

14

OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina

Andrés Serbin

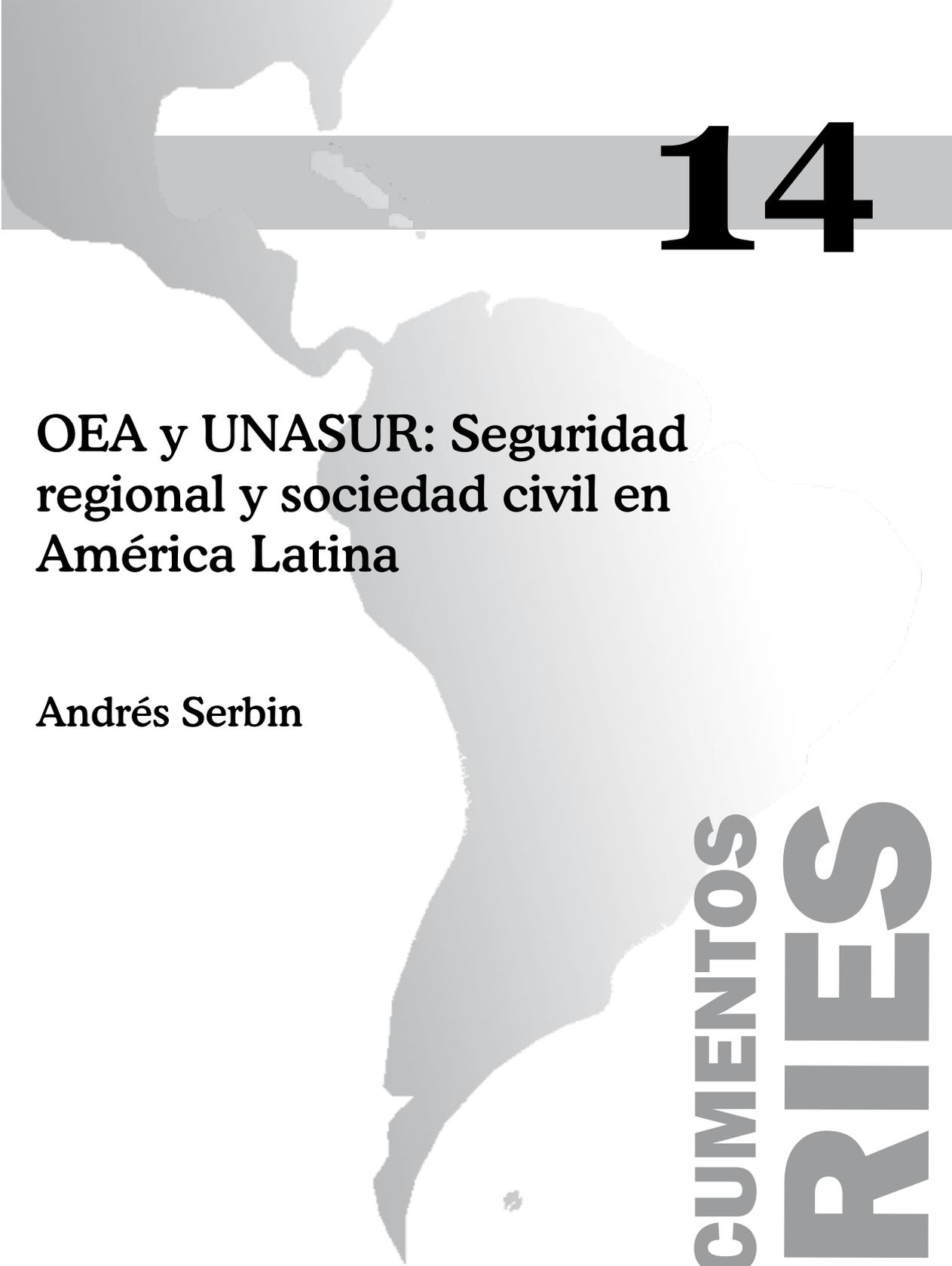


Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

DOCUMENTOS

CRRIES





**14**

**OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina**

**Andrés Serbin**



Coordinadora Regional de  
Investigaciones Económicas y Sociales

**DOCUMENTOS  
CRIES**



# Presentación

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

*Este conjunto de materiales constituyen un aporte invaluable tanto para el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en*

*distintos campos como para la discusión académica de los avances de los estudios sobre problemáticas de la región.*

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

## **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales**

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) fue establecida en Managua en 1982. CRIES es una red de centros de investigación, think tanks, ONGs, fundaciones y asociaciones profesionales de América Latina y del Caribe cuyo objetivo principal es promover la participación de la sociedad civil y la investigación económica y social vinculada a esta participación.

El mandato principal de CRIES es profundizar la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en el debate público sobre temas regionales y subregionales, e incrementar el involucramiento de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas públicas.

Actualmente más de 100 organizaciones nacionales y regionales involucradas en proyectos de investigación y en programas de incidencia regional y sub-regional son miembros de CRIES, promoviendo la creación de un modelo inclusivo, participativo y sustentable de integración regional en América Latina y el Caribe.

CRIES publica regularmente la revista académica tri-lingüe Pensamiento Propio, un Anuario de Integración Regional, y una serie de documentos, conjuntamente con una colección de volúmenes colectivos sobre diferentes temas regionales.

## **Regional Coordination for Economic and Social Research**

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) was established in Managua in 1982. CRIES is a network of research centers, think tanks, NGOs, foundations and professional associations from Latin America and the Caribbean which main goal is to promote civil society participation and related social and economic research.

CRIES main mandate is to deepen civil society participation in regional integration processes and in the public debate on regional and subregional issues, and to increase the involvement of civil society networks and organizations in the formulation and implementation of public policies.

Currently CRIES membership include more than a 100 national and regional organizations involved in regional and sub-regional research projects and advocacy programs fostering the creation of a participative, inclusive and sustainable model of regional integration in Latin America and the Caribbean.

Additionally to a set of collective volumes on regional issues, CRIES publishes regularly Pensamiento Propio, a tri-lingual academic journal; a Regional Integration Yearbook, and a series of CRIES documents and policy briefs.



Plataforma  
Latinoamericana y  
Caribeña de Prevención  
de Conflictos y  
Construcción de Paz  
(PLACPAZ)



Cordaid  
Holanda



Coordinadora Regional  
de Investigaciones  
Económicas y Sociales  
(CRIÉS)

# **OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina**

**Andrés Serbin**  
Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas,  
Profesor Titular ® de la Facultad de Ciencias  
Económicas y Sociales de la Universidad Central  
de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema  
de Promoción del Investigador del CONICYT de  
Venezuela. Actualmente es Presidente Ejecutivo  
de la Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES), y miembro  
de las directivas del Global Partnership for  
Prevention of Armed Conflict (GPPAC), de la  
International Coalition for the Responsibility  
to Protect (ICRtoP) y de la Plataforma  
Latinoamericana y Caribeña de Prevención de  
Conflictos y Construcción de la Paz (PLACPaz).  
e-mail: aserbin@cries.org

## **1. Conflictos y violencia en América Latina y el Caribe: Entornos cambiantes y nuevas amenazas**

Con el fin de la Guerra Fría, los conflictos inter-estatales en el marco del sistema internacional han tendido a decrecer mientras que la tendencia al desarrollo de conflictos intra-estatales y transnacionales, con el involucramiento de actores estatales y no-estatales, ha tendido a incrementarse. Esta tendencia también se ha hecho evidente en América Latina y el Caribe pese a que, comparativamente, es percibida como una región menos proclive al conflicto armado que otras regiones del mundo. Como ha sido señalado en una serie de estudios preparados por CRIES (Serbin 2003b; 2005; Serbin y Ugarte 2007), desde la confrontación bélica entre Ecuador y Perú en 1995, no se han producido conflictos entre Estados que puedan derivar en confrontaciones armadas<sup>1</sup>. No obstante, a pesar de esta aseveración, en la actualidad persisten disputas territoriales y tensiones entre algunos Estados de la región que pueden derivar en guerras, como es el caso de la crisis entre Ecuador y Colombia en marzo de 2008, a raíz del ataque colombiano a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, aparentemente superada por la intervención de algunos mecanismos intergubernamentales regionales como el Grupo Río y la Organización de Estados Americanos (OEA), y, más recientemente, por las crecientes tensiones entre Venezuela y Colombia, a raíz de la instalación de bases estadounidenses en este último país, crisis en cuya superación intenta mediar la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

Por otra parte, los conflictos intra-estatales caracterizados por complejas conexiones internas con situaciones de polarización social y política y, eventualmente, con vínculos e impactos transnacionales (tales como los flujos y desplazamientos de refugiados y de migrantes, el desarrollo de redes criminales de tráfico de armas, personas y estupefacientes, y los desbordes transfronterizos regionales), se han incrementado, con significativos impactos sobre el aumento de la violencia social y sobre la capacidad de las instituciones estatales para lidiar con ellos. En este sentido, pocas de las disputas inter-estatales amenazan con provocar una guerra convencional, pero las crisis internas y los flujos e impactos *intermésticos* son factores que pueden generar inestabilidad y

violencia. De hecho, formalmente, con la excepción de la situación en Colombia, en la actualidad no existen guerras convencionales o civiles en la región, aunque los procesos de polarización social y política tienden a incrementar la posibilidad de que éstas últimas ocurran.

En su informe de 2005, el PNUD afirma claramente que los conflictos armados “pueden ser vinculados primariamente a la falta de capacidad del Estado o a su fracaso en prevenir, contener o resolver conflictos entre grupos” (PNUD 2005:162). Como afirma el actual Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, en América Latina y el Caribe, la mayoría de los conflictos y crisis internas responde a la “ausencia del Estado”. Esta “ausencia del Estado” es crítica en la región, ya que el Estado es el proveedor fundamental del orden público y de los servicios públicos a los ciudadanos de una nación (Daly Hayes 2007:3). Consecuentemente, el nexo entre las debilidades estructurales y los déficits de gobernabilidad, y la emergencia de diferentes modalidades de violencia y conflicto interno es frecuentemente evidente en la región.

Como afirma Lund, el fin de la Guerra Fría expandió el potencial para la emergencia de crisis y de amenazas que pueden derivar en conflictos armados creando asimismo una más amplia diversidad en su naturaleza y escala y en las fuentes que los pueden originar, y erosionando la predictibilidad de la política internacional (Lund 1996: 16).

En este marco, pese a que el desarrollo del derecho internacional ha contribuido de manera creciente a la reducción de los conflictos inter-estatales, la capacidad del Estado y la vigencia del estado de derecho, especialmente en los estados institucionalmente frágiles<sup>2</sup>, se ha debilitado, incluyendo la capacidad de implementar mecanismos de prevención y resolución de conflictos frente a las nuevas amenazas de carácter interno y transnacional. Como resultado han surgido nuevas formas de violencia, más difusas y menos identificables que la guerra convencional entre Estados. Estas nuevas formas de violencia hacen difícil establecer una clara diferencia entre conflicto violento y conflicto armado, particularmente en el seno de sociedades fragmentadas y polarizadas. Adicionalmente, existe una variedad amplia de mecanismos efectivos para prevenir la guerra convencional mientras que se encuentra ausente o poco desarrollado un marco conceptual consistente y mecanismos eficientes

para prevenir o erradicar las causas de la violencia estructural de naturaleza social, política, étnica o religiosa, asociada con los conflictos violentos y armados.

Como ha sido señalado con anterioridad, América Latina y el Caribe no constituyen una excepción a esta tendencia. Mientras que las confrontaciones inter-estatales y la violencia político-militar han decrecido en la región desde la firma de los acuerdos de paz en Centroamérica y el fin de la violencia en Perú en los ochenta y en los noventa, nuevas formas de violencia social, vinculadas tanto a la exclusión social como al desarrollo del crimen organizado y de redes transnacionales ilegales, están emergiendo, amenazando la gobernabilidad democrática y la estabilidad política de los países de América Latina y el Caribe (Mesa 2003:47).

Consecuentemente, los principales retos de las organizaciones internacionales y regionales están vinculados a nuevas amenazas a la seguridad y a un espectro diversificado de violencias que surgen en el seno de los estados de América Latina y el Caribe, relacionadas con las debilidades de los sistemas políticos y de los Estados. En este marco, la identificación y jerarquización de las nuevas amenazas junto con la persistencia de conflictos convencionales generan extendidas preocupaciones y un importante debate sobre la seguridad y la estabilidad democrática de la región<sup>3</sup>.

Las actuales falencias y debilidades del Estado en la región, generalmente afectado y limitado en su capacidad de impulsar políticas sociales eficientes y de mediar, a través de mecanismos consolidados de diálogo, en las tensiones y conflictos que pueden emerger entre diferentes grupos y sectores, responde tanto a factores estructurales internos, como a las crecientes tensiones generadas por los procesos globalizadores, especialmente en los ámbitos económico, financiero, tecnológico e informativo. Este cuadro incide sobre un creciente desequilibrio regional interno de los Estados, generando el incremento y el flujo de contingentes poblacionales de excluidos que van quedando al margen del empleo y de la satisfacción de necesidades básicas, cada vez más expuestos a “formas de supervivencia anómicas marginales, criminales o no convencionales” (CIIP 2002:39).

A la exclusión de estos contingentes se suman también las tensiones culturales, como resultado

de amplios sectores de la población discriminados por el mundo del consumo y por la imposición de hábitos consumistas asociados con la globalización comunicacional y del impacto directo de la globalización en términos de crecientes flujos ilícitos de personas, armas, drogas y capitales. Estos flujos se benefician de las oportunidades ofrecidas por la apertura y la liberalización económica y el potencial de las nuevas tecnologías, con lo cual la violencia asociada a estas actividades también se transnacionaliza, exigiendo políticas que desbordan el marco de la política y de la acción de gobierno del Estado-nación (Mesa 2006:1). En este marco, surgen nuevos actores y agentes promotores de conflicto, con frecuencia en espacios fuera del control de las instituciones del Estado, dando lugar a tipos de conflicto noveles, de carácter transnacional que, como ya mencionamos, no se encuentran regulados por el derecho internacional o lo hacen impracticable (CIIP 2002: 40). La dimensión transnacional, introducida por los procesos de globalización, contribuye asimismo a que estos actores escapen a la dinámica política estrictamente interna de los Estados e introduzcan aspectos ideológicos y organizativos y el apoyo de actores externos que desbordan al encuadre territorial del Estado-nación convencional.

En esencia, la guerra, la paz y la violencia en América Latina y el Caribe no presentan rasgos idénticos a las que predominan en otras regiones y están estrechamente asociados, en la naturaleza de sus conflictos distintivos, con la formación y evolución del Estado-nación, tanto en el momento de su conformación y génesis durante los procesos de independencia como en su evolución posterior y, particularmente, en su desarrollo en la etapa de restauración y consolidación democrática (CIIP 2002: 77). No obstante, la canalización de los conflictos a través de marcos institucionales adecuados, los puede convertir en instrumentos de transformación social que contribuyan a modificar o eliminar situaciones de desigualdad e injusticia social. Sin embargo, en tanto el conflicto es inherente al cambio social, particularmente en sociedades altamente fragmentadas y polarizadas, la responsabilidad primordial de un Estado y de una sociedad democrática es evitar que derive en un conflicto violento, y eventualmente se transforme en un conflicto armado, evidenciando y haciendo visible la violencia estructural inherente. La capacidad de un Estado de encarar estos procesos, por otra parte, se encuentra directamente relacionado con su desarrollo y solidez institucional y con la

eficacia de los mecanismos e instituciones del Estado para hacer efectivas las políticas necesarias para prevenir y canalizar estos conflictos y para enfrentar la inseguridad generada tanto por factores externos (disputas territoriales, tensiones fronterizas, incidencia de diversos actores externos) como por factores internos (inequidad, corrupción e ilegitimidad, crimen organizado) que, con frecuencia, se encuentran imbricados en los procesos de carácter interméstico.

Mientras que en los años ochenta los conflictos violentos se solían entender en clave de violencia autoritaria del Estado y la violencia armada de la guerrilla y de los movimientos insurreccionales, es decir como una violencia eminentemente política que podía responder a razones y factores estructurales, en la actualidad —cuando casi todos los países de la región gozan de regímenes democráticos relativamente consolidados y este tipo de conflictos violentos pueden, en principio y si las capacidades institucionales del Estado se encuentran suficientemente desarrolladas, ser canalizados institucionalmente en un marco democrático—la violencia remite al crimen organizado, al narcotráfico, a la delincuencia común, a las pandillas urbanas, y a fenómenos similares, y a su penetración en o suplantación de los aparatos del Estado, en un marco estructural de desigualdad y exclusión tanto socio-económica como política y cultural.

En América Latina y el Caribe, esta **violencia social** se hace particularmente patente en el ámbito urbano, entre la población masculina joven, y en el marco de altos índices de desempleo. Como señala un informe reciente, “la violencia y el grado de inseguridad ciudadana imperante en América Latina alcanza proporciones epidémicas” (ILACON 2005), en tanto el desarrollo de la violencia en general y de conductas violentas en zonas urbanas, abarcando inclusive los espacios públicos y las escuelas, se ha convertido en una característica estructural de las sociedades latinoamericanas, al punto de que éstas se inscriben dentro de las más violentas del mundo (ibidem).

Si tenemos en cuenta que los homicidios dolosos en la región alcanzan 25,1% por cada 100.000 habitantes en la región, con índices mayores en algunos países, el nivel más alto del mundo y tres veces la media mundial (PNUD 2004:111-113; citado por Mesa 2006:2), no es extraño que la violencia haya

sido, en las dos últimas décadas, la principal causa de muerte entre los latinoamericanos de entre 15 y 44 años y que la violencia y la inseguridad sólo sean superadas por el desempleo en las preocupaciones prioritarias de la población, según lo evidencian diversas encuestas (Latinobarómetro 2006)<sup>4</sup>.

Consecuentemente, la violencia y la inseguridad se han convertido en la mayor preocupación de los latinoamericanos, lo que explica las movilizaciones sociales que se han producido en los últimos años en Buenos Aires, México o Río de Janeiro, exigiendo a los gobiernos medidas y respuestas concretas a este respecto (Smulovitz 2007:35). No obstante, la concepción del desarrollo basada en la vigencia y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y, en este marco, la búsqueda de sociedades más gobernables, como señala Carillo-Flórez (2007) no sólo implica redefinir el rol del Estado y de las políticas públicas, sino que también supone revisar las responsabilidades de la sociedad civil, en tanto en la actualidad las demandas de la ciudadanía de más seguridad no sólo están insatisfechas, sino que el aumento de la percepción de inseguridad lleva al círculo vicioso de exigir cada vez más en este campo.

En este contexto, en América Latina ha habido un progresivo desplazamiento de las preocupaciones de la sociedad civil en materia de seguridad, paz y violencia, de los conflictos inter-estatales a las claves de la violencia estructural presentes en nuestra sociedades y vinculadas, en forma creciente, por un lado, con la violencia social asociada con el incremento de la criminalidad y la debilidad de las instituciones estatales para lidiar con ella y, por otro, en los casos de extrema polarización política, al resurgimiento de nuevas formas de violencia política en el marco de los conflictos vinculados con transiciones políticas y procesos de transformación social, frecuentemente asociadas asimismo con larvadas modalidades de violencia étnica, siempre presentes en la región desde la génesis histórica de sus Estados-nación. En este sentido, y a diferencia de otras regiones, las amenazas a la paz por la emergencia, irrupción y desencadenamiento de conflictos violentos que puedan devenir en conflictos armados, están asociadas fundamentalmente a la violencia estructural inherente a estas sociedades, exacerbadas por el impacto de procesos transnacionales y por la radicalización política de las polarizaciones sociales, frente a un Estado débil y poco responsivo, mas que por las disputas o confrontaciones entre Estados.

En este marco, el desafío fundamental para las sociedades de la región apunta a cómo encarar una efectiva prevención de conflictos armados y/o violentos, a partir de las tensiones surgidas de las crisis de legitimidad y gobernabilidad, de desarrollo y exclusión social y étnica, y de transición hacia nuevos modelos políticos de organización democrática. Y como desafío adicional apunta a cómo desarrollar mecanismos efectivos a partir no sólo del Estado y, eventualmente desde el apoyo y la cooperación de los organismos internacionales, sino también con una activa participación y compromiso de la ciudadanía organizada. La comprensión de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz, y el rol de una diplomacia preventiva basadas en un activo involucramiento ciudadano a diferentes niveles son cruciales en este sentido, particularmente cuando hacen visibles, por parte de los sectores más afectados, los factores estructurales que contribuyen, en el marco de las características distintivas de cada sociedad y del impacto particular de los procesos de globalización, a la violencia estructural que las distingue (Serbin y Ugarte 2007).

Por otra parte, en el plano hemisférico, la prioridad que se otorga a los temas de seguridad pública, seguridad estatal y seguridad regional en la agenda de los países de América Latina y el Caribe, ha contrastado con las prioridades de seguridad nacional planteadas en torno a la lucha contra el terrorismo por parte de los Estados Unidos a partir de septiembre de 2001, generando, por un lado, una marcada divergencia entre las prioridades de seguridad y las amenazas a la misma identificadas por los países de la región y la agenda de seguridad y las amenazas identificadas por los Estados Unidos en función de su interés nacional. Esta tensión ha sido claramente evidenciada, por un lado, en el marco de los organismos internacionales y regionales, y de los encuentros de Ministerios de Defensa y de fuerzas armadas hemisféricas, y, por otra parte, se ha reflejado manifiestamente en las diferencias en la priorización de los temas de derechos humanos y de participación de la sociedad civil (Serbin y Fontana, 2004).

En este contexto de los cambios recientes de la región en términos de las amenazas a la seguridad de los Estados y de los ciudadanos, debido a la emergencia de nuevas formas de conflicto y de violencia que van más allá de las convencionales, es que es necesario ubicar el rol de las organizaciones internacionales y regionales en la prevención y

resolución de crisis y de conflictos emergentes de estas nuevas situaciones, y, como veremos, en su énfasis en el fortalecimiento institucional de los mecanismos democráticos de diálogo y resolución de conflictos.

## **2. Organizaciones internacionales y regionales en la prevención de conflictos<sup>5</sup> y la construcción de la paz y la seguridad regional en América Latina y el Caribe**

El surgimiento de nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacional después del fin de la Guerra Fría, y las dificultades que enfrenta la ONU para generar un viraje conceptual en el marco de la promoción de nuevas estrategias de prevención y de resolución de conflictos, en el contexto de un nuevo entorno internacional donde las guerras convencionales inter-estatales van siendo desplazadas por la violencia y las crisis internas, con repercusiones regionales e internacionales, y por la amenaza del terrorismo y el crimen organizado, han creado asimismo nuevas condiciones para un rol más destacado de las organizaciones regionales en la preservación de la paz y de la seguridad regional.

Para ello, en primer lugar, muchas de estas organizaciones debieron asumir, asimismo, una visión más compleja y diversificada sobre la seguridad, que incluyera, más allá de las visiones convencionales acerca de los conflictos armados entre estados y la seguridad regional, temas económicos, ambientales y humanitarios. El surgimiento de una combinación de viejas y nuevas amenazas a nivel global y regional ha demandado, por un lado, el reconocimiento de la necesidad y del potencial de la prevención de conflictos superando las visiones normativas previas en torno a la gestión de conflictos (*conflict management*) o la gestión de crisis (*crisis management*), y ha exigido el desarrollo de nuevos patrones más complejos para abordar y lidiar con los conflictos armados. Y, por otro lado, implicó la necesidad de incluir en muchos casos, la prevención de la degradación económica ambiental y social asociadas a esas amenazas. Como veremos más adelante, esta complejización de la agenda de seguridad ha dado lugar a un amplio debate sobre diferentes concepciones de seguridad, que ha orientado, en mayor o menor medida, un conjunto de diferentes concepciones

de la seguridad en función de diferentes énfasis y prioridades.

