

La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones



Sonia Alda Mejías. Investigadora IUGM
2008

La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones^o

Sonia Alda Mejías *
IUGM

INTRODUCCIÓN

La OEA es una organización americana de alcance regional integrada por los Estados Unidos, Canadá y los países latinoamericanos, hasta sumar un total de 35 países. El único país que no forma parte de dicha organización es Cuba al ser expulsada en 1962¹. El 30 de abril de 1948, 21 naciones del hemisferio se reunieron en Bogotá, Colombia, para adoptar la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Los principios que sostienen actualmente este documento hacen de la organización un actor internacional capaz de contribuir a la gestión de crisis en el ámbito hemisférico. Estos principios serían:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;
- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

En coherencia con los principios señalados, muy particularmente tras la caída del muro

^o Este artículo ha sido publicado en **Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda 2008**, pp. 69-98

* Investigadora del Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado".

¹ El motivo fue la adscripción del gobierno cubano al comunismo, ya que se consideró incompatible con los principios sostenidos por la OEA. Esta decisión fue adoptada en la resolución aprobada en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. La relación de los 35 países que integran la OEA puede encontrarse en:

<http://www.oas.org/documents/spa/memberstates.asp>.

de Berlín, ha tenido lugar un desarrollo jurídico e institucional de la organización orientado a la prevención y conducción de crisis. En esta labor la institución pretende contribuir al desarrollo como un medio de prevención de crisis, ya que la pobreza, la falta de formación... contribuyen al conflicto.

A partir de los principales objetivos de la OEA, el objeto de este trabajo es analizar el proceso de evolución experimentado por la organización en su planteamiento, estructura y actividad a partir de la década de los noventa para considerar sus posibilidades y limitaciones en materia de prevención y resolución de conflictos. Ello exige revisar las críticas que insisten en negar la operatividad de la organización, en muchos casos reincidiendo en estereotipos que han marcado la OEA desde su origen. Entre ellos cabe destacar la influencia de los Estados Unidos y su intención de instrumentalizar la OEA como un medio para imponer unilateralmente sus pretensiones, incluso hoy día. Una influencia innegable pero no la única responsable de las limitaciones que presenta la organización.

LA EVOLUCIÓN DE LA OEA EN LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

La OEA surge en plena Guerra Fría y queda atrapada en la dinámica de esta situación internacional como un instrumento de lucha para combatir el comunismo. El unilateralismo norteamericano, el aislamiento y la desconfianza mutua entre sus miembros es uno de los elementos característicos de este período. Durante los años sesenta y setenta buena parte de América Latina escudados en el principio de no intervención, consagrado en la Carta de la OEA, mantuvieron regímenes dictatoriales, mientras que la OEA quedaba bloqueada.

La caída del muro de Berlín, la configuración de un nuevo orden internacional y el proceso de globalización proporcionan la oportunidad a la OEA de convertirse en un institución clave para el desarrollo del multilateralismo y la acción colectiva con el fin de promocionar y defender la democracia. Rol a partir del cual se justificaría su actuación en la prevención y gestión de crisis. El final de los regímenes militares en la década de los ochenta y la progresiva generalización de la democracia en la región permiten defender con coherencia la democracia representativa como uno de los principales objetivos de la OEA. En tanto en cuanto la consolidación democrática se entiende como garantía para asegurar la convivencia y la estabilidad política y social y por tanto como un medio de evitar el conflicto.

La "nueva visión de la OEA" presentada por César Gaviria, secretario general entre 1994 y 2004, y ratificada por todos los países miembros expresa los nuevos objetivos de la OEA y se convierte en el principal referente para desarrollar un proceso de transformación que afecta a toda la organización, ya que implicó:

- Una renovación sustantiva de la agenda interamericana;
- Una renovación de la estructura de la organización y de sus principales tareas y de sus formas de cooperación;
- Una ampliación de los actores y protagonistas del sistema interamericano toda vez que la visión desbordaba el ámbito de las cancillerías y de los gobiernos, ya que se pretendía trabajar con la rama judicial, los parlamentos, las autoridades locales y regionales y con la sociedad civil y claro está con los partidos políticos y los tribunales electorales.

- Construcción de nueva cultura organizacional, un cambio en las actitudes y en las percepciones de los países miembros mediante la cual quedarán superadas la confrontación.
- Creación de nuevos instrumentos y modalidades para construir un nuevo multilateralismo².

Todos estos cambios han afectado directamente a la forma de asumir la gestión de crisis orientada al fomento y al fortalecimiento de la democracia como principal medio de evitar o resolver el conflicto. El propio Gaviria considera que: “el andamiaje de nuestra diplomacia preventiva, del uso de procedimientos pacíficos para el manejo de crisis y de la acción postconflicto está fundado en el principio de la defensa de la democracia. Fortalecer las democracias constituye un elemento de enorme importancia para asegurar que reine la paz entre Estados y dentro de los propios Estados. Ese es nuestro paradigma de la solidaridad”³.

Esta transformación pretende adaptarse a los diferentes retos de las democracias latinoamericanas a partir de las transiciones democráticas. Si inicialmente la preocupación de la organización se dirige a apoyar la celebración de elecciones y buscar mecanismos de protección contra posibles golpes de estado, superada esta etapa tiene lugar un nuevo cambio. En efecto la experiencia pone de manifiesto que las elecciones periódicas celebradas para garantizar gobiernos elegidos por voluntad popular no son suficientes para asegurar la convivencia democrática. El desarrollo sostenible y el bienestar social comienzan a entenderse como elementos imprescindibles para fortalecer la institucionalidad democrática. Por ello se considera que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente⁴. En estos términos se expresa la Carta Democrática Interamericana, aprobada en 2001. En su Artículo 12 donde se expresa que “la pobreza y el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia”⁵.... Este planteamiento explica igualmente que en la actualidad las áreas prioritarias de la OEA sean además de la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad y el desarrollo integral⁶.

Este proceso evolutivo de la organización y sus preocupaciones en materia de gestión de crisis es acorde con el proceso de transformación que vive la región. De forma que pueden apreciarse un importante proceso de adaptación y cambios de la organización y de sus objetivos de acuerdo a las realidades políticas, sociales y económicas de sus miembros. Este proceso de transformación de la OEA se aprecia en la aprobación de documentos y resoluciones que reflejan diferentes preocupaciones de acuerdo a la propia evolución de las democracias de la región. A partir de los ochenta cuando muchos países habían retornado a la democracia,

² Véase el Prólogo de Ricardo Lagos al libro de Cesar Gaviria, *Una década de transformaciones : del fin de la guerra fría a la globalización en la OEA*, Planeta, Bogotá, 2004.

³ “Senderos hacia el nuevo milenio: El camino recorrido 1994-1999”, Documento del secretario general presentado con ocasión de la Asamblea General de Guatemala, Junio 1999, p. 99?.

