.org/index.aspx> (Agosto 2012).
3. Algunos de ellos fueron:
 - Mediación sobre distribución de tierras en Santiago del Estero (1999).
 - Co-creación en la propuesta de *Participación Ciudadana en Seguridad Pública*. Castelar, Provincia de Buenos Aires (1999-2001), y Gualeguaychú, Entre Ríos (2000).
 - Conducción de un proceso de Planificación Cooperativa en el Programa Consenso Joven de la Ciudad de Buenos Aires (2000-2001).

- Colaboración en la etapa de Procesos Colaborativos para la resolución de conflictos en torno a los recursos hídricos. Tunuyán, Mendoza (2002).
 - Proyecto de Descentralización de la Justicia con la Defensoría Pública de la Provincia de Buenos Aires. La Ferrere, Provincia de Buenos Aires (2002).
 - Organización del proyecto *Propuesta Joven*. Ciudad de Buenos Aires (2002)
4. Surgido a partir de una primera experiencia como conductores de un proceso de planificación cooperativa con Jóvenes de la Ciudad de Buenos Aires reunidos en la Mesa de Concertación Juvenil (una coalición de ONGs Juveniles y Juventudes de distintos partidos políticos agrupadas para la concreción efectiva de programas municipales que reflejasen la realidad de la juventud de esa ciudad.), se gestó como un área que permitiera a FCD fortalecer las capacidades personales y organizacionales de jóvenes, y fomentar su participación en la definición de políticas públicas.
 5. Esta área se enfocaba en la búsqueda de mejora de la gestión pública mediante la implementación de metodologías que involucrasen la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y el fortalecimiento de mecanismos democráticos como el acceso a la información, la transparencia y la participación.
 6. La definición de lo que denominaron conflictos socio-ambientales le dio un impulso a esta como una de las áreas de investigación y acción más prolíficas de la organización. Desde allí se generaron proyectos de análisis, mapas de conflictividad, procesos de fortalecimiento de actores vulnerables en la gestión del conflicto, y capacitaciones a actores multisectoriales en procesos de diálogo, negociación e incidencia colaborativa como herramientas y mecanismos para el cambio democrático y la transformación social.
 7. Comenzando el año 2003, el equipo de FCD estaba formado por un número de 21 personas entre Personal *Full-Time*, Personal *Part Time*, Voluntarios y Contratados por programas.
 8. Como primer publicación realizada íntegramente por FCD, marcó un hito que abriría las puertas a futuros trabajos de redacción conjuntos en la temática. Fruto del trabajo de dos años y de la esfuerzo de diversos integrantes de la Fundación, la publicación buscaba adaptar a

- nuestro contexto Latinoamericano las experiencias en metodologías colaborativas en procesos de toma de decisiones y manejo de conflictos públicos que en ese momento era sistematizados en su mayoría en Estados Unidos y Canadá. Descargable en http://www.cambiodemocratico.org/?page_id=308 (Agosto 2012).
9. FCD fue convocado por el Gobierno de Chubut para la evaluación de un conflicto Minero en Esquel por causa del proyecto de explotación de oro de la empresa Meridian Gold. Este fue el primer trabajo en esta temática que, con el pasar de los años, adquiriría gran relevancia para la institución como consecuencia del incremento de este tipo de conflictos a nivel Regional.
 10. Red Argentina de Cooperación Internacional. www.raci.org.ar (Agosto 2012).
 11. www.marpatagonico.org (Agosto 2012).
 12. www.mapaconflictominero.org.ar (Agosto 2012).
 13. Con el objetivo de desarrollar una institucionalidad pública apropiada para la gobernanza ecosistémica y el desarrollo humano sustentable a través del desarrollo de mecanismos eficaces de gestión, este programa trabajo en proyectos como el Taller de Validación de la Reserva de Biósfera San Guillermo en San Juan, el Proyecto de Conservación del Chaco Seco en tierras fiscales y el proceso de Consolidación de la Reserva de Biósfera Yungas.
 14. Este programa buscaba contribuir a la transformación constructiva y democrática de los conflictos urbanos. Algunos de sus proyectos fueron: Gestión y concertación comunitaria de vecinos organizadores para el desarrollo local, Desarrollo del proyecto de Convivencia Sustentable en el barrio Jupó de Benavidez, y el diagnóstico de Situación del Parque Nuevo en Paraná.
 15. La Plataforma XXI fue una alianza entre distintas organizaciones orientada a la Incidencia Colaborativa en el área de Salud, proyecto que fue premiado con la máxima distinción en la categoría “Derecho de los Pacientes” de los premios CAESPO.
 16. La IfP es un consorcio liderado por *International Alert* y financiado por la Unión Europea que define y especifica, entre todos los socios, los conocimientos geográficos y temáticos complementarios de las organizaciones de la sociedad civil con oficinas en toda la UE y en los países afectados por el conflicto.

17. El Observatorio de Conflictos Socio-ambientales tiene como objetivo el proporcionar conocimientos en contextos propensos a conflictos, para ayudar a las instituciones de la UE, ministerios de Estadísticas y otras organizaciones claves a superar las limitaciones sistémicas para una respuesta eficaz y oportuna, y fortalecer la capacidad de las organizaciones locales para asesorar e influir en la prevención de conflictos violentos.
18. El Programa de apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades nacionales para la Prevención y el manejo Constructivo de Conflictos (PrevCon-PCM) es un Programa de la Presidencia del Consejo de ministros de Perú, financiado por la Unión Europea y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que tiene como objetivo fortalecer las capacidades institucionales del Estado Peruano para la gestión oportuna y democrática de los conflictos sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alerta Argentina (2004). "Los DDHH en el Gobierno de Kirchner". Buenos Aires.
- Carmona, Rodrigo R. (2006). "Nuevas formas de gobierno y gestión pública en el escenario local: elementos y perspectivas para el estímulo de procesos concertados de desarrollo". Administración Pública, Repensando las relaciones entre Estado, democracia y desarrollo: 7. Editado por Congreso Argentino de Administración Pública.
- El Pregón Minero (2008). "Minería Argentina Evolución 2003 - 2008". Editorial RN.
- Ferrer, Aldo (2008). "El Conflicto del Campo: Pasado, Presente y Futuro". Diario BAE.
- Fischer, Martina (2006). *Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials and Challenges*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management / Online Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berlín, Alemania.

- Fundación Cambio Democrático (2003). "Construcción de Consenso: Los Procesos Colaborativos". Buenos Aires. Fundación Cambio Democrático (publicación de la Fundación).
- Fundación Cambio Democrático (2001). Memoria Año 2000. Buenos Aires.
- Fundación Cambio Democrático (2006). Memoria Año 2005. Buenos Aires.
- Kerz, Mercedes, y Santiago C. Leiras (2004). "Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina". En Revista de la Sociedad Argentina de *Análisis Político* (Buenos Aires), N° 3, Junio 2004, pp. 475-488.
- Leiras, Marcelo, y Inés Cruzalegui (2009). "Argentina: Problemas Macroeconómicos, Conflicto Social y Debilitamiento de la Coalición de Gobierno". En *Revista de Ciencia Política* 29, n° 2: 223-246.
- Levinas, Emmanuel (2000). *Ética e Infinito*, Madrid: A. Machado Libros S.A.
- Lumerman, Pablo (2011). "Marco conceptual y Metodológico para la transformación democrática de conflictos sociales - PrevCon". Texto desarrollado en base a la Consultoría, Lima, Perú.
- O'Donnell, Guillermo. (1994). "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, Vol. 5. No. 1, pp. 55-69.
- Retolaza Eguren, Iñigo (2010). Adaptado de Reeler D. 2005. Teoría del Cambio. Proyecto Regional de Diálogo Democrático. Págs. pp. 10-12.
- Robledo, Juliana, y Pablo Lumerman. "Análisis de la conflictividad socioambiental en la Argentina". Informe Ambiental Anual 2009 - FARN.
- Serrafero, Mario D. (2002). "Argentina: rebelión en el granero del mundo". En Revista de Occidente, n° 251.

RESUMEN

Construcción de capacidades sistémicas para la prevención y transformación democrática de conflictos sociales: Un aporte desde la Fundación Cambio Democrático

El presente artículo busca contar acerca del hacer de la Fundación Cambio Democrático a través de un relato sobre su historia, su presente, y su enfoque de trabajo; de forma tal que permita reflexionar

acerca de los desafíos que pueden presentársele a una organización de la sociedad civil que trabaje en temáticas asociadas a la prevención y transformación de conflictos sociales o de interés público en América Latina.

ABSTRACT

Systemic Capacity Building for the Prevention and Democratic Transformation of Social Conflict: A Contribution by Fundación Cambio Democrático

The purpose of this article is to describe the operation of Fundación Cambio Democrático (Democratic Change Foundation) by providing information on its backgrounds, its present, and its work methodology so that the reader can reflect on the challenges that may be faced by a civil society organization engaged in social or public conflict prevention and transformation issues in Latin America.

SUMMARIO

Construção de capacidades sistêmicas para a prevenção e a transformação democrática de conflitos sociais: Um aporte da Fundação Cambio Democrático

O presente artigo expõe a atuação da Fundação Cambio Democrático mediante uma descrição de sua história, seu presente e seu enfoque de trabalho, de forma a permitir uma reflexão sobre os desafios que podem ser apresentados a uma organização da sociedade civil que trabalhe em temáticas associadas à prevenção e transformação de conflitos sociais ou de interesse público na América Latina.



De la plutocracia neoliberal al multilateralismo democrático

Federico Mayor Zaragoza

Soluciones nuevas para un nuevo comienzo

1989, la gran ocasión perdida

Al término de las dos grandes guerras “calientes”, en 1918 y 1945, dos destacados Presidentes norteamericanos, Wilson y Roosevelt, respectivamente, habían intentado establecer un orden mundial basado en la fuerza de la razón y no en la razón de la fuerza. En ambas ocasiones, desgraciadamente, el perverso adagio “si quieres la paz, prepara la guerra” se aplicó sin cortapisas, impulsado siempre por los grandes productores de armamento, y la seguridad prevaleció, como había sucedido durante siglos, sobre la paz.

Por este motivo, todos esperábamos, que al final de la “guerra fría” se pudiera, esta vez sí, iniciar una nueva época de convivencia pacífica y resolución de los conflictos a escala global mediante fortalecidas instituciones internacionales. Los últimos acontecimientos favorecían esta hipótesis: el desmoronamiento —con el símbolo del Muro de Berlín— de todo el imperio soviético, sin una sola gota de sangre, por la magia de Mijhail Sergeyeovich Gorvachev, y la eliminación, como por encanto, de la apartheid racial en Sudáfrica, gracias a otra personalidad sin par del siglo XX: Nelson Mandela.

Y la paz de Chapultepec, con la que se terminaban muchos años oscuros de enfrentamiento civil en El Salvador; y la paz en Mozambique, en la que destaca la mediación de la Comunidad de San Egidio; y el inicio, en los montes de Heredia, de Costa Rica, del proceso de paz de Guatemala.

En el bicentenario de la Revolución Francesa, todo clamaba, pues, en favor de la resolución pacífica de los conflictos y del inicio de un nuevo orden internacional, en el que los abusos de dominio de unos pocos países sobre otros, explotación de los recursos naturales incluida, diera paso a una convivencia bien regulada, con unas Naciones Unidas dotadas de la autoridad moral y “física” para cumplir una misión que sólo puede llevarse a efecto sobre la base del universal respeto a los principios democráticos, que tan lúcidamente había establecido la Constitución de la UNESCO en 1945.

Pero las ambiciones hegemónicas neoliberales, iniciadas por el Presidente Reagan y la Primer Ministro Thatcher, dieron al traste con las aspiraciones de la humanidad. En efecto, marginaron a las Naciones Unidas —abandonando la UNESCO y poniendo en marcha, más tarde, la Organización Internacional del Comercio fuera de su ámbito— y sustituyeron, lo que es gravísimo, los principios éticos por las leyes del mercado, los valores morales por los bursátiles.

Y así, los “globalizadores” pretendieron que grupos plutocráticos integrados por 6, 7, 8 o, más adelante, 20 países particularmente prósperos dirigieran los destinos de la humanidad en lugar de un Sistema multilateral democrático asumido por todos.

A pesar de tan adversas circunstancias, las Naciones Unidas siguieron estableciendo guías para la acción y términos de referencia para la

adecuada gobernación planetaria: educación para todos a lo largo de toda la vida, en 1990; Agenda 21, para el medio ambiente, fruto de la Cumbre de la Tierra en 1992; desarrollo social, en Copenhague, en 1995; mujer y desarrollo, en Pekín, en el mismo año en el que también se hace pública la Declaración sobre la Tolerancia, en cuyo artículo 1º se establecen los grandes ejes por los que debería discurrir en el futuro una convivencia internacional basada en la igual dignidad de todos los seres humanos.

En 1999, la Declaración y Plan de Acción sobre una Cultura de Paz precede, en el momento en que se inicia un nuevo siglo y milenio, a la Carta de la Tierra, uno de los documentos seguramente más luminosos de los que se precisaban, sin duda, en fechas de tan sombríos augurios, junto a los objetivos mundiales que deberían cumplirse a partir del año 2000.

Todo quedó en agua de borrajas. El neoliberalismo que pensaba que la paz debía reducirse a una invocación, saludo o plegaria, refuerza todavía la “seguridad personal” en los países que forman parte del barrio acaudalado de la aldea global, llegando a invertir diariamente cifras escalofriantes en armas y gastos militares (3,500 millones de dólares) al tiempo —no me canso de repetirlo— que mueren de hambre más de 60 mil personas. Éste y no otro es el amargo balance con el que se enfrenta el conjunto de la Tierra al iniciarse el año 2000, en el que, además, la deslocalización productiva desmesurada —“por codicia e irresponsabilidad”, en palabras del Presidente Obama— han trastocado todavía más la situación de países de bajísimo costo en su mano de obra y han convertido, especialmente a China, en una “fábrica del mundo” que convierte a un país comunista en el primer país capitalista de la Tierra. Todas estas incongruencias no pueden ser reguladas por los grupos plutocráticos ni por los Estados-Nación progresivamente debilitados en favor de colosales multinacionales.

En el espacio supranacional reina la mayor impunidad, haciendo posible tráfico delictivos de toda índole —armas, capitales, patentes, drogas, personas— sin que puedan aplicarse pautas jurídicas generalmente respetadas.

Lo mismo sucede con el medio ambiente, cuyo evidente deterioro no puede detener ni aminorar una maquinaria globalizadora exclusiva-

mente atenta a los beneficios, que colman los paraísos fiscales, en una gran insolidaridad social.

Después, en el año 2001, se produce el terrible atentado suicida de Al Qaeda contra los símbolos del poderío norteamericano... y la represalia, aceptada internacionalmente, en Afganistán. Y, luego, la inadmisible invasión de Irak, sobre supuestos falsos, que ha dejado un horrendo rastro de muertes, mutilaciones, desplazamientos... pero que ha puesto la inmensa riqueza iraquí en carburantes a disposición del “gran dominio” energético...

2007, la debacle ética y financiera de Occidente

Fue el resultado de veinte años en los que, por arrogarse unos países atribuciones que no les correspondían y por la permisividad o indiferencia de otros, el mundo en su conjunto se halló inmerso en la confusión y el despropósito.

En el año 2007-2008 con la quiebra de una de las mayores entidades financieras de los Estados Unidos, Lehman Brothers, se hace patente el descalabro del neoliberalismo, de una economía basada en la especulación, la deslocalización productiva y la guerra.

En noviembre del año 2008, al generalizarse la quiebra financiera, el Presidente a la sazón de la Unión Europea, Nicolás Sarkozy, acude a reunirse urgentemente con el Presidente Bush —elegido ya el Presidente Obama— acompañado del Presidente de la Comisión Europea, Duraó Barroso. El resultado de aquella reunión en Camp David fue catastrófico, si atendemos al desaguisado que todavía hoy estamos pagando, especialmente en Occidente. En efecto, Duraó Barroso dijo al concluir aquella reunión que “el mundo necesita un nuevo orden económico”. Genérico, pero aceptable. El Presidente Sarkozy manifestó que “tenemos necesidad de un nuevo capitalismo”. Erróneo e inoportuno. Y, como era de esperar, el Presidente en funciones George Bush, que dirigió una de las peores administraciones de Norteamérica de todos los tiempos, afirmó que lo que se necesitaba era “mercado libre, economía libre, comercio libre”. Más de lo mismo... y así nos ha ido.

Se procedió al “rescate” de las instituciones financieras norteamericanas con más de 700 mil millones de dólares y de las europeas con unos 400 mil millones de euros... Al poco tiempo, los bancos rescatados impusieron, ya en tierra firme, sus deberes a los inocentes “rescatadores” debilitados. Y así seguimos. No sólo perdimos una extraordinaria oportunidad en 1989 sino que, después, Occidente no supo reaccionar cuando era patente el fracaso de su sistema. No sólo se ha tratado de una crisis financiera, sino, sobre todo, de una crisis ética, política, sistémica.

El mundo, hoy

Rotundo fracaso de la plutocracia

Una de las consecuencias más claras de la sustitución del Sistema de las Naciones Unidas por un grupo de países ricos, carentes de mecanismos de seguimiento y, sobre todo, del reconocimiento imprescindible para ejercer el poder que pretendían, ha conducido a la situación descrita que afecta especialmente a Occidente pero que también presenta “efectos colaterales” en otras partes del mundo.

Es ahora urgente, como empresa del conjunto de “los pueblos”, *la refundación de un Sistema eficiente de las Naciones Unidas*.

Estados Unidos se desvincula de Europa

Al principio, como antes he mencionado, la “suerte” que corrían los Estados Unidos fue compartida por UE. Pero más adelante, ha tenido lugar una clara desvinculación de los Estados Unidos de una Europa que no ha sabido estar a la altura de las circunstancias y que sigue vinculada al euro —con la excepción del Reino Unido que, de hecho, nunca ha formado parte integral de la Unión, siendo en realidad un “Estado Asociado”— y, a través de la OTAN, con un sistema de seguridad todavía concertado con los Estados Unidos de Norteamérica, cuando el Pacto de Varsovia, que justificó en su momento la creación de la OTAN, dejó de existir a primeros de la década de los 90; y no existe federación fiscal, dependiendo todos los Estados de las decisiones que adopta uno solo de ellos, Alemania. Se ha aplicado una política radical de disminución del gasto... y del crecimiento (i), de tal manera que el

número de parados no ha dejado de ascender en lugar de reducirse. No se ha permitido la creación de eurobonos ni de medidas que hubieran permitido aligerar el porcentaje de desempleo, sobre todo juvenil, en todos los países de Europa, y muy especialmente en España, en la que la insensata burbuja inmobiliaria tuvo un “efecto llamada” que no se correspondía con un país que, a través de una deslocalización productiva exagerada, había desgarrado su tejido industrial, concentrándose exclusivamente en la construcción.

La obediencia del Presidente Sarkozy a las decisiones de Bush, primero, y de la Canciller Merkel, después, ha desunido la Unión. Será preciso ahora recomponerla con rapidez, para evitar el naufragio colectivo.

En los Estados Unidos, a pesar del inmenso y deplorable acoso republicano, el Presidente Obama ha logrado con acciones-sorpresa (lo inesperado es nuestra esperanza) poner en marcha los servicios de atención médica para más de 40 millones de norteamericanos que vivían sin cuidado sanitario alguno; ha disminuido con firmeza el inmenso presupuesto del Pentágono; ha emitido importantes sumas (más de 300 mil millones de dólares) para incentivos de empleo autónomo, pequeña y mediana empresa, obras públicas... y ha fijado su atención, como corresponde a un líder de primera clase, en el Pacífico (China, Japón, India...).

Si es reelegido este próximo otoño —¡ojalá sea así!— podrá compensarse la actitud hegemónica y pretenciosa de los republicanos, cuyo candidato Mitt Romney ha declarado ya que al día siguiente de su investidura como Presidente revocaría la Ley de Medicare... y seguirían distanciándose de las Naciones Unidas; y seguirían sin firmar el Convenio Mundial sobre los Derechos Humanos de la Infancia que, desde 1989, aguarda que los Estados Unidos, que deberían de ser ejemplo de comportamiento democrático, suscriban el Convenio (es el único país que no lo ha hecho); y siguen, en 34 Estados, sin abolir la Pena Capital.

América Latina y Caribe

América Latina es hoy punto de referencia de innovación política y en la puesta al día de economías que protegen, como nunca se había hecho hasta ahora, sus recursos naturales de las desmesuradas apetencias de “los grandes”.

Primero, fue fortaleciendo su estructuración tanto en el interior como en las relaciones exteriores, de tal modo que hoy sería impensable que se repitiera la inmensa vergüenza histórica de una “Operación Cóndor”. Progresivamente, a través de Mercosur, ALBA, Unasur... CELAC, América Latina ha vivido un proceso de emancipación, recientemente completado. Seguirá en buenas relaciones con el “gran hermano” del Norte y con la “madre patria”, la Península Ibérica, pero ya no necesitarán aparecer con “acompañamiento” alguno. Pero, además, quiero destacar la inclusión del Caribe, normalmente alejado de las decisiones sobre coordinación territorial.

Cuando se enteró, recién elegido, el Presidente Evo Morales de que una sola compañía norteamericana había ganado más de mil millones de dólares en la extracción de carburantes de los yacimientos de su país, exclamó: “A partir de ahora, socios, sí. Amo, el pueblo boliviano”. Ésto es lo que ahora debe hacerse con gran rapidez a escala mundial: los recursos naturales deben dejar de ser explotados como hasta ahora. Los principales beneficios deben ir a parar a los pueblos, tan empobrecidos, tan humillados por las prácticas de extracción minera. Algunos países, entre ellos Canadá, deben revisar rápidamente no sólo los efectos sobre el medio ambiente de sus técnicas mineras sino sobre la salud de los nativos.