En este marco, eventualmente generalizable a otras regiones del mundo, las organizaciones regionales parecen detentar una mayor capacidad de implementar medidas de prevención de conflictos, incluso si éstos no son identificados como tales, y de promover la seguridad y la estabilidad regional. Al punto que, en muchos casos, la ONU ha delegado en las organizaciones regionales la responsabilidad del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional y de la prevención y de resolución de conflictos a nivel regional o sub-regional, particularmente en función de la implementación de medidas diplomáticas y políticas. En este sentido, la proximidad geográfica posibilita a los estados una más rápida identificación de potenciales conflictos, y su más limitado tamaño y membresía (en relación a la ONU), en principio, hace más fácil la búsqueda de consensos para emprender acciones oportunas. Adicionalmente, las medidas en este sentido por parte de organizaciones regionales puede ser más efectivas en función de un mejor conocimiento del contexto y de las circunstancias específicas de la región, tanto en lo que se refiere a conflictos inter-estatales como a los impactos regionales de conflictos internos. Por otra parte, la interdependencia económica y comercial a nivel regional, puede facilitar estas medidas en base a vinculaciones y nexos existentes, particularmente en el marco de acuerdos de cooperación o de políticas de integración regional (Swanström 2005:74-75).

Es importante destacar que en la mayoría de los casos, en América Latina y el Caribe, la cooperación regional, como base para la creación de organizaciones regionales o sub-regionales, está generalmente vinculada en sus inicios a la cooperación en el área de seguridad, como en el caso del MERCOSUR (cuyos orígenes responden a los acuerdos de seguridad implementados entre Brasil y Argentina) o del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el marco del Sistema de Integración Centroamericano, que desde su creación actúan como mecanismos de prevención de conflictos al diluir las hipótesis de conflictos entre Estados y en formular e implementar medidas de confianza mutua en beneficio de una mayor cooperación en el área económica y comercial. En este sentido, la cooperación regional es frecuentemente percibida como un mecanismo preventivo de conflictos en sí misma (Swanström

2005:86). Sin embargo, en la medida que el regionalismo frecuentemente ha sido impulsado en función de la necesidad de desarrollo económico no necesariamente las organizaciones regionales están automáticamente preparadas para lidiar con los temas de paz y de seguridad y con las amenazas a las mismas (Lehmann y Steinhilber 2006:3).

No obstante, una serie de razones parecen justificar esta delegación de los temas de prevención y resolución de conflictos a los organismos regionales. En primer lugar, porque permite superar la suspicacia habitual de los estados de una región de que la prevención de conflictos implica una intervención externa en asuntos internos (particularmente en regiones sensibilizadas históricamente por la intervención de poderosos actores externos, como ha sido el caso de América Latina y el Caribe), y de que constituye una amenaza a la soberanía nacional, especialmente en contextos donde ha primado el principio de no-intervención como un instrumento histórico para prevenir la ingerencia externa de actores poderosos o hegemónicos. En segundo lugar, porque a nivel regional, los estados miembros de una organización, están más interesados y más comprometidos en prevenir y resolver conflictos en su propia vecindad, ya que éstos pueden afectar la estabilidad de toda la región y a sus propios intereses<sup>6</sup>. En tercer lugar, porque los actores regionales están mejor equipados y tienen un mejor conocimiento para desarrollar medidas preventivas frente a potenciales conflictos, tanto inter como intra-estatales, que impliquen temas regionales. A su vez, tienen un mayor compromiso político para desarrollar enfoques y estrategias de largo plazo que las organizaciones y actores internacionales, y, en principio, una mayor disposición para aceptar soluciones o salidas, eventualmente consensuadas, que pueden tener costos negativos para el propio Estado si estas implican un bien mayor para la región. En cuarto lugar, porque, en principio, los actores regionales pueden tender a estar más comprometidos con la prevención a largo plazo, mas que con la gestión de la crisis o de un conflicto militar ya iniciado, en aras de una sostenida estabilidad regional. Finalmente, como lo ha señalado la propia ONU, los actores regionales son fundamentales en la creación de una cultura de prevención, que sirva de base regional para ésta y que articule posteriormente una cultura de prevención global. La cultura de prevención regional es mas fácilmente desarrollable sobre la base de similitudes culturales, y

valores y normas compartidas, incluso si existen variaciones sub-regionales significativas, como en el caso de América Latina y el Caribe, entre Centroamérica, los países andinos, el Caribe y el Cono Sur (Serbin 2003b; Serbin 2005; Serbin y Ugarte 2007). Sin embargo, generalmente el desarrollo de esta cultura de prevención se enfrenta con numerosos obstáculos, que la hacen débil y difícil de consolidar. No obstante, la existencia de marcos y tradiciones legales e institucionales compartidas, más allá de un lenguaje común, constituye una base importante para su desarrollo.

En suma, un conjunto de importantes factores contribuye positivamente a la utilización de un enfoque regional en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz y de la seguridad, y las organizaciones regionales y sub-regionales configuran un recurso y un actor fundamental para la implementación de este enfoque, en especial en función de las diferentes concepciones de la seguridad regional que promueven.

Sin embargo, a pesar de estas ventajas de las organizaciones regionales como promotoras de medidas de prevención y de resolución de conflictos, también existen una serie de aspectos negativos en la utilización de los esquemas y enfoques regionales para asegurar la paz y la seguridad. En este sentido, los rasgos negativos de las organizaciones regionales son su relativa debilidad y la frecuente ausencia de capacidades logísticas para lidiar con la prevención y resolución de conflictos. Adicionalmente, es extremadamente difícil para un Estado de la región asumir una posición imparcial en el ámbito de su vecindad. Consecuentemente, las organizaciones regionales con mucha frecuencia se encuentran constreñidas por las posiciones y preferencias de sus miembros, por la necesidad de construir consensos, y por la reticencia a otorgar a éstas un mandato lo suficientemente claro y fuerte como para actuar en la prevención o en la intervención en crisis regionales (Swanström 2005:88). De hecho, la tensión entre el principio de soberanía nacional y los acuerdos multilaterales establecidos afecta a las organizaciones regionales de una manera similar a la de la ONU, convirtiéndolas asimismo en plataformas para la expresión y la promoción de intereses nacionales (Lehmann y Steinhilber 2006: 7). En este marco, la implementación de políticas de seguridad regional o de medidas de prevención o de resolución de conflictos por parte de las organizaciones regionales se encuentra obstaculizada

por la ausencia de capacidad y de voluntad política, la escasez de recursos y de cuadros técnicos, el temor de cesiones en la soberanía nacional y la animosidad histórica que pueda existir entre sus estados miembros, convirtiéndose todos estos elementos en potenciales impedimentos para una más efectiva gobernabilidad de la seguridad regional.

A este cuadro cabe agregar que la mayoría de las organizaciones regionales han comenzado a desarrollar mecanismos y espacios formales de participación de la sociedad civil sólo muy recientemente y en forma incipiente, siguiendo con frecuencia el ejemplo de la ONU, con lo cual, adicionalmente, existe un abismo significativo entre las agendas de éstas organizaciones y los planteamientos de las redes y organizaciones de la sociedad civil, cuando éstas existen en relación a los temas de paz y seguridad (Serbin, 2008a).

La comprensión e identificación de estos obstáculos son fundamentales para la acción de las organizaciones y redes de la sociedad civil que, frecuentemente, identifican las dificultades de las organizaciones regionales en prevenir, resolver o superar crisis regionales o nacionales con la misma organización y no con la conducta de los estados miembros que la componen, atribuyéndole un comportamiento autónomo que generalmente no responde a las condiciones de su mandato.

En América Latina y el Caribe existe un conjunto de organizaciones regionales y sub-regionales sólidamente establecidas y con mandatos explícitos para la prevención y resolución de conflictos, tanto de orden inter-estatal como intra-estatal, aunque asimismo existe una reticencia generalizada, en las organizaciones y entre sus estados miembros, a aceptar la noción de prevención de conflictos a través de la intervención de organismos regionales<sup>7</sup>. La mayoría de estas organizaciones son parte del sistema Interamericano, incluyendo la OEA como la más antigua organización hemisférica. El sistema interamericano y las organizaciones que forman parte de este sistema, han estado funcionando, desde su creación, sobre la base de los principios de no-intervención, de equidad jurídica entre los Estados, y de resolución pacífica de las controversias entre sus miembros.

En este marco, como lo señala Swanström, la OEA surge como un ejemplo extremadamente

positivo de cómo las organizaciones regionales pueden incluir la prevención en sus mandatos, ya que se ha focalizado en el desarrollo democrático y económico, los derechos humanos, la sociedad civil y la lucha contra el tráfico de drogas. El compromiso con la prevención estructural impulsado por la OEA no puede ser subestimada, pese a que con frecuencia se señala que la participación de los Estados Unidos en ésta ha impedido que alcance los objetivos dictados por su mandato (Swanström 2005: 93). Por otra parte, como veremos, pese a que la OEA no posee un mandato específico y una política estructurada para la prevención de conflictos, existen una serie de programas y de mecanismos bien establecidos y consolidados, y de medidas *ad hoc* en el marco de la organización, que funcionan en torno a la gestión y resolución de conflictos. Sin embargo, la organización confronta una serie de retos similares a los apuntados para las organizaciones regionales en general —la ausencia de voluntad política y la existencia de dificultades políticas para construir consensos entre sus estados miembros con el fin de promover no sólo la prevención operacional en el marco de crisis específicas sino también políticas estructurales que generen un cambio en las causas profundas de la violencia y el conflicto en la región. Adicionalmente, los principios históricamente asumidos de no-intervención y de soberanía nacional contribuyen a la tradicional reticencia de los países de América Latina y el Caribe a aceptar interferencias por parte de una organización asociada desde sus orígenes con la predominancia de los Estados Unidos, en especial en relación con el desarrollo de crisis internas. Asimismo, en el seno de la organización persiste una cultura de reacción frente a eventuales crisis o conflictos en la región, en lugar de un sostenido giro hacia una cultura de prevención, situación que afecta negativamente el desarrollo de estrategias preventivas antes del estallido de un conflicto y de su transformación en una potencial amenaza a la estabilidad regional.

No obstante constituir el único foro hemisférico que posibilita el intercambio y el diálogo entre diferentes países de las Américas, la OEA no es la única organización regional o sub-regional presente en América Latina y el Caribe que aborda los temas de paz y seguridad regional, y de prevención y resolución de conflictos y de construcción de la paz. En el marco de un enfoque reactivo similar a la OEA, la mayoría de las organizaciones regionales y sub-regionales proveen de

marcos legales y de mecanismos jurídicos para la resolución pacífica de disputas, y promueven el establecimiento de zonas de paz y de medidas de construcción de confianza mutua, como en el caso de MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y el Sistema Regional de Seguridad del Caribe (RSS) o han creado marcos conceptuales más amplios como en el caso del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, establecido a un nivel sub-regional después del fin de la crisis en los ochenta (Jácome 2004; Bourse 2008). Recientemente, la creación de la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), que incluye a todos los países de América del Sur y excluye a los países centroamericanos, caribeños y de América del Norte, ha dado lugar a la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, propuesto originalmente por Brasil (Gratius 2008), y que merece, junto con la OEA, una especial atención.

En la mayoría de los casos, la funcionalidad y efectividad de estos mecanismos queda por verse, pero en el caso de UNASUR, pese a su creación reciente, potencialmente ésta puede llegar a competir o a ser complementaria de la OEA. No obstante, la OEA es la única organización regional que tiene una escala interamericana y hemisférica y que incluye no sólo a los países hispano y lusoparlantes, pero también a los Estados Unidos, Canadá y los estados del Caribe de habla inglesa, francesa y holandesa.

En este contexto, este trabajo se focaliza sobre el desempeño de la OEA y de UNASUR, como dos esquemas diferenciados geográfica, normativa y políticamente, tomando en cuenta sus estructuras y sus capacidades operacionales, sus concepciones distintivas acerca de la seguridad regional y los espacios que asignan respectivamente a la participación de la sociedad civil, tanto en función de una agenda regional amplia como en relación a los temas específicos de seguridad regional, construcción de la paz y prevención de conflictos.

Sin embargo, previo al análisis de estas dos estructuras regionales, es necesario hacer una breve revisión de las concepciones de seguridad imperantes en la actualidad para una mejor comprensión de su utilización en el marco de estos organismos.

### **3. Los aportes conceptuales: Seguridad cooperativa, seguridad democrática, seguridad humana, seguridad multidimensional y su aplicación por las organizaciones regionales**

En este contexto, en los últimos años ha proliferado una extensa literatura regional y hemisférica sobre diferentes concepciones de seguridad y defensa, el desarrollo de una seguridad cooperativa y democrática, la implementación de modalidades de cooperación en el área de seguridad y de medidas de confianza mutua y, más recientemente, en torno a las nuevas amenazas a la seguridad regional y de la conceptualización de una seguridad humana y de una seguridad multidimensional. En la actualidad, concepciones diversas y contrastantes de seguridad entre los enfoques de la seguridad tradicional, la seguridad democrática, la seguridad ciudadana y la seguridad humana dominan el debate en el campo, generalmente a partir de una creciente interacción e intercambio entre expertos académicos, políticos y militares, influyendo sobre las posiciones en torno a los temas de seguridad regional asumidas por los países del hemisferio.

Un precedente importante para el desarrollo de estos estudios ha estado constituido, en la década del ochenta por los trabajos e investigaciones de la Comisión Sudamericana de Paz, un organismo no-gubernamental presidido por el embajador chileno Juan Somavía, que ha estado inspirado en el debate acerca de las relaciones cívico-militares en el proceso de re-democratización y consolidación democrática, frecuentemente teñido por la óptica de las organizaciones de derechos humanos. Otro precedente importante, en el ámbito no-gubernamental, lo constituyen, en épocas más recientes, los aportes de la Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, fundada en 1988 en Costa Rica. Y en términos de redes académicas y de expertos, el Consejo Latinoamericano de Investigación Para la Paz (CLAIP), asociado a la internacional *Peace Research Association* (IPRA). Asimismo, diversos proyectos regionales centrados en temas de seguridad se han desarrollado en el marco de programas de investigación promovidos por entidades académicas latinoamericanas (como FLACSO, CRIES e INVESP) y estadounidenses (como el Woodrow Wilson Center, Diálogo Interamericano y el North-South Center de la Universidad de Miami) y fundaciones europeas

como la *Friderich Ebert Stiftung* (FES): Como lo evidencian, desde la década del ochenta, los estudios de la Comisión Sudamericana de Paz, en las dos últimas décadas se ha desarrollado un intenso debate sobre la conceptualización de seguridad en el marco regional. Inicialmente este debate gira en torno a la seguridad cooperativa y democrática, sobre la base de una concepción restringida de seguridad asumida en relación a los temas de defensa y seguridad de los estados en el marco de las transiciones post-autoritarias.

Este debate debe ser contextualizado en el marco de una coyuntura regional donde las concepciones tradicionales de seguridad estatal se basaban en hipótesis de conflicto con los países vecinos, en función de conceptualizaciones predominantemente geopolíticas, y estaban fuertemente asociadas a la **doctrina de seguridad nacional** (DSN), que asignaba, particularmente en el marco de regímenes autoritarios, un rol a las fuerzas armadas de cada país en la represión interna, articulando concepciones de defensa con seguridad interna, particularmente en el contexto de la Guerra Fría y de los programas de contrainsurgencia promovidos desde la década del sesenta. Asimismo, es de señalar, en este contexto, el rol desempeñado por los EE.UU. en la promoción de esta doctrina en la región, en función del desarrollo de su confrontación con el bloque soviético y de la contención de su influencia en la región.

En este marco, el concepto de **seguridad cooperativa** que surge en la etapa de re-democratización y de consolidación democrática de la década del ochenta, poniendo en cuestión las concepciones geopolíticas vigentes hasta el momento, es definida como “la búsqueda de reducción de posibilidades y alcance de las agresiones internacionales a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta” (Domínguez, 1998: 26), con evidente énfasis en los conflictos de carácter inter-estatal.

Para lograr la seguridad cooperativa se requiere que los Estados participen reconfigurando sus instituciones militares, fomentando la transparencia en sus políticas de seguridad, fortaleciendo las instituciones internacionales para mantener la paz, resolver disputas y promover la cooperación para enfrentar problemas comunes de seguridad, desarrollar la cooperación bilateral, e impulsar medidas de confianza mutua. En este sentido,

en un enfoque de seguridad cooperativa, la disuasión se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países. El objetivo último es conformar comunidades de seguridad pluralista, donde se obtenga un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y distribuidas para asegurar, por un largo período, expectativas confiables de un cambio pacífico en las relaciones entre sus poblaciones (Domínguez, 1998: 28-29). El concepto se asocia a las experiencias desarrolladas particularmente en América del Sur entre Argentina, Chile y Brasil (ABC) en la década del noventa, que contribuyeron a la distensión regional y la resolución de algunas disputas territoriales importantes, especialmente entre Argentina y Chile (Rojas Aravena, 2003), y a la misma creación de MERCOSUR. Asimismo, el concepto influyó sobre la implantación y la supervisión de los procesos de paz en América Central y la aprobación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en la sub-región.

El concepto de seguridad cooperativa está vinculado a la idea de las Naciones Unidas de “diplomacia preventiva”, en tanto intenta combinar la tendencia a la cooperación internacional con las realidades impuestas a las políticas de defensa de los países. Como señala un analista, en este marco, la “seguridad cooperativa hemisférica puede ser definida como un sistema de interacciones inter-estatales que, al coordinar las políticas gubernamentales, anticipa y contiene amenazas a los intereses nacionales y previene que la percepción de estas amenazas por los diferentes gobiernos se conviertan en tensiones, crisis y confrontaciones abiertas” (Varas, 1998: 11).

Sin embargo, como apunta otro analista, dos observaciones son importantes al respecto. La primera es que, no obstante los avances en la década precedente, “no se tiene todavía un régimen de seguridad cooperativa establecido en la región, es decir un conjunto de acuerdos sobre las normas, reglas e instituciones para gobernar las relaciones de seguridad entre los países de la región (Domínguez, 1998: 34). En segundo lugar, estas medidas no son aplicables a las nuevas amenazas emergentes, como el narcotráfico o las fuerzas sub-estatales (guerrilla, redes criminales), ya que fueron diseñadas para las relaciones entre Estados. Frente a estas amenazas, el fomento de

la confianza y transparencia entre Estados puede ser irrelevante (ibidem: 33).

El proceso de pacificación y consolidación democrática en Centroamérica, dio lugar por otra parte, al desarrollo de una concepción más amplia—**la seguridad democrática**. La seguridad democrática se concibe como “la aplicación al nivel de los problemas de la seguridad de los estados de los principios y valores de la democracia, y por lo tanto, entiende como seguridad a todas aquellas condiciones que propicien el bienestar de los seres humanos: el desarrollo de las formas representativas en la vida política, la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la generación de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación, etc.” (Arévalo de León, 2002: 38). En este sentido, el modelo de Seguridad Democrática, que buscó superar a la DSN que había prevalecido en detrimento del estado de derecho en los años previos, “se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narco-actividad y el tráfico de armas”, tal cual aparece definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (ver Tratado Marco de Seguridad Democrática).

Por lo tanto, la importancia de este concepto radica en el hecho que combina tanto la perspectiva de la seguridad ciudadana<sup>8</sup> y humana (estado de derecho y seguridad de las personas y sus bienes) como el de las naciones y Estados, especialmente en el marco de la seguridad regional incorporando de esta forma nociones de la seguridad cooperativa o compartida (Gomáriz/García, 2002), y ampliando el espectro de temas relacionados con la seguridad.

No obstante, las definiciones de seguridad democrática han enfrentado serias críticas debido a que son tan amplias y abarcativas que la agenda de seguridad deja de ser operativa al incluir diversas dimensiones, y, más específicamente, crea una superposición entre la agenda de seguridad y la agenda de desarrollo (Arévalo de León, 2002a; Rosada, Granados 2002), lo cual va en detrimento de ambas. La agenda de seguridad es tan general que se enfrentan serios problemas para su implementación práctica en el ámbito regional

e incluso nacional, en términos de políticas específicas (Jácome, 2003). Adicionalmente, como argumentan tanto Domínguez (1998 y 2003) como Mares (2003), la democracia no tiene una relación necesaria con la paz. La democracia por sí sola no garantiza la paz en la región, aunque pueda contribuir sustancialmente a ella si garantiza la existencia de un estado de derecho, respeta los derechos individuales y genera instituciones que puedan contener y atemperar los conflictos. En este sentido es de señalar que, por un lado, las democracias pueden abusar del “riesgo moral” de ejercer acciones de fuerza para logros territoriales o electorales, o que pueden ver obstaculizada la firma de tratados, acuerdos y el impulso de mecanismos de distensión y resolución de conflictos por el rol que puedan asumir diversos actores políticos domésticos, particularmente en el ámbito parlamentario. Eventualmente, estas consideraciones son aplicables asimismo a la implementación de medidas de “seguridad democrática” en el ámbito nacional, como el caso de Colombia sugiere.

Sin embargo, en un plano más normativo, es necesario tener en cuenta que, desde el siglo XIX las leyes europeas y latinoamericanas han tratado la seguridad, concebida como “el estado de una persona que siente o cree estar protegida de un peligro”, como un derecho humano. Y la idea de seguridad como derecho humano está indefectiblemente ligada a la idea de democracia (Gros Espiell, 1998: 55), más allá de que en la práctica éstas no garanticen la ausencia de confrontaciones bélicas. De hecho, la instauración de sistemas democráticos en América Latina y el Caribe, si bien no ha eliminado la posibilidad del desencadenamiento de conflictos inter-estatales, ha contribuido a crear las condiciones para promover una seguridad cooperativa en la región, sobre la base de la transparencia y de la confianza mutuas, al generar un marco político más previsible e institucionalizado, basado en la primacía de las normas jurídicas internacionales y del estado de derecho.

En esencia, el debate actual sobre seguridad ha girado básicamente en torno a un enfoque tradicional o “restringido” que enfatiza los temas de seguridad y defensa nacional frente a una concepción “amplia” que incorpora otras dimensiones (Buzan, et. al., 1998). La primera se fundamenta en la utilización legítima de la fuerza, centrándose en los temas de la guerra y la paz, privilegiando los aspectos militares y de defensa. Fruto de ello, predomina el análisis de las amenazas convencionales a la seguridad que

giran en torno a conflictos armados domésticos, fronterizos o con actores extra-regionales. Como consecuencia de esta visión, la toma de decisiones e implementación de políticas públicas han estado fundamentalmente en manos de los militares y del poder ejecutivo. Esto se hace particularmente evidente en América Latina y el Caribe donde éstas políticas estuvieron frecuentemente signadas, tanto en el marco de regímenes autoritarios como democráticos, por las concepciones tradicionales o “restringidas” de la seguridad, particularmente durante la Guerra Fría.

Sin embargo, ante los cambios que se han producido en el escenario mundial y sus efectos sobre las dinámicas domésticas, analizados en la introducción, la perspectiva “más amplia” propone una re-conceptualización radical del concepto de seguridad. En este sentido, uno de los insumos más importantes ha sido el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD de 1994, que introduce el concepto de **seguridad humana**. Este concepto privilegia la seguridad de las personas y plantea que “*The concept of security must change —from an exclusive stress on national security to a much greater stress on people’s security; from security through armaments to security through human development, from territorial security to food, employment and environmental security.*” (Puchala/Blachman, 1998: 131). En esencia, esta concepción apunta a identificar un conjunto de amenazas a la seguridad que van más allá de la amenaza a la paz entre estados, e incluye otras dimensiones que pueden afectar tanto al Estado, como a la sociedad y a los individuos. Desde la perspectiva de esta concepción de la seguridad se hace necesario tomar en cuenta las amenazas no-convencionales, lo cual conlleva a su vez a la discusión de una nueva agenda de seguridad que incorpora temas adicionales a las tradicionales cuestiones militares y de defensa, entre ellas los conflictos económicos, políticos y sociales, las migraciones, los problemas ambientales, el crimen organizado transnacional y el narcotráfico. Desde este enfoque más amplio de la seguridad se plantea la necesidad de “desmilitarizarla” y llevarla al campo de la negociación en la esfera política (Buzan et. al., 1998), lo cual implica que se amplía el espectro de los actores que participan en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas sobre estos temas. En este marco, se produce una ruptura con la visión estado-céntrica y militarista, creándose un espacio que involucra a otros actores políticos (poderes legislativo y judicial y partidos

políticos) así como también a las organizaciones y redes de la sociedad civil y a los ciudadanos en general (Jácome, 2003).