⁴ Javier Pérez de Cuellar, “La Carta Democrática Interamericana en la coyuntura actual de la región”, *Estado, sociedad civil y democracia en las Américas. A un año de la Carta Democrática Interamericana*, http://www.acuerdodelima.org/foro_estado.htm

⁵ http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm.

⁶ Las prioridades en cada uno de los temas enunciados están fijadas respecto a democracia y derechos humanos en la Carta Democrática Interamericana, en materia de paz y seguridad en la Declaración sobre Seguridad Hemisférica, aprobada en México en 2003 y en relación a los temas de desarrollo integral las prioridades se ajustan a las resoluciones de las seis cumbres de jefes de Estado y gobierno de las Américas realizadas en la última década, véase “La Organización de los Estados Americanos en el siglo XXI: entrevista con José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA”, <http://www.cisan.unam.mx/Norteamerica1/htm/insulza.html>.

aunque se mantenían algunas dictaduras en el Cono Sur y en Centroamérica, se encontraban abiertos diferentes conflictos, en este contexto la OEA firma el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, donde se da un importante paso en la afirmación de la democracia⁷. A principios de la década de los noventa casi todos los países latinoamericanos gozan de regímenes democráticos y el esfuerzo de la organización se concentra en contribuir a garantizar que los gobiernos de la región sean elegidos mediante elecciones libres, así como, a intentar combatir intentonas golpistas. De hecho a estas preocupaciones responden el contenido de la Resolución 1080 (1991) y el Protocolo de Washington (1992)⁸ donde se contempla la actuación de la OEA ante la ruptura de procesos democráticos. Sin embargo en la medida en que los niveles de desigualdad económica y social inciden en los procesos de consolidación democrática, se considera necesario que la organización se haga eco de esta asociación y prueba de ello es la Carta Democrática Interamericana, aprobada en 2001, donde se plasma esta asociación entre pobreza, desarrollo y consolidación democrática.

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DE CRISIS: LOGROS Y LIMITACIONES

La consideración de este proceso de evolución a través de las diferentes resoluciones y misiones de la OEA nos proporciona una visión sobre el proceso de transformación llevado a cabo respecto a la forma de afrontar la gestión de crisis. Así mismo dicho proceso pone en evidencia los logros obtenidos y las limitaciones que persisten.

La Resolución 1080 de 1991 y su aplicación

En el proceso de redefinición de propósitos que inicia la OEA no puede eludirse el ya mencionado Protocolo de Cartagena. Frente al texto original de la Carta fundacional de 1948 donde había una escueta referencia a la democracia, este documento reconoce la democracia como “indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. Asimismo, la OEA podría desde entonces organizar y enviar misiones de observación electoral, a petición de Parte, y se instaba a la creación de una Unidad para la Promoción de la Democracia en el ámbito de su Secretaría General.

De acuerdo a este trascendental precedente, la Resolución 1080 creó un mecanismo que establece un proceso de consulta regional frente a la interrupción súbita o irregular del proceso institucional democrático de un Estado miembro de la OEA. En dicho mecanismo el secretario general de la OEA debe convocar de manera inmediata al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos para examinar si se da una situación de crisis del proceso democrático. El Consejo entonces decide si llama a una reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores o a una sesión especial de la Asamblea General -dentro de un período de 10 días- a fin de evaluar la necesidad de adoptar las medidas que los Estados consideren apropiadas según corresponda. Desde su aprobación se aplicó en Haití en 1991, en Perú en 1992, en Guatemala en 1993 y en Paraguay en 1996.

Estas actuaciones de la OEA marcan un hito trascendental en la evolución de la

⁷ <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-50.html>.

⁸ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-56.html>.

organización, basada en la defensa de la democracia, respecto a sus antecedentes inmediatamente anteriores marcados por la determinación de la lucha Este-Oeste. Es importante tener presente que el caso de Haití es particularmente significativo porque como el propio César Gaviria ha señalado, era la primera vez que, por decisión de todos sus miembros, la OEA actuaba en defensa de la democracia y del orden constitucional bajo criterios objetivos sin la influencia de la pugna ideológica de la Guerra Fría⁹.

Haití

El golpe de estado que derrocó al legítimo Presidente de Haití, Bertrand Aristide, dio lugar a que en el mismo año de su aprobación esta Resolución fuera invocada por el secretario general, inmediatamente después del 30 de septiembre, fecha en que tuvieron lugar los hechos. Esta iniciativa del secretario, siguiendo las pautas establecidas por la Resolución activó la convocatoria del Consejo Permanente, que una vez reunido condenó el golpe de estado y a su vez convocó una reunión *ad hoc* de ministros de Asuntos Exteriores. El 2 de Octubre, los Cancilleres de los Estados miembros condenaron el acto, y decidieron, *inter alia*, no reconocer el gobierno instaurado por la fuerza. Con la intención de aislar al nuevo gobierno se recomendó la suspensión de las relaciones financieras, comerciales y diplomáticas con el gobierno militar, suspender la cooperación y la asistencia financiera y militar a dicho gobierno, así como decretar un embargo comercial.

Las dificultades para dar solución a esta crisis determinó la llamada de ayuda de la OEA a la ONU. Como resultado de esta colaboración a partir de febrero de 1993 se conformó la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH). Una misión conjunta OEA-ONU, que venía a reforzar la OEA-DEMOC, misión de la organización americana, que después de largas negociaciones con el gobierno militar logró entrar a Haití. Sin embargo ésta no fue la única ayuda de la ONU. La expulsión de la MICIVIH y la violación de los derechos humanos evidenciaban el deterioro de la situación. Pese a las divisiones que se suscitaban en el seno de la OEA, la ONU, a solicitud de la organización americana, impuso un embargo obligatorio contra el régimen usurpador, y eventualmente permitió el uso de la fuerza con base en las disposiciones del capítulo VII de su Carta Constitutiva, con el objeto de asegurar el retorno al poder del Presidente Aristide. Bajo autorización de la ONU, las tropas estadounidenses y canadienses, encargadas de asegurar el retorno de Aristide no lograron desembarcar. Sólo después de largas negociaciones el 15 de octubre de 1994, Aristide regresaba a Haití y se iniciaba la restauración de la institucionalidad democrática en Haití.

Perú

La interrupción del orden constitucional por Alberto Fujimori, Presidente del Perú, en abril de 1992 al disolver el Congreso y suspender el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Contraloría General motivó el rechazo y condena del Consejo Permanente de la OEA. Se convocó de inmediato una Reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores que decidió la visita a Perú de una misión integrada por el secretario general con el fin de favorecer el diálogo entre las autoridades peruanas para lograr el restablecimiento de la paz. La visita dio resultados inmediatos. El Presidente Fujimori presentó un programa para que en el plazo de un año quedara restablecida la institucionalidad democrática. Mientras tanto la OEA se mantendría vigilante. Los plazos, sin embargo, acabaron adelantándose gracias, justamente, a ese monitoreo del organismo interamericano. El proceso se

⁹ César Gaviria, *La OEA 1994-2004. Una década de transformación*, OEA, 2004, p. 13.

cerró con las elecciones al Parlamento en noviembre de aquel año, cuyos resultados dieron la victoria al partido de Fujimori.