Creo que la mejor manera de resumir la ascendente influencia de América Latina en el mundo actualmente son dos frases de la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, sucesora del “gran componedor”, el Presidente Lula da Silva: “Para convertir en realidad nuestros sueños, deberemos sobrepasar los límites de lo posible” y, más recientemente, “No consentiremos que la deriva económica de Occidente conlleve una deriva global de la democracia”.

Imposibles hoy, posibles mañana, si se tiene la imaginación y la capacidad de acción que hoy demuestran, pese a quien pese, muchos países sudamericanos.

África

El continente africano, subsahariano, está, por fin, despertándose de siglos de sumisión y humillación. Su inmensa contribución cultural y, después de la tragedia de la trata de negros, a la convivencia armonio-

sa y solidaria, es extraordinaria y valdrá la pena, en un día no lejano, valorar debidamente las lecciones que los africanos nos han dado. No cabe duda de que la figura de Nelson Mandela ha venido a completar la de grandes personajes de la descolonización como Julius Nyerere, Jomo Kenyatta, Félix Houphouët-Boigny, Leopold Sedat-Senghor... Necesitan la protección, después de tantos años de dependencia, de unas Naciones Unidas plenamente democráticas. Todo el mundo tiene —algunos Estados más que otros, es cierto— la obligación de colaborar al fantástico amanecer africano.

Países árabes

Han persistido las profundas disparidades de toda índole entre los países árabes, especialmente en lo que concierne a los aspectos económicos y religiosos. De la extrema pobreza de Mauritania a la extrema riqueza de los países del Golfo. Del seguimiento de una u otra “modalidad” del Islam, dependen también serias diferencias y conflictos en esta zona. En efecto, no se trata, como pretendía Samuel Huntington, de problemas interreligiosos sino intrareligiosos.

Es de destacar el importante efecto que ya ha tenido, y sin duda tendrá en el futuro, la denominada “primavera árabe”, que fue capaz de movilizar en la primavera de 2011, a través de las redes sociales especialmente, a muchos ciudadanos para procurar un cambio radical en la gobernación de distintos países, empezando por Túnez y siguiendo por Egipto, Yemen, Libia, Siria... El resultado ha sido muy favorable en algún caso, como Túnez; más discutible —también por las razones que llevaron a la insurrección— como Egipto; y totalmente desfavorables, por la forma en que fue resuelto (Libia) o por la forma en que no ha sido resuelto (Siria). En ambos casos se pone de manifiesto la imperativa necesidad de disponer de un Sistema multilateral democrático, de unas Naciones Unidas que pudieran enviar a un interlocutor único, “en nombre del mundo”, para ser capaces de resolver conflictos como los que se plantearon en Libia o como el que sigue apelando diariamente a nuestra conciencia en Siria.

Por último, considero interesante subrayar la inmensa permisividad que se practica por parte de las potencias con aquellos países árabes a los que por su riqueza económica y en petróleo, se les disculpan situaciones absolutamente insostenibles (trato de la mujer en Arabia Saudita, respeto de los derechos humanos, etc.).

Como era de esperar, después del “éxito” obtenido en Irak, ahora Israel está presionando, con todos los poderosísimos resortes que tiene a su alcance, especialmente *con* Norteamérica y *en* Norteamérica, para provocar la invasión de Irán “por constituir una amenaza atómica”. Creo sinceramente que, si los republicanos de los Estados Unidos logran movilizar una agresión de esta naturaleza, como fue el caso de Irak, debería producirse una auténtica “explosión espiritual”, como pretendía Federico García Lorca, para remediar el hambre de los más menesterosos. Creo que todas las redes sociales, que el “99%” del mundo, deberían alzarse contra lo que constituiría una interesada arbitrariedad que no debe consentirse.

Quiero mencionar por último, en este apartado, la importancia progresiva que está adquiriendo el Emirato de Qatar, por la habilísima gestión de los beneficios que obtiene como segundo productor del mundo de gas natural.

Asia y Pacífico

Ya he esbozado el papel de fábrica del mundo que ha convertido a China en el único gran país comunista que es al mismo tiempo el gran capitalista, incongruencia que ha sido posible porque la codicia no es capaz de observar al mismo tiempo las condiciones laborales, el respeto a los derechos humanos... que existen en estos países en los que, por el bajo coste de su mano de obra, se ha deslocalizado la producción nacional.

También aquí aparece como imprescindible y apremiante la existencia de unas Naciones Unidas refundadas capaces de ir normalizando estas “incoherencias globales” que los neoliberales produjeron con su miopía, incapaz de tener en cuenta otra cosa más que el dinero.

La India se va consolidando como una inmensa potencia no sólo por su población, sino por constituir la mayor democracia del mundo y por su progreso científico y tecnológico. La India sigue proporcionando al mundo más lecciones que dolores de cabeza.

No entro a comentar otros aspectos de Asia y el Pacífico, en cuyas tendencias no se han producido alteraciones significativas en los últimos años, pero sí quiero destacar el “peso” progresivo que en la balanza

planetaria alcanza una zona que bien merece, como ha hecho el Presidente Obama recientemente, conferirle una atención preferente.

De la plutocracia y democracias “formales” a la democracia genuina a escala personal, local, nacional, regional y global

Como ya he comentado, la sustitución de la democracia por grupos plutocráticos —o por mayorías parlamentarias absolutas— conduce a situaciones que explican en buena medida la zozobra presente.

En efecto, sólo el pluralismo genuino, constantemente apoyado por la participación activa de la sociedad, puede modificar tantas erróneas tendencias actuales.

Democracia significa estar permanentemente a la escucha de las propuestas populares, ya que es del pueblo de quien emana la gobernación que en su nombre se ejerce.

Reforma del Sistema de las Naciones Unidas

Como se deduce de varias reflexiones anteriores, el gran desafío presente sobre la gobernación planetaria es la refundación de un Sistema de Naciones Unidas que constituya un multilateralismo realmente democrático y que, como establece la primera frase de la Carta de las Naciones Unidas, tenga la participación popular, a través de distintas entidades y asociaciones sociales, el carácter plural y la autoridad moral que le permita intervenir para garantizar la paz en todo el mundo, la convivencia armónica, una economía basada en la justicia social y un medio ambiente debidamente atendido para conseguir que el legado que debemos ofrecer a las generaciones venideras en estos primeros años del tercer milenio, aseguren la habitabilidad de la Tierra.

Es por este motivo que, convencido de que la democracia debe pasar de cada ciudadano a los gobiernos locales y nacionales y luego, a los regionales y mundiales, hemos procedido, con la colaboración directa de Karel Vasak y la excelente asistencia en los distintos aspectos jurídicos, culturales, sociales, políticos, etc. de reconocidos especialistas y garantes de Derechos Humanos como Juan Antonio Carrillo Salcedo, Robert Badinter, Ruth Dreifuss, etc. a elaborar una Declaración

Universal de la Democracia. En el Preámbulo de esta Declaración se pone de relieve la necesidad de alcanzar –por ser la democracia el único marco para el adecuado ejercicio de los Derechos Humanos– la gran inflexión de la fuerza a la palabra, de una secular cultura de imposición, violencia y guerra a una cultura de encuentro, conversación, conciliación y paz.

Son tiempos en que, de nuevo, forzados por la crisis, se tiene la adecuada “tensión humana” para inventar el futuro, para hacer realidad el otro mundo posible que soñamos.

Sólo desde el respeto de todos a los Derechos Humanos en un contexto democrático se podrían iniciar sin pérdida de tiempo las actividades conducentes a “rescatar” de la zozobra permanente en que muchos viven a millones y millones de seres humanos. Las prioridades planetarias son:

- La nutrición
- El acceso al agua potable
- Servicios de salud para todos
- Educación para todos a lo largo de toda la vida
- Cuidado del medio ambiente

Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC)

Era imprescindible poder salir del confinamiento territorial y espiritual en el que ha vivido y todavía vive buena parte de la humanidad. Era preciso tener conciencia planetaria para no seguir siendo espectadores impasibles de lo que acontece, receptores de información, testigos de lo que acaece. La participación no presencial que permiten las TIC ha hecho posible un cambio radical en las perspectivas de la humanidad en su conjunto, ya que serán ahora progresivamente muchísimos los seres humanos que podrán expresarse libremente y que, conocedores de las precariedades de los otros, apreciarán mucho más lo que poseen y se manifestarán solidariamente, con conciencia global. La esperanza del cambio se basaba, fundamentalmente, en la *adquisición de conciencia global* por todo el pueblo. Este es el proceso en el que ahora debemos procurar avanzar.

“Si no nos dejan soñar, no les dejaremos dormir”, proclamaron los “indignados” del 15-M. Tenemos que secundarlos sin pausa para este despertar general, para este nuevo amanecer en el que, desentumecidos, bien activos, emprendamos nuevos caminos del mañana.

Ahora, la paz, es por fin posible

Con más mujeres expresando sus puntos de vista y actuando en virtud de las capacidades distintivas, tan necesarias hoy, inherentes a su condición.

Con la conciencia global de que los imposibles hoy pueden ser realidades de este porvenir que está por hacer.

Con las posibilidades de la participación no presencial, y en consecuencia, de reforzamiento popular permanente de la calidad democrática, la paz es por fin posible.

Quiero expresar mi reconocimiento a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales y a la Red de Centros de Investigación del Gran Caribe por la excelente contribución al conocimiento profundo de la realidad, única forma de poderla modificar sustancialmente.

Está claro que lo que se precisa es un desarrollo social y sostenible, y que el crecimiento económico no refleja —como sucede en casos tan ostensibles como Perú, Uganda o Ruanda— el ejercicio crucial del verbo compartir, la justa distribución de bienes y beneficios.

CRIES procura, con su trabajo y esfuerzos, “amplios e incluyentes espacios para la concertación”. Y esto nunca se logrará de arriba a abajo y de fuera a dentro, sino de abajo arriba y de dentro a fuera, como esta entidad preconiza.

Las soluciones tienen que ser políticas: el análisis socio-económico lleva a esta conclusión insoslayable.



The Obama Administration's "3D" Foreign Policy: Hopes and Cautions for Civil Society and Conflict Prevention

Lisa Schirch

In her 2009 Congressional testimony, the then new U.S. Secretary of State Hilary Clinton announced her intention to pursue a "3D" foreign policy using a multidimensional toolkit of development, diplomacy, and defense. Secretary Clinton laid out a convincing argument that the US military could not achieve security without robust diplomatic and development efforts to address underlying political and economic grievances fueling violence. Secretary Clinton's leadership in the Obama Administration offers both hopes and challenges to a country

entangled in a military industrial complex with a foreign policy trying to catch up to rapidly shifting international trends where threats from non-state actors and weak states far outpace threats from strong states. New initiatives to bolster attention to conflict prevention and civil society peacebuilding offer hope. But these approaches face significant challenges in a country where corporate profiteers intent on bending Congress to a weaponized and aggressive foreign policy diminish attempts at a foreign policy logic that does not rely on firepower.

US Policy and Conflict Prevention

Secretary Clinton made conflict prevention and response a “core mission” of the U.S. Department of State and USAID in the 2011 Quadrennial Development and Diplomacy Review (QDDR), a first ever report on the status of US capacities to relate to the longstanding Quadrennial Defense Review. The QDDR restructured the State Department, including the creation of a new Under Secretary for Civilian Security, Democracy, and Human Rights Maria Otero who oversees a variety of new initiatives and structures such as the new Bureau on Conflict Stabilization Operations. Under Secretary Otero also oversees the State Department’s efforts in response to the newly established Atrocities Prevention Board in response to President Obama’s directive to develop a Whole-of-Government effort to identify and address atrocity threats.

The QDDR outlines a more robust focus on civilian security and the protection of individuals. The State Department defines “Civilian Security” as helping countries build just societies that are grounded in democratic principles that guarantee respect for human rights and that apply the rule of law. The State Department notes that while “Civilian Security” is a new term within the State Department lexicon, it is not a new goal, but there are new structures to help achieve that goal of promoting, in their terms, “just societies.”

As the State Department launches new programs to support conflict prevention, it remains unclear as to what they understand about conflict prevention. For much of the last thirty years, civil society organizations developed conflict prevention approaches that aimed

to involve government in state-society partnerships to develop an architecture or infrastructure for preventing violent conflict. New US State Department initiatives to conceive of and relate to civil society are essential to any successful conflict prevention efforts.

US Policy and Civil Society

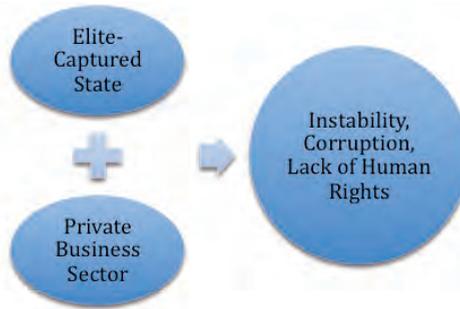
President Obama's own background in community organizing impacted his Administration's conceptualization of civil society and their role in conflict prevention and peacebuilding. In the past, US policy more often either ignored civil society's role in preventing, managing, and recovering from violent conflict or it has systematically excluded and suppressed civil society efforts to foster change through a policy of "pacification" where civil society experiences violent repression for any effort to participate democratically.

This historic lack of understanding of civil society led to U.S. nation-building efforts in Iraq and Afghanistan, where the US devoted resources to bolster widely unpopular governments in both countries which virtually ignored civil society. Like the Bush Administration, the Obama Administration failed to understand the nature of state-society relations and the need to support an active civil society that could hold their own government in check. The Obama Administration belatedly began to realize that it was impossible to impose development or democracy plans onto local "host" nations.

Secretary Clinton seems to recognize that the U.S. needs to work in partnership with people abroad to develop homegrown forms of democracy and locally guided development. Security and stability require a combination of a citizen-oriented state held to account by an active civil society. In 2012, Secretary Clinton launched a one-year "Strategic Civil Society Dialogue" designed to listen to popular and influential civil society leaders from countries such as Egypt, Yemen and Afghanistan. In Secretary Clinton's words, there are three essential components to democratic and stable societies: citizen-oriented states, private business sector, and an active civil society.



The logical conclusion to this theory is that elite-captured states that serve the interests of a private business sector, but ignore or repress civil society result in corrupt governments, human rights violations and unstable, violent societies.



The Obama Administration's articulation and recognition of civil society's role in conflict prevention, stabilization and democratization is laudable. But the seeds of change need more attention. Too many policymakers in the US and abroad still resort to pacification of civil society. For example, Global War on Terror legislation illustrates a fundamental distrust of all civil society organizations as it makes it illegal for civil society organizations in the US and many other countries to engage with armed groups to train them in negotiation or human rights. These policies ignore historical evidence shoring that

civil society organizations play critical roles in bringing armed groups to a negotiation table that leads to a cessation of violence.

Even today, US policy in Iraq and Afghanistan has few mechanisms for listening to Afghans or Iraqis express their own views on US policy. Ironically, the US desire to foster democracy in these countries overlooked the most important strategy: “democratic policymaking” where the people impacted by US policy have a voice in shaping US policy. Instead, USAID invites civil society organizations to be “implementing partners” to carry out projects designed in Washington aimed to help bring stability abroad. But very rarely are local civil society organizations invited to take part in conflict assessment processes where they articulate their often vastly different understanding of the drivers and root causes of conflict. Using civil society as “implementing partners” is only a small improvement on pacification techniques.

In order to fully align the US State Department’s formula for stable, democratic states, US foreign policy should begin to create an infrastructure for a more democratic policymaking where the voices of civil society in every country abroad help to shape US policy in that country. Without these channels, both the US government and local governments in these countries are elite-captured: serving the interests of the wealthy, but ultimately setting the foundation for inequality, human rights violations, corruption and instability.

The Challenges of Balancing Development, Diplomacy and Defense

Despite the Obama Administrations new structures and initiatives supporting a 3D approach, a US foreign policy based on conflict prevention and robust support for civil society faces immense challenges.

Ideally, a 3D foreign policy keeps the integrity of each approach without blending development, diplomacy, and defense together; pulling government personnel from State Department, Defense Department and USAID outside of their silos to think and talk together. But in order for development and diplomacy to be effective, U.S. agencies need to ensure that the Pentagon does not dictate development and

diplomacy policy, nor ask military soliders to carry out development tasks on the ground in an effort to win short-term goodwill from local people. Conflict prevention efforts involving development diplomacy require a long-term focus on building relationships and addressing root causes of violence. Diplomacy should draw on principled negotiation techniques rather than a coercion that too often sounds like "if you don't do what we tell you to do, we will bomb you." But a US 3D approach does not include safeguards from preventing the Pentagon from engaging or leading all three "Ds".

In terms of their budgets, staffing and links with Congress, the Pentagon far outweighs the power of the Department of State and USAID. Secretary Clinton needs to address the vast inequities in U.S. budgets for development, diplomacy, and defense. The military budget is too big and full of waste. The development and diplomacy budgets are too small and contain too many earmarks for special interests and program restrictions set by Congress. A new foreign policy is not possible without matching a 3D strategy to smarter resource planning.

The U.S. military budget surpasses the military expenditures of all other countries combined. The Defense Department's proportion of U.S. development funds jumped from 6% to almost 25% in the last few years. Without shifting security dollars from the Defense Department over to the State Department and USAID, the military will be the U.S.'s default foreign policy tool. Even Secretary of Defense Gates chastises Congress' underfunding of U.S. civilian agencies. The United Kingdom, Canada, and other countries reflect their commitment to civilian expertise in development and diplomacy with budgets to match.

Congress continues to allow the Department of Defense to use USAID and State Department programs and budgets toward short term counter terrorism efforts aimed at an winning hearts and minds that is overly-simplistic and largely without evidence that it works. Development and diplomacy require a patient, long term approach to address poverty and build good governance in fragile states. Instead, Congress needs to safeguard the State Department and USAID's medium and long-term programs from short term demands. In addition, the US government needs to add a cabinet-level position to protect U.S. interests in fostering global development. Without a high-level advocate, development funds are often diverted toward aiding oft-

corrupt governments in exchange for their short-term cooperation with the U.S.

At its best, a 3D foreign policy will create a more effective “first resort” to address global conflicts and crises through development and diplomacy. These preventive approaches will save lives at home and abroad. They will also save money, easing the current over-reliance on the expensive and dangerous “last resort” of military defense. But getting to this ideal will require a much more thoughtful government approach to overcoming the many obstacles to progress.

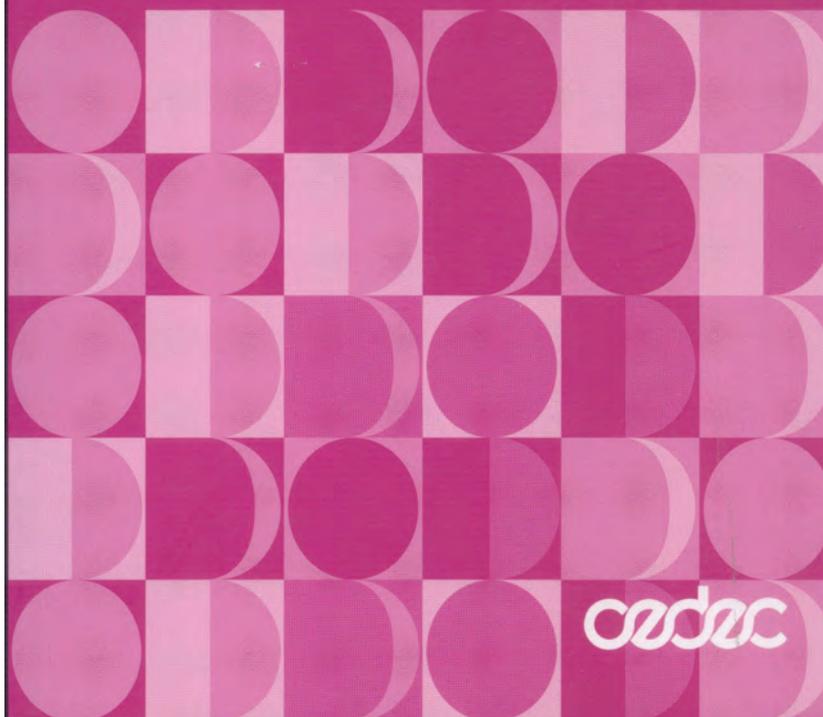
LUA NOVA

revista de cultura e política

2012 | Nº 86

ISSN 0102-6445

DOSSIÊ DIREITOS HUMANOS





Taller Académico Cuba- Estados Unidos (TACE)

Oportunidades para las relaciones
Cuba - Estados Unidos: Documento de trabajo

Propuestas para la colaboración en áreas de interés mutuo
Noviembre 2012

Introducción

Este documento de trabajo presenta los resultados de un esfuerzo colectivo y singular de académicos expertos en política exterior de Cuba y de Estados Unidos para analizar y explorar vías para reducir la tensión que existe actualmente entre los dos países. Los miembros del proceso de Talleres Académicos Cuba-Estados Unidos (T.A.C.E.) estamos motivados por la aspiración de contribuir, mediante una serie de recomendaciones, al surgimiento de una relación respetuosa y constructiva de cooperación entre los dos países, atrapados por más de cinco décadas en interacciones hostiles. Los participantes estamos plenamente conscientes de que la relación entre Estados Unidos y Cuba engloba una multiplicidad de cuestio-

nes, que incluyen la soberanía, la seguridad nacional, la identidad nacional, la política doméstica y el derecho internacional. Cada uno de nosotros, posee distintos puntos de vista sobre cada uno de los temas, que son producto de las diferentes experiencias e investigaciones realizadas. Sin embargo, compartimos la convicción de que nuestra responsabilidad intelectual y ética nos obliga a pensar creativamente en la búsqueda de alternativas consensuadas que destaquen los intereses comunes.