El eje principal de la concepción de la seguridad humana es “la reducción del riesgo colectivo (y compartido), por medio del análisis, decisiones, prevención y acciones que disminuyan ... las causas y circunstancias de la inseguridad” (Nef, 2002: 41).<sup>9</sup> Por lo tanto, se enfatiza la prevención de la inseguridad y se prioriza aquella que afecta a una mayoría de la población.

En el contexto hemisférico, Canadá y Chile han sido los países que mayormente ha impulsado esta concepción de la seguridad<sup>10</sup>, otorgado prioridad a la limitación del uso de la fuerza, la protección de civiles en conflictos armados, el apoyo a las operaciones de paz, la prevención de conflictos, la gobernabilidad, la rendición de cuentas y la seguridad pública. Desde esta perspectiva, el concepto de seguridad humana tiene un carácter transnacional e interdependiente (Rojas, 2003)<sup>11</sup>.

El concepto de seguridad humana introduce un cambio de paradigma importante en el tratamiento de la seguridad. La seguridad humana se caracteriza básicamente por tener una preocupación universal, por presentar un carácter multidimensional, con componentes interdependientes, y con una predisposición a la prevención temprana de los conflictos, más que a una resolución posterior una vez desencadenados. Los siete componentes interdependientes que incluye abarcan la seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. El concepto comienza a cobrar presencia en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas (ONU), con la presentación por parte del SG Koffi Annan, en el año 2000, del Informe a la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, y por la creación, en el marco de esta Cumbre, de una Comisión de Seguridad Humana que presenta su informe al SG de la ONU en 2003. El Informe, bajo el título *Seguridad Humana Ahora*, plantea que ésta complementa la seguridad del estado en cuatro aspectos: a) se preocupa de la seguridad de la persona y de la comunidad más que del Estado, b) las amenazas a la seguridad de la persona incluyen algunas que no se clasifican como seguridad para el Estado; c) la gama de actores no se circunscribe al Estado; y d) la consecución de la seguridad humana no incluye solamente la protección de la persona

sino que le brinda los medios para valerse por sí misma. En este marco, el Estado pierde el monopolio de la protección de la seguridad, pero no el del uso legítimo de la violencia. Por otra parte, el cambio paradigmático es importante en el sentido de desplazar las visiones de seguridad de carácter estado-céntrico hacia visiones más amplias centradas en el individuo, la comunidad y la sociedad.

Este cambio de paradigma impulsado por las Naciones Unidas en el marco de los estertores y del fin de la Guerra Fría, no ha implicado, sin embargo, ninguna decisión oficial por parte de este organismo y no ha dado lugar, en años recientes, a una aprobación formal del mismo por parte de los organismos de la ONU.

Por otra parte, las críticas al concepto apuntan a su excesiva amplitud conceptual, su limitada aplicabilidad práctica, y el hecho fundamental de ignorar o subestimar las posibilidades de una agresión externa que afecte la defensa de un país. De hecho, este concepto ha sido blanco de fuertes críticas por minimizar los problemas de seguridad de las naciones y de los Estados y, por lo tanto, dejar en un segundo plano los problemas de paz y seguridad (Gómariz/García, 2002). Estas críticas apuntan a señalar la dificultad de desarrollar políticas de seguridad y defensa específicas por parte de los estados en función de objetivos específicos, además de cuestionar, dado su enfoque globalista, la soberanía de los estados. Estas críticas, generalmente basadas en presupuestos de la escuela realista de relaciones internacionales, han sido asumidas eventualmente, implícita o explícitamente, por algunos gobiernos de América Latina y el Caribe en función de las amenazas que pueda implicar en términos de intervenciones externas, particularmente en una región donde estas han sido frecuentes. Sin embargo, como señala Mares (2003: 80) defender la soberanía puede significar renunciar a lo que no se puede defender para concentrarse en lo que se debe defender, o renunciar a lo que sólo se puede defender a un alto costo y, por consiguiente, le resta a la nación la capacidad de defender otros asuntos de soberanía, o de prosperar.

El concepto de seguridad humana influye decisivamente sobre los debates sobre seguridad en la región a principios de la década, y marca, asimismo, el surgimiento y desarrollo del concepto de **seguridad multidimensional** en el

marco del sistema inter-americano. De hecho, en la XXXII Asamblea General de la OEA realizada en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002, se introduce un “enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”, que plantea que la seguridad del hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales<sup>12</sup>. Al año siguiente, en la Declaración de Seguridad de las Américas aprobada durante la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica realizada en Ciudad de México en octubre de 2003, el concepto de seguridad multidimensional, fuertemente influido por el debate en torno a la seguridad humana pero también por las diferentes visiones y enfoques de seguridad imperantes en los países de las Américas, es incluido como una nueva concepción de seguridad hemisférica, tomando en cuenta la persistencia de viejas amenazas y la aparición de nuevas amenazas a la seguridad<sup>13</sup>. La Declaración identifica una amplia gama de nuevas amenazas, reconoce las amenazas tradicionales y establece las limitaciones de este concepto, asumiendo las diferentes prioridades nacionales y sub-regionales, y los diversos enfoques y perspectivas vigentes al respecto, lo que obliga al establecimiento de una estructura de seguridad hemisférica flexible y adaptada a las especificidades de cada país y de cada sub-región. El concepto es refrendado en la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, en 2004, y en las conferencias de Ministros de Defensa, y se encuentra vigente en la actualidad en el marco del sistema interamericano al punto de que, como veremos mas adelante, la OEA ha creado una Secretaría específica para abordar la Seguridad Multidimensional (Serbin 2009).

El concepto de seguridad multidimensional, según consta en la misma Declaración de las Américas, plantea que la nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas de carácter tradicional y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. En este marco identifica como nuevas amenazas a la seguridad el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema

y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad, la democracia y la seguridad de los Estados; los desastres naturales y de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas y los ataques a la seguridad cibernética, entre otras. Por otra parte, reconoce que cada Estado tiene derecho a identificar y a establecer sus propias prioridades en términos de amenazas tradicionales, y que existen diferentes perspectivas sobre las amenazas y prioridades a la seguridad de cada Estado<sup>14</sup>.

No obstante, al igual que en el caso de la seguridad humana en el contexto de la ONU, el concepto ha recibido muchas críticas que se resumen en su excesiva amplitud y falta de coherencia conceptual, la imposibilidad de implementar políticas consistentes a partir de este concepto, y su potencialidad de “securitizar” todos los problemas que confronta la región y sus estados. Como en el caso de la seguridad humana, la seguridad multidimensional es un enfoque y no un instrumento, que adicionalmente no especifica quiénes son sus actores protagónicos ni qué instituciones deben desarrollarse para su instrumentación, pero que representa un avance en relación a la seguridad humana, en tanto reconoce la persistencia de las amenazas tradicionales a la seguridad y plantea una arquitectura flexible en la que cada país define su propia estructura de seguridad. Por otra parte, como concepto, la seguridad multidimensional intenta generar una alternativa al unilateralismo de los Estados Unidos para la época y a su pretensión de que la seguridad se asimile a la defensa y a la guerra contra el terrorismo, pero, por otra parte, da lugar a una peligrosa tendencia a una extensión de la seguridad a temas que son de naturaleza económica y social, influyendo sobre una potencial “militarización” de respuestas estatales en diversos ámbitos o la “securitización” de la agenda económica y social (Tulchin et al., 2006: 19). Más allá de estas observaciones críticas, tanto la seguridad humana como la seguridad multidimensional son conceptos positivos porque amplían significativamente los alcances de la noción de seguridad y ponen el acento en la protección de la persona humana y de la comunidad, mas que en el Estado. No obstante, “transformarlos en políticas gubernamentales eficaces es un reto difícil en naciones donde el Estado y la sociedad civil son débiles y también donde la democracia y la gobernabilidad se ven permanentemente desafiadas” (ibidem: 19), como hemos analizado en la introducción.

Como tal, y a diferencia de lo sucedido con la seguridad humana en el marco de la ONU, el concepto de seguridad multidimensional constituye una declaración oficial de la OEA, ratificada por los Jefes de Estado de sus estados miembros, y obliga a fijar prioridades, definir actores y establecer coordinaciones dentro y entre sus países miembros. Sin embargo, desde su aprobación en el marco de la Declaración de las Américas en octubre de 2003, poco es lo que se ha avanzado en la región en términos de su contribución a la creación de una comunidad hemisférica de seguridad, fuera de los cambios estructurales en el marco de la OEA con la creación de una Secretaría de Seguridad Multidimensional, que analizaremos más adelante.

### *El debate actual y las “nuevas amenazas” a la seguridad*

Entre fines de la década del ochenta y principios de la del noventa, el fin de la Guerra Fría, la aparición de nuevos paradigmas y la emergencia de nuevas amenazas a nivel global y regional, junto con el impacto de la globalización en América Latina y el Caribe llevan a una ampliación del debate y a una transición actual de los conceptos de seguridad en boga, en tanto los aspectos económicos (particularmente referidos a los acuerdos de comercio y cooperación entre países, y a los procesos de integración regional y sub-regional) y los aspectos políticos y sociales (en especial en referencia a la democracia y a la gobernabilidad democrática de la región) adquieren mayor importancia a partir de la década del ochenta. Por otra parte, como señala un analista, la creciente articulación entre los procesos domésticos y las dinámicas globales, complejiza las relaciones interestatales y ubica las dimensiones de seguridad “en forma simultánea en tres niveles diferenciados. La **seguridad humana**, con énfasis en los temas domésticos; la **seguridad interestatal**, con fuerte acento en las dimensiones sub-regionales, y la **seguridad internacional**, con un peso cada vez mayor de la región en asuntos globales, tanto en la creación de regímenes internacionales, como en acciones de mantenimiento de la paz” y de prevención de conflictos (Rojas Aravena, 1998: 9-10).

En este contexto, el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad tanto de los estados como de las personas, distintas a las amenazas tradicionales; el debilitamiento de los estados y la aparición de nuevos actores vinculados a la problemática de la paz y de la seguridad; y el impacto de los procesos

de globalización (tanto comercial y financiera, como informática y cultural) hacen que los mecanismos tradicionales para abordarlas se vean des-actualizados y poco aptos para enfrentar la nueva realidad regional. Sin embargo, la definición de estas “nuevas amenazas” se convierte también en objeto de amplio debate, tanto a nivel global como regional. Daly Hayes señala, en este sentido, que los latinoamericanos “tienen bastante claras las principales amenazas a la seguridad y al bienestar de sus sociedades”, destacando entre ellas, la pobreza y la falta de crecimiento económico; el tráfico de drogas y la violencia vinculada con su accionar las actividades criminales; la inquietud social y la criminalidad urbana causada por la pobreza, la desigualdad de ingreso y la falta de oportunidades educativas; el crimen organizado incluido el tráfico de armas y el lavado de dinero; la inestabilidad política y económica —a menudo transmitidas desde afuera del país— y la inmigración ilegal; el terrorismo internacional; los desastres naturales y ambientales, y la corrupción (Daly Hayes, 2003: 66-67). Por otra parte, a partir del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos comienzan a desarrollar una doctrina de seguridad, a nivel nacional e internacional, con marcado foco en la guerra contra el terrorismo y en la priorización de sus propios intereses nacionales que se expresa en un creciente unilateralismo en el tratamiento de los asuntos internacionales.

### Subconjuntos de Inseguridad

#### Amenazas tradicionales

- \* Amenazas armadas externas
- \* Insurgencia
- \* Armas de destrucción masiva

#### Problemas estructurales

- \* Pobreza e indigencia
- \* Violaciones a los derechos humanos
- \* Corrupción
- \* Inestabilidad política e institucional
- \* Inestabilidad económica y desempleo
- \* HIV-SIDA y otras enfermedades contagiosas

#### Crimen transnacional

- \* Crimen organizado
- \* Tráfico y consumo de drogas
- \* Tráfico de armas
- \* Tráfico de personas
- \* Lavado de dinero
- \* Delito cibernético
- \* Destrucción del medio ambiente
- \* Terrorismo

#### Desastres naturales y Accidentes catastróficos

- \* Terremotos
- \* Inundaciones
- \* Huracanes
- \* Maremotos
- \* Accidentes catastróficos (i.e. derrame de crudo o de residuos tóxicos)

En este marco, es de señalar que no existe una percepción común a la región sobre la prioridad de estas amenazas. Si bien todos los países de la región tienden a coincidir en la prioridad de las amenazas constituidas por el narcotráfico y el terrorismo (en detrimento creciente de las amenazas inter-estatales tradicionales), la priorización de las otras amenazas en las agendas sub-regionales y nacionales, varía de sub-región en sub-región y, eventualmente, de país en país, con énfasis diversos en la pobreza y la exclusión social, los problemas medio ambientales y los desastres naturales, la seguridad pública, el tráfico de armas y el crimen organizado (Rojas Aravena, 2004: 7)<sup>15</sup>.

Por otra parte, el concepto de seguridad cooperativa abrió las expectativas, a partir de una mayor cooperación e interacción de los estados, sobre la necesidad de un concepto que fuera más allá de las concepciones eminentemente militares y estratégicas de la seguridad. A su vez, el concepto de seguridad democrática, amplió el espectro de temas vinculados a la seguridad al ámbito político, económico y cultural y planteó la necesidad de visiones y concepciones más integrales y holísticas, particularmente en relación a las políticas de desarrollo. Más allá de las críticas señaladas, ambas concepciones y la misma práctica tanto en el ámbito sudamericano como en el centroamericano, han impulsado una revisión y un debate de las concepciones tradicionales de la seguridad. En este contexto, a partir del informe del PNUD (1994) se incorpora al debate el concepto de seguridad humana<sup>16</sup>.

Sin embargo, en la práctica cotidiana de los gobiernos de la región, la evolución del debate sobre los diversos conceptos de seguridad y su diferenciación con los conceptos de defensa nacional, como así también la persistencia o la emergencia de viejas y nuevas amenazas a la seguridad, ha dado lugar a una creciente superposición entre una agenda tradicional de seguridad vinculada a las hipótesis de conflicto inter-estatales, así tiendan a decrecer en la actualidad; una nueva agenda asociada con las amenazas no tradicionales a la seguridad de las Américas, con una ampliación del concepto de seguridad y con un énfasis en tres aspectos, especialmente relevantes desde la perspectiva de EE.UU., incluyendo el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas, a partir de la década del ochenta, con una progresiva “securitización” o militarización de estos temas, y una agenda “más nueva” asociada a las secuelas del

11 de septiembre de 2001 y al actual énfasis de la política de seguridad de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo global (Hirst, 2003). Cuadro al que hay que agregar que, más recientemente, los temas de medio ambiente y de migraciones (a diferencia del narcotráfico) pasaron a ser percibidos como problemas de seguridad humana, en la medida que involucran una dimensión humanitaria significativa, vinculada tanto a escenarios conflictivos inter-estatales como intra-estatales. En este contexto, como señala Hirst, el concepto de seguridad humana ha estado motivado también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que extrapola los dominios de los asuntos estatales y se relaciona con las condiciones más generales y estructurales del desarrollo humano y sus factores históricos, políticos, económicos, sociológicos y culturales (Hirst, 2003: 32).

Por otra parte, en relación al contexto multidimensional de la seguridad en el hemisferio, es evidente que, más allá de las diferencias entre el marcado unilateralismo de la política exterior y de defensa de los Estados Unidos en los últimos años en función de la lucha contra el terrorismo, y la reorientación, predominantemente en una visión multilateral, de las políticas exteriores y de seguridad de los países de América Latina, la dimensión socio-económica de la seguridad no ha sido asumida por parte del país del Norte, marcando un énfasis muy distintos en las percepciones y en la implementación de las políticas de seguridad y dando pie a un exceso de énfasis en la securitización y militarización del concepto de seguridad multidimensional (Daly Hayes, 2006:2).

Sin embargo, en los años recientes, es importante señalar la reorientación de la política estadounidense en torno a los temas de seguridad y a la identificación de las principales amenazas en el contexto regional, en tanto “la guerra mundial contra el terrorismo global generó gran inconformidad diplomática y política”, y consecuentemente, la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, particularmente en el contexto hemisférico, se vuelven a convertir en el eje de la estrategia de contención de las amenazas (Benítez Manaut, 2008:72). Esto se hace particularmente evidente con el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, en conjunto con México y con alcances centroamericanos, con foco en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, pero aún presenta evidentes ambigüedades en el caso del Plan Colombia.

#### **4. La Organización de Estados Americanos y la seguridad regional: Principales mecanismos y nuevas estructuras**

La Organización de Estados Americanos (OEA) es una organización inter-gubernamental regional que reúne a las naciones del hemisferio occidental<sup>17</sup> y que, desde su creación en los últimos años de la década del cuarenta, se ha ocupado de las relaciones interamericanas. Es una de las más antiguas organizaciones inter-gubernamentales en el mundo, creada después del fin de la Segunda Guerra Mundial principalmente como un mecanismo para prevenir la expansión del comunismo en el hemisferio occidental, especialmente durante la Guerra Fría. La Carta de la OEA consagró formalmente los principios de no-intervención, la equidad jurídica y el arreglo pacífico de las controversias entre sus estados miembros. En 1948, el Pacto de Bogotá especificó el marco normativo y los mecanismos operativos para la resolución pacífica de disputas, incluyendo entre éstos el papel del Secretario General de la OEA en el uso de sus buenos oficios para facilitar la resolución pacífica de controversias y el mandato del Consejo Permanente de los representantes de los estados miembros, que proveyó de un foro y de un marco institucional para la discusión de las diferencias que pudieran surgir entre éstos.

No obstante, estos mecanismos fueron desplazados a un segundo lugar durante la Guerra Fría en función del énfasis en las “amenazas internas a la seguridad nacional” asociados al comunismo y a los intereses de la URSS. En este contexto, la OEA no fue capaz de prevenir las operaciones subversivas de los Estados Unidos en contra de Cuba o el apoyo de este país a los movimientos insurgentes en América Latina desde la década del sesenta en adelante<sup>18</sup>. Tampoco fue capaz de prevenir o contribuir a resolver la guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña en 1982, la invasión estadounidense a Grenada en 1983, o la invasión de los Estados Unidos en Panamá en 1989 (Baranyi 2005: 4). En años recientes ha habido avances en el desarrollo de medidas orientadas a prevenir la escalada de disputas inter-estatales en guerras, al desarrollarse una percepción más amplia de las amenazas a la seguridad regional. En los primeros años de la década del noventa, América Latina se encontró inmersa en la “tercera oleada” de los procesos de democratización, y la región presentó una mayor

cantidad de gobiernos electos democráticamente que en años anteriores. Como consecuencia de esta transición democrática y de la declinación del anti-comunismo como la principal preocupación de la política exterior de los Estados Unidos en las Américas, los estados miembros intentaron renovar la OEA como una institución multilateral y promovieron la modernización de su estructura y de su capacidad (Levitt 2006:1), especialmente luego de que los Estados Unidos comenzaron a reorientar sus prioridades estratégicas hacia otras regiones del mundo.

Sin embargo, luego del fin de la Guerra Fría y de los ataques del 11 de septiembre, la mayoría de las organizaciones internacionales, incluyendo la OEA y la ONU, fueron forzadas a confrontar nuevos desafíos, en tanto se produjo un cambio significativo en la naturaleza de los conflictos armados y violentos en el mundo y la amenaza del terrorismo fue identificada como una de las prioridades de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Los nuevos retos y demandas planteados por estos nuevos conflictos y amenazas re-orientaron sus prioridades en términos de la prevención de conflictos y de la construcción de la paz. Como consecuencia, en el seno de la OEA se estableció un nuevo punto de partida, ya señalado, con la aprobación del concepto de “seguridad multidimensional” en el año 2003, que contribuyó a crear las bases para una re-estructuración de la organización.

Este proceso de re-estructuración de la OEA, se caracterizó por una serie de altibajos, en especial luego de la difícil transición desde la etapa encabezada por el ex Secretario General César Gaviria a la más reciente elección del nuevo Secretario General Insulza, con la renuncia, luego de un período de dos meses, del previamente elegido Secretario General Miguel Ángel Rodríguez. En la elección de 2005, por primera vez el candidato elegido a la posición de Secretario General —el chileno José Miguel Insulza— no fue apoyado inicialmente por los Estados Unidos, poniendo de manifiesto un significativo viraje en el entorno político regional luego de la elección de varios gobiernos progresistas y de orientación de izquierda en los estados miembros, generalmente reticentes a apoyar las posiciones de la política exterior de los Estados Unidos. Esta trabajosa transición afectó y demoró el proceso de re-estructuración hasta 2006.

En el contexto de la “nueva agenda hemisférica de seguridad” que surgió a finales de los años noventa, los estados miembros de la OEA acordaron una serie de temas cruciales: el establecimiento de la Comisión de Seguridad Hemisférica para proveer de un liderazgo civil a la coordinación de las políticas de seguridad en el hemisferio, un paso importante en la superación del legado de los regímenes militares del pasado; la implementación de medidas de confianza mutua (MCM) y de construcción de seguridad, y la discusión y aprobación de una noción “multidimensional” de la seguridad regional que iba más allá de las amenazas tradicionales a la integridad territorial para incluir temas como el narcotráfico y, en un plano más controversial, la amenaza del terrorismo.

De acuerdo con la implícita división de trabajo establecida entre la ONU y la OEA, pese a la reticencia de algunos estados miembros, ésta última organización centró sus acciones en la solución y prevención de conflictos en un plano más político, en dos áreas fundamentales —el apoyo y fortalecimiento de la democracia como una prioridad para garantizar marcos institucionales para el diálogo y la resolución pacífica de conflictos internos, y el desarrollo de mecanismos de seguridad hemisférica para mantener la estabilidad y la paz regional (Milet 2008: 157).

En el marco de este enfoque general, cinco áreas específicas de la OEA fueron vinculadas, desde comienzos de este siglo, a la seguridad hemisférica y a la prevención de conflictos, y “han tenido un efecto interrelacionado y han constituido un factor decisivo en el relativamente buen desempeño de las Américas en la prevención y resolución de conflictos” (Kreimer 2003: 254). Estas cinco áreas en el seno de la OEA fueron: la ya mencionada capacidad de “buenos oficios” del Consejo Permanente y del Secretario General; el sistema interamericano de derechos humanos; el sistema hemisférico de seguridad; los mecanismos relacionados a la aplicación de la Resolución 1080 y del Protocolo de Washington, incluyendo la subsecuente adopción de la Carta Democrática Interamericana; y el trabajo de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que ha atravesado recientemente por transformaciones sustanciales. Si bien estas áreas fueron establecidas en función de diferentes objetivos, tales como la preservación y el fortalecimiento de la democracia, los derechos

humanos, o la consolidación del estado de derecho, en su mayoría y en su conjunto han contribuido asimismo a la reducción y a la prevención del conflicto violento, en el marco de una tradición jurídica formal que distingue y caracteriza a la región (Sotomayor 2008: 44-45).