Junto a la contribución de la OEA, la presión de los partidos políticos, de la sociedad civil y de la presión internacional fueron elementos fundamentales para restablecer la democracia en Perú.

Guatemala

El “Serranazo”, como bautizó la prensa guatemalteca el autogolpe de Elías Serrano, tuvo lugar el 25 de mayo de 1993 cuando por decreto disolvió el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad, destituyó y ordenó la detención del Procurador General de la Nación y al Procurador de los Derechos Humanos y suspendió la Ley electoral y de Partidos Políticos.

Ante estos hechos el secretario general de la OEA, decidió recurrir a las competencias reconocidas en la Resolución 1080 para convocar inmediatamente una reunión del Consejo Permanente. En su resolución, el Consejo deploró los hechos acontecidos e instó a las autoridades guatemaltecas a restablecer el orden constitucional, como en los casos anteriores. Igualmente convocó una Reunión *ad hoc* y solicitó al secretario general encabezar una Misión de “averiguación de los hechos” para examinar lo ocurrido e informar sobre la situación de Guatemala a dicha Reunión. Durante la segunda visita realizada por el secretario general, tuvo lugar el final de la crisis. Junto a la presión internacional, la resistencia popular fue un factor determinante en la resolución de la crisis, forzando finalmente a la renuncia de Elías Serrano el 1 de junio.

La actuación de la OEA en los casos citados proporcionó un aprendizaje imprescindible a la organización en la gestión de crisis. Algunos autores señalan que parte de esta experiencia marca una de las principales diferencias entre la misión de Haití y las de Perú y Guatemala. En estas dos últimas aunque tenían el mismo objetivo, coadyugar al rescate de la constitucionalidad y al predominio de los valores democráticos, no hubo uso de la fuerza. El recurso a la fuerza, a través de la ONU, suscitó diferencias entre los miembros de la OEA, tanto por el hecho en sí mismo como por el nivel de injerencia que significaba.

Paraguay

La experiencia acumulada fue también una ventaja para actuar ante la crisis de Paraguay el 22 de abril de 1996. El Presidente de la República Juan Carlos Wasmosy contó con el respaldo de la OEA ante la insubordinación del Comandante del Ejército, Lino Oviedo, al rechazar la solicitud de renuncia que realizó el Presidente. Este hecho de insubordinación se convirtió en un golpe de Estado.

A partir de estos hechos el secretario general invocando la resolución 1080 convocó una reunión extraordinaria del Consejo Permanente para analizar la situación. Dicho órgano se reunió y condenó el intento y apoyó decididamente al gobierno constitucional demandando el respecto a la Constitución y al gobierno legítimamente establecido. Antes de la reunión de ministros de Asuntos Exteriores, siguiendo las disposiciones de la resolución la crisis se resolvió.

Nuevamente el apoyo inmediato y generalizado de la comunidad internacional a la

democracia paraguaya fue un elemento de gran importancia para resolver la situación pero de nuevo sin duda la sociedad paraguaya y su decidido apoyo a la democracia fueron determinantes.

INTERRUPCIONES DEL ORDEN CONSTITUCIONAL SIN LA INVOCACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 1080

Sin embargo en la década de los noventa hubo otros episodios en la región en los que podría considerarse que se interrumpió el orden constitucional y sin embargo no se invocó la Resolución 1080. Este fue el caso de Venezuela cuando el 4 de febrero de 1992 pese al intento de golpe por parte de Hugo Chávez contra el Presidente Carlos Andrés Pérez. No obstante el Consejo Permanente condenó los hechos y nuevamente manifestó su compromiso con la democracia. En Ecuador, tampoco se invocó la Resolución citada ante la destitución irregular por el Congreso de Abdalá Bucaram, el 6 de febrero de 1997. Aunque contó con gran popularidad, institucional y legalmente fue un acto cuestionable ante el que la OEA no se manifestó. La organización mantuvo esta misma posición respecto al derrocamiento del Presidente Jamil Mahuad en 2000, llevado a cabo por una coalición de militares y asociaciones de indígenas.

No cabe duda que son varios los factores que pueden incidir en el recurso a la Resolución 1080. Entre ellos puede deberse a las limitaciones de la propia Resolución. Cabe plantearse hasta qué punto el importante avance que ésta significa en materia de gestión de crisis y resolución de conflictos, no deja de ser igualmente una limitación. Si por un lado justifica la actuación de la OEA ante la interrupción súbita o irregular del proceso institucional democrático o del ejercicio ilegítimo del poder por un gobierno elegido democráticamente; por otro la ambigüedad del mismo texto de la Resolución permite hacer distintas interpretaciones sobre situaciones similares. Los márgenes de interpretación proporcionados otorgan a los miembros de la organización la posibilidad de decidir en cada momento si realmente se trata de una interrupción o irregularidad súbita del proceso institucional. No obstante, estas posibles limitaciones de la Resolución, no invalidan el importante avance que significa esta Resolución en cuanto a la afirmación de la democracia en la región y en los positivos efectos que su aplicación ha tenido.

Protocolo de Washington de 1992

El Protocolo de Washington es un avance más de la organización en su rotundo empeño por afirmar la democracia frente a la amenaza de un golpe de estado. Dicho Protocolo fue aprobado como reforma a la Carta de la OEA en 1992, si bien no entró en vigencia hasta 1997, ya que, hasta entonces no se reunió la ratificación de la mayoría de los Estados miembros. Desde entonces se contempla la posibilidad de suspender o excluir de las actividades de la organización a un gobierno de un Estado miembro que no surja de un proceso democrático, o que se haya constituido a través del uso de la fuerza. Desde su entrada en vigencia, hasta el momento, no ha sido aplicado lo que no resta importancia a su significado.

La Carta Democrática Interamericana

La Carta Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, es el documento más ambicioso en la protección de la institucionalidad democrática, pues se incorporan nuevas preocupaciones y problemas que el proceso de democratización y sus limitaciones fueron poniendo de manifiesto. La principal diferencia con los documentos anteriores es que no se limita a definir los mecanismos para proteger la formalidad democrática en la región. La principal preocupación es fijar principios y derechos orientados a definir la democracia en forma integral¹⁰.