Desde el año 2008, y en el marco de cambios políticos y económicos en marcha en Cuba, los Estados Unidos, y en países de América Latina, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)¹ ha impulsado y apoyado el proceso T.A.C.E., mediante el cual expertos de instituciones académicas de renombre tanto en Cuba como en Estados Unidos, se comprometieron a buscar alternativas que reduzcan la tensión entre sus gobiernos. El propósito de la iniciativa apuntó a generar, por medio de una serie de encuentros periódicos, un espacio de reflexión del cual pudieran surgir propuestas innovadoras y realistas. Los participantes han sido, en muchos casos, además de expertos, personas que han servido a sus gobiernos, como funcionarios o ex diplomáticos. De esta manera, el proyecto aspiró a desarrollar la posibilidad de que las medidas propuestas pudieran contribuir a incrementar el diálogo y superar los obstáculos existentes en las relaciones bilaterales.

El proceso formal comenzó en junio de 2009, en São Paulo, Brasil. Liderado por coordinadores de la Universidad de La Habana (Cuba) y American University (Estados Unidos), y un equipo de CRIES como convocantes y facilitadores, las cinco primeras reuniones del proceso tuvieron lugar fuera de Cuba o de suelo estadounidense (en Brasil, Panamá, Argentina, Canadá y México), con el propósito de reducir al mínimo cualquier interferencia proveniente del contexto. El sexto taller se realizó en la ciudad de La Habana, en enero de 2012. En mayo del mismo año, el TACE presentó recomendaciones preliminares en Washington D.C., y posteriormente, CRIES organizó dos sesiones de trabajo en Panamá y São Paulo, para finalizar el documento.

En las siguientes páginas se presentan recomendaciones que son el resultado del debate y las discusiones sostenidas a lo largo de tres años. Al comienzo del proceso, los participantes confeccionaron una

lista de cuestiones sobre las cuales había reclamos hacia la otra parte. Éstas luego fueron clasificadas de acuerdo al grado de complejidad, la factibilidad de ser abordadas y la urgencia. Por último, cinco de estas áreas temáticas fueron priorizadas, a saber: 1) intercambio académico, científico y cultural; 2) la libertad de viajar; 3) el comercio bilateral y desarrollo; 4) terrorismo y seguridad; y 5) el medioambiente.

Dada la amplia experiencia y el conocimiento que los participantes han traído al proceso, cada uno de ellos podría haber generado adicionalmente y a título individual propuestas diferentes a las contenidas en este documento. Sin embargo, éste refleja los acuerdos alcanzados en el marco del grupo, y las recomendaciones, tomadas como un todo, ofrecen un plan de acción coherente con los intereses de ambas naciones. Un valor distintivo de las recomendaciones es que presentan un consenso de cubanos y norteamericanos sobre acciones factibles y políticamente realistas que los gobiernos podrían implementar.

Mientras que Cuba y los Estados Unidos puede cada uno por su parte invocar un legado de desconfianza hacia el otro, es de interés para ambos encontrar nuevos caminos para un diálogo basado en el respeto mutuo, la confianza y la transparencia. Esto significaría para cada país, hacer frente a importantes retos en la relación, muchos de los cuales se resaltan en las recomendaciones, y cada uno tiene la responsabilidad asimismo, de avanzar en cambios basados en las acciones propuestas.

Compendio de recomendaciones

I. Colaboración académica, científico-técnica y cultural

Considerando la importancia que los intercambios académicos, científicos y culturales han tenido en la disminución de las tensiones bilaterales, y los beneficios que ambos países han obtenido de ellos, aún en los tiempos más difíciles de su relación, se recomienda:

- a. Que los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos aceleren y mejoren a los procesos de otorgamiento de visas a académicos, científicos, artistas e intelectuales respectivamente; y que los Estados Unidos aceleren y mejoren el proceso para otorgar licencias de viaje a individuos e instituciones de los Estados Unidos. Si bien ambos países han tomado medidas positivas con relación a esto, aún existen posibilidades de progreso en este ámbito.
- b. Que Cuba y los Estados Unidos realicen ajustes en sus políticas migratorias, con el fin de aprobar todas las visas de entrada y salida solicitadas por académicos, científicos y artistas que hayan sido invitados a participar en reuniones académicas, dar clases en una institución o participar de actividades propias de una institución académica o de un centro de investigación. La negación de visas socava los avances en el conocimiento y por lo tanto son perjudiciales tanto para Cuba como para los Estados Unidos.
- c. Promover contactos de personalidades políticas y congresistas o parlamentarios de Cuba y de Estados Unidos con académicos, científicos, intelectuales y artistas de los dos países, que contribuyan al intercambio de conocimiento y al proceso de distensión entre los dos países.
- d. Instar al gobierno de Estados Unidos a que exima de las restricciones vigentes la adquisición de equipos y de otro tipo de materiales que posibiliten el desarrollo de investigaciones para usos civiles, particularmente en el campo de las llamadas Ciencias de la Vida y de las Ciencias Ambientales.

II. Libertad de viajar

El grupo TACE apoya la libertad de viaje tanto de ciudadanos cubanos como estadounidenses, así como la reducción de las barreras para viajar entre ambos países. A pesar de que tanto Cuba como Estados Unidos han hecho posible el aumento de contactos entre las dos sociedades, estos son aún limitados. Por lo tanto, TACE realiza las siguientes sugerencias:

- a. Que Estados Unidos y Cuba busquen vías para simplificar los trámites de papeles para viajar; que no se incrementen los costos de pasaportes, visados y otros documentos de viajes; y que se eliminen los obstáculos que demoren o dificulten el otorgamiento de licencias, visas y permisos de salida.
- b. Que Estados Unidos busque una fórmula que permita la eliminación de las sanciones aplicadas a los bancos y entidades comerciales internacionales que se vinculan con el derecho de viajar. Como consecuencia, Cuba debería reducir los costos asociados al cambio de dólares americanos dada la reducción de sus costos.
- c. Que ambos gobiernos faciliten los procedimientos para el seguro médico y el tratamiento de salud de los ciudadanos de ambos países en el otro.
- d. Que ambos gobiernos estimulen las mejores prácticas en la operación y desarrollo de los viajes, velando porque los operadores no apliquen costos o prácticas discriminatorias a los viajes entre Cuba y los Estados Unidos.
- e. Que el gobierno de los Estados Unidos eliminen el límite de gastos diarios permitidos a ciudadanos estadounidenses en Cuba; y se levante la prohibición al uso de tarjetas de crédito y débito expedidas por bancos de los Estados Unidos en Cuba.

III. Comercio Internacional y desarrollo

El grupo TACE reconoce que las medidas que está adoptando el gobierno de Cuba bajo la política de “actualización del modelo económico cubano,” abren espacios para la introducción de cambios en la esfera del comercio y el desarrollo². La aplicación en la práctica de estos Lineamientos 2011 crea condiciones para el fomento de un sector no estatal (incluyendo los negocios privados y las cooperativas obreras) y para el aumento de la productividad y la eficiencia de la economía cubana. Estos propósitos son de interés legítimo para Estados Unidos. Por tanto, TACE visualiza los cambios económicos

en Cuba como la base para la cooperación entre los dos países. Como una forma de promover dicha colaboración, el TACE propone las siguientes acciones:

- a. Que el Gobierno de Estados Unidos reconozca que los cambios en marcha en la reestructuración de la economía cubana permitirán mejorar las condiciones para su desarrollo.
- b. Que los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos revisen políticas, regulaciones y procedimientos que pudieran impedir la implementación de los cambios económicos previstos en Cuba. Para Cuba, esto incluiría examinar si las leyes y regulaciones crean un ambiente propicio para el sector no-estatal, particularmente con respecto a los impuestos y las reglamentaciones que rigen sobre los intermediarios financieros, al tiempo que se protege el interés público. Para los Estados Unidos, esto implicaría examinar las formas de eliminar las barreras que dificultan el comercio y la inversión autorizados. A modo de ejemplo, el Departamento del Tesoro podría emitir licencias a los buques que soliciten entrar en puertos de los Estados Unidos antes de la finalización del período de espera de seis meses exigido por el Acta de Democracia Cubana de 1992, para los buques que visitan Cuba. De la misma manera, podría modificarse la regulación que exige que las compras cubanas de alimentos y medicinas se hagan sólo por pagos previos al envío, en vez de al momento del envío o después del mismo, como indica la práctica del comercio internacional.
- c. Que Cuba continúe propiciando un mayor intercambio con la comunidad internacional de desarrollo en función de sus necesidades, con el fin de beneficiarse de las experiencias internacionales acumuladas. Que el gobierno de los Estados Unidos apoye los esfuerzos de la comunidad internacional de desarrollo hacia Cuba en sus esfuerzos continuar actualizando su modelo económico.
- d. Que los Estados Unidos y Cuba comiencen a explorar vías para la membresía de Cuba en las instituciones financieras internacionales (IFIs), como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Para Cuba, esto podría significar la

búsqueda conjunta con las IFIs de oportunidades para participar de consultas técnicas y en la colaboración. Las experiencias y los éxitos en el campo del desarrollo en Cuba podrían contribuir al acervo de conocimiento acumulado en las instituciones financieras internacionales; y los recursos financieros y la experticia de estas últimas podrían ser de gran valor para el proceso de actualización del modelo económico cubano. Como es habitual en las organizaciones globales y regionales, la pertenencia de Cuba en una IFI no implica un acuerdo con todas las políticas de la organización. Para los Estados Unidos, esto significaría no hacer ningún esfuerzo para impedir el re-ingreso de Cuba a las IFIs, lo que requeriría modificaciones al Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act de 1996 [Helms-Burton]

- e. Que los Estados Unidos mantenga la política de no obstaculizar las remesas familiares entre ciudadanos estadounidenses o residentes en Estados Unidos y ciudadanos cubanos.

IV. Terrorismo y seguridad

El terrorismo y otras cuestiones de seguridad figuran prominentemente en la agenda bilateral. TACE considera que el combate contra el terrorismo global es un área donde existen posibilidades para la cooperación entre los dos gobiernos, pues hay claros propósitos comunes, ya que ninguno de los dos países tiene interés en la proliferación de la violencia terrorista contra sus ciudadanos³. Ambos gobiernos tienen un interés legítimo en proteger a sus ciudadanos de las consecuencias del narcotráfico y de la inmigración ilegal, y el Departamento de Estados de los Estados Unidos han evaluado positivamente la cooperación cubana para detener el flujo de drogas hacia los Estados Unidos⁴.

A pesar de estas circunstancias, el terrorismo se mantiene como uno de los temas más polémicos y emocionales entre los dos países. El gobierno de los Estados Unidos mantiene a Cuba en la lista de Estados que patrocinan el Terrorismo, y Cuba continúa denunciando a los Estados Unidos como una de las mayores fuentes de terrorismo en el mundo.

Para generar una relación de confianza, la cooperación en materia de terrorismo y otros temas de seguridad deben ser una prioridad para ambos gobiernos. Por lo tanto, el TACE recomienda:

- a. Que el gobierno de los Estados Unidos elimine a Cuba de la lista de Estados que patrocinan el Terrorismo, ya que la inclusión en dicha lista es un obstáculo a la cooperación de ambos países en la lucha contra el terrorismo; y el gobierno estadounidense reporta que “No hubo ningún indicio de que el gobierno de Cuba haya proporcionado armamento o entrenamiento militar a la ETA o a las FARC”⁵. La legislación de Estados Unidos prevé la retirada de un país de la lista previa certificación de que no ha ofrecido apoyo, tales como equipos o entrenamiento a organizaciones terroristas durante al menos seis meses.
- b. Promover por parte de ambos países las visitas a Cuba de oficiales militares retirados, de ex embajadores y de altos funcionarios vinculados a la Seguridad Nacional de los Estados Unidos con el propósito de contribuir a que cada gobierno comprenda de manera más precisa las percepciones y los marcos analíticos del otro.
- c. Que Cuba y los Estados Unidos reconozcan públicamente las propuestas presentadas por cualquiera de los dos países encaminadas a mejorar la cooperación en materia de seguridad en el marco de la lucha contra el terrorismo. Adicionalmente, que ambos gobiernos inicien conversaciones para desarrollar un acuerdo común sobre terrorismo.
- d. Que Cuba y los Estados Unidos, sobre la base de experiencias de comunicación y cooperación en diversos casos exitosos relacionados con el tráfico de drogas, den pasos para negociar acuerdos institucionales de cooperación en esta materia⁶.
- e. Que los gobiernos de Cuba y Estados Unidos revisen las sentencias de las personas que fueron condenadas por sus respectivos tribunales por delitos cometidos en nombre del otro país, y en la actualidad cumplen penas de prisión por violaciones de las leyes nacionales.

V. Medioambiente

Los gobiernos de Cuba y Estados Unidos conceden suma importancia a los temas relacionados con la protección del medio ambiente y estiman que la cooperación internacional es un instrumento fundamental para enfrentar los desafíos y amenazas en este terreno. Ambos reconocen que el cambio climático es uno de los temas ambientales de mayor impacto actual en la región que comparten, y están conscientes de los desafíos que esto conlleva. Asimismo, ambos gobiernos son firmantes de algunas de las convenciones de las Naciones Unidas para la preservación ambiental, lo cual brinda un marco jurídico internacional para la toma de decisiones bilaterales. Sin embargo, ambos países podrían sufrir si no cooperan en alertar y preparar a sus poblaciones para enfrentar los desastres naturales o no naturales. Sobre esta base los miembros del TACE recomiendan:

- a. Que el gobierno de Estados Unidos modifique las regulaciones actuales que impiden la transferencia hacia Cuba de tecnología vinculada a la mitigación y reducción de riesgos de desastres y retos ambientales relacionados⁷.
- b. Que tanto Cuba como Estados Unidos fomenten la cooperación entre los municipios de ambos países, de manera que los gobiernos locales y las comunidades puedan compartir experiencias y nutrirse del conocimiento de ONGs con trayectoria en el campo de trabajo.
- c. Que ambos gobiernos se involucren activamente en conversaciones bilaterales y multilaterales junto a otros países interesados en la planeación de contingencias para la mitigación y reducción de riesgos de desastres.
- d. Que ambos gobiernos establezcan planes conjuntos para la mitigación de desastres en caso de terremotos dado que toda el área del Caribe es geológicamente activa.
- e. Que los gobiernos de Cuba y los Estados Unidos desarrollen protocolos conjuntos de pesca con regímenes de conservación, dado que diversas especies y barreras coralinas en el Caribe se encuentran en peligro de extinción.

El proceso T.A.C.E.

Reuniones y participantes

1. *Cronología de reuniones*

A lo largo de la iniciativa, han tenido lugar nueve encuentros, en los siguientes lugares y fechas:

Junio, 2009:	UNESP, São Paulo, Brasil
Mayo, 2010:	Ciudad del Saber, Panama, Panamá
Julio, 2010:	CARI, Buenos Aires, Argentina
Octubre, 2010:	CRIES/LASA, Toronto, Canadá
Julio, 2011:	Colegio de la Frontera Norte, México D.F., México
Enero, 2012:	Fundación Antonio Nuñez Jiménez, Havana, Cuba
Mayo 2012:	Brookings Institution, Washington D.C., Estados Unidos
June 2012:	Ciudad del Saber, Panamá, Panamá
Noviembre 2012:	UNESP, São Paulo, Brazil

2. *Participantes*

La iniciativa reunió a un grupo total de 17 participantes —ocho cubanos y nueve estadounidenses— así como un equipo de facilitación a cargo de CRIES. Sin embargo, no todos los participantes han estado presentes en todos los talleres. Adicionalmente, se invitó a especialistas cubanos a reuniones puntuales donde su contribución fue valiosa para la discusión en torno a temas específicos.

- Coordinadores:
Cuba: Milagros Martínez
Estados Unidos: Philip Brenner
CRIES: Andrés Serbin
- Participantes:
Cuba: Carlos Alzugaray Treto, Soraya Castro,* Armando Fernández, Jorge Hernández, Rafael Hernández,* Antonio Romero, Jorge Mario Sánchez

Estados Unidos: Margaret E. Crahan, Richard E. Feinberg, Anya Landau French, Theodore Piccone, Anthony Quainton, Sally Shelton-Colby, Sarah Stephens, Lawrence Wilkerson

- Facilitador: Edy Kaufman,
- Co-facilitadores: Ana Bourse, Eliana Spadoni**
- Invited experts: Aurelio Alonso, Cristina Díaz, Omar Everleny Pérez, Rubiera, Anicia García, Ileana Sorolla, Juan Triana, Leslie Yañez
- CRIES Staff: Celeste Ronzano

* Ya no participa

** Facilitadora de las primeras dos reuniones

Diplomacia académica

La iniciativa TACE

Los cubanos y norteamericanos han tratado en el pasado de encontrar maneras de mantener relaciones favorables entre los dos vecinos. De hecho, el legado de intentos fallidos para establecer relaciones pacíficas y constructivas hace que cada nuevo esfuerzo sea aún más difícil. Sin embargo, la iniciativa de los Talleres Académicos Cuba-Estados Unidos (T.A.C.E.), posee características distintivas que podrían ser una razón para esperar que el esfuerzo dé frutos. Entre estos factores, pueden mencionarse: la convocatoria hecha por CRIES, una organización de la sociedad civil respetada en ambos países; que ha involucrado a cubanos y estadounidenses que poseen experiencia de trabajo en el gobierno o que han trabajado de manera cercana a funcionarios de sus países; que ha fomentado y permitido a los participantes enfocarse en soluciones que por su naturaleza, contribuyen a generar confianza entre ellos y entre sus gobiernos.

El mero conocimiento de cómo construir confianza y comprometerse en interacciones de respeto mutuo no conducirán a relaciones normales entre Cuba y los Estados Unidos. Sin embargo, este conocimiento es

un elemento esencial en la construcción de una relación sostenida y cooperativa. La meta última de los Talleres Académicos Cuba-Estados Unidos ha sido justamente el desarrollo de ese conocimiento.

El concepto

El concepto clave para desarrollar esta iniciativa ha sido el de “diplomacia académica”, un término utilizado en el contexto del conflicto bilateral, y acuñado por una de sus coordinadoras. Tal como ella explica en un artículo reciente:

“En la historia del conflicto entre Cuba y los Estados Unidos, han existido espacios de colaboración que, aunque poco divulgados, se han sostenido y desarrollado...Dada la tensión que ha caracterizado las relaciones entre La Habana y Washington, los participantes en estos intercambios han sido en gran medida, los verdaderos diplomáticos representando cada nación en la otra⁸.

De esta manera, como lo explica Jorge Mario Sánchez Egozcue en una descripción de los orígenes del TACE, “un grupo de académicos, ex diplomáticos, expertos y ex funcionarios de organizaciones vinculadas a estos temas se sumaron a una iniciativa en la que se busca crear un espacio de intercambio en donde discutir perspectivas, ideas y propuestas que fuesen creando opciones consensuadas, para facilitar desde la academia ideas que contribuyan de algún modo a desbloquear el estancamiento existente. En contraste con otras evaluaciones similares hechas por *think tanks* e instituciones académicas en ambos países, una ventaja clave de este ejercicio TACE es que se basa en el consenso logrado entre participantes de ambos lados sin involucrar compromisos formales de ningún tipo, partiendo del reconocimiento de que hay un legado de desconfianza que no puede ser ignorado, y que las visiones recíprocas no son sólo derivadas de las diferencias políticas, sino que tienen también raíces históricas, a pesar de lo cual, no existe impedimento para explorar en conjunto oportunidades de mejoras en la relación bilateral en temas de interés mutuo”⁹.

El respeto mutuo es la tendencia natural de partidarios bien intencionados en ambos países que participan en proyectos conjuntos. Pero, buenas intenciones parecen ser insuficientes para

desarrollar confianza a largo plazo a menos que estén acompañadas por un plan diseñado específicamente para desarrollar confianza. El Taller Académico Cuba-Estados Unidos está basado en una versión ampliamente utilizada en procesos exitosos, que se conocen como “diplomacia de ciudadanos”¹⁰.

A través de una serie de talleres guiados por facilitadores profesionales, los participantes de este proceso buscaron una base en común donde los dos lados o gobiernos puedan involucrarse en un diálogo constructivo. Este esfuerzo, inscripto en el marco más amplio de la “diplomacia ciudadana,” es intrínsecamente diferente a las negociaciones por medio de “canales traseros,” las cuales se dan paralelamente o en preparación de negociaciones oficiales, y son llevadas a cabo por emisarios del gobierno¹¹. En contraste, la negociación estilo taller de ciudadanos es llevada a cabo por individuos que no tienen responsabilidades oficiales. Su objetivo es generar nuevas opciones al ponerse repetidamente en los zapatos del otro y empujando los límites de lo posible.

El proceso

Las iniciativas exitosas de “diplomacia ciudadana” desarrollan talleres de varios días, generalmente dos veces por año, a lo largo de un período de dos o tres años. El proceso está diseñado para fomentar el desarrollo de soluciones que están fuera del marco de abordajes comunes.

El proceso transcurre en cuatro fases. La primera fase es de extrema importancia y normalmente es ignorada por la diplomacia oficial. Implica trabajo sobre estereotipos y las hostilidades que aún no han sido explicitadas, y apunta a la generación de confianza entre quienes participan. Una vez que los participantes están íntegramente sumergidos en el ejercicio, se han comenzado a abrir hacia los otros, y entienden las reglas del juego (lo cual involucra dejar de lado las culpas para emprender la búsqueda de terreno común), los facilitadores pueden proceder con las actividades.