*Los “buenos oficios” del Consejo Permanente y del Secretario General de la OEA*

El Secretario General ocupa una posición clave en la estructura de la OEA, y es responsable ante la Asamblea General y sus participantes sin derecho a voto en todas las reuniones de la organización, mientras que el Secretario General Adjunto, entre otras funciones, actúa como secretario del Consejo Permanente de la OEA. Ambos funcionarios son elegidos por la Asamblea General por un período de cinco años y pueden ser re-elegidos por otro período. Establecido como una norma en la Carta de la OEA, los mecanismos tradicionales ad hoc aplicados para prevenir o evitar tanto las disputas inter-estatales como los conflictos internos que pueden amenazar la estabilidad democrática, son los “buenos oficios del Secretario General de la OEA”, o la formación de comisiones ad hoc para investigar y revisar los hechos en disputa, tal como esta estipulado en la Carta de la OEA<sup>19</sup>. El Consejo Permanente puede asistir a los estados miembros en el arreglo pacífico de controversias, mientras que el Secretario General puede actuar independientemente para llamar la atención de los miembros de la organización sobre temas relevantes. En este sentido, desde el comienzo de la reforma reciente de la estructura de la OEA, y actualmente con el apoyo y la asesoría de la Secretaría de Asuntos Políticos, el Secretario General puede seleccionar y contratar representantes especiales para tratar crisis específicas o situaciones de conflicto. El Secretario de Asuntos Políticos constituye una importante innovación en función de las estructuras necesarias para apoyar y asesorar las iniciativas y “buenos oficios” del Secretario General de la OEA, tanto en términos de la identificación de potenciales conflictos que puedan emerger como en la alerta temprana y el apoyo técnico y político para la prevención de conflictos. En este marco, el monitoreo de los procesos políticos y electorales en los estados miembros de la OEA constituyen una importante contribución a este fin (Ver Anexo 1).

*El Sistema Interamericano de Derechos Humanos*

El sistema interamericano de derechos humanos está articulado en torno a dos cuerpos específicos de la organización —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIADH), basada en Washington, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, localizada en San José de Costa Rica. Este sistema es autónomo de la OEA, pero su mandato esta incluido en la Carta de la organización.

La CIADH fue establecida como un grupo asesor de la OEA y en 1970 fue convertida en un cuerpo oficial de la OEA, con el mandato de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos. En 1970 fue suscrita la Convención Americana de Derecho Humanos, reemplazando la más temprana y no vinculante Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, promulgada en 1948. Entre las previsiones de la Convención de Derechos Humanos están incluidos el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad personal, al habeas hábeas, al debido proceso, a la igualdad ante la justicia, al juicio justo, a la libertad de expresión, de asociación, de participación política, de religión y a la protección del arresto arbitrario (Pope Atkins 1989: 232). Acorde a la Carta de la OEA, todos los estados miembros están sujetos a las previsiones de la Declaración de los Derechos del Hombre. Adicionalmente, la mayoría de los estados miembros han ratificado la Convención Americana de Derechos Humanos y aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana. No obstante, algunos países miembros de la OEA, entre ellos los Estados Unidos y Canadá, todavía se encuentran en el proceso de suscribir la Convención<sup>20</sup>.

La CIADH se focaliza especialmente en las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, tratando de llamar la atención y de revertir estas violaciones a través de la publicación de reportes especiales por país y de su inclusión en un capítulo especial de su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Asimismo, realiza inspecciones públicas *in situ*, convoca a conferencias de prensa con el propósito de llamar la atención de la opinión pública, y desarrolla visitas confidenciales y comunicaciones con las autoridades del país. Sin embargo, con la expansión de la democracia en la región, progresivamente las inspecciones *in situ* han sido reemplazadas por las demandas

individuales como el mecanismo más importante de protección de los derechos humanos. La CIADH está habilitada para recibir demandas contra los Estados que no han ratificado la Convención o que no han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Grossman 2001). La reciente visita de una misión de la CIADH a Honduras, luego del golpe de estado contra el presidente Zelaya y a solicitud de las organizaciones de derechos humanos, y los obstáculos y críticas interpuestos al trabajo de esta misión por parte del nuevo gobierno impuesto en el país son un claro ejemplo de estas actividades y de las dificultades que confrontan.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos fue establecida bajo los términos de la Convención en 1979, y su misión se orienta a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los estados miembros con la Convención de Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José. Sin embargo, inicialmente la Corte tuvo dificultades en efectivizar sus funciones debido a que pocos gobiernos aceptaron su jurisdicción en aquella época (Vaky 1993: 10). La Corte mantiene una autonomía y una independencia significativa de los gobiernos de los estados miembros en su composición y en sus decisiones, y puede procesar demandas promovidas por organizaciones de la sociedad civil.

Numerosas organizaciones no-gubernamentales e instituciones gubernamentales a nivel nacional participan en la labor del sistema proveyendo información, presentando peticiones, requiriendo medidas cautelares inmediatas, y elevando en general la visibilidad de los casos de abusos y violaciones a los derechos humanos en la región y su vinculación con potenciales conflictos. En este sentido, el sistema ha sido particularmente útil durante la existencia de regímenes autoritarios y militares en la región en los años setenta y ochenta, y ha proporcionado el marco legal para el desarrollo de importantes organizaciones y movimientos de derechos humanos en América Latina, que contribuyeron sustancialmente al reestablecimiento y consolidación de la democracia en los años noventa, y a la reconstitución del tejido de la sociedad civil (Jelin y Hersberg 1996; Cleary 2007). El sistema interamericano de derechos humanos ha sido uno de los ámbitos de la OEA donde las organizaciones de la sociedad civil han sido particularmente pro-activas.

La red creada por los sistemas judiciales nacionales, las organizaciones de la sociedad civil, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que configuran el sistema interamericano de derechos humanos ha comprobado ser un sistema preventivo de alerta temprana *de facto*, detectando, exponiendo y, en muchos casos, diluyendo o resolviendo áreas de potencial conflicto interno en los países miembros. Sin embargo, crecientemente, tanto la Comisión como la Corte han padecido de la falta de financiamiento adecuado y de personal para cumplir con sus funciones. Ninguna de ellas tiene financiamiento suficiente para un funcionamiento permanente, lo cual puede ser resultado tanto de la reticencia de los actuales gobiernos democráticos a mantener el sistema en funciones, como un decreciente interés por las violaciones de derechos humanos.

#### *El sistema de seguridad hemisférica y el concepto de seguridad multidimensional*

Un conjunto de acuerdos, mecanismos e instituciones han sido establecidas en el marco del sistema interamericano como componentes del sistema hemisférico de seguridad. En la actualidad, dos de ellos son particularmente relevantes como áreas de colaboración entre los estados miembros —la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente, y las reuniones regulares y la colaboración entre los Ministerios de Defensa y las fuerzas armadas de la región.

La Comisión de Seguridad Hemisférica, creada en 1992, está dirigida a renovar los acuerdos y normas de la seguridad regional en un entorno internacional en transformación, incluyendo el intercambio de información sobre diferentes temas militares, sobre presupuestos militares y sobre la anticipación de ejercicios militares. También incluye desde sus inicios la implementación de un conjunto de medidas de confianza mutua dirigidas a prevenir el surgimiento de conflictos militares entre los estados.

En este contexto, desde los noventa un nuevo concepto de seguridad regional ha tomado forma, abordando no solo el conflicto inter-estatal, sino también las amenazas al Estado-nación y a sus estructuras constitucionales por parte del crimen transnacional, con el añadido, después del 11 de septiembre del 2001 y bajo la influencia de

los Estados Unidos, de un fuerte énfasis en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, también persisten significativamente las preocupaciones acerca del rol de las fuerzas armadas como actor político, con un marcado énfasis en reforzar el control civil de los militares.

Como consecuencia de estas iniciativas, en la Primera Conferencia sobre Seguridad Hemisférica, convocada por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, en la ciudad de México en octubre de 2003, los estados miembros emitieron la Declaración de Seguridad de las Américas, reconociendo, entre otros puntos, que “La prevención de conflictos y la resolución pacífica de las disputas entre estados son esenciales para la estabilidad y la seguridad de la OEA”<sup>21</sup>. El documento en cuestión puso en evidencia el reconocimiento colectivo de los estados miembros del concepto de prevención de conflictos en el marco general del enfoque de la seguridad multidimensional y subrayó la importancia de establecer un mecanismo de enlace y de coordinación sobre este tema con las organizaciones de la sociedad civil<sup>22</sup>. Asimismo, a la par de reafirmar el papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el organismo responsable primariamente de la paz y de la seguridad internacional, particularmente en el momento de hacer uso de la fuerza, reafirmó que la OEA “debe hacer todo el esfuerzo posible para el arreglo pacífico de las disputas locales” (Baranyi 2005: 5). El debate conceptual que se desarrolló durante la Conferencia se reflejó en la aceptación consensuada<sup>23</sup> de la **seguridad multidimensional** como un concepto rector, influyendo sobre la posterior re-estructuración interna de la organización, particularmente en la recientemente creada Secretaría para la Seguridad Multidimensional, que incluye varios departamentos: la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Inter-Americana de Control del Abuso de Drogas (CICAD); la Secretaría del Comité Inter-Americano contra el Terrorismo (CICTE), y el Departamento para la Prevención de Amenazas a la Seguridad Pública (Ver Anexo 1).

En este sentido, los dos principales logros de esta reunión fueron consensuar un concepto multidimensional de seguridad incluyendo las tradicionales amenazas a la misma y las nuevas surgidas después del fin de la Guerra Fría (narcotráfico, crimen organizado, desastres naturales y ecológicos, terrorismo y otros) y superar las divisiones provocadas por la intervención de los EEUU en Irak (Gratius, 2008:2), contraponiendo

a la vez una visión alternativa y multidimensional a la visión unilateralista desarrollada por este país luego del 11 de septiembre de 2001. Como consecuencia y pese a las observaciones y críticas antes mencionadas, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA es el único foro continental en materia de seguridad y defensa.

Por otra parte, pese a la presencia y participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la Conferencia sobre Seguridad Hemisférica de la OEA del 2003, surgieron fuertes críticas por parte de éstas en relación a la Declaración sobre Seguridad de las Américas. El nuevo concepto de seguridad multidimensional amplía la tradicional definición de defensa nacional para incorporar nuevas amenazas, incluyendo las preocupaciones políticas, económicas, sociales, de salud y ambientales, “a tal punto que casi cualquier problema puede ser considerado ahora como una amenaza a la seguridad” (Chillier y Freman 2005: 1). Similarmente, una fuerte crítica se hizo sentir en relación al hecho de que el concepto es tan amplio en sus alcances que su implementación operacional se hace extremadamente dificultosa, como ya señalamos con anterioridad.

La VI Reunión de Ministros de Defensa de las Américas realizada en noviembre de 2004 en Quito, reafirmó los compromisos asumidos durante la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, incluyendo la naturaleza multidimensional de la seguridad en función de abordar las diferentes nuevas amenazas a la región. Asimismo, llevó al establecimiento de un acuerdo para incrementar la cooperación regional con las operaciones de paz de las Naciones Unidas, con foco en el desarrollo de capacidades para una creciente inter-operatividad de las fuerzas de los estados miembros (Baranyi 2005: 5). La prevención de conflictos fue mencionada en la declaración final entre otros temas de preocupación común en torno a la seguridad y a la defensa, así fueren tradicionales o no tradicionales<sup>24</sup>. Por otra parte, el punto 44 de la Declaración de Quito subraya la voluntad de fortalecer e incrementar los nexos entre las reuniones de los Ministros de defensa y la Organización de Estados Americanos<sup>25</sup>. La reunión de Quito también generó críticas desde la sociedad civil y desde las instituciones académicas, en tanto su Declaración final refirió al nuevo concepto de seguridad multidimensional, enfatizando, sin embargo, por encima de todo, la amenaza del terrorismo.

*Mecanismos para la preservación de la democracia y de los regímenes constitucionales: Resolución 1080 de la Asamblea General, el “Protocolo de Washington” y la Carta Democrática Interamericana*

La Carta de la OEA estipula que la democracia representativa es un objetivo que la organización se esfuerza por promover en la región y, a la vez, es una condición requerida para ser miembro de ella<sup>26</sup>. Sin embargo, antes del fin de la Guerra Fría esto era más una afirmación retórica que un compromiso real. En los comienzos de los años noventa, no obstante, se produjo un viraje significativo en este sentido. En 1991, la Unidad para la Promoción de la Democracia —una agencia especializada para promover prácticas democráticas, fue creada, a la vez que en la Asamblea General de ese mismo año, la Resolución 1080 fue aprobada unánimemente, como un mecanismo formal para responder a las rupturas de los procesos democráticos.

La aprobación de la Resolución 1080 de la OEA implicó un importante avance para el manejo de conflictos internos, posteriormente reforzado por el Protocolo de Washington, que enmendó la Carta de la OEA. Ambos mecanismos hacen un llamado a la acción inmediata por la organización cuando la democracia es amenazada o interrumpida en forma irregular o inconstitucional<sup>27</sup>. De acuerdo al Protocolo de Washington la OEA tiene el derecho de suspender con dos tercios de los votos de los miembros al estado cuyo gobierno elegido democráticamente ha sido derrocado por la fuerza.

A raíz del mandato establecido para examinar las crisis y adoptar soluciones adecuadas a las circunstancias y al contexto de la situación, la Resolución 1080 fue aplicada en situaciones de crisis en Perú (1992), Guatemala (1993), Haití (1991, cuando la resolución entró en vigor por primera vez), Venezuela (1992), Paraguay (1996 y 1999), Ecuador (2000), Perú (2000) y Venezuela (2002), cuando el sistema democrático fue amenazado por una aplicación inconstitucional de medidas políticas o militares. La aplicación de la Resolución 1080 implica el uso de medios pacíficos de solución de la crisis (persuasión, mediación, y buenos oficios), pero eventualmente también pueden ser recomendadas sanciones económicas. En este sentido, la Resolución 1080 le otorga al Secretario General de la OEA la inmediata posibilidad de actuar ya sea examinando la situación y repor-

tando al Consejo Permanente o a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, o para seguir las recomendaciones específicas de las resoluciones emanadas de estos órganos, sin interferir con las acciones paralelas que puedan desarrollar otras organizaciones<sup>28</sup>, o en coordinación con las Naciones Unidas para activar sus poderes complementarios de acuerdo al Artículo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

La Carta Democrática Interamericana (CDIA) fortaleció posteriormente estos instrumentos y amplió las opciones para activar el involucramiento de la OEA en crisis internas. El 11 de septiembre de 2001, la CDIA fue aprobada unánimemente por una resolución de la Asamblea General. Adicionalmente a la expansión de los mecanismos diplomáticos disponibles en el marco de la OEA y a la capacidad de censurar y de comprometer a los estados en donde serias interrupciones de la gobernabilidad democrática hubiesen ocurrido, la Carta sumó algunos nuevos elementos: la noción del “derecho a la democracia” y la obligación de promoverla y de protegerla; una mayor especificación de las normas para la observación electoral y la asistencia a la democracia por parte de la OEA; y claras referencias a la necesidad de tomar en cuenta la contribución de la sociedad civil. Pese a que no lo desarrolla explícitamente, “la Carta Democrática subraya la importancia de desarrollar instrumentos y sistemas de alerta temprana (y...) enfatiza la acción preventiva por sobre las respuestas reactivas que prevalecieron en muchos instrumentos previos de la OEA para promover y defender la democracia” (Soto 2004: 205).

La Carta amplía las opciones para activar una intervención de la OEA<sup>29</sup>. Sin embargo, en la medida que nuevas modalidades de crisis se desarrollaban en la región, desviadas eventualmente de las tradicionales, la interpretación confiable y autorizada de las violaciones del régimen democrático se volvió más elusiva y dificultosa, generando nuevos retos para la adecuada aplicación de estos mecanismos. No obstante, desde el momento de su aprobación, la CDIA se convirtió en un importante instrumento de referencia para apoyar y fortalecer la democracia en la región. La CDIA fue aplicada por primera vez en Venezuela en abril de 2002, durante el golpe contra el Presidente Chávez (Jiménez 2002) y más recientemente, en julio de 2009, a raíz del golpe de estado contra el presidente Zelaya de Honduras.

*La promoción y el fortalecimiento del diálogo y de la gobernabilidad democrática*

En articulación con este proceso, la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) fue establecida y se le otorgó progresivamente amplias posibilidades de acción para fortalecer la democracia en la región a través de una serie de Programas Especiales, superando la resistencia de los estados miembros de la OEA a involucrar a la organización en temas eminentemente políticos. Los tres principales objetivos de la UPD al momento de su creación, fueron: a) fortalecer la capacidad gubernamental de manejar y resolver en colaboración las disputas en torno a políticas públicas mediante el desarrollo de las competencias técnicas y de los mecanismos institucionales necesarios en el seno de instituciones claves de gobierno; b) fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil ofreciendo asistencia técnica y servicios especializados para apoyar el diseño y la implementación de procesos nacionales de diálogo; y c) fortalecer las relaciones intra-regionales a través de la implementación de programas sub-regionales para promover procesos de diálogo. En tanto mecanismo de prevención de conflictos, articulado al sistema interamericano de derechos humanos, la UPD desarrolló varias Misiones Especiales de importancia desde su creación en 1991. Entre ellas la Misión de Apoyo y Verificación en Nicaragua al finalizar la guerra civil; el apoyo a las negociaciones de paz en Surinam en 1992; la primera misión conjunta entre la ONU y la OEA en Haití a los efectos de verificar el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional; el apoyo al proceso de paz en Guatemala; el programa de cooperación técnica en Nicaragua, y el Programa de Gobierno Nacional en Bolivia, entre otros (Milet 2004: 151).

Las misiones de la UPD en el terreno estuvieron principalmente vinculadas con actividades post-conflicto, pero en 2001 el Programa Especial para la Promoción de Diálogo y la Resolución de Conflictos fue creado para apoyar a los gobiernos y a la sociedad civil para desarrollar mecanismos para la resolución de conflictos; para diseñar estrategias intra-estatales de prevención a largo plazo; para apoyar los esfuerzos nacionales y locales para promover el diálogo; y para construir consensos y desarrollar resoluciones conjuntas sobre temas políticos y sociales urgentes. El programa se centró en la construcción de capacidades para fortalecer las relaciones intra e inter-sectoriales

para la resolución de conflictos y la promoción del diálogo.

El desempeño de la UPD pone en evidencia que la unidad se transformó en un instrumento efectivo para prevenir conflictos tanto en el interior de los estados como entre ellos. En este sentido, al subrayar la importancia de fortalecer la democracia en todos los niveles de la región y de fortalecer y desarrollar capacidades para la resolución de conflictos “no solo contribuyó a la prevención de conflictos también mejoró los niveles y la calidad de participación y de la interacción entre gobiernos y sociedad civil (Soto 2004: 225). El enfoque democratizador promovido por la UPD ayudó a subrayar la importancia de que la OEA se focalizara en el conflicto interno como fuente de violencia potencial y de conflicto armado, luego de privilegiar el enfoque orientado al arreglo pacífico de confrontaciones y disputas inter-estatales, y contribuyó a un significativo cambio en las prioridades de la OEA después del fin de la Guerra Fría, especialmente luego de la aprobación de la Carta Democrática.

En 2004, la OEA atravesó por algunos cambios significativos. La UPD fue eliminada en el marco de una re-estructuración de la organización. En su lugar fue creado el Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos (DADP), y en su seno fue establecida la Oficina para la Prevención y la Resolución de Conflictos (OPRC). Este nuevo cuerpo absorbió el portafolio de proyectos y actividades del Programa Especial para la Promoción del Diálogo y la Resolución de Conflictos. La OPRC fue diseñada para continuar fortaleciendo y consolidando las instituciones y prácticas democráticas a través del desarrollo de mecanismos institucionales para la prevención y la resolución de conflictos, promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones por medio del diálogo, y proveyendo, tanto a la OEA como a sus estados miembros con marcos conceptuales, metodologías, y capacidades técnicas provenientes del campo de la resolución de conflictos. Esta misión de la OPCR fue claramente definida en términos de apoyar a la OEA, como así también a los gobiernos y a la sociedad civil de sus estados miembro en el diseño y la implementación de procesos de diálogo y de construcción de consensos y de sistemas de prevención y resolución de conflictos mediante diferentes actividades<sup>30</sup>.

Sin embargo, luego de 2005, la OPCR fue sometida a un nuevo cambio y fue reconfigurada en el Departamento de Prevención de Crisis y de Conflictos que poco después, bajo la dirección del nuevo Secretario General Insulza, fue transformada en el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales. A su vez, este departamento se convirtió en parte de la estructura del nuevo Secretariado de Asuntos Políticos, que incluyó también el Departamento para la Cooperación y el Monitoreo Electoral, y el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad (ver Anexo 1). Como ya fue mencionado más arriba, el Secretariado de Asuntos Políticos, una estructura tradicionalmente rechazada por los estados miembros, actúa como punto focal y principal unidad asesora del Secretario General en el tratamiento de temas políticos y de crisis que se desarrollan o pueden desarrollarse en el hemisferio. El Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales provee de asesoría y de servicios técnicos a las Misiones Especiales establecidas por el Consejo Permanente de la OEA y/o por la Secretaría General o en respuesta a los requerimientos de los estados miembro, utilizando ejercicios de análisis y evaluación de país, misiones exploratorias y especiales, servicios de facilitación y negociación imparcial para apoyar los procesos de diálogo, entre otras medidas.

Dos Misiones Especiales relevantes están desarrollándose en la actualidad: la Misión de Apoyo al proceso de Paz en Colombia (MAPP) y la Misión de Buenos Oficios de la OEA en Colombia y Ecuador (MIB/OEA).

El MAPP fue aprobado por el Consejo Permanente<sup>31</sup> y está orientada hacia la protección y reconstrucción de comunidades locales afectadas por el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares en Colombia. La MIB/OEA fue aprobada por la XXV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>32</sup> luego de desencadenada la crisis reciente entre los dos países, con el propósito de restablecer la confianza entre sus gobiernos, desarrollar medidas concretas de construcción de confianza, verificar el cumplimiento de los compromisos suscritos por ambos países, y participar en las tareas de prevención y verificación de incidentes en la frontera<sup>33</sup>.

El Departamento administra asimismo el Fondo para la Paz de la OEA, que apoya la resolución

pacífica de disputas territoriales. Creado en junio de 2000, el Fondo es un mecanismo de provisión de recursos financieros a solicitud de los estados miembro, con el objetivo de enfrentar crisis inesperadas e imprevistas resultantes de disputas territoriales.

El Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales trabaja en estrecha colaboración con los otros dos departamentos de la Secretaría de Asuntos Políticos, aunque la cooperación se desarrolla básicamente a nivel de los jefes de departamento y del Secretario más que a nivel horizontal entre el personal de los tres departamentos.

Como ya mencionamos, adicionalmente a esta Secretaría, fue creada una Secretaría de Seguridad Multidimensional<sup>34</sup> (ver Anexo 1). Esta nueva estructura de la OEA, que incluye otras cuatro secretarías, aborda las dos preocupaciones centrales de la organización en la actualidad: la gobernabilidad democrática y la represión del crimen organizado transnacional y del terrorismo, pero parece relegar a un segundo plano la democracia económica y su impacto sobre la gobernabilidad y la seguridad política hemisférica (Rodríguez 2008: 164), pese a que también se ha establecido una Secretaría para el Desarrollo Integral. Esta última incluye seis departamentos (ver Anexo 1).

La labor de todos estos programas está basada en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana.

Todos estos cambios recientes hacen difícil evaluar si esta nueva estructura está desarrollando un trabajo más efectivo. Específicamente en términos de prevención de conflictos, los resultados parecen mixtos, debido a la reticencia de los estados miembro de aceptar la implementación de mecanismos de alerta temprana (percibidos como una intrusión en los asuntos domésticos y como una conculcación del principio de no-intervención), a la excesiva delegación en los “buenos oficios” *ad hoc* del Secretario General como los mecanismos más efectivos de prevención de conflictos, y a las serias limitaciones para una más activa participación de la sociedad civil, sin mencionar la sostenida reducción de los recursos económicos y del financiamiento<sup>35</sup>.