La legalidad y la legitimidad en el ejercicio del poder

A finales de los noventa la amenaza de un golpe de estado ya no era la principal preocupación. A estas alturas las elecciones ya se habían convertido en el único medio legítimo de acceder al poder, haciendo impensable intentar alcanzarlo mediante la imposición y la fuerza. Sin embargo, el ejercicio del poder podía ser tan perjudicial para la democracia como la forma de acceder a él, si no se sometía a las exigencias del Estado de Derecho. Ante esta situación, se toma conciencia que el principal problema era que los mecanismos contemplados por la organización para proteger la democracia no contemplaban la situación de crisis que podía surgir ante un gobierno que, pese a acceder al poder mediante elecciones, pudiera gobernar autoritariamente. Para dar respuesta a este problema la Carta establece un doble mecanismo al diferenciar entre “ruptura del orden democrático” y “alteración del orden constitucional” que afecte gravemente el orden democrático. De esta forma se protege a los gobiernos de un posible golpe de estado y por otra a los gobernados de cualquier alteración del orden constitucional considerando diferentes medios para impedir que un presidente ejerza el poder arbitraria o autoritariamente. Con este objeto la Carta enuncia los elementos esenciales de la democracia representativa y los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia que permiten determinar si un mandatario está efectivamente gobernando de acuerdo a la legalidad democrática, como así disponen los artículos 3, 4 y 5 de la misma.

Concepto integral de democracia

Junto a la existencia de algún gobierno autoritario, los motivos de la crisis de gobernabilidad que afecta a la región además se deben al desprestigio de los partidos políticos o la corrupción, que han provocado el descrédito de la democracia y un sentimiento generalizado de frustración en la ciudadanía. Sin embargo para entender esta crisis de gobernabilidad también hay que sumar razones estructurales de naturaleza económica y social como la desigualdad económica y la pobreza que contribuyen a la inestabilidad y al conflicto social. Prueba de esta crisis de gobernabilidad son los llamados “golpes del pueblo” que en los últimos años han puesto de manifiesto cómo la suma de todos los factores enumerados generan inestabilidad y conflicto. Ante esta realidad y en el esfuerzo mencionado por adaptarse a la misma, la Carta asumió un concepto amplio de democracia mediante el cual abarcar todos los posibles factores que favorecen una crisis¹¹.

¹⁰ Eduardo Stein, “Implicancias de la Carta Democrática Interamericana”, *Estado, sociedad civil y democracia en las Américas. A un año de la Carta Democrática Interamericana*, p. 3.

¹¹ Esta novedosa vinculación del fortalecimiento de la democracia no sólo mediante la protección de los derechos humanos y civiles sino también a través de las tareas de desarrollo económico y social, se

Un elemento directamente relacionado con la adopción de esta concepción amplia de democracia es la forma en que la OEA aplica políticas preventivas a largo plazo para evitar el estallido de una crisis. En la medida en que “la misión de la Organización no se limita a la defensa de la democracia en los casos de quebrantamiento de sus valores y principios fundamentales, sino que requiere además una labor permanente y creativa dirigida a consolidarla, así como un esfuerzo permanente para prevenir y anticipar las causas mismas de los problemas que afectan el sistema democrático de gobierno”¹² la OEA debe contemplar programas y actuaciones de muy distinta naturaleza para abordar el amplio campo de acción que exige este concepto de democracia integral. Un aspecto que revela la actual estructura de secretarías y subsecretarías de la organización (véase cuadro 1).

En consecuencia, con el planteamiento expresado en la Carta Interamericana la actividad desarrollada por la organización, a partir de este documento, se basa en medidas fundamentalmente a largo plazo cuyo objetivo es prevenir el surgimiento de crisis. Ésta es otra diferencia con respecto a los instrumentos, acciones y medidas político/diplomáticas y jurídicas previas. Hasta ahora había primado la gestión de crisis, empleando elementos colectivos de corto plazo para responder automática e inmediatamente a crisis que habían tenido lugar. En este caso se pretenden realizar políticas orientadas al desarrollo y por tanto de largo plazo, como medio de prevenir una crisis.

La primera invocación de la Carta tuvo lugar en 2002 ante el golpe de estado, finalmente fracasado, que pretendió acabar con la presidencia de Hugo Chávez, en abril de ese año. De acuerdo al artículo 20 del documento se redactó la Resolución 811 mediante la cual se encomendaba al secretario general realizar una investigación de los hechos, concentrando todo su esfuerzo en contribuir a la normalidad institucional. Como resultado directo de la intervención de la OEA para restaurar la institucionalidad democrática de Venezuela se creó la Mesa de Negociación y Acuerdos en noviembre de 2002, entendida como un mecanismo para buscar una solución pacífica¹³.

LA UNIDAD PARA LA DEMOCRACIA. OTROS INSTRUMENTOS DE LA OEA PARA LA GESTIÓN DE CRISIS

Junto a los instrumentos jurídicos examinados, la OEA cuenta con la Unidad para la Democracia (UPD) cuya actividad se orienta al fortalecimiento de la democracia. Primero, ha realizado un programa de resolución de conflictos, que tiene como objetivo el desarrollo de capacidades institucionales tanto en la OEA, como en los países miembros de ésta, para diseñar e implementar mecanismos de diálogo y prevención y resolución de conflictos.

realiza de forma explícita en el art. 12 de la Carta: “La pobreza el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los estados miembros de la OEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del hemisferio. Este compromiso destaca igualmente la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia”.

¹² “Preámbulo de la Carta Democrática Interamericana”.

¹³ Véase Dulce María Cruz Herrera, “Logros y limitaciones de la implementación de la Carta Democrática Interamericana en Venezuela, Abril 2003, http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/IMG/pdf/Chro_Dulce.pdf.

Los objetivos específicos del Programa Especial son:

- Fortalecer la capacidad de los gobiernos y de la sociedad civil de los Estados miembros, para diseñar, implementar e institucionalizar mecanismos de diálogo y prevención y resolución de conflictos.
- Reforzar la capacidad institucional de la OEA, su Secretaría General, cuerpos políticos y misiones especiales, para promover y atender asuntos relacionados con el diálogo y prevención y resolución de conflictos.
- Elevar el nivel de discusión y análisis sobre el diálogo y la prevención y resolución de conflictos para encontrar respuestas estratégicas, culturalmente sensibles y contextualizadas para enfrentar los desafíos actuales del Hemisferio.

Las principales actuaciones de la UPD en esta perspectiva, desde su creación han sido:

Misiones Especiales

- En 1989 en Nicaragua, se organizó la Comisión Internacional para Apoyo y Verificación para ayudar y reinsertar a los ex-combatientes y a los afectados por la guerra civil. La actividad CIAV se prolongó hasta 1995 cumpliendo diferentes cometidos.
- En Surinam estableció una Misión Especial en 1992 para apoyar las negociaciones de paz. Esta Misión ayudó en el desarme de las ex guerrilleras y al desminado de las zonas de guerra, además de asistir al gobierno en la implementación de los acuerdos de paz.
- En Haití además de la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), en 1993, tras el restablecimiento de la legalidad constitucional, en octubre de 1994, esta Misión expandió su trabajo a la promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional. El trabajo de la MICIVIH concluyó en 2000.
- Cabe también destacar el desarrollo de programas especiales y misiones en países miembros, como el Programa de Apoyo al proceso de paz en Guatemala, el Programa de Cooperación Técnica para la Paz y Reasimilación en Nicaragua y la Agencia Especializada para el Programa Nacional de Gobernabilidad (PRONAGOB) en Bolivia.
- La Unidad también puso en práctica un programa para asistir a Estados miembros interesados en promover el diálogo y la resolución pacífica de controversias. Por ejemplo, actualmente presta asistencia a las oficinas del secretario general y del secretario general adjunto en las misiones en Haití y Venezuela.