La segunda fase trata de desarrollo de habilidades y se compone de técnicas individuales y grupales. Esta etapa se orienta, asimismo, a la creación de una visión compartida de largo plazo y al aprendizaje de

cómo moverse del compromiso (en donde cada lado se siente que ha dado algo con renuencia) a las soluciones de ganar-ganar.

La tercera fase introduce métodos alternativos para la lluvia de ideas, que conduce a la generación de recomendaciones que se someterán luego a un proceso de creación de consenso.

A lo largo de la cuarta etapa, el grupo lidia con los preparativos para presentar a los formuladores de políticas, y en algunos casos al público general, las recomendaciones que han emergido como producto de todo el proceso de diálogo.

En la experiencia concreta del TACE, la agenda de todas las reuniones fue decidida de común acuerdo entre los coordinadores de las tres instituciones, en base a los resultados de la primera reunión celebrada en São Paulo, Brasil. En la misma, los miembros del TACE identificaron 23 temas importantes de la agenda bilateral, partiendo de su conocimiento académico y de sus experiencias gubernamentales. El curso de los acontecimientos fue moldeando las agendas, dado que los mismos gobiernos comenzaron a tratar algunos de los tópicos señalados en el primer taller, o comenzaron negociaciones públicas sobre otras de las cuestiones. En consecuencia, los miembros del TACE vieron una mayor utilidad en abordar y trabajar sobre áreas en las que existen desacuerdos y con los que los gobiernos de Cuba y Estados Unidos aún no se han comprometido.

La tarea inicial de los participantes consistió en redactar una lista de temas en torno a los cuales hay reivindicaciones o malestar de alguno o ambos lados, para luego clasificarlas en relación a su complejidad, factibilidad de ser tratada, y la urgencia para diseñar propuestas que pudieran mejorar el desacuerdo.

Más allá de generar una serie de recomendaciones, el proyecto TACE ha servido para generar mayor confianza entre los participantes de ambos países, tanto a través de la creciente interacción como de una serie de esfuerzos como escribir artículos conjuntos expresando críticas y posiciones diferentes en torno a los temas elegidos¹².

En vísperas de cumplirse el tercer aniversario del proyecto, los miembros del taller decidieron darle visibilidad y hacer públicas algunas de las recomendaciones y conclusiones en un documento de trabajo presentado en Washington D.C.¹³.

Agradecimientos

Los Coordinadores y participantes del TACE quisieran expresar su enorme agradecimiento por la asistencia y apoyo, a las siguientes instituciones:

Fundación Ford

Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de Noruega

Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)

The Catholic Organization for Relief and Development Aid (CORDAID), Holanda

Fundación Christopher Reynolds

Fundación Arca

Fundación Heinrich Böll, Oficina de México

Center for Latin American and Latino Studies de American University

Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

City of Knowledge, Panamá

Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre (FANJNH)

Brookings Institution

NOTAS

1. CRIES es una red latinoamericana y caribeña de la sociedad civil, con 30 años de trayectoria en investigación, incidencia y facilitación de

intercambios sobre temas relevantes de la agenda regional, hemisférica e internacional.

2. Trabajos publicados sobre el tema por dos participantes TACE: Jorge Mario Sánchez Egozcue, “United States-Cuba Economic Relations: The Pending Normalization,” en *Debating U.S.-Cuban Relations: Shall We Play Ball?*, eds., Jorge I. Domínguez, Rafael Hernández, and Lorena G. Barberia (New York: Routledge, 2011); Jorge Mario Sánchez Egozcue, “Complicado vs. Absurdo: ensayando ideas para desmontar el impasse entre Cuba y los Estados Unidos,” en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 34 (Julio-Diciembre 2011); Richard E. Feinberg, *Reaching Out: Cuba’s New Economy and the International Response* (Washington, DC: Brookings Institution, November 2011).
3. Carlos Alzugaray y Anthony Quainton, “Cuba-U.S. Relations: The Terrorism Dimension”, *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, CRIES: No. 34, Julio-Diciembre del 2011.
4. U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2012 International Narcotics Control Strategy Report, March 7, 2012; <<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/voll/184099.htm#Cuba>>
5. Departamento de Estados de los Estados Unidos, Oficina de Contraterrorismo, *Country Reports on Terrorism 2011* (Julio, 2012), p. 171.
6. Esto es especialmente relevante a partir de la evaluación positiva que se hace de Cuba en el último informe del Departamento de Estado sobre el Narcotráfico Internacional.
7. Por ejemplo, la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) está impedida actualmente de comprar bacterias desarrolladas en Cuba que convierten al petróleo en materia orgánica degradable; y a Cuba se le impide comprar los más modernos equipos de contención para controlar los derrames de crudo en aguas profundas.
8. Milagros Martínez Reinoso, “Academic Diplomacy: Cultural Exchange between Cuba and the United States” en *Debating U.S.-Cuban Relations, Shall We Play Ball?*, eds., Jorge I. Domínguez, Rafael Hernández, Lorena G. Barberia. (New York: Routledge, 2011). p. 237. Vea también: Milagros Martínez Reinoso, “Cuba y Estados Unidos, entre la oportunidad y los desafíos de la diplomacia académica,” *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 34, Año 16, Julio-Diciembre 2011, p. 29.

9. Jorge Mario Sánchez Egozcue, “Complicado vs. Absurdo: ensayando ideas para desmontar el impasse entre Cuba y los Estados Unidos,” p. 16.
10. John Davies y Edward (Edy) Kaufman, eds. *Second Track/Citizens’ Diplomacy* (Lanham,, MD: Rowman and Littlefield, 2002).
11. Andrés Serbin, “A diplomacia ciudadana no América Latina e no Caribe: uma atualização”, en *Política Externa* (Sao Paulo), vol 18, No. 4., Mar/Abr/Mai 2010, pp. 115-130.
12. Cfr. Serbin, Andrés, “Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas”, in *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 34, Año 16, Julio-Diciembre 2011, pp. 7-11.
13. Algunas de las recomendaciones y análisis ya aparecieron en *Pensamiento Propio*, publicación trilingüe de ciencias sociales de América Latina y el Caribe, Número 34, Año 16, Julio-Diciembre 2011, Buenos Aires.

Cuba-United States Academic Workshop (TACE)

Opportunities For U.S. - Cuban Relations: Working Paper

Proposals For Cooperation in Areas of Mutual Interest
November, 2012

Introduction

This document presents the results of a unique joint effort by Cuban and U.S. academic foreign policy experts to understand and explore ways to reduce the tensions between Cuba and the United States. Brought together as the Cuba-United States Academic Workshop — or “TACE” from the acronym in Spanish — we, the group members have been motivated by a desire to contribute, through a series of recommendations, to a more respectful and constructive Cuban-U.S. relationship, which remains trapped in confrontational interactions that have lasted more than five decades. We have been fully aware that the Cuban-US relationship subsumes many issues —including

sovereignty, national security, national identity, domestic politics, and international law. We brought to the discussions distinctive points of view about nearly every topic, developed from our different experiences and research. However, we share a common belief that our intellectual and ethical responsibility requires us to think creatively to find consensual alternatives that highlight common interests.

Since 2008, while Cuba, the United States and many countries in Latin America underwent political and economic changes, the *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*¹ has fostered and supported the TACE process in which experts from renowned academic institutions in the two countries engaged each other in a search for initiatives that might reduce Cuban-U.S. tensions. This initiative aimed to create, through periodic meetings, a space for reflection that could produce innovative and realistic proposals. Notably the TACE members have been people who served in their governments or who have worked closely with their governments. In this way, the project aspired to the possibility that the proposed measures could increase a constructive dialogue and overcome obstacles in the bilateral relationship.

The formal process began in June 2009 in São Paulo, Brazil. Led by coordinators from the University of Havana (Cuba) and American University (U.S.), and a team from CRIES serving as conveners and facilitators, the first five meetings took place outside of Cuba or the United States—in Brazil, Panama, Argentina, Canada, and Mexico—so that potential interference from the setting would be minimized. The sixth workshop session was held in Havana in January 2012. In May 2012, TACE presented its preliminary recommendations in Washington D.C., and CRIES organized two coordination meetings in Panama and São Paulo to finalize this document.

In the following pages, we present recommendations that are the result of discussion and debate during the last three years. At the outset, the participants listed the grievances of each side towards the other, and then classified them in terms of their complexity, feasibility, and urgency. Ultimately, five issue areas were prioritized: 1) academic, scientific, and cultural engagement; 2) freedom to travel; 3) international commerce and development; 4) terrorism and security; 5) the environment.

Given the depth of expertise and knowledge that TACE members brought to the process each one of them might have generated a set of proposals different from those in this report. Nonetheless, this document reflects the agreement reached within the group, and the recommendations, taken as a whole, offer a coherent plan of action that would serve the interests of both nations. A distinctive value of the recommendations is that they present a Cuban-U.S. consensus about actions that would be both feasible and realistic politically for each country to undertake.

While Cuba and the United States can each call on legacies in their relationship that engender distrust, it is in the national interest of each country to find new paths for a dialogue based on mutual respect, confidence and greater transparency. This would mean each country must address major challenges in the relationship, many of which the recommendations in this report highlight, and each should take responsibility for moving the proposed actions forward.

Compendium Of Joint Recommendations

I. Academic, Scientific, and Cultural Engagement

In light of the positive contribution that academic, scientific and cultural exchanges have provided to the diminution of bilateral tensions and the benefits both countries have derived from them, even during the most tense and difficult times in relations between the two countries, we recommend that:

- a. The governments of Cuba and the United States accelerate and improve the process of granting visas to academics, scientists, artists, and public intellectuals respectively from the United States and Cuba; and the United States accelerate and improve the process of granting travel licenses to U.S. institutions and individuals. Although both countries have taken positive steps in this regard, there is still room for further progress.
- b. Cuba and the United States adjust immigration policies so that they approve all entry visas for scholars, scientists, and artists

who have been invited to participate in a scholarly meeting, to lecture at an academic institution, or to do scholarly work at the invitation of an academic institution or research center. Visa denials undermine the advancement of knowledge and free inquiry, and are thus injurious to both Cuba and the United States.

- c. Meetings of Cuban and U.S. legislators and other political actors with academics, scientists, artists, and public intellectuals from both countries be promoted, in order to make a contribution to the exchange of knowledge and to reduce tensions between the two countries.
- d. The United States lift restrictions on the sale to Cuba of equipment and other materials that enable the development of research for civilian purposes, particularly in the fields of life sciences, bio-medicine, and environmental sciences.

II. Freedom to Travel

TACE supports the freedom of travel for both Cuban and U.S. citizens, and the reduction of travel barriers between the two countries. While both governments have made it possible for the number of inter-personal contacts between the countries to increase, these are still limited. In this light, TACE recommends that:

- a. The United States and Cuba explore ways to reduce paper work necessary for travel, to avoid increases in the cost of passports, visas, and other travel documents, and to remove other obstacles that could delay or hinder the granting of licenses, visas and departure permits.
- b. The United States look for a way to eliminate sanctions targeted at international banks and commercial entities which have the effect of hampering the freedom to travel. As a consequence, the cost to Cuba would be reduced, and therefore, Cuba should reduce the cost of exchanging U.S. dollars commensurate with its reduced costs.

- c. Medical insurance coverage and treatment for U.S. citizens in Cuba and Cuban citizens in the United States be readily available.
- d. Cuba and the United States encourage best practices in the operation and development of travel, ensuring that operators apply no costs or discriminatory procedures on travel between Cuba and the United States.
- e. The United States government eliminate daily expenditure cap for U.S. citizens in Cuba and remove the prohibition on the use of U.S. credit and bank cards in Cuba.

III. International Commerce and Development

TACE recognizes that several of the measures adopted by the government of Cuba to update the Cuban economic model open spaces for significant changes in the areas of trade and development.² The application of the 2011 *Lineamientos* (Guidelines) could create conditions for the promotion of the non-state sector (including private businesses and workers' cooperatives), and for increased productivity and efficiency in the Cuban economy. These aims are consistent with U.S. interests and goals. Thus, TACE views the economic changes in Cuba as a basis for cooperation between the two countries. As a way to promote that cooperation, TACE recommends that:

- a. The government of the United States should acknowledge that the changes under way in the restructuring of the Cuban economy will improve conditions for their development.
- b. The Cuban and U.S. governments review policies, regulations and procedures that may impede implementation of the planned economic changes in Cuba. For Cuba this would include examining whether laws and regulations do engender an environment hospitable to the non-state sector, particularly with respect to taxation and regulations governing financial intermediaries, while also protecting the public interest. For the United States this would include examining ways to remove

obstacles that hamper authorized trade and investment. For example, the Treasury Department could issue licenses to vessels seeking to enter U.S. ports prior to the end of the six-month waiting period required by the 1992 Cuban Democracy Act, for ships visiting Cuba. Similarly, it could change the regulation requiring that Cuban food and medicine purchases be made only with payments in advance of shipment instead of upon or after delivery as is common in international commerce.

- c. Cuba engage in further exchanges with the international development community in ways suited to its needs, in order to take advantage of and contribute to accumulated experiences in international cooperation programs, and the United States support efforts by the international development community to engage with Cuba on the continued updating of Cuba's economic model.
- d. Cuba and the United States begin to explore pathways to Cuba's membership in International Financial Institutions (IFIs), including the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (WB) and the Inter-American Development Bank (IADB). For Cuba, this could mean jointly seeking with the IFIs opportunities to engage in technical consultations and collaboration. Cuba's development experiences and successes could contribute to the storehouse of accumulated knowledge in the IFIs and the IFIs' financial resources and expertise could be of great value to the process of updating Cuba's economic model. As is customary in global and regional organizations, Cuba's membership in an IFI would not imply that it agrees with all the organization's policies. For the United States, this would mean making no effort to impede Cuba's re-engagement with the IFIs, which would require modifications to the 1996 Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act [Helms-Burton].
- e. The United States maintains a policy of not hindering family remittances between U.S. citizens or residents and Cuban citizens.

IV. Terrorism and Security Issues

Terrorism and other security concerns have maintained a prominent position on the Cuban-U.S. bilateral agenda. TACE finds that combating global transnational terrorism is one area where cooperation could be possible between the two governments. Neither government has any interest in seeing a proliferation of terrorist violence against its own citizens.³ Furthermore, both governments have a legitimate interest in protecting their citizens from the consequences of drug trafficking and illegal immigration, and the U.S. State Department has positively evaluated Cuba's cooperation to stem the flow of drugs into the United States.⁴

Despite these circumstances terrorism remains one of the most contentious and emotional issues between the two governments. The U.S. Government maintains Cuba on its list of State Sponsors of Terrorism and Cuban officials continue to denounce the United States as a major source of state terrorism throughout the world.

In order to engender confidence, cooperation on matters of terrorism and other security concerns must be a priority for both governments. In this regard, TACE recommends that:

- a. The U.S. government remove Cuba from its list of State Sponsors of Terrorism, because Cuba's inclusion on the list is an obstacle to the two countries cooperating in the fight against terrorism and the U.S. government reports "There was no indication that the Cuban government provided weapons or paramilitary training for either ETA or the FARC"⁵ U.S. Law provides for the removal of a country from the list upon certification that it has not offered support, such as equipment or training, to terrorist organizations for at least six months.
- b. Cuba and the United States undertake visits by former U.S. military officers, ambassadors, and other national security officials for the purpose of helping each government appreciate more accurately the perceptions and analytical frameworks of the other government.

- c. Cuba and the United States acknowledge publicly any proposals submitted by either government aimed at improving security cooperation between the two countries or finding ways they could cooperate in the fight against terrorism. In addition, the two governments begin discussions aimed at developing a joint agreement about terrorism.
- d. Cuba and the United States build upon the experience of communication and cooperation in several successful cases related to drug trafficking in order to negotiate institutional agreements for cooperation on the problem.⁶
- e. The Cuban and U.S. governments review the sentences of individuals currently serving prison terms for violating national laws as a consequence of acting on behalf of, respectively, the U.S. and Cuban governments.

V. Environment

The governments of Cuba and the United States both state that protecting the environment is a high priority and that international cooperation is a fundamental way to confront challenges and threats in this area. Both recognize that climate change is one of the most important environmental issues of current impact on the region they share, and are aware of the challenges this entails. The two governments are signatories to UN environmental conventions that provide a legal framework for bilateral agreements. Yet, both countries might suffer if they do not cooperate fully to warn and prepare their populations for natural and non-natural disasters. On this basis, TACE recommends that:

- a. The Cuban and U.S. governments review and modify, if necessary, regulations that prevent the transfer of technology between the two countries related to environmental challenges and the mitigation of the effects of natural and manmade disasters.⁷
- b. Both governments encourage collaboration between municipalities in each country so that local governments and communities

can share experiences and draw knowledge from NGOs with a record of work in the field.

- c. The Cuban and U.S. governments engage in bilateral discussions, as well in as multilateral fora, about contingency planning for the mitigation of disasters.
- d. That Cuba and the United States establish a plan for the mitigation of disasters resulting from earthquakes, because the entire Caribbean is geologically active as a result of tectonic forces.
- e. The Cuban and U.S. governments engage in discussion to develop new regimes for conserving fish stocks and coral reefs, because several fish species and many coral reefs in the Caribbean are in danger of extinction.

The TACE Process

Meetings and Participants

1. *Chronology of Meetings*

The nine meetings of TACE took place as follows:

- | | |
|----------------|--|
| June, 2009: | UNESP, São Paulo, Brazil |
| May, 2010: | City of Knowledge, Panama, Panama |
| July, 2010: | CARI, Buenos Aires, Argentina |
| October, 2010: | CRIES/LASA, Toronto, Canada |
| July, 2011: | Colegio de la Frontera Norte, Mexico City, Mexico |
| January, 2012: | Fundación Antonio Nuñez Jiménez, Havana, Cuba |
| May 2012: | Brookings Institution, Washington D.C., United States of America |
| June 2012: | City of Knowledge, Panama, Panama |
| November 2012: | UNESP, São Paulo, Brazil |

2. *Participants*

The initiative brought together a total of seventeen participants — eight Cubans and nine from the United States— plus the facilitation team from CRIES. Only some of the participants have been involved in every meeting. In addition, six Cuban specialists were invited to specific workshops where they made valuable contributions to the discussion on particular topics.

- Coordinators:
Cuba: Milagros Martínez
United States: Philip Brenner
CRIES: Andrés Serbin
 - Participants:
Cuba: Carlos Alzugaray Treto, Soraya Castro,* Armando Fernández, Jorge Hernández, Rafael Hernández,* Antonio Romero, Jorge Mario Sánchez

United States: Margaret E. Crahan, Richard E. Feinberg, Anya Landau French, Theodore Piccone, Anthony Quainton, Sally Shelton-Colby, Sarah Stephens, Lawrence Wilkerson
 - Facilitator: Edy Kaufman,
 - Co-facilitators: Ana Bourse, Eliana Spadoni**
 - Invited experts: Aurelio Alonso, Cristina Díaz, Omar Everleny Pérez, Rubiera, Anicia García, Ileana Sorolla, Juan Triana, Leslie Yañez
 - CRIES Staff: Celeste Ronzano
- * No longer a participant
** Facilitator for first two meetings

Academic Diplomacy

The TACE Initiative

Cubans and North Americans have tried in the past to find ways to sustain a constructive relationship between the two neighbors. In

fact a legacy of failed attempts to establish peaceful and constructive relations makes each new effort that much more difficult. Still, the distinctive features of the Cuban-U.S. Academic Workshops provided reason to expect that this time the effort could bear fruit: the Workshops were convened by a Latin American civil society organization (CRIES) which is well-respected in both countries; it involves Cubans and North Americans who have had government experience or who have worked closely with government officials; it encourages and enables the participants to focus on solutions that by their nature contribute to a process of building confidence and trust among themselves and between the countries.

Knowledge alone of how to build trust and engage in mutually respectful interactions will not produce normal relations between Cuba and the United States. But such knowledge is an essential building block in the construction of a sustained, cooperative Cuban-U.S. relationship. The focused goal of the Cuban-U.S. Academic Workshop has been to develop that knowledge.

The Concept

A key concept in developing this initiative has been “academic diplomacy” (a term coined by one of the TACE coordinators to be used in the context of the bilateral Cuba-U.S. conflict). As she explained in a recent article: “Within the history of conflict between Cuba and the United States, there exist some spaces of collaboration that, while little publicized, are sustained and growing... In the face of the tension which has characterized relations between Havana and Washington, the participants in these interchanges have been, to a great extent, the true diplomats representing each nation in the other...”⁸

In this way, as Jorge Mario Sánchez Egozcue explained in describing the origins of TACE,

a group of academics, former diplomats, subject experts, and former officials of organizations involved in these issues joined an initiative seeking to create a space for exchanges, in which they could discuss perspectives, ideas and proposals that might create consensus options

facilitating academic ideas to contribute to unlocking the existing stalemate....In contrast to other similar assessments made by think tanks and academic institutions in both countries, a key benefit of this exercise is that TACE is based on a consensus among all participants, without formal commitments, that recognizes a legacy of mistrust which cannot be ignored, and that appreciates reciprocal visions are not derived merely from political differences, but also have historical roots, and that despite this, there is no impediment to jointly explore opportunities for improvements in bilateral relationship on issues of mutual interest.⁹

Mutual respect is the natural inclination of well-intentioned advocates in both countries who engage in joint projects. Yet, good intentions appear to be insufficient for building long-term trust unless they are accompanied by a plan intentionally designed for confidence-building. The Cuban-U.S. Academic Workshop is based on a widely used version of the successful process generally known as “citizens’ diplomacy”.¹⁰

Through a series of workshops guided by professional facilitators, participants in this process search for a common basis on which two parties or governments can engage with each other constructively. This endeavor, within the broader category of “citizens’ diplomacy,” is intrinsically different than “back channel” negotiations, which often run parallel to or in preparation for official negotiations, and are mostly conducted by emissaries of governments.¹¹ In contrast, the citizen workshop-negotiation process is conducted by individuals who have no official responsibilities. Their objective is to generate new options by repeatedly putting themselves in the shoes of the other and by testing the limits of the possible.