*La OEA y la sociedad civil: seguridad regional, prevención de conflictos y la búsqueda de nuevas formas de colaboración*

La sociedad civil es un actor vital en la construcción y desarrollo de una cultura de prevención y en el sostenimiento de una paz perdurable. Sin embargo, el desarrollo de la sociedad civil en América Latina y el Caribe como un socio fundamental en el diseño y la implementación de diferentes políticas a nivel local, nacional e internacional, es reciente y presenta una corta evolución (Serbin 2007b; Serbin y Fioramonti 2007). Por otra parte, históricamente, en la región, los gobiernos nacionales perciben a la sociedad civil como una “conglomeración nebulosa” (Touré 2003:16), con la cual son reacios a trabajar y a involucrarse. Consecuentemente, las preocupaciones e intereses de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) generalmente son obviados o ignorados pese al hecho de que su contribución puede ser decisiva en la prevención, dilución o superación de crisis y de conflictos, y en la construcción de la paz. Además, tanto en términos de la prevención operacional de conflictos a través de la promoción de la diplomacia ciudadana, el diálogo y la capacidad de alerta temprana como de la prevención estructural articulada por medio de la implementación de estrategias de cambio social, económico y político, la sociedad civil puede devenir en un interlocutor y socio crucial y en un actor diferenciado. En años recientes, y particularmente luego del fin de la Guerra Fría, las Naciones Unidas, a través de sus programas y agencias, ha ido percatándose de manera creciente de la necesidad de incluir a las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel local, nacional e internacional, en la prevención de conflictos, en la construcción de la paz y en la promoción y desarrollo de una cultura de la paz y de la prevención (Serbin y Ugarte 2007; Bourse 2008).

Sin embargo, la sociedad civil tiene menos reconocimiento en América Latina y el Caribe, especialmente cuando aborda temas de la agenda regional. La mayor parte de las organizaciones regionales y sub-regionales reconocen formalmente la importancia del involucramiento de las OSC y de los movimientos sociales, pero no implementan marcos normativos y mecanismos adecuados para su participación y empoderamiento (Serbin 2007c).

Por otra parte, en relación a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz, pese al debate iniciado sobre nociones más amplias de la seguridad, que trascienden los ámbitos específicos de la defensa nacional y de los militares, continúan predominando los enfoques estado-céntricos. En este contexto, y en franca contradicción con la retórica oficial, persiste la ausencia o la seria limitación de mecanismos establecidos para la participación de la sociedad civil en los temas de paz y de seguridad, tanto a nivel nacional como regional. La participación de las OSC en estos temas y, en particular, en la prevención y resolución de conflictos todavía se enfrenta con una serie de retos significativos. Los espacios y mecanismos creados para facilitar la inclusión de las OSC son, con frecuencia, mecanismos *ad hoc* y no son espacios constituidos a través de procedimientos formalmente establecidos. Consecuentemente, la participación de las OSC está limitada al papel de observadores, consultores y beneficiarios de los programas de construcción de capacidades en este campo, y las organizaciones confrontan severas dificultades para poder involucrarse en procesos sustantivos de diseño, negociación e implementación de políticas de prevención de conflictos y de construcción de la paz por su propia iniciativa o en colaboración con iniciativas gubernamentales o intergubernamentales de carácter regional (Jácome, Milet y Serbin 2005: 2-3).

En este marco, en los últimos años, los programas y los departamentos de la OEA han desarrollado, sin embargo, un conjunto de vínculos y relaciones diferenciadas con las OSC a nivel nacional e internacional. No obstante, recién a mediados de la década del noventa, en el contexto de los procesos de consolidación democrática en el hemisferio, un conjunto de estados miembros de la OEA y de OSC comenzaron a promover la creación de un espacio institucionalizado y efectivo de participación de la sociedad civil en las actividades del organismo. Como resultado, en las últimas dos décadas, la OEA ha reconocido oficialmente la necesidad de promover vínculos y asociaciones con las OSC con el propósito de responder a los múltiples retos políticos, económicos y sociales que enfrenta la región.

La participación de la sociedad civil en la OEA se canaliza a través de diferentes actividades del organismo, principalmente en el marco de sesiones interactivas, foros y espacios de diálogo. Los principales espacios para la participación de la

sociedad civil son los Diálogos con los Ministros de Relaciones Exteriores y con el Secretario General habitualmente convocados antes de las Asambleas Generales, los diálogos y Foros de la Sociedad Civil que se realizan en relación a las Cumbres de las Américas, la asistencia a las reuniones del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), y la participación en otras reuniones específicas de la OEA a solicitud realizada ante y aprobada por la Comisión de Gestión de las Cumbres de las Américas y de Participación de la Sociedad Civil (CISC), después de un proceso de revisión de las credenciales de las OSC y de su vinculación con la temática central de la reunión<sup>36</sup>.

Un importante esfuerzo en el reconocimiento de la necesidad de reconocer y de incrementar la participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil se asoció, desde sus inicios, con la realización de las Cumbres de las Américas. Particularmente a partir de la Cumbre de Québec la participación de la sociedad civil fue crecientemente estimulada y promovida como un elemento fundamental del proceso de fortalecimiento de la democracia en la región, tanto en el marco de las Cumbres como de las Asambleas Generales de la OEA<sup>37</sup>. En este sentido, en su momento, el Grupo de Seguimiento de las Cumbres (GRIC) fue un promotor importante de la participación de la sociedad civil en la OEA. Actualmente la Comisión de Gestión de las Cumbres de las Américas y de Participación de la Sociedad Civil (CISC) en las actividades de la OEA es un mecanismo multilateral de seguimiento de las Cumbres que opera en el marco de la estructura política de la organización coordinando esta participación. La CISC reporta a la Asamblea General de la OEA a través del Consejo Permanente.

Es importante señalar que entre los campos de actividad de la OEA mencionados en el Manual para la participación de la sociedad civil en la OEA y en las Cumbres de las Américas, no hay mención de temas específicamente referidos a la paz y a la seguridad regional ni a la prevención de conflictos<sup>38</sup>. Para el momento de elaboración del presente informe, 245 organizaciones de la sociedad civil estaban registradas ante la OEA, habiendo cumplido con los requisitos de inscripción necesarios<sup>39</sup>. Sin embargo, sólo 12 de ellas están identificadas oficialmente como organizaciones vinculadas a la construcción de la paz y de la seguridad<sup>40</sup>.

Desde 1999, una de las más activas organizaciones de la sociedad civil en temas relacionados con la participación de la sociedad civil y la prevención de conflictos y la construcción de la paz es la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)<sup>41</sup>, actualmente a cargo de la Secretaría de una red más amplia de OSC y centros de investigación —la Plataforma Latinoamericana y Caribeña para la Prevención de Conflictos y la Construcción de la Paz (PLACPAZ). En colaboración con otras OSC, CRIES ha estado involucrada consistentemente en las consultas de la OEA para la elaboración de recomendaciones para las Cumbres y las Asambleas Generales de la OEA. Esta labor ha sido principalmente coordinada con la OEA a través del GRIC y en la actualidad se desarrolla en coordinación con el CISC. Asimismo, desde 2002, CRIES ha abordado, en el marco de las actividades de la OEA, los temas de prevención de conflictos armados o violentos, de seguridad y de construcción de la paz regional. Pese a que el proceso de participación de CRIES y otras OSC es reciente y ha estado principalmente focalizado en las Cumbres de las Américas y en las Asambleas Generales de la OEA, los resultados, en términos de promover el concepto de prevención de conflictos armados o violentos, han sido mixtos.

En el transcurso de la reunión sobre seguridad hemisférica desarrollada en México en 2003, CRIES y otras OSC alcanzaron algunos resultados significativos, aunque modestos. Según consta en el documento final aprobado por los representantes gubernamentales que participaron en la reunión, las organizaciones de la sociedad civil fueron reconocidas por primera vez como actores e interlocutores importantes en la prevención de conflictos.

Sin embargo, pese al hecho de que CRIES y, posteriormente, PLACPAZ, desarrollaron, durante dos años, un trabajo previo de consultas para llevar recomendaciones vinculadas a los temas de la paz y la seguridad regional y, en especial, a la prevención de conflictos armados o violentos, a la agenda de la Cumbre de Mar del Plata, sus propuestas nunca fueron consideradas par su inclusión en la agenda de diálogo con la sociedad civil en dicha Cumbre<sup>42</sup>. Consecuentemente, luego de la Cumbre de Mar del Plata, existe la percepción de que las OSC han sido “relegadas a un ghetto” y que su participación es más pasiva que activa. Esta percepción no se ha diluido con

la realización de la Cumbre de Puerto España en Trinidad y Tobago en 2009. En este marco, se ha generado una sensación generalizada de frustración y de decepción entre las organizaciones de la sociedad civil en relación a la promoción de temas relevantes y al desarrollo de iniciativas conjuntas con la OEA, especialmente en los temas de prevención de conflictos y de construcción de la paz. Gran parte de esta frustración responde a la ausencia de normas claramente establecidas para la presentación y seguimiento de las recomendaciones de la sociedad civil a esta organización, aunque una nueva normativa en proceso de aprobación por el Consejo Permanente permite augurar que esta situación, así sea parcialmente, sea superada<sup>43</sup>.

Sin embargo, una breve revisión de las recomendaciones de la sociedad civil a la OEA, tanto en temas de seguridad hemisférica como de participación de la sociedad civil, pone en evidencia un interés decreciente en la presentación de propuestas y recomendaciones en los diálogos y foros abiertos con el Secretario General y los Ministros de Relaciones Exteriores que asisten a las Cumbres o a las Asambleas Generales. La necesidad de desarrollar medidas operacionales conjuntas de prevención de conflictos como parte de las iniciativas orientadas a la seguridad hemisférica a través de una oficina de enlace en la OEA y, especialmente, con la Comisión de Seguridad Hemisférica, son propuestas persistentemente por las OSC e ignoradas consistentemente por los gobiernos de los estados miembros<sup>44</sup>. Los documentos más recientes de la OEA que recogen las consultas con la sociedad civil no muestran ninguna referencia a estos temas, con la excepción de una referencia general de promover una “cultura de paz”<sup>45</sup>, tema refrendado en la Asamblea General de la OEA de San Pedro Sula en junio de 2009<sup>46</sup>. Asimismo, es paradójico ver que en los documentos presentados a la reunión de preparación de los estados miembros para conmemorar el Quinto Aniversario de la Declaración de Seguridad de las Américas, los informes presentados por la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA, y por la Secretaría para la Seguridad Multidimensional, no hacen ninguna referencia a la prevención de conflictos o a la participación de la sociedad civil en los temas de la paz y la seguridad regional<sup>47</sup>.

La excepción durante esta reunión preparatoria la constituye el informe presentado por la Secretaría de Cumbres de las Américas, que plantea, entre

otros temas, que “De las recomendaciones de la sociedad civil compiladas hasta la fecha, alrededor de sesenta (60) se refieren específicamente a la seguridad hemisférica, mientras que centenares de otras sugerencias a los gobiernos de la región remiten a asuntos que refieren al concepto de seguridad multidimensional aprobado por la Declaración sobre Seguridad de las Américas”<sup>48</sup>. Sin embargo, el informe no da cuenta de la receptividad que estas recomendaciones recibieron por parte de los gobiernos y del seguimiento que se les ha dado.

En el plano operacional, existen nexos establecidos con la oficina del Secretario General Adjunto para desarrollar un programa de diálogos entre las OSC y las organizaciones regionales y sub-regionales. Los intentos de desarrollar una colaboración más formal y consistente en torno a la prevención de conflictos y a la construcción de la paz con la Secretaría de Asuntos Políticos, no obstante, no tuvieron mayor continuidad luego que el precedente Director de esta Secretaría afirmara que “en un sistema democrático, la única sociedad civil legítima es la que está representada por los partidos políticos”. Sin embargo, el proceso coordinado por el PNUD, el Carter Center y la OEA en Venezuela en 2002, involucrando la participación de la sociedad civil en la promoción del diálogo democrático o, más recientemente, el esfuerzo de promover el apoyo de la opinión pública para superar el conflicto entre Ecuador y Colombia iniciado por las Naciones Unidas, la OEA y el Carter Center pone en evidencia la importancia de incluir a la sociedad civil en estas iniciativas, tema que comienza a ser retomado por la Secretaría de Asuntos Políticos.

Pese a que los aportes de la sociedad civil en la formulación de las políticas de la OEA vinculadas con la prevención de conflictos y la construcción de la paz progresivamente devienen más importantes, en tanto se desarrolla un crecimiento significativo de la capacidad de las OSC para contribuir, tanto conceptual como operativamente, a la prevención de conflictos armados o violentos, a la construcción de la paz, y a la alerta temprana, siguen predominando los mecanismos informales y *ad hoc* para canalizar la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA en torno a estos temas, si es que existen algunos. Las recomendaciones de la sociedad civil a las Cumbres y a las Asambleas Generales de la OEA son compiladas y oficialmente reconocidas, pero no son puestas en práctica ya que no existen

procedimientos de monitoreo para el seguimiento de la mayoría de las recomendaciones de las declaraciones finales de los encuentros. Asimismo, si bien la creciente capacidad de la sociedad civil de contribuir a un nivel operativo es reconocida y, eventualmente, aceptada en algunos programas y misiones de la OEA en el terreno (tales como el MAPP), no existen mecanismos institucionalizados para capitalizar estas experiencias. Adicionalmente, la coordinación entre las iniciativas locales de las organizaciones de la sociedad civil y el trabajo más amplio de incidencia de las redes y OSC regionales en las reuniones de la OEA, en relación con recomendaciones específicas para la prevención de conflictos y la construcción de la paz esta significativamente ausente. Pese a que la OEA es una organización compleja, con diferentes niveles de articulación con la sociedad civil, la promoción de la prevención de conflictos y las posiciones y planteamientos frente a la seguridad regional por parte de algunas OSC comprometidas con el tema y las iniciativas relacionadas, es extremadamente lenta y esporádica, tanto en razón de la reticencia de los estados miembros de aceptar el concepto de prevención de conflictos como por la resistencia a reconocer e institucionalizar la colaboración y el papel de las OSC a distintos niveles. Por otra parte, el involucramiento de las OSC esta frecuentemente restringido a la observación, consulta y participación en programas de construcción de capacidades<sup>49</sup>.

En este sentido, la buena voluntad y el compromiso expresados en diferentes ocasiones por el Secretario General y el Secretario General Adjunto en relación a la necesidad de incrementar el involucramiento de la sociedad civil en las actividades de la OEA, se encuentra con frecuencia obstaculizado por la falta de voluntad política de una parte de los estados miembros, la reticencia de algunos miembros de su personal y la ausencia de mecanismos y criterios claros para un involucramiento sustantivo en la agenda y los programas de la OEA.

Pese a que la mayoría de los analistas coincide en señalar el hecho de que la OEA dispone de una capacidad instalada para la prevención regional de conflictos, especialmente en relación a las tres áreas que el Embajador Ramdin denomina como los “tres pilares de la construcción de la paz” —el arreglo pacífico de las disputas inter-estatales y el concepto de seguridad multidimensional articulados a una nueva agenda hemisférica; la protección de los derechos humanos, y la defensa y promoción

de la democracia junto con el fortalecimiento de las instituciones representativas (Ramdin 2008)— y que, de hecho, en éstas tres áreas se desarrollan iniciativas y acciones para el manejo de crisis y conflictos, la tendencia general es más reactiva que preventiva. En este sentido, pese que no existe un mandato explícito para la prevención de conflictos en el marco de la OEA, existe una serie de instrumentos normativos y de mecanismos institucionales que proveen un sólido apoyo a esta función. Hasta ahora, esta omisión en el mandato no ha impedido el involucramiento de la OEA en actividades de prevención de conflictos.

Sin embargo, un conjunto de factores contribuyen a crear y a mantener esta situación reactiva, pese a los esfuerzos actuales de la Secretaría General de la OEA para generar algunos cambios significativos en este sentido.

En primer lugar, persiste una reticencia conceptual a aceptar la noción de prevención de conflictos, y una preferencia al uso de enfoques vinculados con construcción de la paz, gestión de crisis o de conflictos, y resolución de conflictos, en vez de la utilización de medidas y enfoques que puedan ser identificadas específicamente como de “prevención de conflictos”. Esta reticencia está evidentemente asociada con la sensibilidad de la mayoría de los estados miembros frente a cualquier interferencia externa en sus asuntos internos. En consecuencia, toda iniciativa de la OEA que tienda a anticipar la erupción o la escalada de una crisis en un conflicto armado o violento, particularmente en el ámbito doméstico, requiere de una invitación por parte del estado miembro en cuestión y/o de una decisión consensuada por parte del Consejo Permanente, las reuniones de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, o de la Asamblea General<sup>50</sup>. Pese a que esta sensibilidad pueda estar cambiando bajo la presión de nuevas modalidades de amenazas y conflictos a escala global y regional, y por la influencia de los cambios actuales en la agenda de las Naciones Unidas<sup>51</sup>, aún persiste una actitud manifiestamente reactiva, como lo evidencian tanto los recientes casos del conflicto entre Ecuador y Colombia, de las crisis en Bolivia y en Honduras, y de las tensiones actuales entre Venezuela y Colombia.

Pese al antecedente de fuertes tradiciones jurídicas y “legalistas” decantadas en el seno del sistema

interamericano (que constituyen un instrumento importante para la aplicación de medidas de diplomacia preventiva y de derecho internacional en la prevención del uso ilegítimo de la fuerza por parte de vecinos poderosos) y la existencia de mecanismos legales claramente establecidos para enfrentar las situaciones de crisis inter o intra-estatales, tales como la Carta de la OEA o la Carta Democrática Interamericana, hay una ausencia de un mandato explícito para la prevención de conflictos y una reducida disponibilidad de criterios legales y procedimentales establecidos que posibiliten acciones más pro-activas en este campo. Como consecuencia, persisten los mecanismos *ad hoc*, principalmente encausados a través de los “buenos oficios” del Secretario General o de sus representantes, una vez logrado el consenso entre los estados miembros y, frecuentemente, una vez que el conflicto ya ha eclosionado. El actual sistema propende a estimular la respuesta reactiva más que la promoción y el impulso de iniciativas y políticas orientadas a la acción preventiva, y evidencia la ausencia de un marco preventivo para abordar las fases tempranas de un conflicto.

Asimismo, a nivel legal y conceptual, existe una evidente tensión entre el principio de “no-intervención” y una interpretación adecuada de la Carta Democrática, ya que no existen criterios establecidos sobre estándares democráticos.

En este contexto, la persistencia y el predominio de una cultura reactiva más que de una cultura preventiva es evidente en términos del marco conceptual, jurídico y político de la OEA. Consecuentemente, pese a que existen programas e iniciativas claramente orientadas a anticipar las crisis, no existen un enfoque sistemático a la prevención de conflictos ni una estrategia coordinada con diversos actores, con excepción de los estados miembros de la OEA. La coordinación con la ONU y sus agencias, se ha ido desarrollando a su propio ritmo desde 2001, principalmente asociada a la buena voluntad y disposición del Secretario General de la OEA más que a una estrategia consistente y de largo plazo sobre la base de un conjunto de criterios distintivos. La colaboración con las organizaciones de la sociedad civil también está sujeta a las buenas intenciones de la dirigencia de la OEA, presenta una evidente falta de coordinación entre distintos niveles de acciones e involucramiento de las OSC y, con frecuencia, se expresa a través de declaraciones retóricas acerca de la necesidad de promover y estimular “la

participación de la sociedad civil”, sin monitoreo y seguimiento de las recomendaciones hechas por las OSC, con una conspicua ausencia de un mecanismo institucionalizado y permanente para un más efectivo involucramiento e información de éstas, y con un enfoque *ad hoc* frente los compromisos e involucramientos de las organizaciones comunitarias y de base por parte de los funcionarios de la OEA. Como señala Dress, “en todos los aspectos de la alerta temprana, la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la experiencia y capacidad local en la planificación, participación e implementación es fundamental” (Dress 2005: 7). Sin embargo, y con contadas excepciones, este no es el caso de la OEA. Por otra parte, surgen otras organizaciones regionales y sub-regionales que pueden desarrollar capacidades similares o más avanzadas en la prevención de conflictos y la construcción de la paz a nivel regional y sub-regional, como lo evidencia la reciente intervención de UNASUR en la crisis en Bolivia, que pueden competir con o pueden complementar las acciones e iniciativas de la OEA en este campo. Aunque algunas de estas organizaciones son consideradas parte del sistema interamericano, no todas ellas coinciden con los criterios de construcción de la paz en la región. En este sentido, un enfoque y una estrategia coherente de involucramiento y coordinación de diversos actores por parte de la OEA está ausente, pero es necesaria de manera urgente, particularmente cuando los recursos y capacidades de éstos diferentes actores, incluyendo otras organizaciones regionales y sub-regionales y el sector empresarial, son ignorados o tomados en poca consideración.

Pese a que un conjunto de analistas subraya la capacidad establecida de la estructura y los mecanismos de la OEA para la prevención operacional de conflictos no obstante la ausencia de un enfoque sistemático y consistente, asimismo esta capacidad es frecuentemente resultado de iniciativas y acciones *ad hoc*. La estructura y los mecanismos existentes están principalmente orientados a fortalecer y apoyar la capacidad de la Secretaría General para iniciar acciones de diplomacia preventiva, especialmente a través de los “buenos oficios”, y la mayoría de las secretarías y departamentos de la nueva estructura desempeñan una función de apoyo a estas acciones. Sin embargo, en las diferentes secretarías y departamentos, a pesar de la limitación de recursos, existe también una capacidad analítica instalada. No obstante, esta capacidad no está

potenciada a través de vínculos y relaciones sistemáticas con el mundo académico y con *think tanks*<sup>52</sup>, lo que genera severas restricciones si se considera el amplio espectro de temas y mandatos que debe asumir la OEA. Ante la ausencia de un sistema regional de alerta y respuesta temprana (Matveeva 2006) desarrollado (y, hay que reconocer, extremadamente costoso), esta capacidad es crucial para abordar la alerta temprana a distintos niveles. Nuevamente, una estrategia que incluya a múltiples actores (*multi-stakeholder strategy*) puede enriquecer y ampliar significativamente la capacidad analítica de la OEA a través de la cooperación y de alianzas con las agencias de las Naciones Unidas, otros organismos regionales, las redes y organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y *think tanks*, el sector empresarial, y los medios masivos de comunicación, más allá de su eventual participación como observadores en los encuentros de la OEA. Asimismo, un enfoque y una estrategia multi e inter-disciplinaria son cruciales para integrar diferentes mecanismos y campos disciplinarios, tales como la prevención de conflictos y la construcción de la paz, la seguridad regional, los derechos humanos, la economía del desarrollo y la gobernabilidad democrática.

Mientras que la capacidad de alerta temprana y la recolección de datos están presentes en todos los mecanismos principales de la OEA, tal como ha sido señalado por diversos analistas<sup>53</sup>, la capacidad de respuesta temprana alimentada por estas capacidades no lo está, principalmente por la ausencia de voluntad política y por las restricciones políticas impuestas por los estados miembros, como ya fue mencionado mas arriba. Las decisiones relativas al inicio de acciones en respuesta a señales de alerta temprana generalmente son demoradas tanto por la ausencia de criterios y de lineamientos temporales como por la necesidad de alcanzar un consenso entre los estados miembros. Asimismo, como no existen un proceso y criterios estructurados para enfrentar la emergencia de una crisis, se genera mucho margen para la interpretación por los directivos elegidos y por el Consejo Permanente sobre la selección de los casos más relevantes, urgentes o de perfil alto, y sobre cuáles de ellos deben ser atendidos urgentemente por la organización.