Apoyo legislativo y educación

Otras actuaciones de la UDP han sido el desarrollo de iniciativas de fortalecimiento legislativo y la implementación de programas de educación para la prevención y resolución de conflictos.

Desminado

Desde 1995 la UDP es responsable de este Programa, en coordinación técnica con la Junta Interamericana de Defensa (JID). Este plan fue creado en 1991 para Costa Rica (cuyo proceso acabó el 2002), Honduras, Guatemala y Nicaragua y se ha extendido posteriormente a Perú y Ecuador (2001) y Colombia (2003).

Observación Electoral

Desde 1990 la UDP ha desarrollado más de 81 misiones de observación. Éstas han adquirido cada vez mayor presencia en los procesos electorales de la región, abarcando un trabajo que va desde el análisis de las campañas electorales y la capacitación de los encargados de las elecciones, hasta la observación del proceso de elección¹⁴.

EL CONCEPTO DE SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL DE LA OEA. “LA DECLARACIÓN DE SEGURIDAD”

De acuerdo a su Carta fundacional, según su artículo 2, la OEA tiene como primer objetivo “Afianzar la paz y la seguridad del Continente”. De acuerdo a este artículo y al compromiso de sus miembros con el principio de seguridad colectiva (art. 28) se persigue el arreglo pacífico de los conflictos. Sin embargo de acuerdo al mismo principio de solidaridad colectiva además del recurso a medidas de carácter diplomático y/o económico también se contempla la posibilidad del uso de la fuerza, de acuerdo a los tratados especiales firmados para el caso, como reza el artículo 29¹⁵. Esta opción sin embargo ha sido descartada por los estados miembros que han preferido emplear medios políticos para la gestión de crisis. El principal motivo ha sido abrir una vía de intervención unilateral aplicada por parte de los Estados Unidos, como así se puso de manifiesto en diferentes ocasiones durante la Guerra Fría.

De hecho la OEA apenas ha recurrido a misiones militares pese a que no estuvieran autorizadas a hacer uso de la fuerza. Salvo en contadas ocasiones se han realizado misiones para la observación de ceses del fuego e integradas por muy poco personal, generalmente en conflictos fronterizos interestatales¹⁶. Tan sólo en una ocasión la OEA ha decidido crear una pretendida Fuerza de Mantenimiento de la Paz con ciertas similitudes a las Fuerzas de la ONU. En 1965-1966, en República Dominicana, la Fuerza Interamericana de Paz (FIAP) inició su misión tras la firma del cese de fuego, entre las partes enfrentadas, de un conflicto interno. La iniciativa de esta firma de la paz como de la misión surgió por influencia de los Estados Unidos, que después de intervenir militarmente en el conflicto informó a la OEA, actuación que no fue condenada. Al pretender ser concebida esta misión como una operación de mantenimiento de la paz y no como una medida coercitiva no puede vincularse dicha misión al TIAR. Sin embargo tampoco cumplía los requisitos de un misión de paz. Pese a que según la resolución creadora debería actuar con neutralidad no podía cumplirse porque las tropas invasoras norteamericanas

¹⁴ Para la descripción de objetivos y actividades de la UDP se ha seguido a Paz Verónica Milet, “El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional” en *Revista Futuros* No 10 (2005) Vol. III, <http://www.revistafuturos.info>.

¹⁵ Esta posibilidad se contempla en el artículo 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de Río de Janeiro (1947)

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>. El TIAR es un Tratado de Seguridad en el que el Consejo Permanente de la OEA actúa provisoriamente como organismo. Es el mecanismo de consulta, pero sólo participan en la votación las partes contratantes del TIAR (no todos los miembros de la OEA son países firmantes del TIAR). El Consejo es el encargado de evaluar si existen las condiciones para convocar una Reunión de Consulta de los integrantes del TIAR o la aplicación de las medidas correspondientes. Las posibles medidas coercitivas además del uso de la fuerza, según el mismo artículo, son el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas. Dichas medidas deben tomarse por una mayoría de dos tercios (art. 17) y son vinculantes para sus miembros salvo en el caso del uso de la fuerza, donde sólo tiene calidad recomendatoria.

¹⁶ Estas misiones han actuado en Ecuador-Perú (1941-42, 1955, 1981 y 1955); Costa Rica-Nicaragua (1948-49, 1955 y 1978-79), Honduras-Nicaragua (1957-62); Cuba-Venezuela (1963-64); Honduras-El Salvador (1969-71 y 1976-80) y Reino Unido-Guatemala (1972).

serían el contingente principal de la misión, además recibió acusaciones de parcialidad contra una de las partes como ya demostraron los norteamericanos desde el principio del conflicto. Por otra parte, tampoco se cumplía con el requisito básico de una misión de mantenimiento de la paz porque la FIAP no contaba con el consentimiento de las partes implicadas en el conflicto¹⁷.

La experiencia de la Guerra Fría, bajo el dominante unilateralismo norteamericano, ha marcado a la organización y tras la caída del muro de Berlín la OEA no ha recurrido al uso de la fuerza, con la excepción de Haití, a través de Naciones Unidas, tal y como ha sido expuesto. Esto no ha impedido sin embargo que la OEA haya sido capaz de afrontar la gestión de determinadas crisis como queda demostrado en las diferentes casos examinados mas arriba, así como realizar una importante labor en la prevención de las mismas. Desde el ámbito de la seguridad esta contribución se ha realizado a través del desarrollo de medidas de confianza mutua y de verificación. Asimismo la celebración de Conferencias Hemisféricas sobre esta materia; la suscripción de tratados y convenciones o el apoyo institucional a las Reuniones Ministeriales de Defensa, iniciadas en 1995, son también iniciativas que pretenden reforzar dicha confianza. Por otra parte, la labor de Comisión de Seguridad Hemisférica, constituida en 1991, ha dedicado buena parte de su esfuerzo en fomentar la educación para la paz y en promover el diálogo sobre el concepto de seguridad entre los países del hemisferio, como instrumento para la prevención de crisis¹⁸.