The process

Successful initiatives of “citizens’ diplomacy” assemble workshops for several days, usually twice each year along a period of time of two or three years. The process is designed to engender the development of solutions that fall “outside the box” of prior approaches.

The process moves along four distinct stages. The first stage is of extreme importance, and has been normally neglected in official

diplomacy. It involves exposing stereotypes and unstated hostilities, and aims at building trust among the participants. Once the partners are fully immersed in the spirit of the exercise, have warmed up to one another, and understand the rules of the game (which involves avoiding blame and looking toward the basis for a common ground), the facilitators can proceed with the activities.

The second stage of skills-building involves individual and group exercises aimed at also involves creating a common long-term shared vision and learning how to move from compromise (in which each side feels it has given up something reluctantly) to win/win solutions.

The third stage introduces alternative methods for brainstorming, which lead to recommendations that are then submitted to a consensus building process.

In the fourth stage the group deals with the preparations for presenting the recommendations that have emerged from the whole dialogue process to policy makers and, at times, to the general public.

In the case of the TACE initiative, the agenda for each meeting was designed jointly by the coordinators of the three institutions based on the outcome of the first meeting in São Paulo. At that workshop, the TACE members identified 23 topics on the bilateral Cuba-US agenda, on the basis of their academic knowledge about the relationship and their government experiences. Ongoing events influenced the agendas, because the two governments themselves either began to deal with a few of the issues generated by the first workshop or had publicly started negotiations on some issues. The TACE members saw greater utility in working on disagreements that could engender trust and on which Cuba and the United States were not already engaged.

The initial task of the participants was to list the grievances of each side towards the other, and then to classify them in terms of their complexity, and the feasibility and urgency of developing a proposal that might ameliorate the grievance.

In addition to generating recommendations, the TACE project has served to build confidence among the participants—through increased interaction as well as through joint efforts such as writing articles

—which has created an atmosphere conducive to the expression of criticism and opposing positions.¹²

On the eve of the third anniversary of the project, the members of the workshop decided to give it visibility and make public many of their recommendations and conclusions in a working paper presented in Washington, DC.¹³

Acknowledgements

The TACE coordinators and participants want to express their enormous appreciation for the assistance and support from the following:

The Ford Foundation

The Norwegian Royal Ministry of Foreign Affairs

Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)

The Catholic Organization for Relief and Development Aid (CORDAID), The Netherlands

The Christopher Reynolds Foundation

Arca Foundation

Fundación Heinrich Böll, Mexico Office

Center for Latin American and Latino Studies at American University

Universidade Estadual Paulista (UNESP)

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

City of Knowledge, Panama

Fundación Antonio Nuñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre (FANJNH)

Brookings Institution

NOTES

1. CRIES is a Latin American and Caribbean civil society network with a 30-year track record of research and the facilitation of exchanges on subjects relevant to the regional, hemispheric and international agenda.
2. Published works in this regard by two TACE participants are: Jorge Mario Sánchez Egozcue (2011). "United States-Cuba Economic Relations: The Pending Normalization," in *Debating U.S.-Cuban Relations: Shall We Play Ball?*, eds., Jorge I. Domínguez, Rafael Hernández, and Lorena G. Barberia. New York: Routledge, 2011; Jorge Mario Sánchez Egozcue, "Complicado vs. Absurdo: ensayando ideas para desmontar el impasse entre Cuba y los Estados Unidos," *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 34 (July-December 2011); Richard E. Feinberg, *Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response* (Washington, DC: Brookings Institution, November 2011).
3. Carlos Alzugaray and Anthony Quainton (2011). "Cuba-U.S. Relations: The Terrorism Dimension," *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 34 July-December 2011.
4. U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2012 International Narcotics Control Strategy Report, March 7, 2012; <<http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/184099.htm#Cuba>>
5. U.S. Department of State, Bureau of Counterterrorism, Country Reports on Terrorism 2011 (July, 2012), p. 171.
6. This is specially relevant as from the positive evaluation that the Department of State has made on Cuba about International Drug Trafficking.
7. For example, the U.S. Federal Emergency Management Agency currently is barred from purchasing strains of bacteria developed in Cuba that can convert oil into degradable organic matter; Cuba is barred from purchasing the most modern containment equipment used for controlling a deep water oil spill.
8. Milagros Martínez Reinososa (2011). "Academic Diplomacy: Cultural Exchange between Cuba and the United States," in *Debating U.S.-Cuban Relations, Shall We Play Ball?*, eds., Jorge I. Domínguez, Rafael

- Hernández, and Lorena G. Barberia. New York: Routledge, 2011, p. 237; Milagros Martínez Reinoso, “Cuba y Estados Unidos, entre la oportunidad y los desafíos de la diplomacia académica,” *Pensamiento Propio*. Buenos Aires, No. 34 (July-December 2011), p. 29 .
9. Jorge Mario Sánchez Egozcue, “Complicado vs. Absurdo: ensayando ideas para desmontar el impasse entre Cuba y los Estados Unidos,” pp. 16-17.
 10. John Davies and Edward (Edy) Kaufman, eds. (2002). *Second Track/ Citizens’ Diplomacy*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
 11. Andrés Serbin (2010). “A diplomacia ciudadana no América Latina e no Caribe: uma atualização,” *Política Externa* (São Paulo), vol 18, No. 4., Mar/Abr/Mai 2010, pp. 115-130.
 12. Cfr. Serbin, Andrés (2011) “Diálogo académico y diplomacia ciudadana en las Américas”, in *Pensamiento Propio*. Buenos Aires, No. 34, Año 16, July-December 2011, p. 7-11
 13. Luis Alonso Lugo (2012). “Académicos: EEUU debe sacar Cuba de lista de países que patrocinan terrorismo,” *El Nuevo Herald*, May 22, 2012; < <http://www.brookings.edu/events/2012/05/21-us-cuba-dialogue> >



Oportunidades para las relaciones entre los dos países y propuestas para la colaboración en áreas de interés mutuo

Luis Fernando Ayerbe

La iniciativa TACE, impulsada y apoyada por CRIES, surge en un momento político muy oportuno en términos de las posibilidades de incidencia positiva sobre el largo y sinuoso camino de conflictos que marca las relaciones Cuba-Estados Unidos.

En el ámbito interno de los dos países, sus actuales presidentes Raúl Castro y Barack Obama explicitan la necesidad de cambios de trayectoria, que tienen como trasfondo, en el caso cubano, las reformas en el marco

de actualización del modelo económico, y en el caso estadounidense, el paulatino abandono de una política exterior que fijaba su identidad en la guerra global contra el terrorismo a partir de un discurso muy próximo a la lógica amigo-enemigo de la Guerra Fría. La reelección de Barack Obama refuerza la perspectiva favorable a la definición de nuevos lineamientos en las relaciones con Cuba. Por un lado, pierde impacto el discurso más conservador de la oposición Republicana contra cualquier cambio que signifique una abertura. Durante su primer mandato, además de las prioridades asociadas a su agenda económica interna, el presidente enfrentó una ofensiva política en que se colocaban en duda sus convicciones, firmeza y capacidad en la defensa de la seguridad nacional. Al mismo tiempo, la importancia del voto latinoamericano, incluyendo buena parte de la comunidad cubana, para su victoria electoral en 2012, refuerzan la percepción de que es posible un cambio de agenda.

En el ámbito regional, las cumbres de las Américas de Trinidad y Tobago en 2009 y de Cartagena de 2012 dejaron clara la posición de los gobiernos latinoamericanos de que ya no es aceptable dejar a Cuba fuera de ese foro hemisférico, reforzando las decisiones de la Asamblea de la OEA de 2009 en Honduras, que eliminó las restricciones a su participación en la organización.

Reaccionando positivamente al contexto político descrito, la iniciativa TACE presenta su documento de trabajo “Oportunidades para las relaciones Cuba-Estados Unidos. Propuestas para la colaboración en áreas de interés mutuo”, resultado de nueve reuniones entre junio de 2009 y noviembre de 2012, realizadas en São Paulo, Panamá, Buenos Aires, Toronto, México D.F., La Habana y Washington D.C., con la participación de un equipo binacional formado por expertos en relaciones internacionales, algunos con anteriores funciones de gobierno y en el cuerpo diplomático.

Como deja claro el título del documento, no se trata de un proceso que busca generar un amplio y profundo impacto político en la sociedad y en la comunidad internacional capaz de presionar a los respectivos gobiernos para que entren en acuerdo y superen sus diferencias. Existen muchas y bienvenidas iniciativas en ese sentido. El objetivo aquí es identificar consensos, generar confianza y abrir espacios de interlocución capaces de transformarse en oportunidades reales de cambio.

Coherentemente con esa intencionalidad, se eligió como abordaje conceptual la *diplomacia ciudadana*, a través de talleres periódicos en que personas sin vínculos formales con los gobiernos de sus países, que conocen con profundidad los temas a abordar y que independientemente de posiciones individuales, conocidas por todos los participantes ya que se trata de intelectuales públicos, están dispuestos a discutir posibilidades coyunturales y estructurales de convergencia en la dirección de intereses mutuos.

Las recomendaciones, reunidas en las áreas temáticas “Colaboración académica, científico-técnica y cultural”, “Libertad de viajar”, “Comercio internacional y desarrollo”, “Terrorismo y seguridad” y “Medioambiente”, revelan una estrategia inteligente y sutil en la dirección del objetivo central del documento de identificar oportunidades para las relaciones bilaterales y propuestas de colaboración.

Afirmo lo anterior pensando en eventuales lecturas apresuradas que visualicen en el texto una lista más de proposiciones de personas bienintencionadas (para no decir ingenuas) que creen que el idealismo basado en valores cooperativos puede sobreponerse al realismo de la razón de Estado.

Al contrario, la lógica que orienta la estructuración de las cinco áreas y sus respectivas recomendaciones revela una visión pragmática, sin duda bienintencionada, fundamentada en el conocimiento de lo que funcionó y fracasó hasta el momento en las iniciativas dirigidas a limpiar el camino de obstáculos al entendimiento entre Cuba y Estados Unidos. Veamos:

- 1) Independientemente de situaciones de mayor o menor conflicto, el entrelazamiento académico mantuvo su constante evolución, superando restricciones generadas administrativamente en la esfera gubernamental. Justamente por eso, la *diplomacia académica* es el punto de partida para la desconstrucción de la desconfianza y la identificación de intereses mutuos. Las recomendaciones van en el sentido de desobstruir totalmente esos flujos.
- 2) La libertad de viajar, que tiene en la esfera académica su gran antecedente, debe ser generalizada, ampliando y profundizando las relaciones a partir de las sociedades, para lo cual se recomiendan

medidas que incluyen diversas dimensiones, como autorizaciones para transitar, acceso a divisas, atención médica y demás aspectos asociados al amparo legal necesario.

- 3) La concepción del Tace de una interlocución creciente entre ambos países proyectada a partir de sus sociedades hasta generar el marco legal que la institucionalice, no se propone en un vacío político, más se enmarca en el contexto de actualización económica cubana que mencionamos al inicio de este texto. La generación de un sector no estatal abierto a la inversión privada y la flexibilización de la política migratoria, entre otras medidas asociadas a ese proceso, representan una posibilidad de avanzar en la relación bilateral si se cuenta con el respaldo del gobierno de los Estados Unidos. Las recomendaciones van en esa dirección en términos del reconocimiento oficial de las reformas, la eliminación de restricciones en términos de formas de pago al comercio ya existente con Cuba, apoyo a la inserción en organismos económicos multilaterales, libre remesa familiar de divisas, entre las más importantes.
- 4) Ciertamente, algunos obstáculos que vienen del clima ideológico de la Guerra Fría continúan complicando la despolitización de las relaciones bilaterales. Cuba permanece en la lista de países patrocinadores del terrorismo a pesar de que las propias autoridades estadounidenses reconocen que el país no apoya ni da cobertura a ninguna de las organizaciones clasificadas por el Departamento de Estado. Al mismo tiempo, existe una cooperación de hecho en el combate al narcotráfico y un interés mutuo, como resalta el documento de Tace, en combatir organizaciones que promuevan el terrorismo en el interior de cada uno de los dos países. Las recomendaciones atacan de frente esos temas, sea solicitando la exclusión de Cuba de la lista, como en la sugerencia de establecimiento de procesos de visitas a ambos países de militares retirados, acuerdos bilaterales sobre terrorismo y demás medidas dirigidas a generar confianza.
- 5) Finalmente, y esta vez bajo la fuerte influencia de la geografía, la cooperación en el área medioambiental se presenta como ineludible. El impacto del cambio climático, asociado a la proximidad territorial entre los dos países, impone un rápido avance en la generación de programas de intercambio tecnológico, de experiencias

entre comunidades, gobiernos locales y ONG´s, especialmente en la prevención y mitigación de la incidencia de desastres naturales.

Como se percibe claramente, el documento de Tace apunta a fundamentos esenciales de la construcción de un relacionamiento bilateral basado en intereses mutuos. Justamente porque recupera una parte de la realidad en que la relación positiva funciona de hecho. En las cinco áreas identificadas, con mayor o menor intensidad, e independientemente de restricciones legales, la convergencia fue instalándose en función de necesidades e intereses comunes. Para ampliar y profundizar lo que ya existe, son sugeridas medidas que en la práctica establecen marcos institucionales que den organicidad, permanencia y previsibilidad.

Desde esa perspectiva, percibimos una estrategia que integra de forma inteligente y sutil tres mecanismos: 1) extender y estrechar contactos entre diversos sectores de la sociedad, sea en áreas determinadas (académica, política, militar, gubernamental, familiar), como de la población en general (turismo, migraciones); 2) asociado a lo anterior, no apenas como resultado natural mas también como proceso inducido en programas de intercambio específicos, generar confianza, estableciendo una cultura de cooperación; 3) proponer una arquitectura institucional que sancione los avances proporcionados por los dos mecanismos anteriores y abra espacios legales para proyectos más ambiciosos.

Como analizamos al inicio, la iniciativa Tace se desarrolla en un contexto político que se presenta más favorable a cambios de agenda en las relaciones Cuba-Estados Unidos. Dadas las características de las propuestas presentadas en el documento de trabajo, podemos concluir nuestro comentario con un optimismo no ingenuo sobre las contribuciones de la estrategia delineada para un tratamiento realista de un conflicto en que las voces por la resolución negociada en ambos países son visiblemente superiores. Cabe entonces recomendar, tanto a los sectores que actúan en la esfera de toma de decisiones como de formación de opinión, su lectura atenta y desprejuiciada.



Construyendo confianza con Cuba mediante el conocimiento, la reflexión y el debate. Una visión desde Europa

Francesc Bayo

La primera vez que oí hablar del proyecto TACE fue en el año 2008 durante una reunión de trabajo en la Universidad de La Habana, en la que estábamos hablando de la participación de investigadores de esa universidad y del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), para realizar un seminario académico en España sobre las perspectivas del desarrollo socio-económico en Cuba y las relaciones con la UE¹. Más adelante, en mayo del año 2010 coincidí con Andrés Serbin en La Habana, donde él estaba preparando una nueva reunión del grupo TACE y nosotros otro seminario a celebrar en Madrid para analizar las claves de la reforma económica y del marco internacional de Cuba².

Estos hechos no dejan de ser más que meras coincidencias y por ello podrían ser considerados como anecdóticos, pero me interesa rescatar un detalle del carácter común que me parece que estas experiencias comparten: el deseo de contribuir al fortalecimiento de unas relaciones bilaterales construyendo confianza mediante el conocimiento, la reflexión y el debate.

Tanto Estados Unidos como Europa (aunque en menor medida) mantienen unas relaciones complejas y conflictivas con Cuba, que requieren un análisis pormenorizado para tratar de señalar los elementos de discordia y también para examinar aquellos puntos de encuentro, que como demuestra el documento TACE hay bastantes. Pero la experiencia demuestra que el resultado del análisis no es taxativo, con claros y oscuros totalmente nítidos, sino que hay también muchas zonas grises que con una observación y una reflexión adecuadas se podrían tratar de decantar hacia el lado de los claros. Precisamente en la elaboración y en el tratamiento de esas zonas grises me parece que es donde se encuentra uno de los mayores activos del grupo de trabajo TACE. El compendio de recomendaciones conjuntas recogido en las propuestas es una muestra de eso que he denominado zonas grises, y se puede considerar una base de partida muy interesante para establecer una agenda que permita la construcción de confianza mutua entre Estados Unidos y Cuba. Luego está la voluntad y el grado de compromiso de las partes para avanzar hacia unas relaciones más maduras, que es otra cuestión también muy complicada y donde me voy a permitir una pequeña reflexión desde nuestra experiencia europea.

En las relaciones con Cuba ha sido habitual el empleo de diferentes modalidades y fases de trato por sus contrapartes, desde el compromiso a la presión, pasando también por el menosprecio o el desdén. Para el caso que estamos comentando es obvio que es imprescindible el compromiso como punto de partida para recuperar y/o fortalecer unas relaciones. Pero a partir de aquí nos encontramos con otra cuestión, que también queda recogida en el documento de trabajo del grupo TACE, que consiste en la creación de una visión compartida de largo plazo donde en una segunda fase del compromiso se pueda avanzar hacia soluciones en que ambas partes se consideren ganadoras. Para llegar a esta fase hace falta haber avanzado antes mucho en la construcción de un compromiso constructivo compartido y eso no es fácil entre

entidades que tienen unas asimetrías muy grandes. También es difícil cuando ambas partes mantienen concepciones muy distintas en cuanto a modelos económicos, sociales y políticos. En estas circunstancias permanecen elementos diferenciales e incluso recelos que dificultan el desarrollo de unas relaciones más profundas y maduras.

Si analizamos la experiencia europea de relación con Cuba encontramos algunos de los límites señalados, aunque también se puede considerar que ya se han superado bastantes de las etapas espinosas que todavía se tienen que recorrer en la relación de Cuba con Estados Unidos. Un ejemplo muy notable es que en Europa ya tenemos resuelta la cuestión de las indemnizaciones por los bienes nacionalizados por el gobierno cubano al principio de la revolución. Sin embargo, todavía tenemos dificultades para profundizar en la relación política por motivo de la Posición Común de la UE, que no sólo molesta a Cuba sino que también es motivo de controversia entre los gobiernos europeos. Por otro lado, a pesar de los avances y de las propuestas europeas hacia un mayor compromiso económico o en la cooperación bilateral, se vienen observando grandes recelos desde la parte cubana para facilitar una apertura externa que permita una mayor implicación conjunta³. El ejemplo más claro continúa siendo el trato selectivo y discrecional en las concesiones a las inversiones externas, donde el Gobierno cubano logra conservar una gran capacidad de control pero con un resultado que provoca que se propicie un modelo casi oligopólico y de enclave, en el que acaban operando fundamentalmente algunas multinacionales porque son las únicas que tienen gran capacidad de negociación.

En cambio, los espacios de inversión para las PYMES y las cooperativas, o la cooperación de carácter más horizontal se encuentran más restringidos. Una explicación podría radicar en la continuidad de las inercias provocadas por un pasado reciente, donde Cuba ha conseguido mantener unas relaciones a gran escala y prácticamente incondicionales con sus contrapartes —antes la URSS y ahora Venezuela, que a la vez han reforzado el modelo económico centralizado, tanto en la planificación como en la toma de decisiones en cualquier nivel. Esas mismas inercias pueden estar influyendo en el limitado espacio que se concede en Cuba a la iniciativa privada de sus propios ciudadanos, dando la impresión de que no se sabe todavía muy bien cómo tratar la nueva autonomía y la variedad social que podría emerger, así como la

posible voluntad de organización y expresión que podría surgir entre la ciudadanía y que podría no tener cabida en los actuales canales de participación que ofrece el Estado.

En conclusión, la oportunidad de analizar y discutir toda clase de cuestiones es un avance previo muy importante para facilitar la mejora de las relaciones bilaterales de Cuba con cualquiera de sus contrapartes, y la experiencia del grupo TACE es un buen ejemplo de ello.

NOTAS

1. Los resultados de ese seminario se pueden ver en el informe de actividad que publicó FRIDE: “Visiones Académicas Europeo-Cubanas sobre Economía, Desarrollo y Cooperación”, Madrid, 22-23/09/2008. <http://www.fride.org/publicacion/528/visiones-academicas-europeo-cubanas-sobre-economia,-desarrollo-y-cooperacion>
2. El resultado de ese seminario se recogió en el libro Cuba en tiempos de cambios, Madrid, Editorial Complutense, 2011.
3. En mi opinión, en las conclusiones del proyecto TACE se pueden encontrar también algunos síntomas de esos recelos que he mencionado. En el apartado III (Comercio internacional y Desarrollo), cuando se habla de obstáculos al comercio y a la inversión bilateral se menciona explícitamente la recomendación al Gobierno de EEUU para eliminar las trabas que estuviera aplicando en este sentido, pero en cambio no hay referencias a posibles obstáculos en la política del Gobierno cubano, como podrían ser las restricciones en la apertura externa.