Una expansión de la capacidad analítica puede asimismo mejorar la ausencia formal de una estrategia estructural para la prevención de conflic-

tos en la OEA. Aunque tanto el Secretario General como el Secretario General Adjunto enfatizan la necesidad de vincular los temas de democracia y de seguridad regional con el desarrollo económico y social, un enfoque sistemático, integrado y a largo plazo para abordar este tema está actualmente ausente, tanto porque la gobernabilidad democrática y la paz y seguridad hemisférica son temas prioritarios de la actual agenda de la OEA como por la restringida disponibilidad de recursos financieros existentes para el desarrollo de una estrategia sostenida<sup>54</sup>.

En resumen, como puede verse a partir del informe presentado, diversas capas y nexos deben ser considerados a la hora de abordar la prevención de conflictos por parte de una organización regional como la OEA. Pese a que existe una evidente reticencia y un conjunto de problemas interrelacionados para abordar la prevención de conflictos como tal, también para existir una infraestructura establecida y los mecanismos necesarios para profundizar en el desarrollo de una estrategia más sistemática, coordinada y de largo plazo para prevenir la emergencia de conflictos violentos en la región, junto con un capital acumulado de experiencias y lecciones aprendidas en prevenir efectivamente diversas crisis y un claro compromiso de promover el diálogo y la gobernabilidad democrática, el arreglo pacífico de disputas y una compleja arquitectura de seguridad regional. Los avances en este sentido son lentos y confrontan diversos obstáculos, especialmente de naturaleza conceptual y política, más que de carácter técnico y operacional. Los actuales directivos electos de la organización están comprometidos con estos avances, aunque perciban su desarrollo como un proceso gradual y de bajo perfil de construcción de un marco y de una infraestructura de construcción de la paz que no se anima a mencionar la prevención de conflictos como un tema específico, en el contexto de un proceso más ambicioso de lento desplazamiento desde los enfoques *ad hoc* hacia criterios y mecanismos más institucionalizados<sup>55</sup>. Sin embargo, la progresiva construcción y difusión de este proceso están decisivamente asociadas con la voluntad política y el compromiso que asuman sus estados miembros en un entorno regional y global cambiante de presiones domésticas, tensiones regionales y un ambiente global de transformaciones políticas. En esencia, los “propietarios” de la organización son sus estados miembros, con sus asimetrías y sus intereses diferenciados. La habilidad de persuadirlos y de alcanzar los consen-

Los necesarios es el reto que los actuales directivos electos de la OEA, junto con las redes y organizaciones de la sociedad civil, confrontan si aspiran a impulsar un cambio sustantivo en el manejo de la prevención de conflictos y de la seguridad regional o, como la sabiduría convencional actual establece, de la construcción de la paz en la región.

## 5. El surgimiento de UNASUR y sus desafíos

### *La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)*

La UNASUR se constituye formalmente en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, con la firma por parte de sus 12 países miembros del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas<sup>56</sup>, culminando un proceso que se inicia en la década del noventa con la propuesta de creación del Área de Libre Comercio de Sudamérica y el desarrollo posterior, a través de una serie de Cumbres y reuniones regionales, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)<sup>57</sup>, a principios de la actual década (Serbin, 2007c, 2007d). Si bien el proceso que antecede a su creación, incluyendo el desarrollo de las Cumbres de la CSN que preceden a su establecimiento, puede estimarse en más de una década de construcción de una arquitectura regional sudamericana, fundamentalmente sobre la base de la confluencia de MERCOSUR con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Serbin 2003a), UNASUR es un organismo novel e incipiente, con una estructura institucional en construcción, que, adicionalmente incorpora, además de los países miembros y asociados de MERCOSUR y de la CAN, a países miembros de CARICOM (como es el caso de Guyana y Surinam), a Chile y a países que participan de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)<sup>58</sup>.

El propósito de la UNASUR es conformar un espacio suramericano integrado en el ámbito político, social, económico, ambiental y de infraestructura. Los principios y la orientación política básica de la CSN están establecidos en las Declaraciones de Cuzco y Ayacucho (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006) y la de UNASUR en su Tratado Constitutivo aprobado por sus 12 países miembros en Brasilia en mayo del 2008<sup>59</sup>. La UNASUR se ubica en un área

geográfica de 17,7 millones de km<sup>2</sup>. Tiene una población estimada en 377 millones de personas y un PIB global de 1,229 billones de dólares (cifras del año 2005)<sup>60</sup>.

Como ha señalado la presidenta Bachelet, la UNASUR constituye “un poderoso instrumento de integración” que responde a una visión del multilateralismo acorde con la ONU y que apunta a crear un nuevo instrumento de coordinación política entre los países de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam, en torno a cuestiones de infraestructura, finanzas, políticas sociales, energía y defensa (decantándose estos dos últimos temas como prioritarios). Sin embargo, aún carece de una estructura funcional instalada y confronta numerosas tensiones entre sus miembros. El mecanismo de traspaso de la presidencia *pro tempore* del organismo de Chile a Ecuador en la III Cumbre en Quito en agosto de 2009, precedido por la renuncia de Colombia a aceptar esta presidencia en 2008, no contribuye a despejar las incertidumbres acerca de la posibilidad de que esta estructura se consolide a corto plazo y de que las tensiones entre sus miembros sean diluidas por canales diplomáticos impulsados por el propio mecanismo.

La constitución oficial de la UNASUR<sup>61</sup> en Brasilia en mayo de 2008 incluyó la definición de algunos elementos de su estructura institucional: una Secretaría General en Quito, un Parlamento Sudamericano en Cochabamba, planes para crear un Banco Central regional y una moneda única, un pasaporte regional y la propuesta de creación del Consejo Sudamericano de Defensa. Con excepción del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) y de otros Consejos y grupos de trabajo, como veremos más adelante, para el momento de preparación de este informe, aún no se han concretado los pasos necesarios para la materialización de los otros planes.

En esta perspectiva, en lo institucional, más allá de las limitaciones señaladas, el nuevo organismo sigue un proceso diferente del europeo, en tanto comienza planteándose un conjunto de metas de integración política, financiera, de infraestructura, de seguridad y de prevención y resolución de conflictos, en lugar de construir la integración desde lo económico, en lo comercial y productivo, y apunta a desarrollarla a partir de esquemas sub-regionales existentes como el MERCOSUR<sup>62</sup> y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Por otra parte, no

surge bajo la presión de un desafío militar, de manera que los desafíos en el ámbito de la seguridad apuntan más al interior de la región que a lo global (Valencia, 2009). Sin embargo, configura, a la vez, un espacio regional que potencia la integración al sistema internacional.

Por otra parte, la creación de UNASUR también pone en evidencia las reticencias, tensiones y dificultades políticas que enfrenta. El caso más paradigmático gira en torno a la designación de la persona que se hará cargo de la Secretaría General. Originariamente, el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja había sido designado para este puesto, pero en la reunión de Brasilia anunció su renuncia alegando la ausencia de una voluntad política de los países miembros<sup>65</sup> para otorgar a la Secretaría General un rol relevante en la creación y consolidación de la estructura del organismo.

Los órganos que rigen la UNASUR, de acuerdo a su Tratado Constitutivo suscrito el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, son el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados, y la Secretaría General. La Presidencia del organismo se ejerce *pro t m-pore* sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, y la Secretaría General es la encargada de ejecutar los mandatos que le confieren los órganos de la UNASUR y de ejercer su representación. Sin embargo, en tanto de hecho la Secretaría General no ha sido instalada, sus responsabilidades la asume, por el momento, la presidencia de *pro t m-pore*. Adicionalmente, la estructura de UNASUR contempla un Consejo de Salud, constituido por los Ministros de Salud de los 12 países miembros en abril de 2009<sup>64</sup>, un Consejo Energético Suramericano y el Consejo Sudamericano de Defensa, conformado por los respectivos Ministros de Defensa y aprobado, luego de algunas reticencias por parte de Colombia, en la Cumbre de Costa de Sauípe, Brasil, en diciembre de 2008<sup>65</sup>. Más recientemente, en la III Cumbre de Quito, nuevos consejos en el área social fueron creados como parte de la estructura regional, incluyendo los Consejos de Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento; Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>66</sup>.

En este marco, la propuesta hecha por Ecuador, en su momento, y apoyada por Venezuela, Bolivia y

Argentina - de reemplazar a Rodrigo Borja por el ex presidente Néstor Kirchner en la Secretaría General chocó con el rechazo formal de Uruguay, que se opuso debido al papel de Kirchner en el conflicto de las papeleras. El gobierno uruguayo argumentó que su posición como presidente en relación a este conflicto lo inhabilitaba para actuar como Secretario General de un organismo que, entre otras funciones, debería asumir la prevención y resolución de crisis entre sus miembros<sup>67</sup>, y amenazó con retirarse del nuevo organismo si la candidatura de Kirchner era confirmada. En este contexto, la III Cumbre de Quito realizada en agosto de 2009 no logró superar el *impasse* con la designación de un Secretario General y la aprobación de un presupuesto para concretar el funcionamiento de la Secretaría. En todo caso, esta situación revela con claridad que las agendas nacionales siguen imponiéndose a la agenda regional.

Por otra parte, el organismo de reciente creación, además de poner en evidencia las tensiones entre sus países miembros, particularmente manifiestas en la confrontación entre Colombia, por un lado, y Ecuador, Venezuela y Bolivia, por otro, a raíz de la incursión de fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano al atacar un campamento de las FARC en marzo de 2008, y, más recientemente, por el debate en torno al acuerdo entre el primer país y los Estados Unidos para la utilización de siete bases militares en territorio colombiano que dio lugar a ásperos debates tanto en la III Cumbre de Quito en agosto de 2009 (a la que no asistió el presidente Uribe), como en la Cumbre Extraordinaria de San Carlos de Bariloche convocada el 28 de agosto del mismo a no<sup>68</sup>, configura un espacio de competencia entre el liderazgo brasileño, cuya iniciativa dio lugar a la creación de UNASUR, y el liderazgo venezolano, que aglutina en su entorno a los países miembros del ALBA (incluyendo a los sudamericanos Ecuador y Bolivia) (Serbin, 2007c, 2007d). En este marco, si bien Sudamérica se perfila como un espacio geopolítico integrado en torno a Brasil y diferenciado de los Estados Unidos y de la visión de las "Américas" y de un sistema interamericano, incorpora como un elemento importante de su dinámica, la competencia entre el liderazgo brasileño, en función de las aspiraciones de Brasil de convertirse en un actor global en el sistema internacional apoyándose en su liderazgo regional y de una construcción cautelosa del espacio sudamericano bajo este liderazgo<sup>69</sup>, y el liderazgo predominantemente ideológico de Venezuela,

que promueve un abierto antagonismo con los Estados Unidos<sup>70</sup>.

Además de estos elementos políticos, nacionales y regionales, que afectan el futuro de la UNASUR, el organismo debe superar el reto de estructurar un organismo eficiente y profesional capaz de enfrentar una compleja agenda regional, en una coyuntura internacional marcada por la crisis financiera y por las incertidumbres económicas de los años venideros, que golpean particularmente a los países cuyo crecimiento económico reciente se explica por los altos precios de los *commodities*.

A este desafío cabe sumar la tendencia presidencialista propia de algunas de las culturas políticas de la región. Una de las consecuencias de esta tendencia es la proclividad a enfrentar y resolver las crisis a través del encuentro de los presidentes en reuniones cumbres. Estas reuniones se realizan básicamente en reacción a crisis y coyunturas emergentes, como lo atestiguan las convocatorias a las Cumbres de Santiago, Quito y Bariloche, en lugar de desarrollar políticas sostenidas y consistentes que, en el marco de los procesos de consolidación democrática, requieren de un activo involucramiento y una amplia participación de otros actores, incluyendo a una ciudadanía organizada y empoderada y a actores políticos que, como los partidos y los parlamentos, necesitan una mayor legitimación democrática en la mayoría de los países.

Sin estos elementos, por más que se desarrollen estrategias de cambio estructural coordinadas a nivel regional, la capacidad preventiva -y no meramente reactiva- de un organismo incipiente como la UNASUR estará en cuestión. Y contrastará con un organismo como la OEA que, aunque cuestionado por la presencia protagónica de los EEUU, acumula una larga experiencia en el enfrentamiento de situaciones de crisis o conflicto potenciales en la región<sup>71</sup>. Por eso, para consolidar la UNASUR no basta con un liderazgo sostenido ni con la mera voluntad política, frecuentemente débil y poco convincente, cuando no contradictoria, de los Estados miembros, en la construcción de los consensos necesarios para que la organización avance en el cumplimiento de sus objetivos. Se requiere también una estructura institucional sólida y eficiente, con efectiva capacidad de convocatoria y de implementación de políticas, significativamente ausente hasta el momento.

En este marco, la consolidación de la UNASUR y del liderazgo brasileño en la región como parte del proceso de consolidación de América del Sur como un polo relevante en un mundo multipolar (Serbin, 2008d, 2009b) confronta una serie de retos, tanto políticos como institucionales. Si bien la UNASUR demuestra, como señaló el canciller peruano<sup>72</sup>, una voluntad política que ha faltado en la OEA, esta voluntad política, aunque necesaria, puede resultar insuficiente, sobre todo si nos guiamos por la experiencia del MERCOSUR. Es necesario consolidar un mecanismo regional complejo y una estructura institucional efectiva que permitan avanzar en la integración y la estabilidad y convertir a la región en un referente en el marco de un sistema internacional multipolar que, en el campo de la prevención de conflictos y de la superación de las crisis políticas emergentes en el seno de sus países miembros, funcione de una manera efectiva, en un marco normativo claramente establecido.

#### *El Consejo Sudamericano de Defensa.*

La constitución del Consejo Sudamericano de Defensa responde a varios factores. Por un lado, a un sostenido proceso de articulación política por parte de Brasil, principal promotor de la iniciativa. Si bien, desde el inicio de su gobierno y particularmente a partir del 2004, el presidente Chávez había propuesto la idea de la creación de una OTAN del Sur (Organización del Tratado del Atlántico Sur —OTAS) y la conformación de unas fuerzas armadas latinoamericanas, desde diciembre de 2007, el gobierno brasileño comenzó a asomar la idea de creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, que fue promovida en el hemisferio a lo largo del año 2008, en el marco de sucesivas visitas del presidente Lula da Silva y del Ministro de Defensa Nelson Jobim a diversas capitales, buscando el respaldo de los distintos gobiernos sudamericanos e incluyendo una aprobación tácita del gobierno de Estados Unidos para el momento, a través de la Secretaria de Estado Condoleezza Rice, en marzo de ese año (Moreira, 2008).

Desde un principio, esta iniciativa contó con el abierto apoyo de Venezuela, Bolivia, Ecuador (miembros los tres del ALBA), Surinam y Guyana; con una posición neutral por parte de Perú y Uruguay, y con una franca reticencia por parte de Colombia, básicamente asociada con una percepción del gobierno del presidente Uribe acerca del

limitado compromiso de los restantes gobiernos de la región en el combate al terrorismo. Durante la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR en Brasilia en mayo de 2008, se propuso la creación del Consejo Sudamericano de Defensa. Sin embargo, Colombia manifestó que era necesario avanzar más en su preparación a través de la creación de un grupo de reflexión que profundizara en su formulación antes de su aprobación. Después de la visita de Lula a Colombia en julio de 2008, Uribe aceptó integrarse a un CSD si se cumplían tres condiciones por parte de los restantes países participantes: a) las decisiones en el seno de este organismo se adoptarían por consenso; b) en la constitución del organismo debía haber un reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la constitución de cada país, y c) la declaración de constitución del Consejo debería expresar el rechazo a todas las organizaciones violentas y/o fuerzas irregulares armadas, sin importar su origen (Moreira, 2008:10). Superadas estas reticencias por la aceptación de estas condiciones, el proceso de creación del CSD siguió avanzando, a través de la conformación y del trabajo del grupo de reflexión y de una serie de reuniones preparatorias, hasta su materialización y aprobación durante la Cumbre Extraordinaria de UNASUR convocada en Costa de Sauípe, Bahía, el 16 de diciembre de 2008, en el marco de una Cumbre más amplia de América Latina y el Caribe convocada por Brasil.

Por otra parte, a lo largo de este proceso hubo muchas especulaciones y críticas sobre las funciones y alcances del nuevo organismo y, principalmente, sobre la ambigüedad de sus objetivos, tanto por parte de algunos funcionarios como de analistas especializados en el tema (Saint-Pierre, 2008:77)<sup>73</sup>. Sin embargo, el contexto regional era ampliamente propicio para la concreción del CSD. Como señala un análisis reciente, una serie de condiciones internacionales se conjugaron para esta concreción —en primer lugar, la importancia de la región para la seguridad y la política exterior de los Estados Unidos había disminuido y se encuentra focalizada en las amenazas percibidas y reales representadas por el terrorismo, la migración ilegal y el tráfico de drogas, tendiendo a desplazar este último tema, junto con el crimen organizado, al primero (Benítez Manaut, 2008:72); en segundo lugar, el mapa político de la región había cambiado con la llegada al poder, a través de elecciones democráticas, de gobiernos de izquierda y centro-izquierda en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, y particularmente en América del Sur,

con percepciones claramente diferenciadas de los Estados Unidos en relación a las amenazas y prioridades en términos de seguridad; en tercer lugar, se había conformado un bloque de países en torno al ALBA que, en base a consideraciones ideológicas, rechazaba explícitamente el rol de los Estados Unidos en la región, asociándolo con intenciones hegemónicas e imperialistas, y planteaba la necesidad de promover un sistema internacional multipolar; y, en cuarto lugar, junto con la creciente percepción en la región de que no sólo el narcotráfico y la producción de drogas, sino también el crimen organizado, se constituían en amenazas a la gobernabilidad democrática de la región con posibles repercusiones sub-regionales, se incrementaban las tensiones entre algunos países de la región que potencialmente podían derivar en el resurgimiento de nuevas confrontaciones bélicas (Mathieu y Rodríguez Arredondo, 2009: ix-x).

En este contexto, la iniciativa brasileña apuntaba a crear un foro de análisis y discusión de los temas de defensa específicamente sudamericanos, contribuyendo a la consolidación de una zona de paz libre de conflictos en la región, fortaleciendo una identidad latinoamericana en el campo de la defensa, y promoviendo la implementación de la transparencia, la coordinación y el desarrollo de medidas de confianza mutua entre los países sudamericanos (Moreira, 2008:11). Como señalaba otro analista en los albores de su creación, el CSD “no se propone crear una alianza militar, ni ser un órgano operacional de carácter militar para la resolución de conflictos”, sino más bien una tentativa de integración del pensamiento de defensa sub-regional para discutir las necesidades de defensa común, en base a los principios generales de consolidación de la democracia y de la paz, de la no-intervención en los asuntos internos y el respeto a la soberanía nacional (Saint-Pierre, 2008:78).

Finalmente, el Consejo fue aprobado en función de la creación de una “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”<sup>74</sup>. Varios elementos resaltan en el documento de constitución del CSD. En primer lugar, la referencia inicial a que el mismo se regirá por los principios de la Carta de Naciones Unidas y la Carta de la Organización de Estados Americanos, junto con los mandatos y decisiones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado de UNASUR. Esta referencia se reitera en relación a la plena vigencia

de los principios y de las normas de la ONU y la OEA en términos de derecho internacional<sup>75</sup>. En segundo lugar, ratifica tanto los principios de soberanía nacional y de no-intervención en los asuntos internos tradicionalmente asumidos por los organismos regionales, incluyendo la OEA<sup>76</sup>, como la plena vigencia de las instituciones democráticas, el respecto irrestricto a los derechos humanos y a la no-discriminación en el ámbito de defensa, con el propósito de garantizar la plena vigencia del estado de derecho<sup>77</sup>. En tercer lugar, y en relación con el punto anterior, reconoce la subordinación constitucional de las instituciones de defensa a las autoridades civiles legalmente constituidas<sup>78</sup>, y promueve la participación ciudadana en los temas de defensa como un bien público<sup>79</sup>. Asimismo, entre otros principios, asume un elemento presente en el debate sobre seguridad multidimensional en el marco del sistema interamericano, en tanto asume y reconoce la validez y prioridad de las normativas nacionales<sup>80</sup>. Por otra parte, entre sus objetivos generales plantea la consolidación de América del Sur como una zona de paz, la construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa, y la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa<sup>81</sup>, y entre sus objetivos específicos, avanzar en el análisis y la discusión de elementos comunes de una visión conjunta en esta materia, promover el intercambio y la cooperación en el ámbito de la industria de defensa y de la formación y capacitación, compartir experiencias en acciones humanitarias y en operaciones de paz de las Naciones Unidas (con evidente referencia a la experiencia de la MINUSTAH en Haití), y promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de defensa, entre otros<sup>82</sup>. Finalmente, en cuanto a su estructura, esta integrado por los Ministros y Ministras de Defensa de los países miembros de UNASUR, contemplando eventualmente que las delegaciones respectivas incluyan representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, y asumiendo una instancia ejecutiva del Consejo, constituida por los Vice-Ministros y Vice-Ministras de Defensa<sup>83</sup>, y que las decisiones serán tomadas por consenso, conforme al artículo 12 del Tratado Constitutivo de UNASUR<sup>84</sup>.

En este marco, es indudable que el CSD se constituye, en principio, “como un novedoso espacio político e institucional para el diálogo político y la cooperación regional en seguridad”, que se orienta por los principios tradicionales del derecho internacional y del estado de derecho (Costa

Vaz y Jácome, 2008:5), con especial énfasis en algunos principios históricamente importantes para la región, como la no-intervención y la soberanía nacional. Por otra parte, si bien no lo asume formalmente, implícitamente retoma las iniciativas y experiencias en el ámbito de la seguridad cooperativa promovidas por el grupo ABC (Argentina, Brasil y Chile) desde la década del ochenta, en función de promover la mayor transparencia de torno a los temas de defensa, la coordinación y la implementación de medidas de confianza mutua.

Sobre este trasfondo normativo y conceptual, sin embargo, hay que señalar algunos elementos políticos importantes. En primer lugar, pese a que los lineamientos generales del documento de constitución del CSD responden fundamentalmente a la consulta, cooperación y coordinación en el área de defensa y no, necesariamente, a una concepción particular de seguridad (más allá de resaltar los elementos cooperativos de la iniciativa), asume el planteamiento del gobierno colombiano de rechazo a la acción de las fuerzas irregulares, al señalar, en el artículo 3, m)., el rechazo a la existencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejercen o propicien la violencia cualquiera que sea su origen, punto particularmente controversial a la luz de algunos de los enfoques promovidos por la perspectiva bolivariana del presidente Chávez de que los pueblos tienen derecho a la insurrección armada en pos de “su liberación” y a la necesidad de reconocer a las FARC como fuerzas beligerantes.

En segundo lugar, la cooperación y coordinación que se logre en el CSD responde al nuevo papel que aspira a jugar Brasil en el concierto internacional, como un actor global que aglutina en torno suyo el respaldo sub-regional, que eventualmente respalde su protagonismo en el sistema internacional. Pero asimismo, frente a la falta de recursos y ante la existencia de amenazas a la seguridad comunes a la región, Brasil “apuesta por un sistema colectivo de defensa” (Gratius, 2008: 4) que adicionalmente y en el marco de la cooperación promovida en el ámbito de la producción para la defensa y de la tecnología militar le confiere un liderazgo importante como principal proveedor de la región, tomando en cuenta el mayor desarrollo numérico de sus fuerzas armadas, el mayor presupuesto militar asignado en la región y los acuerdos de cooperación extra-regionales en esta materia<sup>85</sup>.

En este marco, los obstáculos a los que se enfrenta este incipiente organismo regional son de dos órdenes.

