



Herramientas de diplomacia preventiva en América Latina*

Sandra Borda**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De igual forma,

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

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

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

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

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

Los actores centrales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cultura y diplomacia preventiva

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

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

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

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

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

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

Tendencias recientes y a futuro de la diplomacia preventiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lecciones y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

RESUMEN

Herramientas de diplomacia preventiva en América Latina

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

ABSTRACT

Preventive Diplomacy Tools in Latin America

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

SUMMARIO

Ferramentas de diplomacia preventiva na América Latina

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