La Responsabilidad de Proteger

Jared Genser e Irvin Cotler. *The Responsibility to Protect: the Promise of Stopping Mass Atrocities in our Time*
Oxford University Press, 2011

Ricardo Arredondo. *Intervención Humanitaria y Responsabilidad de Proteger ¿Hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?* Buenos Aires, Catálogos, 2012

En el año 2000, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en su discurso del Fin del Milenio exhortó a la comunidad internacional a buscar una solución sobre el rol que la misma debería cumplir frente a violaciones masivas de Derechos Humanos. Fue como respuesta a dicha problemática que se creó en forma independiente la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por su sigla en inglés), integrada por expertos de todo el

mundo y financiada por el gobierno canadiense. *Responsabilidad de Proteger* (RdeP) es un concepto que nace en esta comisión y tiene como mayor objetivo conciliar los principios de soberanía e intervención humanitaria. En la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, esta doctrina fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, remarcando la responsabilidad primaria que tienen todos los Estados, en tanto soberanos, en la protección de sus poblaciones, y recayendo ésta

responsabilidad en la comunidad internacional cuando los estados no quieren o puedan cumplir con este deber básico.

A continuación se presentan dos libros muy recomendados para todos aquellos interesados en conocer con detalle el origen, la evolución y el debate actual sobre esta nueva doctrina. El primero de ellos es *“The Responsibility to Protect: the Promise of Stopping Mass Atrocities in our Time”*. Un punto importante para destacar de este libro es la gran experiencia y compromiso que poseen tanto los compiladores, Jared Genser e Irvin Cotler, como los autores de los artículos en la RdeP. Entre ellos, se halla Gareth Evans, uno de los integrantes de la ICISS y de los mayores propulsores de esta doctrina. También es de notar que los autores pertenecen a diferentes partes del mundo y poseen formaciones muy diferentes: desde académicos brasileros hasta militares canadienses. Más aún, entre los autores se hayan quienes apoyan a la RdeP y quienes ven con más desconfianza la doctrina.

El libro está dividido en cuatro secciones. La primera parte hace referencia al desarrollo histórico, teórico y legal de la doctrina de la RdeP. El artículo de Lloyd Axworthy resulta especialmente

enriquecedor ya que narra la evolución del principio de soberanía desde que fue concebido en Westfalia en el siglo XVII hasta el momento de su reinterpretación a manos de la ICISS en el año 2001. El segundo capítulo, a cargo de William Burke White, es también muy interesante porque se centra en los aportes que se han hecho para avanzar y consolidar este principio desde el 2001. Especialmente, analiza la Cumbre Mundial de 2005 donde fue aprobada la RdeP. En esta sección también escriben Tarun Chhabra y Jeremy Zucker, quienes se centran en uno de los puntos más polémicos de la doctrina: los tipos de crímenes a los que se aplica la RdeP. El último capítulo de esta sección está a cargo de Edward Luck, que escribe sobre los pasos a seguir para poner en práctica la RdeP.

La segunda sección analiza el desarrollo de la RdeP en las diferentes regiones del mundo. Se estudian África, Asia, la región del Pacífico, Europa y América del norte, América Latina y el Caribe, y Medio Oriente. Como se puede apreciar en los diferentes capítulos, cada región tiene su propia historia, sus organismos regionales y distintas percepciones e intereses en cuanto a su apoyo a la RdeP. Además cada artículo analiza los antecedentes e historia que lleva-

ron a los distintos países a apoyar u oponerse a la RdeP. Por último, es de notar que en los diferentes capítulos están representadas las visiones y posiciones de los 5 miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En particular, el capítulo de Noel Morada, es uno de los más interesantes ya que analiza la posición de China en relación a la RdeP, que en la actualidad es, junto a Rusia, uno de los mayores oponentes a la doctrina. En esta sección también se estudia el rol de los organismos regionales en la prevención de atrocidades en masa y su apoyo a la RdeP. Es particularmente interesante el artículo de América Latina y el Caribe de Gilberto Rodrigues, que explica detalladamente el juego de poder y las rivalidades entre diferentes bloques que se han producido en la región, especialmente tras la aparición de la Alianza Bolivariana para los pueblos de América, que se opone fuertemente a la RdeP.

La tercer sección estudia casos concretos de violaciones masivas a los derechos humanos donde se invocó la aplicación de la RdeP. El primer capítulo analiza la crisis de Darfur, que para muchos fue considerada la prueba de fuego de la RdeP. En este capítulo es particularmente interesante el análisis de cómo osciló la asistencia internacional dependiendo de la

cobertura mediática que cobró la crisis. El segundo caso de estudio es el de Birmania/Myanmar donde se analiza la aplicación de la RdeP a una situación de desastre natural. Es un buen caso de análisis ya que explica los límites de la doctrina.

El tercer capítulo es el análisis de la crisis post electoral en Kenya en 2007. El artículo se centra en el rol que tuvo la mediación del Secretario General de la ONU que logró frenar la violencia y resolver la situación de crisis. Para muchos este es considerado el primer caso donde se aplicó la Responsabilidad de Prevenir, la primer dimensión de la RdeP. Sin embargo, existen dudas de muchos académicos que afirman que no se trató de un caso de RdeP ya que el Consejo de Seguridad se mantuvo ajeno al conflicto, categorizando más a la mediación como un simple caso de buenos oficios del Secretario General. Este capítulo se encarga de presentar dicho debate.

En esta sección también se analiza el caso de Sri Lanka, Corea del Norte y la República Democrática del Congo (RDC). El artículo de Sri Lanka es especialmente original ya que se enfoca en el sistema de alianzas de Asia y en los intereses geo-estratégicos de cada país para explicar por qué no fue posible aplicar la RdeP a

este caso. En relación al artículo sobre la situación en la RDC, la descripción de Delphine Schranka porta una visión tan completa como escalofriante de la situación en ese país, tanto pre como post intervención de las operaciones de paz. Por último, el caso de Corea del Norte es muy interesante ya que aporta una visión del régimen y la situación de la población de un país que continua llamando la atención mundial.

En la última sección, Gareth Evans realiza un resumen de las lecciones aprendidas y las medidas concretas de cómo seguir adelante. Es una sección corta que sintetiza los logros, las amenazas y las oportunidades de la RdeP en la actualidad. Para concluir, es un libro muy interesante porque no sólo resume la evolución de la RdeP y su estado actual, sino también analiza las experiencias pasadas desde diversas perspectivas, aportando al lector una visión completa, global y detallada de la evolución de la doctrina.

El segundo libro es “*Intervención Humanitaria y la Responsabilidad de Proteger, ¿hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*” de Ricardo Arredondo, diplomático argentino especializado en derecho internacional. El libro hace hincapié en las cuestiones normativas y operacionales

en torno al uso de la fuerza militar en la protección de los derechos humanos. El libro se divide en cuatro partes. En el capítulo I se analiza la evolución del concepto de intervención humanitaria y en el capítulo II el concepto de soberanía desde su surgimiento hasta la actualidad. Es de resaltar la manera que tiene el autor de analizar y discutir el origen, la raíz, la historia y el alcance de estos conceptos. En el caso de la intervención humanitaria, es muy interesante como el autor describe el concepto como un proceso, una acción, un derecho y un deber. El capítulo III hace referencia a los tipos de crímenes que comprende la RdeP, donde en la última parte, el autor opina del debate que se tuvo lugar en el seno del Consejo del Seguridad sobre la aplicación de la RdeP al caso de Myanmar/ Birmania tras la negativa del régimen de permitir asistencia humanitaria internacional.

La segunda parte del libro se enfoca en el derecho internacional vigente en materia de intervención humanitaria y en RdeP. Se analiza la Carta de la ONU, las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, y las instituciones de la ONU previstas para prevenir violaciones masivas a los derechos humanos. Esta sección se centra especialmente en

discutir dos principios de la carta de la ONU que están en contradicción: el capítulo II de la carta que defiende la soberanía estatal prohibiendo cualquier intromisión en los asuntos internos y el capítulo VII que defiende los derechos humanos de todos los habitantes.

El capítulo VI estudia el rol que han tenido las instituciones internacionales de justicia, como la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el desarrollo del derecho internacional humanitario. Es de destacar que en varias ocasiones la CIJ se ha referido al uso de la fuerza armada, sosteniendo enfáticamente la prohibición de la misma sin autorización del Consejo de Seguridad. Estos fallos han sido especialmente importante para develar el derecho internacional vigente. Este es un tema que muchas veces es olvidado de la literatura de RdeP y por ende considero que es uno de los aportes más importantes de este libro.

La tercera sección hace referencia al juego de poder y las relaciones interestatales que caracterizan al sistema internacional. En el primer capítulo de esta parte, el autor analiza la posición de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sobre la RdeP. Esto es particularmente interesante en la actualidad para entender los resul-

tados de las votaciones en dicha organismo. El autor también analiza las posturas de las potencias emergentes que también reclaman un asiento permanente en el Consejo de Seguridad: Alemania, India, Japón y Brasil. Estos países no sólo son importantes por su peso en la economía internacional, sino por la influencia que estos poseen en otros países. En este capítulo se estudian las posiciones de las organizaciones y agrupaciones internacionales más relevantes, como la Unión Africana, la ASEAN y el Movimiento de los No Alineados.

El próximo capítulo trata sobre la intervención humanitaria y la RdeP en el contexto del sistema interamericano. Este capítulo no sólo se centra en el legado histórico de principio de no intervención característico de América Latina, sino también en casos concretos donde las posturas de América Latina han sido relevantes en situaciones de intervención humanitaria, como ser en Kosovo. Este capítulo también relata la posición de América Latina hacia la RdeP y se enfoca en la posición de Argentina sobre esta nueva doctrina.

En la cuarta parte de este libro, el autor expone las dificultades de la consolidación de esta doctrina y sugiere medidas concretas de

cómo avanzar en un acuerdo internacional para establecer definitivamente que rol debe ocupar la comunidad internacional ante atrocidades masivas. El autor argumenta que para pasar de la retórica a la acción, es necesario un consenso que pueda armonizar los diferentes intereses y posiciones de los Estados miembros, especialmente los de las potencias.

Sin embargo, y a pesar de propuestas esperanzadoras, el autor concluye que la soberanía de Westfalia continúa siendo la piedra angular de las relaciones internacionales. A su vez, la falta de efectividad de los organismos multilaterales, y el recelo de muchos Estados hacen que los mecanismos institucionales de prevención de violaciones masivas funcionen cada día peor. Una de las frases que considero más relevantes del autor para resumir este argumento es: “La intersección entre legalidad, intereses, aspiraciones y deseos hace que esas respuestas no lleguen a tiempo en la mayoría de los casos”. Finalmente, Arredondo afirma que la comunidad internacional debe estar dotada de instrumentos jurídicos y coercitivos que sean fiables para poder poner en práctica mecanismos de prevención, reacción y reconstrucción de crisis humanitarias.

Más de 10 años después del discurso de Kofi Annan, todavía existen interrogantes sobre el rol que debe ocupar la comunidad internacional en la prevención de atrocidades masivas. Este es un libro que ayuda a comprender tanto estas dificultades como también los avances que se han logrado, siendo especialmente recomendado para todos aquellos que quieran conocer con profundidad y exactitud legal el origen y evolución de la RdeP desde una perspectiva latinoamericana.

Juan José Lucci



Cuba en Tiempos de Cambios

José Antonio Alonso, Francesc Bayo y Susanne Gratius (coords.)
Cuba en Tiempos de Cambios. Universidad Complutense de Madrid, Editorial Complutense. ICEI, 2011. 181 pp.

Sin duda alguna, nos encontramos frente a uno de los libros recientes que de manera clara, profunda y amena nos expone y ayuda a comprender la actualidad cubana. A lo largo de los ocho capítulos que componen *Cuba en Tiempos de Cambios*, nueve reconocidos investigadores provenientes tanto de América Latina como de Europa analizan los factores de cambio, tanto internos como externos, que están incidiendo sobre la realidad de la isla.

El inicio de los cambios tuvo lugar en el VI Congreso del Partido Comunista Cubano, celebrado entre el 16 y el 19 de abril de 2011, en el que se aprobó un programa relativamente integrado de reformas, tal vez el más ambicioso en la historia de la revolución. Pese a la reticencia y falta de voluntad de las autoridades cubanas de antaño de formular un plan de reformas y llevarlo a cabo, dicho programa parece contar con el beneplácito y apoyo de las nuevas autoridades cubanas que rodean a Raúl Castro.

Este programa de reformas consta de once puntos enfocados a impactar en el ámbito interno y se mencionan a continuación:

1. Ampliación de las condiciones de acceso de los agricultores al usufructo del suelo.
2. Avances en la liberalización del trabajo por cuenta propia.
3. Consideran la posibilidad de que bajo determinadas condiciones, los cuentapropistas y los agricultores puedan contratar mano de obra para que los ayude en su actividad productiva.
4. Así mismo, los cuentapropistas pueden tener la posibilidad de acceso al crédito.
5. Voluntad de eliminar la dualidad monetaria.
6. Posibilidad de que los cubanos puedan comprar y vender tanto su vivienda como su auto.
7. Reducción de forma considerable de la dimensión del empleo público.
8. El Estado estaría obligado a mantener una severa disciplina presupuestaria.
9. Avance en el proceso de descentralización —transfiriendo mayor

capacidad decisoria a los municipios y reforzando la autonomía de los gestores de las empresas estatales.

10. Propósito de poner fin a la cartilla como sistema generalizado de renta básica de las familias.

11. Planteamiento de una reforma fiscal que dote al Estado de mayores recursos.

De igual manera, este proceso de reformas se enfrenta a cuatro desafíos al interior de la isla y a cinco cambios del contexto internacional que afectan directamente a Cuba. Los desafíos internos tienen que ver con:

1. Las resistencias en el seno del aparato del Estado y en el Partido Comunista.
2. Los costes sociales que de él se desprenden y que es necesario saber gestionar.
3. La evolución de la economía cubana y de su entorno internacional.
4. El hecho de que el proceso de reforma descansa en el empeño de Raúl Castro y el apoyo que recibe de un grupo de cuadros dirigentes leales, la mayor parte procedente de las Fuerzas Armadas.

Con relación al escenario internacional los cambios presentados son:

1. La llegada a la presidencia de los Estados Unidos del demócrata Barack Obama ha abierto algunas ventanas de oportunidad en su relación con Cuba.

2. A nivel europeo se confirma la limitada capacidad y reducido interés que la Unión Europea tiene en diseñar una política coherente y eficaz respecto a Cuba.

3. No obstante, en América Latina Cuba ha encontrado una serie de gobiernos que son más contemporizadores con el sistema cubano, lo que crea un entorno regional más favorable para la Habana.

4. En Latinoamérica, Venezuela se ha convertido en un aliado estratégico.

5. Finalmente, la relación que Cuba mantiene con otras potencias emergentes como China y Rusia, puede ayudarla a diversificar su mercado exportador e identificar nuevas fuentes de financiación para sus inversiones. No obstante no hay voluntad de acuerdos incondicionales.

En el libro pueden identificarse tres grandes bloques temáticos, que se encuentran relacionados

entre sí. El primero de ellos hace referencia a los avances y retrocesos de la reforma económica adelantada en Cuba. El segundo hace mención a los elementos de continuidad y cambio de las relaciones internacionales cubanas desde comienzos de siglo, haciendo énfasis en su particular relación con los Estados Unidos y Venezuela. El tercero presenta la posición europea frente a los cambios adelantados por Cuba y se dedica un capítulo entero a las relaciones bilaterales entre Cuba y España. Veamos un poco más en profundidad la propuesta planteada por los autores a continuación:

José Antonio Alonso y Pavel Vidal empiezan haciendo un interesante recorrido por dos décadas de historia económica, transcurridas desde el comienzo del periodo especial, poniéndonos en contexto y permitiéndonos entender los altibajos del proceso. Los autores sostienen que la reforma económica cubana ha sido una constante sucesión de avances y retrocesos donde el único rasgo de continuidad es la resistencia a las reformas por parte de las autoridades cubanas. No obstante, entre 2008 y 2011, el presidente Raúl Castro ha aplicado algunas reformas estructurales a través de las cuales busca la actualización del modelo

económico cubano. Igualmente, en 2010, se definió un programa reformador de mayor alcance, plasmado en los “Lineamientos de la Política Económica y Social”, que contenía trescientas once directrices sobre las transformaciones identificadas como necesarias en la economía, las instituciones y la sociedad.

Continuando con el segundo bloque temático, Jorge Mario Sánchez Egozcue y Omar Everleny Pérez Villanueva identifican los elementos de continuidad y cambio en las relaciones económicas internacionales de Cuba. Los autores identifican el 2010 como el año en que se asumió una nueva etapa de descentralización, donde la mayoría de las transformaciones propuestas constituían una respuesta esencialmente dirigida a las fallas internas. En el corto plazo, el balance sobre estas transformaciones no es del todo positivo puesto que han sido limitadas y sólo se han dado en ciertos aspectos. No obstante, a pesar de dichas restricciones, los cambios han iniciado y se les reconoce un carácter de necesidad e irreversibilidad.

De manera muy sugerente, Sánchez Egozcue y Pérez Villanueva hacen un llamado a la necesidad de emprender reformas estructurales en la economía cubana que modifiquen sus bases funcionales,

enfocadas con particular fuerza en la dirección de una descentralización en la que el Estado transite de su rol de administrador general y actor omnipresente al de regulador general en un entorno compartido con otras formas de propiedad y productivas. Además, destacan la importancia de promover la producción de alimentos para sustituir las importaciones y extenderse a las manufacturas y los servicios. Igualmente, ponen de manifiesto la posibilidad de considerar ampliar los espacios para la inversión extranjera y la diversificación de las relaciones comerciales y financieras con el exterior, donde actualmente los socios estratégicos son Venezuela y China.

Continuando con el ámbito de la política exterior cubana, Carlos Alzugaray subraya la participación de la isla en la cooperación sur-sur puesto que es el país iberoamericano que ejerce el rol de socio oferente en un mayor número de acciones: 639, es decir 43,2% del total.

Igualmente, entre 2001 y 2011 las relaciones Cuba-América Latina fueron muy favorables. Se dieron buenas relaciones con Brasil, Centroamérica y el Caribe y se recuperaron las relaciones con México bajo el mandato de Felipe Calde-

rón. Por su parte, Bolivia y Ecuador se convirtieron en aliadas de Cuba mediante su participación en la Alternativa Bolivariana para las Américas y el triunfo de Chávez en Venezuela le permitió a Cuba ganar un aliado estratégico con recursos económicos suficientes y una posibilidad de complementación que ambos gobiernos han explotado al máximo.

Haciendo referencia a la relación Cuba-Venezuela, Carlos A. Romero señala que desde 1998, las relaciones entre estos dos países pueden dividirse en dos etapas: la primera etapa se caracteriza por ser fundamentalmente bilateral y va desde la primera llegada de Chávez a la presidencia en 1999 hasta 2004 y la segunda etapa, que data de 2004 hasta la actualidad, se inscribe dentro del contexto de la creación de la ALBA.

La alianza estratégica entre los dos países se basa en tres temas fundamentales: cooperación económica y energética, una política de seguridad común y el fomento de la revolución mundial, a través de la plataforma política-ideológica-mediática que formó Cuba durante más de cincuenta años y que ahora comparte con Venezuela.

Por otra parte, su némesis, la relación Cuba-EEUU siempre ha estado marcada por múltiples

tensiones. Entre 2001 y 2010 el conflicto entre los dos países se agudizó sobremanera, y se empezó a descongelar cuando Obama entró a la Casa Blanca en 2009. Sin embargo, a pesar de las medidas positivas, Obama no ha tocado ninguno de los elementos centrales del conflicto que Cuba reclama y como sostiene Alzugaray, resulta difícil explicar la inconsistencia de la administración en su política hacia Cuba y el apocamiento de los pasos dados hasta el momento.

De una manera bastante interesante, Rafael Hernández profundiza sobre la particular relación entre Cuba-EEUU. El autor sostiene que dicha relación no puede reducirse al conflicto político entre intereses nacionales opuestos y por ende, no debe dejarse de lado la profunda interpenetración cultural entre ambas sociedades. Ambos países comparten afinidades en el ámbito del deporte, la música, la religión y el origen mismo de la revolución. Igualmente, presentan una sostenida cooperación e intercambio en diferentes campos a lo largo de tres décadas.

Finalmente, con relación a la respuesta europea frente a los cambios que han tenido lugar en Cuba y la relación específica entre Cuba y España, Susanne Gratius y Francesc Bayo nos ofrecen dos

perspectivas bastante interesantes. Gratius expone que la continuidad en la política de la Unión Europea hacia Cuba se basa en su voluntad de dialogar con el gobierno cubano y por promover cambios económicos y políticos a favor de la apertura democrática y la inserción internacional de la Isla, rechazando la política de aislamiento y sanciones impuestas por los Estados Unidos. En consecuencia, las oscilaciones en la relación Unión Europea-Cuba responden a la alternancia entre apertura y cierre en Cuba.

La autora nos recuerda que la Unión Europea se ha perfilado como el principal socio externo de Cuba. Es su principal interlocutor político y fuente de cooperación al desarrollo, representa el 20% de sus importaciones y exportaciones y luego de Canadá se posiciona en el segundo puesto de Inversión Extranjera Directa. La cooperación económica ha sido el factor más estable en las relaciones europeo-cubanas. Mientras la cooperación al desarrollo ha estado sujeta a los condicionamientos políticos y a los vaivenes en las relaciones vinculadas con la Posición Común, la cooperación económica se ha concentrado en pocas áreas donde se ha podido identificar un interés mutuo y un enfoque de horizontalidad.