Por un lado, en el orden conceptual no termina de definir claramente cuáles son las amenazas a las que se enfrenta, en términos de “defensa regional”, ni establece una clara jerarquización de las mismas, más allá de plantear un sistema colectivo que, evidentemente, retoma muchos elementos de la concepción de seguridad cooperativa, con algunos aditamentos de seguridad democrática, propios de la experiencia de América del Sur. Pero más allá de la cooperación en materia de defensa y a distintos niveles, donde la experiencia conjunta en las operaciones de paz de las Naciones Unidas no debe ser subestimada, la identificación de amenazas internas restringidas al narcotráfico, el crimen organizado y, eventualmente, la guerrilla, de difícil solución a nivel nacional, no deja en claro cómo algunos de estos temas que adquieren crecientemente un carácter *interméstico*, serán abordados por el CDS, más aún si tenemos en cuenta que en la Cumbre de Quito se ha creado un nuevo Consejo para la lucha contra el narcotráfico, y si prevalecen los principios de no-intervención y de soberanía nacional. Paradójicamente, como acertadamente señala un analista, “el concepto de seguridad se ha ampliado considerablemente” al punto que “la interdependencia de las cuestiones de seguridad pública, estatal y regional caracterizan las múltiples influencias de los actores sociales, nacionales e internacionales” (Grabendorff, 2008:5), pero la coordinación para enfrentar nuevas amenazas, de carácter transnacional y más complejo, parece seguir recayendo en la coordinación entre los Ministerios de Defensa en el marco del CSD Asimismo, a nivel operativo no queda claro cómo se van a instrumentalizar algunos de los objetivos propuestos en el documento.

Por otra parte, como ha sido señalado en numerosas ocasiones, el principal obstáculo para su desarrollo es la voluntad política que compromete a sus estados miembro. En este sentido, las diferentes visiones y eventuales divergencias en torno a los temas de seguridad que separan a Brasil y a Venezuela, sumadas a las aspiraciones respectivas a un liderazgo regional, se articulan con la fragmentación y dispersión de intereses nacionales entre los estados miembros que, como hemos visto en la corta vida de la CSN, la UNASUR y del CDS, por un lado generan permanentes situaciones de tensión pero, por otro, hasta ahora, han logrado

superarlas en base a la construcción de consensos, como se ha evidenciado en la intervención de UNASUR en la crisis boliviana a raíz de los acontecimientos de Pando en septiembre de 2008, y en el cuestionamiento y debate en torno al acuerdo militar entre Colombia y los Estados Unidos sobre las siete bases militares en territorio colombiano planteada en la III Cumbre de Quito con la ausencia del presidente colombiano y que dio lugar a la convocatoria de la Cumbre extraordinaria en Bariloche el 28 de agosto de 2009, donde las divergencias volvieron a superarse en base a un consenso mínimo. De hecho, y para el momento de preparación de este informe, los resultados de esta reunión han sido positivos en términos de des-escalar la crisis.

En este marco, la primera reunión del Consejo, con la participación de los Ministros de Defensa de los países miembros, se realizó en Santiago de Chile, los días 9 y 10 de marzo de 2009, reiterándose los objetivos inicialmente postulados en su documento fundacional, incluyendo la consolidación de la región como una zona de paz, la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa, y la generación de consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. Sobre la base de estos objetivos se planteó avanzar, mediante medidas específicas, en los cuatro ejes asignados: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa, y formación y capacitación<sup>86</sup>. Sin embargo, el primer desafío real para el desarrollo y consolidación del Consejo esta vinculada a la decisión tomada por los mandatarios de UNASUR en la reunión extraordinaria de Bariloche, donde además de reafirmar el fortalecimiento de Sudamérica como una zona de paz, y de llamar a abstenerse al uso de amenazas o de la fuerza contra el territorio de otros estados de UNASUR, se reiteró la necesidad de fortalecer la lucha y la cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada (en clara referencia a las exigencias del presidente Uribe<sup>87</sup>); el rechazo a la presencia de fuerzas militares extranjeras que puedan amenazar la soberanía e integridad de toda nación sudamericana (en referencia a los planteamientos de Chávez sobre la amenaza de una presencia militar estadounidense en territorio colombiano) y la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad de la región (motivo de preocupación generalizado entre los estados miembros pero, en particular, expresión de la preocupación de Brasil), se instruyó a los Ministros

de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria la primera quincena de septiembre de 2009, para diseñar medidas de confianza mutua que complementen “los instrumentos existentes en el marco de la OEA”<sup>88</sup>, y se instruyó al CSD para que analice el texto sobre “Estrategia suramericana. Libro blanco, Comando de Movilidad Aérea (AMC)” producido por la Fuerza Aérea estadounidense y que Chávez denunció como el documento inspirador del acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos en torno a las bases militares, y para que verifique la situación de las fronteras entre los países miembros<sup>89</sup>.

Para el momento de elaboración del presente informe, por otra parte, debía concretarse en Quito, la Segunda Reunión del Consejo Sudamericano de Defensa<sup>90</sup>, con un listado adicional de temas pendientes que incluye la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (este último en coordinación con el nuevo Consejo creado al respecto), la lucha contra el tráfico de personas, el tráfico de armas livianas y pequeñas, el crimen organizado transnacional, y la lucha por el desarme, la destrucción en masa de las minas terrestres y la no proliferación de armas nucleares. Este último tema en particular, cobra relevancia a raíz de la reciente visita del presidente Chávez a Rusia y los acuerdos con este país en función del desarrollo de un programa de energía nuclear<sup>91</sup>.

#### *UNASUR, MERCOSUR, ALBA y la participación de la sociedad civil: Una disgresión necesaria*

Por otra parte, para una comprensión cabal, más allá de las declaraciones formales, de las posibilidades de una participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de UNASUR y, eventualmente, de las potencialidades de una participación o incidencia sobre el CDS, en esta etapa de formación de estos organismos, es necesario revisar algunos precedentes fundamentales, no sólo en el marco de su gestación, sino también en los antecedentes que se establecen en otros organismos regionales que confluyen en la UNASUR como MERCOSUR y el ALBA.

Si bien es importante señalar que el artículo 18 de Tratado de UNASUR apunta a promover la participación ciudadana en el proceso de integración, “a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales”,

para lo cual “se generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta”<sup>92</sup>, en relación a UNASUR, el único antecedente de mecanismo incorporado de participación e incidencia de la sociedad civil existente, que permite anticipar los lineamientos de la modalidad que adoptará este mecanismo regional, hasta ahora se ha estructurado en la Comunidad Sudamericana de Naciones en torno a la realización de la Cumbre Social. Tanto en la II Cumbre de la CSN en Brasilia como, especialmente, en la III Cumbre en Cochabamba, en diciembre del 2006, se han desarrollado Cumbres Sociales paralelas previas a la Cumbre intergubernamental, que han establecido mecanismos de diálogo con los gobiernos y, en particular, con algunos presidentes y ministros de relaciones exteriores a través de espacios de diálogo e intercambio, para transmitir los resultados y recomendaciones de foros, talleres y grupos de trabajo de la sociedad civil<sup>93</sup> a la Cumbre intergubernamental. Adicionalmente a las mesas de diálogo e intercambio con representantes gubernamentales, en Cochabamba, se desarrolló una reunión específica entre los vicecancilleres y representantes de los gobiernos y 12 representantes de la sociedad civil, donde se presentaron las posiciones de los movimientos sociales para una integración justa y democrática<sup>94</sup>.

Una muestra significativa de la incidencia efectiva de este proceso es que la iniciativa para rebautizar la CSN como UNASUR surgió de la Cumbre Social de Cochabamba y fue retomada por el presidente Chávez en la Cumbre Energética de Porlamar para lograr su aprobación. Sin embargo, más allá del nombre, la Cumbre Social de Cochabamba evidenció una sólida preparación y una capacidad propositiva que se reflejó en el desarrollo del diálogo entre la sociedad civil y algunos de los mandatarios y ministros de relaciones exteriores<sup>95</sup> presentes en la Cumbre gubernamental y en la transmisión de los resultados y conclusiones del trabajo de las organizaciones sociales, al punto de que algunos analistas (Gudynas 2006)<sup>96</sup> no dudan en señalar que la organización, el programa, los resultados y las actividades de la Cumbre Social fueron más efectivas y propositivas que las de la Cumbre intergubernamental. En todo caso, a partir de la Cumbre de Brasilia, las Cumbres sociales se han incorporado a la estructura de la CSN y, ahora, posiblemente de UNASUR, como

un mecanismo de interlocución y diálogo institucionalizado de la sociedad civil con los gobiernos. No obstante, no se han desarrollado diálogos en el marco de las Cumbres sociales por parte de los gobiernos, ni en la III Cumbre de Quito ni en la Cumbre extraordinaria de Bariloche.

Sin embargo, en el marco de UNASUR, probablemente los mecanismos más avanzados de consulta, aunque no de participación y empoderamiento de la sociedad civil<sup>97</sup>, se han desarrollado recientemente en el MERCOSUR, en el contexto de la vigencia predominante de regímenes democráticos en la región, tanto en lo que se refiere a la presencia y eventual incidencia de las redes y organizaciones sociales y ciudadanas como al desarrollo de mecanismos parlamentarios de carácter regional. En este sentido, además de los mecanismos previamente establecidos, como el Foro Económico y Social, existen la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, el subgrupo de Trabajo No. 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y la Reunión Especializada de Cooperativas de MERCOSUR (RECM) en el marco del Grupo Mercado Común; y el Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) y la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR y estados asociados (RADDHH) en el Consejo del Mercado Común<sup>98</sup>. Junto a estos mecanismos, la introducción de una agenda social en el MERCOSUR por los gobiernos progresistas de sus estados miembros, creó las condiciones, en el marco del Programa de Trabajo 2004-2006 promovido por Brasil, para que el Consejo del Mercado Común decidiera “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración”<sup>99</sup>. En este marco, en la XXX Cumbre de Jefes de Estado de MERCOSUR de julio de 2006 realizado en Córdoba, se desarrolla el espacio SOMOS MERCOSUR, como resultado de una serie de reuniones previas de un conjunto de actores sociales involucrados en estos grupos y comisiones y en otras organizaciones. SOMOS MERCOSUR es una iniciativa pública, lanzada durante la Presidencia *pro tempore* de Uruguay del bloque en 2005, con el apoyo de FESUR, que tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisivos<sup>100</sup>.

Esta participación esta coordinada por puntos focales de las Cancillerías de cada país<sup>101</sup> miembro de MERCOSUR y, en este sentido, “sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil” (Alemany y Leandro 2007:147). No obstante, esta iniciativa dio lugar a la realización de la Ira. Cumbre Social de MERCOSUR en Brasilia los días 13 y 14 de diciembre del 2006, por iniciativa de Brasil a cargo de la Presidencia *pro tempore* de MERCOSUR, con el propósito de ampliar la participación social y promover el MERCOSUR político, productivo y cultural<sup>102</sup>, en el marco de la XXXI Cumbre de Jefes de Estado. Por medio de una metodología participativa similar a la de la Cumbre Social de la CSN, diversos actores a través de diferentes grupos de trabajo, desarrollaron una serie de recomendaciones en un informe presentado a la Cumbre intergubernamental.

Junto con SOMOS MERCOSUR y el establecimiento formal de la Cumbre Social como un componente fundamental de la interlocución entre sociedad civil y gobiernos en los temas de la agenda regional, MERCOSUR incluye el Foro de Municipios de MERCOSUR y el recientemente establecido Parlamento de MERCOSUR<sup>103</sup> que inició sus actividades en Montevideo en mayo de este año, con 81 legisladores designados por los respectivos gobiernos. El Parlamento, en su primera sesión, declaró “de interés regional” la realización de las Cumbres Sociales y de los encuentros de MERCOSUR Productivo y Social<sup>104</sup>, expresando la creciente preocupación de los actores políticos por una articulación consistente con los actores sociales.

Paradójicamente, en el marco de estos mecanismos los temas de seguridad y de construcción de la paz no han emergido como temas relevantes de la agenda de la sociedad civil, ni siquiera en relación a las crisis de Bolivia y de Venezuela con Colombia, y son contadas las organizaciones y redes de la sociedad civil que abordan estos temas a nivel regional<sup>105</sup>.

Esta estructura compleja de participación de la sociedad civil en MERCOSUR no tiene correlatos en otros esquemas regionales<sup>106</sup>, pero es evidente la tendencia a que las Cumbres Sociales constituyan el espacio privilegiado de interlocución con los gobiernos y la estructura del organismo regional, tanto en el MERCOSUR

como en la UNASUR, en conjunción con los Parlamentos regionales, como en el caso del Sistema de Integración Centroamericano. Está por verse, sin embargo, el grado de efectiva incidencia, monitoreo y participación en las decisiones de la agenda regional y en la formulación de las políticas públicas consecuentes que estos mecanismos puedan tener, incluyendo los Parlamentos regionales cuyas decisiones, en general, no son vinculantes a menos que se desarrolle una estructura jurídica supranacional como en la CAN, de hecho, poco efectiva.

Sin embargo, las críticas sobre esta estructura de participación social de MERCOSUR y sobre la CSN en general desde perspectivas más radicales, también abundan. Algunos cuestionan que respondan a intereses nacionales específicos, señalando, por ejemplo que si bien el ALCA ha sido frenado, esto no obedece solamente a la acción de los movimientos sociales sino a que “a fin de cuentas también es resultado del hecho de que la Argentina y Brasil no han podido obtener concesiones suficientes para su agroindustria exportadora” (Fritz 2007:7). Posiciones más extremas plantean que es necesario rechazar el origen neoliberal de la CSN, en especial, enfrentar la convergencia CAN/MERCOSUR, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por favorecer la división social y privilegiar los intereses del capital transnacional (Valencia 2006), y cuestionan tanto los mecanismos de participación de la sociedad civil de MERCOSUR y de la CAN, como la misma Cumbre Social de Cochabamba. En esta perspectiva, tanto el MERCOSUR como la CAN son percibidos como programas de “las clases dominantes”, sin legitimidad social, aunque algunos activistas promuevan un “MERCOSUR de contenido social” (Katz, 2006: 64). Otros activistas de los movimientos sociales señalan, en el mismo sentido, que “el movimiento social debe mantener su autonomía frente a cualquier gobierno, aún frente a aquellos que son fruto de su propia lucha social” (Fritz, 2007: 7).

Sin embargo, comparativamente con estas experiencias, en términos de participación de la sociedad civil, el ALBA sólo ofrece, hasta ahora, la realización de los Encuentros de Movimientos Sociales por el ALBA en Venezuela y la incorporación formal de un Consejo de Movimientos Sociales (junto con otros de reciente creación y de carácter predominantemente social) a su estructura, y no existe ninguna mención de un

rol para los organismos parlamentarios ni a nivel nacional ni en el marco de una estructura regional. Más bien, a pesar de la apertura a las propuestas desde los movimientos sociales, las decisiones relevantes siguen en manos de los gobiernos y, especialmente, de los mandatarios respectivos. Como señala un informe “el tratado ALBA-TCP surgió sin participación de la sociedad civil (...) proyectos energéticos como el Gasoducto del Sur son llevados adelante sin participación pública. Si se recogen propuestas de los movimientos sociales, como es el caso de la creación de una red regional de empresas recuperadas, es porque no conllevan potencial conflictivo. ALBA, por lo tanto, aún atiende demasiado poco a la pluralidad de la sociedad civil” (Fritz 2007:24). En particular en relación con el Gasoducto del Sur, numerosas organizaciones de ecologistas han denunciado los daños al área amazónica y han exigido la suspensión de este proyecto a los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela. De hecho, el ALBA ha asumido algunas propuestas importantes de movimientos como la Alianza Social Continental, pero ha tenido poca contemplación con los planteamientos críticos de algunos movimientos sociales o la participación de sus ciudadanos en los acuerdos inter-estatales firmados. Como apunta el mismo informe, “especialmente en los proyectos energéticos —centrales para el ALBA— hay una serie de voces críticas que no se deberían omitir” (Fritz 2007:13). En esencia, en este marco, con frecuencia las propuestas sociales asociadas al ALBA son impulsadas o hechas públicas por el Presidente Chávez en diferentes ámbitos y foros, sean éstos gubernamentales, intergubernamentales o sociales, en ocasiones con mayor o menor usufructo de los planteamientos de algunos movimientos sociales de la región.

En suma, en tanto proyecto en construcción, si bien el ALBA aparece como un esquema receptivo a algunos de los planteamientos de los movimientos sociales regionales, sobre todo en lo relacionado con la posibilidad de avanzar “otra integración” o una integración alternativa, sobre principios y bases diferentes a la lógica comercialista y neoliberal de esquemas previos<sup>107</sup>, en la práctica no deja de ser, por lo menos hasta la fecha, básicamente una iniciativa inter-estatal y, más precisamente, inter-presidencial, donde persiste las mismas limitaciones y un similar “déficit democrático” señalado para otros procesos de integración. Paradójicamente, y pese a las limitaciones de su estructura institucional, los esquemas que

soportan a la CSN y, eventualmente, a UNASUR, parecen presentar mecanismos de participación social más claramente institucionalizados, señalamiento que no implica que se genere una efectiva superación del “déficit democrático” en la toma de decisiones, en el monitoreo de los procesos de integración o en el empoderamiento de la sociedad civil. Sin embargo, con todos sus defectos y limitaciones, hasta el momento, estos mecanismos institucionalizados, tanto en lo referente a la sociedad civil como a los organismos parlamentarios que existen o que emergen, responden más consistentemente a una concepción democrática<sup>108</sup>.

## 6. La OEA y la UNASUR en la actual coyuntura regional

La cumbre de la UNASUR en Santiago realizada en septiembre de 2008 reveló la eventual pérdida de influencia en la región del tradicional rol de la OEA como organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de disputas entre los países miembros y de mediar, a través de mecanismos *ad hoc*, en las crisis regionales, particularmente en el ámbito sudamericano. Un importante precedente en este sentido, fue la iniciativa tomada por el Grupo Río en la superación del conflicto entre Colombia y Ecuador, con involucramiento de Venezuela, en marzo de 2008, raíz de la incursión de fuerzas armadas colombianas en territorio ecuatoriano en el ataque al campamento de las FARC. La convocatoria a la cumbre de Santiago fue realizada por Michelle Bachelet en su carácter de presidenta *pro t mpore* de la UNASUR, situación que abrió la posibilidad de que fuera invitado a la cumbre el Secretario General de la OEA, el chileno José Miguel Insulza. Esta invitación respondió a la dinámica política interna del país anfitrión, que próximamente deberá enfrentar una elección presidencial en la que la Concertación, a la cual pertenecen tanto Bachelet como Insulza (que aspiraba a convertirse en candidato presidencial), enfrenta una compleja situación electoral.

La presencia de Insulza también apuntaba, más allá de la política interna de Chile, a que la intervención en Bolivia se enmarcara en una acción conjunta de la OEA y la UNASUR. Sin embargo, en la Cumbre de Santiago finalmente se optó por enviar una misión exclusivamente de la

UNASUR, independientemente de que hubiese una coordinación con la misión de la OEA que ya se encontraba trabajando en Bolivia<sup>109</sup>. Esto señala con prístina claridad la muy limitada disposición de los países sudamericanos a involucrar a un organismo como la OEA, en el que EEUU juega un rol frecuentemente preponderante, en la resolución de sus conflictos<sup>110</sup>. Sin embargo, contrasta, por otra parte, con las expectativas más recientes frente al rol de la OEA en la superación de la ruptura institucional creada por el golpe de estado con Zelaya en Honduras, y frente al rol de la administración de Obama que delegó el proceso en la OEA y respaldó plenamente la aplicación de la Carta Democrática Interamericana. De hecho, las dos situaciones evidencian la frecuente ambigüedad de las posturas de los gobernantes de la región que, por un lado critican a los Estados Unidos por su excesivo intervencionismo y aspiran a excluir cualquier intervención del país del Norte en América Latina, y por otro, han reclamado una acción más contundente de los Estados Unidos en la crisis de Honduras<sup>111</sup>. En una segunda lectura, esta situación delimita también áreas geográficas de acción diferenciadas para la OEA y para la UNASUR, con agendas que identifican amenazas convencionales, internas y externas, y nuevas amenazas, de una manera diferenciada.

No obstante, la decisión sudamericana de impulsar mecanismos de prevención y resolución de crisis en el marco de la UNASUR en detrimento de la influencia de la OEA es clara<sup>112</sup>. Pero, aunque el episodio de Pando en Bolivia permite celebrar una primera intervención exitosa de UNASUR en una crisis política, también abre una serie de interrogantes sobre la efectiva capacidad de la UNASUR para darle sostenibilidad a mediano y largo plazo, particularmente a la luz de las tensiones y confrontaciones en la reciente cumbre de este organismo en Quito y de las dificultades surgidas al presentar una declaración consensuada al final de la cumbre de Bariloche. Si bien en ambas reuniones tendió a prevalecer la necesidad de mantener un consenso y de no provocar una ruptura y fragmentación del novel organismo ni un enfrentamiento con los Estados Unidos, las situaciones de tensión no han sido superadas. Paradójicamente, a raíz del acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos, tanto en Quito, por parte de la representación brasileña, como en Bariloche, por parte del presidente Correa de Ecuador, se insistió en la necesidad de una reunión aclaratoria con el presidente Barack Obama y la eventual recuperación de un nivel de

coordinación en los temas de defensa y de seguridad con las autoridades estadounidenses para anticipar situaciones como la reconstitución de la IV Flota en la región o el acuerdo entre Colombia y los Estados Unidos.

En este contexto, como parte del análisis de la coyuntura actual, es necesario resaltar que en un tema particularmente sensible para la OEA —la exclusión de Cuba, tanto en la V Cumbre de las Américas celebrada en Trinidad y Tobago como durante la Asamblea General de esta organización realizada en San Pedro Sula, Honduras, en junio de 2009, la presión de los países sudamericanos, precedida de varios acontecimientos importantes en relación a la isla, incluyendo su incorporación al Grupo Río, fue decisiva para que este tema dominara la agenda y para que, finalmente, durante la Asamblea General de la OEA se decidiera cancelar la suspensión de Cuba del organismo. Este tema, nada menor en la actual agenda hemisférica, ha constituido un elemento más en el proceso de diferenciación entre los intereses de los países de América del Sur y los de los Estados Unidos.

## **7. La OEA y la UNASUR: ¿Competencia o complementación?**

Sin embargo, es importante señalar que la OEA, aunque se trate de un espacio en el que EEUU desempeña un rol predominante, sigue constituyendo un foro político prominente para la discusión de los asuntos hemisféricos y un mecanismo establecido y decantado que, especialmente en los últimos años, ha desempeñado un protagonismo fundamental en la consolidación de la democracia en la región, la prevención de los abusos y violaciones a los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias entre Estados. La UNASUR, en cambio, es un mecanismo novel, cuya estructura y mandato están en proceso de definición y que aún requiere de la aprobación parlamentaria por una parte de los países miembros para poder asumir funciones vinculantes<sup>113</sup>, sin mencionar que acoge, además, una polarización impulsada por la competencia por el liderazgo regional entre Brasil y Venezuela. Si bien ambas organizaciones regionales responden a un marco normativo común, se hace evidente una serie de diferenciaciones de carácter conceptual y de carácter institucional.

