



¿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 aquéllos 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 hispanico 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 limitrofes, 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 nuevo 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.