Igual que el proceso de reforma económica en Cuba, Bayo señala que la relación España-Cuba ha sido de avances y retrocesos. En este punto debe señalarse la notable presencia inversora española en sectores estratégicos para Cuba como por ejemplo el turismo. No obstante, también se observan limitaciones en la relación comercial, donde hay una notable asimetría en el intercambio de productos.

El autor sostiene que en la relación política España-Cuba está el eje más complicado de la relación bilateral. Cualquier gobierno español enfrenta un doble desafío en sus relaciones exteriores con Cuba: por un lado la falta de consenso interno genera debilidades en el diseño de la política hacia la isla debido fundamentalmente a las diferencias estratégicas antagónicas de los gobiernos españoles, donde los gobiernos del Partido Popular son más proclives a la presión, mientras que los del Partido Socialista son más proclives a la persuasión. Por otra parte, las posibilidades de compromiso bilateral son escasas y además está expuesto a la línea de intransigencia y confrontación que en ocasiones puede llegar a plantear el gobierno cubano.

Grosso modo, la relación España-Cuba se estructura en torno a tres ejes: las relaciones culturales y personales, las relaciones económicas y la cooperación para el desarrollo. Otro eje importante corresponde a la relación política. Todos ellos, afectados por elementos que potencian y otros que limitan la relación.

A manera de conclusión podría decirse que Cuba se enfrenta a una etapa crucial de reformas y desafíos tanto internos como externos, que afectan el modelo económico vigente desde la revolución. Es por tanto, que un libro como *Cuba en Tiempos de Cambios* no solamente resulta pertinente sino necesario para poder comprender en profundidad los diferentes factores que impactan la realidad cubana. Este es un libro que no solamente ofrece una descripción de la actualidad cubana, con un énfasis en lo económico, que ciertamente nos permite una contextualización y comprensión histórica de los hechos, sino que sus autores, a través de distintos artículos sugerentes y provocadores, nos ofrecen una reflexión no sólo sobre la gestión de la reforma interna, indicándonos sus desafíos y alcances, sino también sobre la necesidad de construir un marco de relaciones internacionales más

apropiado para la promoción del desarrollo en Cuba.

Por primera vez desde la revolución, la superación de la crisis estructural de la economía cubana se ha comenzado a buscar desde cambios propios de la economía doméstica y no en acciones exteriores como se había hecho anteriormente. Igualmente, es la primera vez que un programa de reformas parece contar con la aprobación y voluntad de la autoridad cubana que rodea a Raúl Castro. No obstante, no debe olvidarse que la reforma solamente supone un cambio de modelo económico, que no está acompañada por un cambio en el sistema político, lo que genera grandes tensiones y conflictos.

Finalmente, no debe olvidarse que aunque el cambio es necesario, inminente y ya comenzó a dar sus primeros pasos, también valdría la pena conservar y potenciar los logros propios del sistema cubano, principalmente en materia de salud y educación, así como el logro de niveles aceptables de equidad social y seguridad como lo mencionan los autores.

Aunque este libro cubre de manera amplia y profunda la compleja situación de la actualidad cubana, marcada por múltiples transformaciones tanto internas como

externas, resulta una pena que el análisis no pueda extenderse hasta el 2012, puesto que en este año han ocurrido importantes cambios a nivel interno, como mayor acceso a diversas fuentes de información, y a nivel externo, tales como el proceso electoral que tendrá lugar en Venezuela y en los Estados Unidos y el papel de Cuba

como intermediario en el proceso de paz que inicia Colombia, y sería un placer poder contar con una reflexión sobre estos hechos por parte de los especialistas en Cuba que participaron en este libro.

Angélica Rodríguez



The Philosophical Foundations of American Constitutionalism

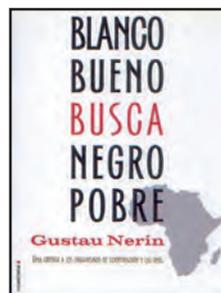
Guillermo Lousteau Heguy
Coral Gables: Interamerican Institute for Democracy,
2010. 110 p.



The basic principle underlying democracy is the majority rule. This majority, hypothetically, is represented by the Legislative Power. However, the system for the control of constitutionality by the Supreme Court of Justice -the ultimate interpreter of the Constitution- an organ composed by a reduced group of non-elected people, with life tenures and no political responsibility, can legitimately invalidate the acts of said majority. This seems contradictory with that democratic interpretation. This text analyzes the philosophical bases which oriented the materialization of that control system —the Judicial Review- by the creators of the American constitutional system.

Blanco bueno, busca negro pobre. Una crítica a los organismos de cooperación y las ONGs.

Gustau Nerín
Barcelona: Roca Editorial de Libros SL, 2011. 222 p.

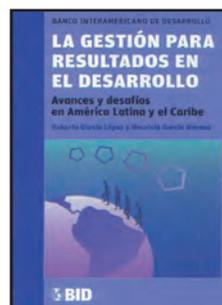


Hace cincuenta años que se inició la cooperación. Cincuenta años que no han servido para tanto como nos creemos. Europa ha demostrado ser un pozo sin fondo de donantes y África, un pozo sin fondo de fracasos. Por ineptitud, por poca sostenibilidad, por

corrupción, por intereses ocultos, por ignorancia de las formas de vida africanas... Aun así ha calado la idea de que los problemas africanos se solucionarán con proyectos de desarrollo, que la opinión pública juzga por las buenas intenciones y no por los buenos resultados. En *Blanco bueno busca negro pobre*, Gustau Nerín, un antropólogo con excepcional conocimiento del continente africano, desmitifica la cooperación internacional. A través de su propia experiencia, y con argumentos económicos, sociológicos, morales y, cómo no, antropológicos, pone en entredicho las bondades de las ONG y las ayudas oficiales para el desarrollo.

La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y El Caribe

Roberto García López y Mauricio García Moreno
Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. 225 p.



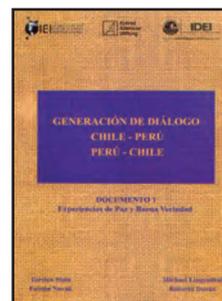
La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Varios países desarrollados la han adoptado para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. En América Latina y el Caribe (ALC), los gobernantes y gerentes públicos muestran un interés creciente en esta estrategia de gestión. No obstante, dada la juventud de la GpRD en la región, la bibliografía que existe sobre el tema es escasa.

Este libro pretende contribuir a llenar ese vacío de dos maneras. Por un lado, se propone exponer algunos conceptos básicos sobre la GpRD adecuándolos a las características de los países de la región. Por otro lado, en base a estudios realizados en 25 países, presenta un diagnóstico sintético sobre la capacidad y los desafíos de ALC para implementar una gestión pública orientada al logro de resultados.

Generación de diálogo. Chile - Perú. Perú - Chile

Torsten Stein, Fabián Novak, Michael Lingenthal y Roberto Durán

Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), 2012, 52 p.

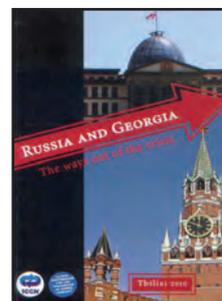


La presente publicación es el primer producto del proyecto *Generación de Diálogo entre Chile y Perú. Perú y Chile* en el marco de los nuevos desafíos bilaterales y regionales, que desarrollan el Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile, el Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y las oficinas de Perú y Chile de la Fundación Konrad Adenauer.

Russia and Georgia. The Ways Out of the Crisis

George Khutsishvili and Tina Gogueliani

Tbilisi: International Center on Conflict and Negotiation, 2010. 112 p.



Present collection of the articles represents a certain outcome of the two-year development of so-called Istanbul Process, an initiative that was started right after the August war of 2008 with support from the *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC) and aimed at creating a space for facilitated meetings of independent Russian and Georgian experts to discuss various aspects of the current Russia-Georgia crisis and the ways out of it. The meetings are held on neutral soil, in Istanbul, which is why the project is called the Istanbul Process. All the authors of the book belong to the participants of the project meetings.

Anuario 2012-2013. Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales

Manuela Mesa (Coord.)

Madrid: Fundación Cultura de Paz, 2012. 240 p.



La crisis actual es considerada por algunos como una crisis sistémica que representa el fin de un ciclo que se agota, asolado por los problemas ambientales y el agotamiento de recursos, la crisis financiera internacional y la falta de respuestas a los problemas globales que afectan a la humanidad. Para algunos es el fin de un modelo que no es sostenible y que no es generalizable para la población del planeta. Y por lo tanto, es necesario cambiar el modelo y las reglas a nivel global. Para otros, es un momento de profundización del capitalismo, con un mayor poder en manos de los mercados, que se benefician de la falta de regulación internacional en los asuntos financieros, ambientales y sociales y que desplazan del poder a los gobiernos. Y por lo tanto, la comunidad internacional tiene que centrar sus esfuerzos en construir los acuerdos necesarios para lograr gobernanza global y no dejar en manos de los mercados o de los gobiernos más fuertes las reglas y el establecimiento de los límites.

Gobernabilidad Democrática de la Defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010

Ángel Flisfisch y Marcos Robledo

Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012. 180 p.



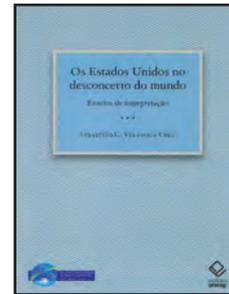
"El libro que a continuación presentamos es parte de este proyecto más amplio denominado «Auditoría a la democracia», que se propone contribuir al debate público sobre la calidad de la democracia y la necesidad de mejorar ciertos aspectos de su funcionamiento institucional para ajustarlo a las expectativas de la ciudadanía y los estándares internacionales en la materia. Los trabajos incluidos en este volumen fueron preparados por dos connotados

académicos nacionales y presentados y discutidos con especialistas representativos de un amplio espectro político-ideológico. Se trata de reflexiones sobre un tema esencial para la gobernabilidad democrática en el marco de un régimen democrático chileno: el estado y la calidad de la gobernabilidad democrática sobre el sector de la defensa, a la luz de los eventos acaecidos en los últimos veinte años".

Os Estados Unidos no desconcerto do mundo. Ensaio de interpretação

Sebastião C. Velasco e Cruz

São Paulo: Editora Unesp, 2012. 182 p.



Os seis ensaios reunidos nesta obra apresentam uma análise das principais movimentações dos Estados Unidos na diplomacia internacional durante a última década. Se, após o fim da Guerra Fria, a potência mais importante do planeta pautou-se pela universalização da economia de mercado e pelo aprofundamento de sua supremacia militar, novos acontecimentos demandaram uma reorientação estratégica. A controvertida ação no Afeganistão e no Iraque, a crise econômica de 2008 e o fortalecimento dos Brics (Brasil, Rússia, Índia e China) alteraram o panorama político global. No primeiro ensaio, Sebastião C. Velasco e Cruz explicita ao leitor o quadro referencial com que interpreta a política externa norte-americana; o segundo texto discorre sobre as disputas da nova ordem internacional. Para o autor, assistimos ao embate de duas novas tendências: a primeira favorece o aumento da concentração de poder em escala global, na figura dos Estados Unidos, pois a considera indispensável para a resolução de problemas de interesse coletivo, como o controle de armas de destruição em massa, o desmonte de regimes ditatoriais e o combate ao terrorismo; a segunda tendência, em direção oposta, tem a multipolaridade como horizonte e opera no sentido de reduzir esse desequilíbrio de poder entre os Estados. O terceiro ensaio analisa três acontecimentos marcantes de 2008 e seus desdobramentos: a crise financeira internacional, o fracasso da Rodada de Doha e a reação da Rússia ao ataque do exército da Geórgia. O texto posterior trabalha a relação da Índia com os Estados Unidos, à luz das negociações do comércio global e das necessidades do desenvolvimento local.

China e América Latina. A Geopolítica da Multipolaridade

Luis Antonio Paulino y Marcos Cordeiro Pires
São Paulo: Fundação Memorial da América Latina,
2012. 204 p.



A China está na ordem do dia e cada vez mais surpreende o mundo com seu desenvolvido extraordinário, atingindo um índice de crescimento econômico tal, que coloca o país nas manchetes internacionais quase que diariamente. No entanto, essa estrada começou a ser pavimentada há milênios. Afinal, nada acontece por acaso. Com sua forte presença na história das civilizações oriental e ocidental, a China já parecia vislumbrar um futuro vitorioso, não pensado em décadas remotas. A nova reconfiguração geopolítica do mundo, que vigora hoje sem a bipolaridade ex-União Soviética e os Estados Unidos, coloca o país em palco privilegiado, com direito a todos os holofotes.

O Brasil e a criação da ONU. O Sexto Membro Permanente

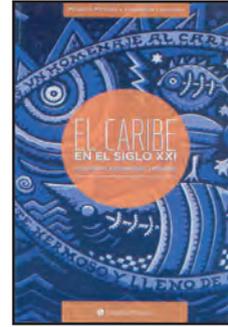
Eugênio Vargas Garcia
Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. 458 p.



Eugênio Vargas Garcia é um historiador que domina a arte da narração, sabe encadear os fatos, mostrar a sua lógica, apoiado, em cada passo, em segura e clara documentação. Não faltam nem o pitoresco nem a petite histoire. Não faltam a compreensão das personalidades nem a evolução dos processos decisórios brasileiros, que Getúlio Vargas domina, sem deixar muito espaço para o chanceler Oswaldo Aranha, uma figura maior da história brasileira. Assim, além de narrar com elegância, Eugênio sempre oferece, para os fatos, uma interpretação inteligente, pertinente. Narra e interpreta e constrói um livro completo, bem-acabado. Está, portanto, o leitor diante de um livro notável, escrito por um historiador arguto e competente. (Gelson Fonseca Júnior, Embaixador do Brasil).

El Caribe en el Siglo XXI. Coyunturas, perspectivas y desafíos

*Milagros Martínez y Jacqueline Laguardia (comp.)
La Habana: Instituto Cubano del Libro, Editorial de Ciencias Sociales, 2011. 301 p.*



El Caribe es una de las zonas más nombradas y menos conocidas del hemisferio occidental. Ha crecido y se ha formado en una prolongada y dramática historia de lucha por independizarse, reconstruirse y reconocerse como un espacio propio. Une océanos y es puente en el continente, a la vez que enfrenta a potencias mundiales que desean dominarlo por su condición de región de gran interés geoestratégico en la actual etapa de la globalización.

El Caribe está ahí donde esté un caribeño con conciencia suficiente de la fortaleza de su identidad. Desde ella deberá enfrentar los retos que el nuevo siglo impone, así como las crisis internas y aquellas que azotan a sus pueblos por la insensatez y agresividad de los más poderosos, a quienes hoy se vincula su suerte. De la unión del Caribe, y de todo el continente, dependerá la posibilidad de enfrentar exitosamente esos retos y alcanzar una vida digna para sus gentes y el disfrute de una real independencia. Este libro y sus autores, caribeños todos de sus muchas islas, es un esfuerzo más en pos de esta alianza imprescindible.

Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina

*Hugo Palma (ed.)
Lima: Centro Peruano de Estudios Internacionales;
Ministerio de Relaciones Exteriores; Pontificia
Academia de las Ciencias Sociales, Universidad del
Pacífico, 2012. 300 p.*



América Latina, considerada como la región más estable y pacífica del planeta, es simultáneamente la más violenta. Por falta de visión política, precariedad de las instituciones y escaso interés

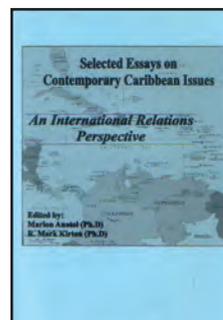
académico y social, se ha dedicado considerable atención a temas de conflicto clásico y relativamente poca a la seguridad de las personas. Varios gobiernos de la región vienen gastando cifras enormes en dispositivos militares y compras de armamentos de última tecnología.

Al mismo tiempo, la delincuencia y el crimen se han transnacionalizado y aprovechan para avanzar todas las debilidades, resquicios legales, incompetencia y corrupción de los Estados. La mayor presencia de producción y tráfico de drogas, armas individuales, corrupción y desagregación de patrones sociales, se traducen en cifras de asesinatos, violencia y otros delitos que superan los promedios mundiales. Frente a ello, proliferan las declaraciones políticas de Jefes de Estado, cancilleres y autoridades, que, a pesar de la buena voluntad que las inspira, prácticamente carecen de resultados concretos. En torno al cincuentenario de la encíclica *Pacem in Terris* del beato Juan XXIII, con el esfuerzo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, la Pontificia Academia de las Ciencias Sociales y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (Cepei) asociado a la Universidad del Pacífico, se realizó en Lima el 28 de febrero y 1 de marzo de 2010 un seminario internacional dedicado a la paz, seguridad y desarrollo en América Latina. Muy destacados especialistas de varios países examinaron los problemas centrales de la consolidación de la paz, la promoción de la seguridad y la vinculación de ambas con el desarrollo regional. Las presentaciones y debates que contiene esta publicación deberían interesar a políticos, académicos, militares, y a todos quienes consideren que América Latina no puede seguir siendo una sociedad de ciudadanos inseguros, que viven precariamente preguntándose cada día si serán las próximas víctimas de la violencia.

Selected Essays on Contemporary Caribbean Issues. An International Relations Perspective

Marlon Anatol and Mark Kirton (eds.)
Newton: Total Printing Systems, 2012. 266 p.

These essays offer a range of perspectives on Guyana's multidimensional efforts to remove the obstacles to economic development. They also suggest effective strategies



through which the nation could move toward attaining its economic, social, political and ecological objectives, and explore Guyana's potential for reshaping its political and social terrain and, by extension, for revitalising the region. The collection of articles in this book signals a commitment to knowledge production especially from the young authors, and together, they provide the readers with information and analysis which will undoubtedly generate fresh debates on the issues presented.

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011

Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011. 98 p.



El Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe es un documento anual de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La elaboración de esta edición 2011 estuvo encabezada por Jürgen Weller, Oficial a cargo de la División. Para la realización de este documento, la División de Desarrollo Económico contó con la colaboración de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, de las sedes subregionales de la CEPAL en México, D.F. y Puerto España y de las oficinas nacionales de la Comisión en Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, Montevideo y Washington, D.C. En los análisis regionales participaron los siguientes expertos (por orden de presentación de los temas): Luis Felipe Jiménez, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (introducción), Juan Pablo Jiménez (política fiscal), Rodrigo Cárcamo, Ramón Pineda y Benjamín Rae (política monetaria y cambiaria), Sandra Manuelito (actividad económica y precios internos), Jürgen Weller (empleo y salarios), Fernando Cantó y Luis Felipe Jiménez (sector externo). Además, en la elaboración de recuadros participaron Dillon Alleyne, Rodrigo Cárcamo, Michele Dookie, Luis Felipe Jiménez, Cornelia Kaldewei, Isabel López, Beverly Lugay, Andrea Podestá, Oceane Seuleiman y Ricardo Zapata.

Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina

Luis Fernando Ayerbe (org.)

São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2012. 284 p.



Um dos desafios da governabilidade de um país diz respeito à territorialidade. O Memorial da América Latina e a Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp) se uniram mais uma vez para transformar um seminário em livro. O mundo contemporâneo e suas complexidades, tomando como ponto de partida a desterritorialidade e a reterritonalidade, são os temas abordados em Territorialidades, conflitos e desafios à soberania estatal na América Latina. O Memorial, por meio de seu Centro Brasileiro de Estudos da América Latina (Cbeal), considera a iniciativa relevante pela contribuição de alguns estudiosos para o entendimento dos processos de governabilidade e de seu impacto sobre os países que compõem a região. Os especialistas convidados interpretaram o tema a partir de olhares múltiplos que ampliam as discussões e possibilitam uma compreensão diferenciada do processo histórico sobre as problemáticas governamentais emergentes.

De todos os pontos em que se analisam o complexo tema, vamos nos deparar com o envolvimento no que diz respeito à política de vários países e procedimentos. Os Estados Unidos, cujo governo perpassa por vários temas, são ressaltados especialmente quanto aos chamados espaços não governados, associados a territórios com baixa presença do Estado, em um capítulo recheado de exemplos. Alguns deles dizem respeito à atuação do crime organizado, do terrorismo e dos movimentos sociais. Tudo isso sob a luz da política externa dos Estados Unidos após a Guerra Fria, e seu enfoque na América Latina.

Caribbean Human Development Report 2012

Robert Zimmermann, Carol Lawes and Nanette Svenson (eds.)

New York: United Nations Development Programme



Violent crime is a major challenge to human development in the Caribbean. Produced after a thorough consultation and based on a telltale survey of near 12,000 citizens from seven Caribbean countries, the Report reviews the current state of crime in the English-and Dutch-speaking Caribbean, as well as the policies and programmes developed at both national and regional levels to address crime. The report offers a set of recommendations to reduce and prevent crime while advancing human development. It advocates for a balanced mix of policies that includes social programmes to induce youth away from crime, preventive measures to abort the cycle of violence and stop gender violence, and a shift from a state security approach to one focusing on citizen security and participation. Achieving this will require reforms to make law enforcement fair, accountable and more respectful of human rights. A key message of the report is that everyone can be an agent of citizen security: government, police, social institutions and citizens - everyone has a part to play.

The Caribbean Human Development Report is the result of a collaborative effort across UNDP and non-UNDP experts, practitioners, academics and policy-makers whose combined insight and dedication have made this publication possible. I hope you will find the report useful not only for addressing citizen security challenges, but also for linking them to your development endeavors.

www.cries.org

Visite



El sitio en Internet de la

Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales

Toda la información sobre las actividades, programas, proyectos y publicaciones de CRIES en Latinoamérica y el Gran Caribe, a su alcance desde cualquier parte del mundo.