Estas iniciativas se desarrollan en el marco de la seguridad multidimensional, concepto suscrito por la organización desde 2003. Los atentados del 11-S impulsan “La Declaración de Seguridad” aprobada en México en 2003¹⁹, que pretende ser una agenda común de seguridad hemisférica cuyo objetivo es enfrentar, de manera mas eficiente, las llamadas nuevas amenazas²⁰. La experiencia de los últimos años ha demostrado que la gestión de los nuevos conflictos no se puede afrontar exclusivamente con instrumentos militares, sino incorporando también actuaciones desde el ámbito político, económico o diplomático... El recurso a diferentes formas de combatir las amenazas se debe al carácter plural de las mismas. De ahí el carácter “multidimensional” de este concepto de Seguridad, como así ha sido acuñado por la organización. Este concepto amplio de seguridad pretende responder al tráfico de drogas y de armas ilegales, a la trata de personas, al lavado de dinero, a la corrupción institucional y al crimen organizado; así como a la pobreza, las enfermedades y la degradación del medio ambiente pues contribuyen al deterioro de la seguridad humana. La OEA a través de la Comisión de Seguridad persigue tratar los diversos problemas que inciden directamente en la generación de conflictos con el fin de prevenirlos²¹.

LOGROS Y LIMITACIONES: LA OPERATIVIDAD REAL DE LA OEA EN LA GESTIÓN DE CRISIS

¹⁷ Sobre esta misión y su interpretación véase, Alfonso J. Iglesias Velasco, *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, UAM, Madrid, 2003, pp. 118-122.

¹⁸ Sobre los ámbitos de actuación de la Comisión de Seguridad <http://www.oas.org/CSH/spanish>.

¹⁹ http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp.

²⁰ La inoperancia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), un organismo de defensa hemisférica, creado durante la Guerra Fría, es otro de los motivos que explican que fuera la OEA y no dicha organización la que llevara a cabo esta labor.

²¹ El carácter multidimensional del concepto de Seguridad de la OEA puede apreciarse también en el desarrollo institucional de la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional. Véase cuadro 1.

A través de la evolución presentada se ha pretendido poner de manifiesto el crecimiento de esta organización así como la actuación desarrollada en su rol de gestión de crisis en los últimos años. El esfuerzo de adaptación de la OEA para la defensa de la democracia y su intervención en las crisis de la región para proteger la institucionalidad democrática son muestra de los logros de la organización.

¿Por qué entonces después de la labor descrita se considera que la OEA es frágil, que está desprestigiada o que carece de credibilidad?. Estas son sólo algunas de las calificaciones que caracterizan la crítica hacia la organización. Incluso para determinados autores el proceso de transformación descrito ha significado que la organización acabe ocupándose de todos o casi todos los temas de interés de la región, lo que la ha convertido en una organización sin norte preciso²². Ahondando más en la crítica se resalta que prueba de esta incapacidad y de la falta de confianza en la organización es la preferencia por otros interlocutores bilaterales o subregionales para mediar en determinadas crisis del área como Contadora, el Grupo de Río, y el G8.

Son varios los motivos aducidos para argumentar esta crítica. Uno de ellos son los problemas financieros. Se considera que la institución está prácticamente en quiebra. Las cuotas de los países miembros se encuentran congeladas desde hace años, aunque el actual secretario general Insulza ha relativizado este problema, ya que, en los últimos años ha sido posible contar con aportaciones voluntarias de donantes²³, hasta el punto, que en la actualidad, es más importante la aportación procedente de esta vía que de la del fondo regular. Sin embargo, esta forma de financiación ha sido ya objeto de crítica puesto que ésta puede condicionar determinadas decisiones de la organización, ya que, estas donaciones van dirigidas a proyectos acordados previamente. De esta manera cabe el riesgo de que las decisiones (mandatos) de la OEA terminen por depender de los lineamientos de sus donantes²⁴.

La no obligatoriedad de las resoluciones adoptadas por la OEA se considera también otra importante limitación. Sus decisiones tienen el carácter de recomendaciones, sugerencias, o exhortaciones. Por ello ante una crisis o ruptura institucional, las resoluciones pueden condenar los hechos que la originaron pero únicamente recomendar o solicitar a los Estados miembros que apliquen las medidas adoptadas en la resolución para intentar resolver el problema. En relación a esta cuestión también se encuentra la renuncia al uso de medidas coercitivas, valorada como otro elemento de debilidad. Como ya se ha visto pese a que la OEA podría recurrir al uso de la fuerza, a través del TIAR, esta posibilidad ha sido bloqueada tradicionalmente por la mayoría de sus miembros.

En efecto estos elementos son factores que debilitan la efectividad y la eficacia de la organización pero también quizás no sean determinantes. Cabe la posibilidad de que una institución con un sólido prestigio pueda lograr la aplicación de las medidas que adopte aunque no sean de carácter vinculante. La obligatoriedad o no de las resoluciones de una organización y su capacidad coercitiva son elementos fundamentales para valorar el poder y la capacidad que

²² Véase German Vera Esquivel, Una versión heterodoxa de la OEA, en Actualidad Internacional-IESC, nº 1 (2007), p. 79. El autor para esta afirmación se basa en los artículos de Luis Jiménez publicados en la revista *Caretas* de Lima en 2005.

²³ "La Organización de los Estados Americanos en el siglo XXI", Entrevista con el secretario general José María Insulza, <http://209.85.129.104/search?q=cache:gngKVRdEdNEJ:www.cisan.unam.mx/Norteamerica1/htm/insulza.html+entrevista+insulza+presupuesto+OEA&hl=es&ct=clnk&cd=2&gl=es>.

²⁴ Jhon Graham, "La OEA se hunde: ¿merece ser salvada?" en *Foreign Affairs* en español, Abril-Junio, 2005.

ésta tiene, sin embargo, más determinante es la voluntad de sus miembros por fortalecer la organización. A su vez, esta voluntad estará fundamentalmente determinada por el peso de los intereses nacionales. Este es un problema común a toda organización internacional, sin embargo, quizás el caso americano sea particularmente reseñable, pues sólo hasta hace poco tiempo, se ha comenzado a considerar compatible la soberanía nacional con la integración y la acción colectiva.

Una organización es lo que sus miembros quieren que sea y su debilidad o fortaleza dependerá, en primer lugar, de esta voluntad más allá de la capacidad de dicha organización para imponer o no una resolución. La concepción de la acción colectiva como una posible intromisión en las cuestiones internas ha sido determinante para limitar la fortaleza y el prestigio de la OEA como un actor internacional. El principal argumento empleado para explicar esta actitud ha sido el intento de bloquear el intervencionismo norteamericano por los países miembros latinoamericanos, empleando para ello el principio de no intervención. Sin embargo este principio no sólo se ha empleado ante Estados Unidos sino que ha sido argumentado también frente a los propios países latinoamericanos.

EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN: INTERESES NACIONALES E INFLUENCIA NORTEAMERICANA

El principio de no intervención ha sido el principal recurso latinoamericano para proteger la soberanía nacional respecto al intervencionismo norteamericano. Sin embargo, también la afirmación con carácter absoluto de este principio ha acabado por bloquear o impedir un mayor desarrollo de la OEA. El argumento del intervencionismo norteamericano aunque cierto, esconde una rígida afirmación de la soberanía nacional por parte de los estados miembros latinoamericanos. De forma que además de bloquear iniciativas norteamericanas este principio también ha frenado otras, orientadas a reforzar la acción colectiva para proteger la democracia, al ser consideradas igualmente como posibles intromisiones a la seguridad nacional.

El peso y la influencia de los Estados Unidos marca toda la historia de la OEA. Durante la Guerra Fría ésta fue empleada, por parte de la Gran Potencia, como un instrumento más en el combate contra el comunismo. La integración de los países latinoamericanos en la OEA y en el TIAR era un medio más de mantener América Latina en el bloque capitalista. En ese contexto el unilateralismo caracterizó el comportamiento de Estados Unidos y la OEA se limitó a sancionar o silenciar las imposiciones norteamericanas. Por ello la organización no se manifestó ante la intervención norteamericana en Guatemala, en 1954, ni respecto a la invasión de Playa Girón en 1961 y sin embargo respaldó el bloqueo económico y las sanciones diplomáticas a Cuba (de acuerdo al art. 6 del TIAR) y aprobó en 1965 la constitución de las Fuerzas Interamericanas de Paz en República Dominicana de acuerdo a las directrices norteamericanas. Pese a todo no puede dejar de mencionarse que los países latinoamericanos no fueron obligados a formar parte de la OEA e incluso que participaron con entusiasmo y afán en la lucha contra el comunismo. El final de la Guerra Fría no ha significado el fin de la influencia norteamericana. Las acciones unilaterales norteamericanas como la intervención en Granada, en 1983, o en Panamá, en 1989, son prueba de ello. En la actualidad pese a que sus intereses estratégicos, desde el atentado del 11-S, se han modificado y América Latina ha dejado de ser un área prioritaria, persiste su presencia en el área aunque de diferente manera e intensidad.

Ante lo expuesto no puede negarse la influencia norteamericana en la OEA, sin embargo no por ello los Estados Unidos han logrado un control absoluto de la organización, ya que, no siempre han impuesto su voluntad. Incluso en plena Guerra Fría los países latinoamericanos tuvieron cierto margen para no apoyar iniciativas norteamericanas y resistirse a sus imposiciones²⁵. Ciertamente ante el intento latinoamericano de replantear los términos de la relación entre éstos y la gran potencia, desde los setenta, su reacción no sólo fue oponer resistencia sino también alejarse de la institución. En cualquier caso, en esta compleja relación, también tras la Guerra Fría, los países latinoamericanos han intentado bloquear las iniciativas norteamericanas orientadas a mantener su influencia en la institución. La elección del último secretario general es un ejemplo ilustrativo. En 2005, frente a los candidatos norteamericanos, fue finalmente José M^a Insulza, el elegido por la mayoría de los países latinoamericanos quien venció en una reñida elección. El mismo Insulza ya como secretario general estuvo presente en la XXXV Asamblea General, celebrada en junio de 2005 en Fort Lauderdale. El debate fundamental que nutrió el encuentro fue la propuesta norteamericana en torno al establecimiento de un sistema de monitoreo para evaluar las democracias hemisféricas. La reacción encabezada por Venezuela, junto a Brasil o Argentina, entre otros países, fue la oposición frontal. Justificadamente o no en la negativa latinoamericana a esta propuesta subyace el temor a que las acciones colectivas, tomadas en nombre de la defensa y promoción de la democracia, encubriesen la voluntad e intereses de la potencia hegemónica regional.

Con estos ejemplos se pretende insistir en la influencia norteamericana como un hecho constatable, pero que no ha sido absoluta, ya que, el resto de los países miembros han resistido y bloqueado proyectos propuestos por Estados Unidos apelando el principio de no intervención. Sin embargo también se pretende poner de manifiesto que la apelación a dicho principio no sólo ha sido un freno al poder norteamericano sino un obstáculo al crecimiento y fortalecimiento de la organización. La causa principal de las limitaciones de la OEA no es únicamente la amenaza de la influencia norteamericana, como generalmente se argumenta, sino también el peso del nacionalismo latinoamericano responsable de bloquear toda iniciativa de la OEA, cuyo objetivo sea potenciar su papel en la gestión de crisis, ya que, se interpretan como un instrumento para intervenir en cuestiones internas. La negativa de Bolivia a la participación de la OEA en una grave crisis institucional en el seno de la misma Asamblea mencionada, en Fort Lauderdale, pone en evidencia un planteamiento compartido por la mayoría de los países latinoamericanos. El Ministro de Asuntos Exteriores boliviano informó, en la Asamblea, de la renuncia del Presidente Carlos Mesa, como consecuencia de dicha crisis. Al informar de ello pidió apoyo para el nuevo Presidente pero subrayó que “las soluciones correspondían solo a los bolivianos”. Con anterioridad ya había manifestado que “las dificultades del país serían resueltas por los bolivianos”²⁶.

²⁵ Sobre las relaciones Estados Unidos-USA en el seno de la OEA véase Juan Gabriel Tokatlian, “La OEA: repensando su crisis, en Nueva Sociedad, nº 72, Julio-Agosto (1984), pp. 9-13. En la XV Reunión de Consulta de la OEA de noviembre de 1974 en Quito, se buscó finalizar con el bloqueo a Cuba y la votación de 12 a favor, 6 abstenciones y 3 en contra, determinó un pronunciamiento en pro de la suspensión de las sanciones anticubanas. Pero, al no lograr los 2/3 necesarios, la cuestión cubana no tuvo resolución. Sin embargo, para julio de 1975 y en la XVI Reunión de Consulta, se obtienen 16 votos sobre 21 y se establece que cada país resuelve de manera independiente sus relaciones con Cuba. Esto significó un gran triunfo latinoamericano. Otro ejemplo de la pérdida de minorías norteamericanas fue el fracaso norteamericano en 1979 durante las sesiones de la OEA, para lograr crear una "Fuerza de Paz" para Nicaragua y la actitud del Grupo Andino, quien lideró una moción que captaba al Frente Sandinista de Liberación como legítimo partido beligerante y auténtico representante del pueblo nicaragüense.

²⁶ *El País*, 20/02/05,

<http://www.elpais.com/articulo/internacional/Bolivia/pide/apoyo/OEA/rechaza/cualquier/intervencion/ext>

Esta afirmación sin matizaciones negaría los avances expresados a lo largo de estas páginas. No cabe duda que el principio de no intervención ha ido perdiendo su carácter absoluto. La globalización, la interdependencia y los mismos procesos de integración han contribuido a ello. E igualmente las normas y las actuaciones colectivas en defensa y promoción de la democracia han sido y son un importante desafío a este principio. Prueba de ello es la evolución experimentada por la OEA. La resolución 1080, el Consenso de Washington o la misma Carta Interamericana hacen evidentes esta evolución, ya que, en última instancia son producto de la flexibilización del principio de no intervención. No obstante continúan existiendo importantes limitaciones cuya explicación se encuentra en la persistencia, a pesar de la positiva evolución mencionada, del principio de no intervención que alimentan los nacionalismos latinoamericanos, mas allá del intervencionismo norteamericano. Bajo el dominio de esta concepción ante importantes crisis de la región la OEA se ha mantenido inactiva, ya que, sus miembros han preferido evitar cualquier actuación colectiva, que legitimase otras acciones futuras de la organización en sus realidades nacionales. Esta inacción ha llegado a bloquear la organización.