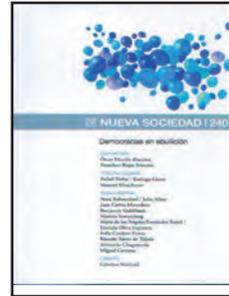


Nueva Sociedad

Nueva Sociedad

Nº 240, Julio Agosto 2012

Editorial Nueva Sociedad



«Democracia» es un término tan utilizado como, por momentos, carente de contornos precisos. En América Latina, varias fuerzas de oposición han esgrimido la consigna «democracia contra autoritarismo», los gobiernos de corte nacional-popular construyeron su legitimidad levantando la bandera de la democracia protagónica y participativa contra la democracia «corrupta y excluyente» de antaño, y un bloque de centroizquierda busca combinar reformas graduales con apego institucional.

Por eso *Nueva Sociedad* se enfoca nuevamente en este tema. ¿Qué pasó con la democracia participativa? «Democracia» y «populismo» ¿son conceptos antagónicos? ¿Es posible hablar ya de «posdemocracia»? La democracia latinoamericana ¿está colonizada por el clientelismo? Estos son algunos de los disparadores para abordar la democracia desde una perspectiva que permita sopesar las novedades y las tensiones de la actual coyuntura latinoamericana.

Miríada. Investigación en Ciencias Sociales

Miríada. Investigación en Ciencias Sociales

Nº 7, Año 4, 2011

Universidad del Salvador



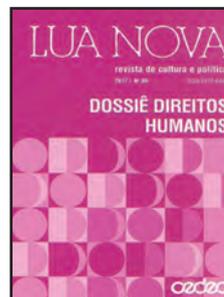
"Miríada es el nombre griego para el número 10.000, es decir, para "cien veces cien". Hasta que se inventó la palabra millón, dicha cantidad era denominada como "cien miríadas". El 10.000, por eso, era una cifra emblemática y muy destacada, incluso, en varias culturas orientales donde existe aún un nombre propio para definirla. En nuestro idioma, a la cifra 10.000 la denominamos simplemente "diez mil", y le asignamos a la palabra "miríada" otra connotación más importante. En general se la utiliza para definir una cantidad muy grande e indefinida de algo. Es sinónimo de "infinitud", o "sinfín", o de un "sinnúmero" de cosas. En nuestro lenguaje se lo utiliza en sentido figurado para expresar cantidades inconmensurables, inmedibles, de ahí que provengan expresiones muy comunes como por ejemplo "miríadas de estrellas", dando la connotación de algo interminable, inabarcable. En la publicación que hemos emprendido, *Miríada*, Investigación en Ciencias Sociales, en el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador, a la palabra le hemos dado la connotación de "miríadas de miradas", cantidad muy grande e indefinible de miradas, de observaciones, de reflexiones en las Ciencias Sociales".

Lua Nova. Revista de cultura e política

Lua Nova. Revista de cultura e política

Nº 86, Año 2012

Centro de Estudos de Cultura Contemporânea



Lua Nova tem por objetivo fazer a alta reflexão de temas políticos e culturais, contribuindo assim para elevar o nível intelectual do debate público. Em suas páginas, o leitor encontrará elaboradas incursões nos campos da teoria política (clássica e contemporânea), da teoria social, da análise institucional e da crítica cultural, além de discussões dos assuntos candentes de nosso tempo. Entre seus colaboradores típicos estão intelectuais, docentes e pesquisadores das diversas áreas das Ciências Humanas, não necessariamente vinculados a instituições acadêmicas.

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no Data índice, na América Latina no Clase - Citas Latinoamericanas

en Ciencias Sociales y Humanidades, nos International Political Science Abstracts e na Redalyc - Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. A versão eletrônica da revista está disponível na Scielo e no portal da Capes.

Pensamiento Iberoamericano

Pensamiento Iberoamericano

Nº 8, 2da Época, 2011/1 Revista Bianual
Fundación Carolina, Aecid



El ánimo que ha guiado a los coordinadores y autores de este número ha sido ofrecer un panorama, al mismo tiempo general y concreto, de problemáticas destacadas y de algunas de las principales contradicciones y desafíos a los que se enfrenta la triangulación Estados Unidos-UE-América Latina en el nuevo escenario global y cambiante, en el que se mueven —muchas veces sin coordinación— los tres actores de ese triángulo. "Si con ello contribuimos, aunque sea modestamente, al necesario debate, ya abierto, sobre la redefinición de las estrategias y las posibilidades y oportunidades que todavía presenta la mencionada triangulación, nos daremos por satisfechos", afirman sus autores.

Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global

Nº 118, Año 2012

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)



En este número la revista publica los trabajos de los siguientes autores: David Schweickart, Óscar Anchorena, Irene García De Yébenes, Carmen Madorrán, Carlos Martínez Núñez, José M. Naredo, Alfonso Álvarez Mora, Pablo Aguirre Carmona, Susana Martín Belmonte, Albert Recio, Nuria Alonso, Paco Segura, entre otros.

Agenda Internacional. Visión desde el Sur

Agenda Internacional. Visión desde el Sur

Nº 27, Año 7

Fundación Visión desde el Sur



La revista recoge estudios y opiniones diversas con el propósito de estimular la producción intelectual y el debate sobre los intereses de la región y el análisis de problemas internacionales. En esta oportunidad presenta los trabajos de Afilio Molteni, Emilio J. Cárdenas, Adalberto Rodríguez Giavarini, Juan Carlos M. Beltramino, Hernán Plorutti, y Pablo Tettamanti.

DEF. Una mirada actual a los temas que vienen

DEF. Una mirada actual a los temas que vienen

Nº 85, Año 7, septiembre 2012.

Taeda Editora SA



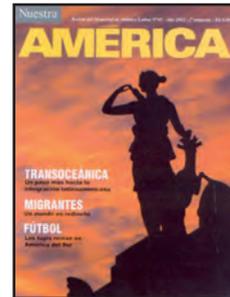
En la nota central de este mes, se aborda el problema de la obesidad desde su perspectiva pandémica, tal como ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud. Es decir, un problema que trasciende los aspectos médicos o científicos para convertirse en un grave drama social, cultural e incluso económico que, en el mediano plazo, puede desbordar a todos los sistemas sanitarios de un mundo cada vez más desequilibrado.

Nuestra América

Nuestra América

Nº 45, Año 2012

Fundación Memorial de América Latina



En esta entrega, la revista recorre diversos temas; entre ellos la migración, la economía, y el fútbol. Entre los autores que publican en este número, se encuentran Antonio Pannunzio, Daniel Pereira, José Botafogo, Luana Schabib, Tania Rabello, Eduardo Racov y Roberto Simon.

Revista Envío

Revista Envío

Nº 367, Año 31, Octubre 2012

Universidad Centroamericana (UCA)



En esta oportunidad, la revista presenta sus artículos agrupados de la siguiente manera. Nicaragua: El camino que nos lleva a las urnas; Mensaje de los obispos; Julio Francisco Báez: "Nos amenaza una reforma tributaria de catacumbas"; y ¡El ALBA... está desnuda!

México: #YoSoy132: símbolo indignación y resistencia. Honduras: Marco lógico: apuntes para un debate. Centroamérica: Las megiglesias del capitalismo sagrado.

DOCUMENTOS CRIES

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.

Nº1 Globalización, Regionalismo y Sociedad Civil - ANDRÉS SERBIN

Nº2 La prevención internacional de conflictos: Tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico - SOCORRO RAMÍREZ

Nº3 El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional - PAZ VERÓNICA MILET

Nº4 Links for Life. Opportunities for more Effective Civil Society Engagement with the UN System - JOHN W. FOSTER

Nº5 Prevención de Conflictos: Agenda de Acción Regional, y Agenda de Acción Global

Nº6 La construcción de la paz y la sociedad civil en América Latina y el Caribe: Seguridad, prevención de conflictos y ciudadanía - ANDRÉS SERBIN

Nº7 Propuesta para la creación de un grupo de estudio de los costos de la no integración de América Latina - FERNANDO SANZ MANRIQUE - ANDRÉS SERBIN BARTOSCH EDGAR VIEIRA POSADA

Nº8 A Human Security Concern: The Traffick, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in the Caribbean - WOMEN'S INSTITUTE FOR ALTERNATIVE DEVELOPMENT (WINAD) REPUBLIC OF TRINIDAD AND TOBAGO

Nº9 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

Nº10 Perspectivas de América Latina y el Caribe, desde el punto de vista del conflicto armado o violento - JOSÉ MANUEL UGARTE

Nº11 La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la Sociedad Civil, y la Prevención de Conflictos | The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention - ANDRÉS SERBIN

Nº12 Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009 - DANIEL MATUL - LUIS DIEGO SEGURA

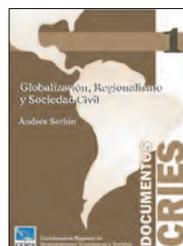
Nº14 OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina - ANDRÉS SERBIN

Nº15 Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos - ANDRÉS SERBIN

Nº16 Responsabilidad de proteger y prevención en América Latina y el Caribe: El rol de la sociedad civil
RICARDO ARREDONDO - GILBERTO RODRIGUES - ANDRÉS SERBIN

Nº17 Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano | Regionalization in New Scenarios: Democratic Deficit and Civil Society Participation in South American Regionalism - ANDRÉS SERBIN

Nº18 Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas— UNASUR - SANDRA BORDA



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Lavalle 1619, Piso 9º Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4372-8351 info@cries.org - www.cries.org



Gastón Aín Bilbao es asesor regional en prevención de conflictos del Centro Regional PNUD para América Latina y el Caribe. Forma parte del equipo que implementa el Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD para América Latina y el Caribe.

e-mail: gaston.ain@undp.org

Randall Arias. Director del Programa de Gobernanza y Justicia Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem). Desde 1994 se dedica a la resolución de conflictos, concentrándose en los últimos 10 años en la promoción del diálogo colaborativo a nivel regional. Ha sido director de proyectos de cooperación internacional, y asesor de organizaciones públicas, de la sociedad civil y en empresariales en materia de diálogo y resolución de conflictos en la región. Investigador y profesor universitario. Politólogo, estudió Derecho y con amplia formación en resolución de conflictos.

e-mail: rarias@funpadem.org

Ignacio Asis. Argentino, Lic. en Relaciones Internacionales, ha realizado el curso de Posgrado en Negociación Internacional y Conflictos de la USAL, y el Posgrado en Negociación de la UCA. Habiendo trabajado en el Sector Privado durante 4 años, trabajó durante el 2011 en Ages Group, una Empresa Social sobre Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente radicada en Nairobi, Kenya. Actualmente se desempeña como Coordinador de Proyectos en los Programas de Cambio Climático y Eco-Regiones de la Fundación Cambio Democrático y es Asistente de Cátedra para el desarrollo de Simulacros de Negociación en Economía Internacional de las carreras de Cs. Políticas y RRII de la UCA, y es colaborador en el Observatorio del Conflicto Social de la Universidad Tres de Febrero.

e-mail: ignacioasis@cambiodemocratico.org

Luis Fernando Ayerbe. Coordinador del Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da Universidade Estadual Paulista (IEEI-UNESP) y miembro de la Junta Directiva de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

e-mail: lfayerbe@uol.com.br

Francesc Bayo, investigador de CIDOB, es Licenciado y Magister en Historia Contemporánea por la Universidad Autónoma de Barcelona, y obtuvo un Diploma en Estudios de Desarrollo de la CEPAL. Trabaja como analista e investigador en CIDOB, donde colabora en la redacción del Anuario Internacional y también ha realizado varios estudios sobre las relaciones entre España y América Latina. Ha participado en diferentes grupos de trabajo y ha coordinado varios proyectos, el último en colaboración con FRIDE y con ICEI. Entre sus publicaciones más recientes está el documento: Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba (2010) y la coedición del libro Cuba en tiempos de cambios (2011).

e-mail: fbayo@cidob.org

Sandra Borda. PhD, Profesora e Investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes. Bogotá, Colombia.

e-mail: sandrabordag@gmail.com

Ana Bourse es licenciada en Relaciones Internacionales. Actualmente Coordinadora de Capacitación, Monitoreo y Evaluación de CRIES. Es miembro de la Secretaría Regional de la Plataforma Latinoamericana para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz. Ha sido Regional Liason Officer para América Latina y el Caribe del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*. Actualmente es Representante Regional ante el *International Steering Committee del GPPAC*, miembro del grupo de trabajo sobre Acción Preventiva, y Diálogo y Mediación.

e-mail: abourse@cries.org

Virginia M. Bouvier is a senior program officer for Latin America at the U.S. Institute of Peace. She is the editor of *Colombia: Building Peace in a Time of War* (2009); *The Globalization of U.S.-Latin American Relations: Democracy, Intervention, and Human Rights* (2002); and *Whose America? The War of 1898 and the Battles to Define the*

Nation (2001). She authored *Women and the Conquest of California, 1542-1840: Codes of Silence* (2001, 2004), and taught at the University of Maryland, College Park for seven years.

e-mail: vbouvier@usip.org

Clóvis Brigagão, cientista político e especialista em estudos sobre Paz e Segurança Internacional, Doutor pela UFRGS/PPGEEI em Assuntos Estratégicos (2011), Doutor Notório Saber em Rel. Internacionais, UCAM (2005), Mestre pelo IUPERJ em C. Política (1969), é diretor do Centro de Estudos das Américas (CEAs), Coordenador do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos (GAPCon) e Coordenador da Escola Sergio Vieira de Mello, EPAZ, IUPER-IH/UCAM e professor visitante do PPGRI/UERJ e professor dos cursos de mestrado e doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais do IUPERJ/UCAM. e-mail: clovis@candidomendes.edu.br

Luis Alberto Cordero brings more than 25 years of experience in strengthening political parties, promoting electoral reform, monitoring elections and political campaigns, and networking with NGOs. Since 2003, he has served as the executive director of the Arias Foundation for Peace and Human Progress in San Jose, Costa Rica, established by President Oscar Arias. Mr. Cordero's extensive political expertise facilitates the Arias Foundation's work with a wide range of partner organizations, national and international government bodies, think tanks and universities, and the international philanthropic community. Mr. Cordero attended the Universidad de Costa Rica and Universidad Autonoma de Centro America, graduating *cum laude in law*, and has been a member of the Costa Rican College of Attorneys since 1982.

e-mail: Luis_Alberto@arias.or.cr

Iñaki De Francisco es analista de prevención de conflictos del PNUD para América Latina y el Caribe. Forma parte del equipo que implementa el Proyecto Regional de Diálogo Democrático del PNUD para América Latina y el Caribe.

e-mail: inaki.defrancisco@undp.org

Vittoria Franchini is an M.A. student at the Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) of the Johns Hopkins University specializing in International Economics and Latin American Studies.

She graduated from Bocconi University in Milan, Italy with a bachelor's in Economics and Business. After spending a semester abroad in Argentina and collaborating with the Argentinean Consulate in Milan, Italy, she returned to Latin America as a research assistant at the Arias Foundation for Peace and Human Progress in San José, Costa Rica.
e-mail: vittoria.franchini@gmail.com

Rafael Heynemann Seabra possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2004) e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (2007). Atualmente desenvolve pesquisa sobre o legado prático e teórico de Sérgio Vieira de Mello e é membro do comitê executivo da EPAZ. Suas áreas de interesse são Estudos e Pesquisas da Paz; Teoria das Relações Internacionais; Economia Política das Relações Internacionais, Política Externa Brasileira, Política Externa Norte-americana; Geopolítica do Oriente Médio.
e-mail: clovis@candidomendes.edu.br

Juan José Lucci. Licenciado en Ciencias Políticas y Gobierno, Universidad Torcuato Di Tella. Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Candidato a Máster en Economía, Universidad de San Andrés. Es asesor en el Congreso de la Nación de Argentina y oficial del programa de la "Responsabilidad de Proteger" en la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
e-mail: jjlucci@cries.org

David Mares is Director of the Center for Iberian and Latin American Studies and Professor of Political Science at the University of California, San Diego. He was previously Professor at El Colegio de México (1980-82), Fulbright Professor at the Universidad de Chile (1990) and Visiting Professor at FLACSO Ecuador (1995) and a member of the International Institute for Strategic Studies. He has written extensively on Latin America's international politics.
e-mail: dmares@ucsd.edu

Federico Mayor Zaragoza nació en Barcelona, en 1934. Fue Presidente de European Research Council Expert Group (ERCEG), (2002). Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones (2005). Presidente de Initiative for Science in Europe (ISE)), (2007), Presidente de Noticias Inter Press Service (IPS), (2008), Presidente de la

Comisión Internacional contra la Pena de Muerte (2010). Presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada (2011). e-mail: bvargas@fund-culturadepaz.org

Jennifer McCoy es Profesora de Ciencias Políticas en Georgia State University, y directora del Programa de las Américas del Centro Carter en Atlanta, GA, USA. Dirigió el diálogo binacional y participó en la mediación entre Ecuador y Colombia, 2008-09. Es co-autora, con Francisco Diez, de *Mediación Internacional en Venezuela* (Buenos Aires: Editorial Gedisa, 2012). e-mail: jmccoy@gsu.edu

Manuela Mesa. Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), de la Fundación Cultura de Paz. Presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ). Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos. Profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité Internacional de la red *Global Action to Prevent War* y del Comité de Expertos sobre el Peace Index. e-mail: mmesa@ceipaz.org

Rejane Pinto Costa is a professor and researcher at the Department of Research and Post-Graduation in Instituto Meira Mattos, at the Brazilian Army Command and General Staff College in Rio de Janeiro, Brazil. She holds a BA in Languages (1987), and a Masters degree in Education (MEd 2001). In 2009 Rejane was awarded a Ph.D. in Education in the field of Curriculum Development and Languages from Universidade Federal of Rio de Janeiro with special emphasis upon Multiculturalism and Peace Studies. She has presented her research at a number of International Conferences in either military and civil settings. e-mail: rejpc@uol.com.br

Angélica Rodríguez. Licenciada en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos por la Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá-Colombia y Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Actualmente Candidata a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos de la misma Universidad, donde es becaria FPU. e-mail: angelicarodriguezr@usal.es

Lisa Schirch is Director of 3P Human Security: Partners for Peacebuilding Policy (www.3phumansecurity.org) and a Senior Policy Advisor at the Alliance for Peacebuilding (www.allianceforpeacebuilding.org). Dr. Schirch is also a research professor of peacebuilding based at Eastern Mennonite University.
e-mail: schirchl@emu.edu

Gastón Hernán Schulmeister. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Se ha especializado en asuntos de seguridad y defensa, como becario Chevening en la University of Bradford (England), becario Fulbright en la University of Delaware (USA), y becario del Center for Hemispheric Defense Studies en la National Defense University en Washington DC.
e-mail: gastonhernans@gmail.com

Andrés Serbin es Lic. en Antropología, Mg. Sc. en Psicología Social y Doctor en Ciencias Políticas. En la actualidad se desempeña como Presidente la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Chair de la Coalición Internacional por la Responsabilidad de Proteger (ICRtoP), y Chair del Grupo sobre Diálogo y Mediación del GPPAC. Es Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP); Investigador Emérito del CONICYT de Venezuela; Profesor Titular ® de la Universidad Central de Venezuela, y consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).
e-mail: aserbin@cries.org

Ana Glenda Tager Rosado. Directora de la Oficina Regional para América Latina de la Alianza Internacional para la consolidación de la paz, Interpeace. Socióloga, graduada de la Universidad Pontificia de Salamanca, España. Con pensum cerrado en la carrera de licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar, así como especializaciones de post grado realizados tanto en Guatemala como en el extranjero en temas sobre relaciones internacionales, derechos humanos, diálogo, paz, seguridad, defensa y desarme. Cuenta con más de 19 años de experiencia en posiciones técnicas y de dirección.
e-mail: tager@interpeace.org

Paz Tibiletti. Presidente de RESDAL. Socióloga por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora y coordinadora de los diversos programas de la Red; entre ellos ha sido co-directora del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe.

e-mail: paztibi@resdal.org.ar

Paul van Tongeren established the European Centre for Conflict Prevention, publishing the People Building Peace volumes. He was the convenor of the Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), which organised a conference on the role of civil society in peacebuilding at the United Nations Headquarters in New York in 2005 at the invitation of the UN Secretary-General Kofi Annan. Paul was Secretary-General of GPPAC until 2010. In the past few years, Paul has focussed his attention on enhancing infrastructures for peace (I4P) internationally.

e-mail: paulvtongeren@gmail.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico o en disquete en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro en cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- 1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically or in diskette, in single-paced Word format.
- 2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.
- 3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.
- 4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.
- 5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.
- 6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.
- 7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.
- 8) The authors of articles published will get a complimentary copy of *Pensamiento Propio*, by postal service.

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico ou em disquete como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



PENSAMIENTO PROPIO
PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Prevención de conflictos, paz y seguridad. Avances conceptuales, experiencias y lecciones aprendidas

Escritores en este número:
Federico Maza Zangera, Leo Schlich, Andrés Sábido, Virginia Bouvier, Paul Van Emperen, Sandra Borda, David Marr, Gastón Scheltemeier, Mariana Mesa, Rogger Paulo Costa, Carlos Aníbal, Heidi De Francisco, Ana Berman, Leo Alberto Cordero, Jovanita McCoy, Rosalind Arita, Ana Claudia Taya, Clara Roggato, Paz Tildesley, Ignacia Aza

NÚMERO ESPECIAL: 36/37
ANUARIO DE CIENCIAS SOCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación semestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). (CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVIÉLO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Renovación Nueva A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

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.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 70 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org

WWW.CRIES.ORG