Pese a los avances descritos, la persistencia del principio de no intervención sigue siendo una limitación en el desarrollo de la OEA. Mientras que se ha logrado avanzar en la actuación de la institución cuando ha tenido lugar una crisis, por el momento no hay posibilidad de intervenir para prevenirlas. El motivo son las precauciones adoptadas por los miembros de la OEA, ya que, se teme que mediante la prevención se acabe por intervenir en los asuntos internos. Esta limitación la ha expresado el propio Dante Caputo²⁷, cuando se refirió a la necesidad de la OEA de poder adoptar la prevención como un instrumento básico en la gestión de crisis: “La OEA debe replantearse su rol, la OEA con el señor (José Miguel) Insulza, su secretario general, quiere una organización para la democracia, no participar llorosamente a los funerales de los gobiernos que no pueden concluir su mandato, sino que pueda desplegar solidaridad y ayuda política”²⁸. Antes de Insulza, el secretario Gaviria criticó la Resolución 1080 ya que permitía intervenciones pero demasiado tarde, cuando ya una situación de tensión y riesgo había desembocado en una crisis²⁹.

De acuerdo a los aspectos considerados son varios los factores que limitan la capacidad de la OEA para gestionar las crisis de la región. Sin embargo, la raíz de buena parte de ellos es el peso ejercido por el principio de no intervención. Su importancia se ha justificado como un medio de protección ante la influencia y el unilateralismo ejercido por los Estados Unidos a lo largo de la historia de la OEA, como coinciden en señalar intelectuales, políticos y diplomáticos latinoamericanos. Un aspecto innegable, aunque no explica del todo el peso adquirido por este principio. Este principio ha sido empleado frente al resto de los países latinoamericanos. Como en el resto del mundo la afirmación nacional suele ser un obstáculo para el desarrollo de instituciones internacionales y/o los procesos de integración. En el caso latinoamericano este factor podría considerarse particularmente acusado, pues esta misma razón no sólo bloquea el

[ranjera/pais/elpepiint/20050608elpepiint_4/Tes.](#)

²⁷ Actual Subsecretario de la Subsecretaría de Asuntos Políticos de la OEA.

²⁸ <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2005/noviembre/11/politica>.

²⁹ César Gaviria, *La OEA 1994-2004. Una década de transformación*, OEA, 2004. Además de los propios secretarios generales desde diferentes países latinoamericanos se han planteado esta limitación y se han propuesto soluciones orientadas a crear mecanismos de gestión de crisis orientados a actuar con antelación al estallido de la crisis. Guatemala propuso ante la OEA en 2003 propuso la creación de un “sistema de alerta temprana” que permitiera anticiparse al estallido de crisis en distintos países para prestar una colaboración previa que trate de evitarlas,
http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=724&Itemid=56.

fortalecimiento de la OEA sino también el funcionamiento y el progreso de los procesos de integración subregionales, en los que no participa Estados Unidos e incluso podrían ser un instrumento para neutralizar su influencia. Las limitaciones descritas no necesariamente son inamovibles o eternas, de hecho pese a la rígida interpretación que en términos generales comparte la región ha sido indudable un proceso de cambio gracias al cual la OEA ha experimentado la importante transformación descrita.

CUADRO 1

A. Subsecretaría de Asuntos Políticos

Oficina Ejecutiva del Subsecretario de Asuntos Políticos

1. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral
2. Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales
3. Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad

B. Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral

Oficina Ejecutiva del Secretario Ejecutivo para el Desarrollo Integral

1. Departamento de Seguimiento, Políticas y Programas
 - a. Sección de Políticas para el Desarrollo
 - b. Sección de Programas para el Desarrollo
2. Departamento de Educación y Cultura
 - a. Sección de Educación
 - b. Sección de Cultura
3. Departamento de Comercio, Turismo, y Competitividad
 - a. Sección de Comercio y Competitividad
 - b. Sección de Turismo
 - c. Sección del Sistema de Información sobre Comercio Exterior
4. Departamento de Desarrollo Sostenible
5. Departamento de Desarrollo Social y Empleo
6. Departamento de Ciencia y Tecnología
7. Departamento para el Desarrollo Humano
 - a. Programa de Becas
 - b. Portal Educativo de las Américas
 - c. Fondo Panamericano Leo S. Rowe

C. Subsecretaría de Seguridad Multidimensional

Oficina Ejecutiva del Subsecretario de Seguridad Multidimensional

1. Departamento de Coordinación de Políticas y Programas de Seguridad Multidimensional
2. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) (rango de Departamento)
 - a. Sección del Mecanismo de Evaluación Multilateral
 - b. Sección de Reducción de la Demanda
 - c. Sección de Reducción de la Oferta y Desarrollo Alternativo
 - d. Sección del Observatorio Interamericano de Drogas
 - e. Sección de Desarrollo Educativo e Investigación
 - f. Sección de Anti-Lavado de Activos
 - g. Sección de Fortalecimiento Institucional
3. Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) (rango de Departamento)
 - a. Sección de Controles Fronterizos
 - i. Seguridad Aeroportuaria
 - ii. Seguridad de Documentos y Prevención de Fraude
 - iii. Inmigración y Aduanas
 - iv. Seguridad Portuaria
 - b. Sección de Protección de la Infraestructura Crítica
Seguridad Cibernética

- i. Turismo e Instalaciones Recreativas
 - c. Sección de Asistencia Legislativa en Materia de Terrorismo
 - d. Sección sobre Financiamiento del Terrorismo
 - e. Sección de Ejercicios de Gestión de Crisis sobre Terrorismo
 - f. Sección de Formulación y Coordinación de Políticas
- 4. Departamento de Seguridad Pública
 - a. Oficina de Acción Humanitaria contra las Minas
 - b. Sección de Políticas Públicas de Seguridad
 - c. Observatorio Hemisférico de Seguridad
 - Formación de Policías
 - . La Seguridad y los Medios
 - i. Sistemas Carcelarios
 - ii. Las Pandillas
 - iii. Preocupaciones de los Pequeños Estados Insulares
 - d. Sección contra la Delincuencia Organizada Transnacional
 - Cooperación Horizontal contra la Delincuencia Organizada Transnacional
 - Trata de Personas
 - . Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos

<http://www.oas.org/documents/spa/structure.asp>