En lo conceptual, si bien la noción imperante de seguridad multidimensional en la OEA se presta a múltiples enfoques e interpretaciones, de compleja articulación, en función de los respectivos intereses nacionales o de las dinámicas sub-regionales, constituye un marco conceptual y referencial sustantivo (aunque algo alicaído) para las discusiones en el ámbito hemisférico, con una identificación del extenso listado de las amenazas convencionales y de las amenazas emergentes a la seguridad regional, una arquitectura flexible, y una serie de instrumentos normativos que, como la Carta Democrática Interamericana, son aplicables con mayor o menor efectividad. En el caso de UNASUR, sin embargo, prevalece una ambigüedad conceptual en torno a la seguridad cooperativa que se intenta promover a través del CSD, con ejes o lineamientos asumidos a partir de una experiencia acumulada conjunta, como en el caso de las medidas de transparencia y de confianza mutua del grupo ABC y de la cooperación en las operaciones de paz, pero con menor claridad en relación a otros, como el desarrollo conjunto de tecnología y de capacitación, o su rol específico en la construcción de una arquitectura de seguridad sudamericana. El énfasis en la defensa, mas que en la seguridad, por otra parte, enfatiza la priorización de las amenazas convencionales de carácter inter-estatal y genera vacíos en torno a los temas de seguridad pública y de coordinación en relación al combate con el narcotráfico o el crimen organizado (especialmente si lo comparamos con la situación en México, Centroamérica y el Caribe), en tanto cada país establece sus propias agendas y prioridades. Finalmente, y no como un tema menor, la funcionalidad del CSD se apoya formalmente en los Ministerios de Defensa y sólo a raíz de lo acontecido entre Quito y Bariloche, ha dado lugar a una articulación entre los instrumentos militares de defensa y los instrumentos diplomáticos a cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Ambos organismos, sin embargo, con una marcada diferencia a favor de la OEA, bregan por articular mecanismos de participación de la sociedad civil con la dinámica regional. Sin embargo, quizás por la relativa juventud de UNASUR, éstos no han sido puestos en efecto y, particularmente en el marco de CSD, adolecen de una significativa ausencia, solo parcialmente completada por los mecanismos de participación de la sociedad civil vigentes en los respectivos países, especialmente en la relación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y siempre condicionados por la posibilidad de la co-optación o del clientelismo político.

Por otra parte, en el plano institucional, es evidente que la Secretaría General de la OEA cuenta con una estructura mucho más desarrollada que en el caso de UNASUR, entre otras razones porque ésta aún no ha sido establecida, por razones evidentemente políticas. Adicionalmente, la estructura de la SG de la OEA cuenta con una capacidad operacional, así sea con limitaciones, evidentemente ausente en el caso de UNASUR, donde esta capacidad operacional es provisionalmente sustituida por la labor de los respectivos Consejos. Estos a su vez, no cuentan con el apoyo de un equipo técnico regional, sino con los respectivos cuadros ministeriales de cada país. Es evidente, en este marco, que la responsabilidad de desarrollar políticas o acciones efectivas de prevención o resolución de crisis o conflictos, tanto inter-estatales como internos, recae en instancias diferentes en cada organismo —en la OEA, en la estructura del Consejo Permanente, la Secretaría General y otras instancias, y en la UNASUR, en las decisiones de las Cumbres presidenciales y, en menor medida, en la cooperación desarrollada en el marco de los respectivos Consejos, cuya capacidad operacional, sin embargo, se encuentra severamente restringida, tanto por razones políticas, como por factores presupuestarios y de recursos humanos. En esencia, quizás la observación crucial en este sentido se encuentra en la diferencia entre una estructura consolidada institucionalmente y con un grupo de funcionarios internacionales actuando en apoyo a una Secretaría General con cierta capacidad política, y una estructura naciente que sigue dependiendo fundamentalmente de las estructuras nacionales de los países miembros, cuyas acciones y decisiones deben ser consensuadas previamente no en un organismo permanente, representativo de los intereses de los países miembros y con una Secretaría encargada de ejecutarlas, sino en la reunión periódica de los Jefes de Estado, eventualmente convocados ante cada crisis que se presente. En este marco, es evidente que prima una visión estado-céntrica difícilmente superable a corto plazo con la creación de una interlocución fluida y eficiente con las redes y organizaciones de la ciudadanía organizada.

Finalmente, es necesario insistir que, sin embargo, ambas organizaciones responden a un marco normativo común basado en el Derecho Internacional y en la Carta de las Naciones Unidas (a las que ambas organizaciones remiten en sus respectivos documentos de constitución) y que, potencialmente, las habilita a actuar en forma

complementaria. Pese a este marco normativo común y a las respectivas apelaciones al estado de derecho y a la democracia es evidente, sin embargo, que ambas organizaciones se diferencian en el alcance geográfico, la experiencia y antigüedad, las características institucionales, las prioridades en términos de concepciones de seguridad y en su dinámica política interna, fuertemente signada en lo político, por un lado, por las relaciones de los países de la región con los Estados Unidos y, por otro, por los liderazgos emergentes de Brasil y de Venezuela y su eventual competencia. Como es obvio, en este contexto, más allá de las voluntades políticas, la dinámica política hemisférica seguirá condicionando la evolución y eficacia de ambas organizaciones e incidirá tanto sobre sus posibilidades de complementación como sobre las transformaciones que pueden desarrollar en sus estructuras institucionales y en su efectiva capacidad de garantizar un entorno más seguro, estable y pacífico para los ciudadanos de sus respectivos países y de la región en su conjunto.

## Notas

1. Mares (2008) cuestiona este planteamiento y argumenta que, a pesar de la ausencia de guerras, la “mitológica” percepción de una región pacífica es equivocada, ya que una serie de disputas territoriales persiste entre los países latinoamericanos, y los incidentes militares, los problemas ambientales y los flujos transfronterizos de población y de bienes ilegales pueden provocar nuevas guerras.
2. En América Latina existe la tendencia a evitar el uso del concepto “Estado fallido”, principalmente por la interpretación del mismo que se hace en los Estados Unidos como una amenaza a sus intereses nacionales en el sistema internacional (Tokatlian 2007), y se prefiere abordar el tema de los estados frágiles en términos de la “crisis institucional del Estado”. Ver debate al respecto en Serbin 2008b (42-25), Tedesco 2007 y Aguirre, 2005.
3. En este contexto, Doom y Vlasenroot (1997) plantean una tipología que intenta dar cuenta de los conflictos existentes y de las violencias que generan o que potencialmente se pueden generar en la región en: los **conflictos de legitimidad**, vinculados a las fragilidades de los sistemas democráticos (tanto en relación a una participación política restringida como a una distribución desigual de las condiciones de bienestar y a las secuelas de un legado de autoritarismo social asociado con los regímenes militares); los **conflictos de desarrollo**, asociados a la distribución desigual de recursos que están en la raíz del **conflicto estructural** que caracteriza a la región, como consecuencia de un sistema social que ofrece oportunidades desiguales a sus miembros, con un acceso diferencial a los beneficios del desarrollo y a la capacidad de decisión en torno a la asignación de diversos recursos y que afecta también a las relaciones entre las regiones de un Estado y, especialmente, entre sus áreas rurales y urbanas, y, frecuentemente, genera impactos medioambientales que originan disputas y tensiones; los **conflictos de identidad** que afectan a grupos excluidos por sus diferencias étnicas, culturales o lingüísticas, como en el caso de numerosos grupos indígenas y afro-descendientes, y que buscan la protección de una identidad propia, frecuentemente asociada a territorios

ancestrales y a patrimonios culturales distintivos (paradójicamente, las reivindicaciones identitarias no se desvinculan, en el contexto latinoamericano y caribeño, de los problemas de exclusión socio-económica y de legitimidad, en sociedades donde la diversidad étnica no ha venido asociada al pluralismo político, a la inclusión social y a la representatividad política plena); y los **conflictos de transición**, referidos a las luchas entre fuerzas rivales, con intereses divergentes, por el poder en momentos de transición o de cambio político. Si bien predomina, desde la década del 80 y con la firma de los acuerdos de paz en Centroamérica y la reinstauración de la democracia en muchos países de la región, la tendencia decreciente a la emergencia, como ya señalamos, de una violencia político-militar para resolver esos conflictos, se encuentran vigentes y persisten situaciones de derechos humanos sin resolver, en el marco de transiciones políticas hacia la consolidación de los sistemas democráticos. En la opinión de algunos analistas, aún falta en América Latina y el Caribe, llegar a una “segunda transición democrática” que permita una efectiva consolidación institucional de los sistemas democráticos (del Álamo 2004:8). En todo caso, la tipología es útil para desagregar potenciales focos de conflicto que puedan generar la eclosión de violencias de diferente naturaleza o devenir en conflictos armados, aunque no de cuenta cabal de los efectos de procesos transnacionales en la aparición de nuevas amenazas y potenciales conflictos. Por otra parte, frecuentemente es difícil, en el caso latinoamericano, establecer claras distinciones analíticas entre los cuatro tipos de conflictos planteados por Doom y Vlasenroot, en tanto su derivación en violencia o confrontación armada obedece, generalmente, a una combinación de factores y a una multi-causalidad, en donde convergen diferentes aspectos de la realidad social y política. Adicionalmente, esta tipología no da cuenta de una prioridad en términos de seguridad establecida en la agenda de los Estados Unidos a partir de septiembre de 2001 – las amenazas vinculadas al terrorismo, y la prevención y lucha contra éstas.

4. La exclusión social, la pobreza, la discriminación y la informalidad constituyen un terreno fértil para las actividades ilícitas, particularmente en el ámbito urbano, en el marco del surgimiento de actores armados no-estatales y de la debilidad

- de las instituciones, al punto que estos actores se convierten en la autoridad *de facto*, que sustituye a la policía y a la justicia, en zonas de las grandes concentraciones urbanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogotá, Caracas, Medellín y México D.F. (Mesa 2006:3).
5. Como señala Dress, “---“Conflict prevention” is concerned with preventing, reducing, limiting and eliminating violence. However, it must be said that when the term “conflict prevention” is used”, often what is really meant is “violence prevention” (Dress 2005: 14).
  6. De hecho, la *International Peace Academy* ha argumentado que, en muchos casos, los estados prefieren referir sus disputas a los organismos regionales mas que a las Naciones Unidas (International Peace Academy (2002) *Creating Conditions for Peace: What Role for the UN and Regional Actors*, New York: IPA).
  7. Como afirma el actual Secretario General Adjunto de la OEA Albert Ramdin “...*I do not like the term “conflict prevention”, I prefer to speak about “peacebuilding”, not only because it seems to reflect a more positive and constructive approach, but because it also refers to a more continuous process and set of activities”*, Comentarios del Embajador A. Ramdin, CARI, Buenos Aires, 3 de Abril 2008.
  8. El concepto de seguridad ciudadana (Serbin, Salomón, Sojo, 2001; Gomáriz, García, 2002) se centra en la seguridad interna de las democracias y se asocia frecuentemente con la gobernabilidad democrática, haciendo énfasis en los intereses ciudadanos y a las amenazas a la seguridad de éstos en el marco de un país.
  9. La matriz analítica que propone este autor para la seguridad humana incluye, por un lado, las variables ecológica (capital ambiental), económica (capital económico), social (capital social), política (capital político) y cultural (capital cultural) que se cruzan con el contexto, cultura, estructura, procesos y efectos. A pesar de la importancia de todas estas variables, Nef (2004) señala que la democracia así como el consenso, por lo tanto, la variable política, juegan un papel determinante en la seguridad humana, pues son los mecanismos fundamentales para manejar y resolver los conflictos. A su vez, el incremento de la inseguridad política por el manejo inefectivo e ilegítimo de los conflictos generará mayor inseguridad en otras esferas. De hecho, como ya señalamos, el concepto de seguridad humana refiere a un espectro amplio de amenazas en el ámbito de la seguridad económica, alimentaria, de salud, ambiental, de seguridad personal y de la comunidad, y política (PNUD, 1994).
  10. Antes de que el actual gobierno conservador de Canadá la desplazara de las prioridades de la agenda de política exterior.
  11. Igualmente, Rojas sostiene que el concepto de seguridad debe ser suficientemente amplio como para abarcar tanto las amenazas convencionales así como las no-convencionales, pero también debe tener la capacidad de promover acciones concretas que obtengan resultados efectivos, lo cual solamente se logrará a través de acciones coordinadas y focalizadas. En función de una visión integral y holística de la seguridad humana, orientada a impulsar un multilateralismo cooperativo, Rojas Aravena plantea la integración entre los tres niveles de seguridad—internacional, humana y estatal, de la siguiente manera: “Cada dimensión posee su propia lógica. En la seguridad internacional son los aspectos globales, la mundialización y el peso que tienen los actores estatales, los organismos internacionales y actores no estatales. En este nivel se producen las definiciones macro, y se promueven regímenes internacionales y/o regionales. La estabilidad constituye un bien público a ser promovido. La seguridad estatal corresponde a la seguridad clásica, a los aspectos vinculados principalmente con la soberanía y los temas de fronteras. El peso de las fuerzas militares y su balance, así como los conceptos asociados a la disuasión y la defensa se ubican en este nivel. La seguridad humana aborda dimensiones más locales aunque responden a grandes masas humanas. También ubica temáticas globales que afectan a la humanidad, como cuestiones ambientales o pandemias. En ambos casos corresponden a temas no abordados tradicionalmente en los otros dos niveles en los que es posible analizar la seguridad. En la construcción de una visión holística es necesario destacar que cada nivel debe producir respuestas específicas en al menos tres áreas: el uso de la fuerza, la prevención de conflictos y la cooperación internacional” (Rojas Aravena,

- 2002: 18). De hecho, en la definición de seguridad humana pueden identificarse los ámbitos, actores, dimensiones, vulnerabilidades y amenazas de la seguridad (Rojas, 2003). En este caso, puede sumarse un elemento adicional que sería el tipo de acciones o políticas implementadas. Según este planteamiento, los ámbitos fundamentales son la seguridad internacional (ONU), la seguridad nacional (Estado) y la seguridad humana (individuo), a lo cual puede añadirse un cuarto eje que sería la seguridad regional, que permitiría la articulación o intermediación entre los ejes nacional e internacional.
12. Los antecedentes de la aceptación del concepto se remontan a la Segunda Cumbre de las Américas realizada en Santiago de Chile en 1998, donde, en el marco del llamado Plan de Acción de Santiago aprobado por los países participantes, se encomendó a la OEA, a través de su Comisión de Seguridad Hemisférica, analizar el significado, el alcance y la proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio. En 2001, durante la Tercera Cumbre de las Américas, los países del hemisferio adoptaron el Plan de Acción de Québec, que incluyó entre sus mandatos la convocatoria de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica en México (Derbez, 2006:11).
  13. Ver *Declaration on the Security in the Americas*, Organization of American States, Special Conference on Security, México, 2003.
  14. *Declaration on the Security in the Americas*, Organization of American States, Special Conference on Security, México, 2003.
  15. Saint Pierre, por otra parte, señala, desde una perspectiva latinoamericana, como “nuevas amenazas” la pobreza y la migración; el combate contra el narcotráfico; la protección del medio ambiente; el control y la producción de armamento nuclear, pero también la “amenaza” de la militarización de la política que amenaza a las democracias latinoamericanas, y la amenaza de la guerra contra el terrorismo que, en la percepción de EE.UU. representa la mayor amenaza a su seguridad, y en la visión latinoamericana, constituye “la más grave amenaza que se cierne con malos presagios sobre los sueños de seguridad regional” (Saint Pierre, 2003: 40-48). En una colaboración el mismo volumen, Ernesto López va más allá al señalar que, salvo el crimen organizado internacional, las restantes “amenazas” no son nuevas, sino que son amenazas que persisten desde larga data (López, 2003: 79). En todo caso, las definiciones respectivas con respecto a las “nuevas amenazas” emergentes se vinculan, por un lado, con un nuevo entorno de seguridad global y hemisférica que surge luego del fin de la Guerra Fría y en el marco del desarrollo de los procesos de globalización, y por otro, con el énfasis diferencial que ponen en distintas amenazas los gobiernos de la región, tanto en términos individuales como en el marco de las prioridades de la seguridad a nivel sub-regional.
  16. Como señala este informe: “*A consideration of the basic concept of human security must focus on four of its essential characteristics:*
    - *Human security is an universal concern. It is relevant to people everywhere, in rich nations and poor. There are many threats that are common to all people – such as unemployment, drugs, crime, pollution, and human rights violations. Their intensity may differ from one part of the world to another, but all these threats to human security are real and growing.*
    - *The components of human security are interdependent. When the security of the people is endangered anywhere in the world, all nations are likely to get involved. Famine, disease, pollution, drug trafficking, terrorism, ethnic disputes and social disintegration are no longer isolated events, confined within national borders. Their consequences travel the globe.*
    - *Human security is easier to ensure through early prevention than later intervention (...).*
    - *Human security is people centered. It is concerned with how people live and breathe in a society, how freely they exercise their many choices, how much access they have to market and social opportunities —and whether they live in conflict or in peace”*
  17. En la actualidad 35 estados del hemisferio son miembros de la OEA. Mientras que en la última Asamblea General de la OEA realizada en San Pedro Sula en junio de 2009, aprobó la cancelación de la exclusión de Cuba del organismo, sujeta a que este país se ajuste a los criterios y normas de la organización, el golpe de estado

- contra el presidente Zelaya de Honduras en julio de 2009, conllevó la exclusión de este país hasta tanto se restableciera el gobierno democráticamente elegido, en base a la Carta Democrática Interamericana.
18. Cuba fue expulsada de la OEA en 1962, a raíz de las presiones de los Estados Unidos por su identificación con el comunismo. No obstante, en este contexto, en 1965, la OEA estuvo involucrada en la crisis de República Dominicana, al aprobar la creación de una fuerza inter-americana que intervino militarmente en este país.
  19. Ver al respecto artículos 84-89 y 110-111 de la Carta de la OEA.
  20. Ver <http://www.corteidh.or.cr>
  21. *Declaration on the Security in the Americas*, Section II. Par. 4, , Organization of American States, Special Conference on Security, México, 2003.
  22. Sección II, punto p, de la *Declaración* afirma “Conflict prevention and the peaceful settlement of disputes between states are essential to the stability and security of the hemisphere”, mientras que la Sección III, punto 33, establece que “We agree, in the context of our commitment to a democratic culture, to strengthen civil society participation in considering, developing, and implementing multidimensional approaches to security”. Sin embargo, la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil de crear un enlace institucional entre la OEA y la sociedad civil para abordar el tema de la prevención de conflictos, no fue incluida.
  23. Aceptación consensuada que probablemente contribuyó a la amplitud y ambigüedad del concepto, de acuerdo a algunos críticos, en tanto incluyó tanto las prioridades de seguridad de los Estados Unidos para le época, como las de los restantes países.
  24. Ver Sixth Conference of Ministers of Defense of the Americas: Declaration of Quito, November 21, 2004, US Dpt. Of State, <http://www.state.gov/p/wha/rls/71006.htm>
  25. Las reuniones de los Ministros de Defensa se remontan a las Cumbres de las Américas, iniciadas durante la Primera Cumbre realizada en Miami en 1994. Varias redes y organizaciones de la sociedad civil regularmente participan en estas reuniones como observadores, entre ellas el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
  26. Carta de la OEA 1948, Arts. 2, 3 , ord 9.
  27. AG/RES. 1080 (XXI-0/91).
  28. Como ocurrió con el papel desempeñado por MERCOSUR en la crisis paraguaya o, más recientemente, con la misión enviada por UNASUR a Bolivia.
  29. Ver *Carta Democrática Interamericana*, [http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.htm)
  30. OAS: *Strategic Plan 2005*, internal document.
  31. CP/RES. 859 (1397/04)
  32. RC.25/RES.1/08 rev. 1
  33. OEA/Ser.F/II.25 RC.25/doc. 15/08, June 3 2008.
  34. Inicialmente, en 2004 la OEA creó el Departamento de Seguridad Multidimensional que, con la reorganización más reciente del organismo, pasó a conformar la Secretaría de Seguridad Multidimensional. Esta Secretaría coordina y supervisa “las amenazas a la sociedad civil”, las actividades del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD). Ver Anexo 1.
  35. La OEA es una organización principalmente financiada por sus estados miembros. Las contribuciones de éstos están basadas en el sistema de cuotas acordes con la “capacidad de pagar”, similar al de las naciones Unidas y determinado por el Producto Bruto Nacional (PBN) de los estados miembros. Los Estados Unidos son, de lejos, el contribuyente más importante, aportando un 59,47% del presupuesto total. Canadá contribuye con el segundo aporte más importante, con un 13, 761% del total. Brasil aporta un 7,626%, México un 6,62%, Venezuela 2,292% y Argentina 2, 82%. Todos los demás estados miembros contribuyen con menos del 1% del presupuesto total. Adicionalmente a las cuotas establecidas, los estados miembros pueden contribuir voluntariamente a proyectos específicos a través de contribuciones especiales, principalmente provistas por los países mas

- ricos. Consecuentemente, la agenda de la OEA con frecuencia está fuertemente influida por los estados de América del Norte y los estados con las economías más grandes de América del Sur. Asimismo, la condición de observador permanente en la OEA ha sido otorgada a 59 estados y a la Unión Europea. De estos estados aproximadamente 20 contribuyen regularmente a los programas de la organización y ocho lo hacen esporádicamente. Las áreas más beneficiadas en este sentido han sido la Secretaría de Asuntos Políticos (61%), la Secretaría de Seguridad Multidimensional (23%), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (10%), lo que demuestra el particular interés de los donantes en la estabilidad política, el estado de derecho y la seguridad regional. Sin embargo, el presupuesto programático global ha decrecido levemente a lo largo de la última década, mientras que el número de mandatos se ha incrementado. Consecuentemente, existe un creciente carencia de recursos financieros, tomando en cuenta que la mayoría de los estados miembros están atrasados en el pago de sus cuotas, lo que afecta seriamente la implementación de los programas. Ver Graham 2004 y 2005.
36. Ver CP/RES. 759 (1217/99), 15 December 1999, "Guidelines for the Participation of Civil Society Organizations in OAS Activities", y CP/RES. 840 (1361/03), 26 March 2003, "Strategies for increasing and strenghtening participation by civil society organizations in OAS activities". Ver también *Manual for Civil Society Participation in the Organization of Americas States and in the Summits of the Americas Process*, Washington D.C.: Summits of the Americas Secretariat, 2006.
  37. La mayoría de los temas abordados por la organizaciones de la sociedad civil en la OEA están vinculados a derechos humanos y civiles, justicia y estado de derecho. En años más recientes, los temas de gobernabilidad democrática, transparencia gubernamental y corrupción también se han convertido en temas relevantes en la agenda de las OSC. Asimismo, las presentaciones más recientes de las redes y OSC ante la OEA se han orientado hacia los temas de desarrollo sustentable y equitativo, problemas de medio ambiente y comercio justo, especialmente en el marco de las reuniones de la CIDI. Ver informes de seguimiento de las recomendaciones de la sociedad civil ante las Cumbres, de próxima aparición en el marco de un proyecto de seguimiento coordinado por CRIES, FOCAL de Canadá y PARTICIPA de Chile.
  38. *Manual for Civil Society Participation in the Organization of Americas States and in the Summits of the Americas Process*, Washington, DC: Summits of the Americas Secretariat, p. 6.
  39. [http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry\\_ENG.htm](http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry_ENG.htm)
  40. Con una sola excepción la mayoría de ellas están localizadas en los Estados Unidos, ver . [http://www.civil-society.oas.org/Pages/LINKS\\_CSO\\_ENG.htm](http://www.civil-society.oas.org/Pages/LINKS_CSO_ENG.htm)
  41. CRIES es una red latinoamericana y caribeña de ONGs, centros de investigación y asociaciones profesionales fundada en 1982. Su mandato se orienta a promover la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y sub-regional a través de incrementar la capacidad de incidencia e influencia en la formulación e implementación de políticas públicas regionales y de fortalecer y profundizar la gobernabilidad democrática, impulsando el desarrollo sustentable y equitativo y construyendo la paz regional. Ver [www.cries.org](http://www.cries.org)
  42. En marcado contraste con otras Cumbres y reuniones de la OEA, el gobierno anfitrión tomó decisiones sobre los tres tópicos centrales de la agenda de diálogo sin tomar en consideración las consultas previas con las redes y organizaciones de la sociedad civil. Ver al respecto entrevista de Janie Hulse en Global Envision, <http://www.globalenvision.org>
  43. En mayo de 2009 se ha elaborado por el Departamento de Relaciones Externas de la OEA un borrador sobre "Estrategia de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA", donde, entre otros elementos se enfatiza su carácter consultivo, la necesidad de proveer de información a las organizaciones de la sociedad civil, se establecen reglas para su registro e inscripción para participar en las diversas actividades de la OEA, y si privilegia la relación con redes regionales o sub-regionales en función de su experiencia en determinados temas de la agenda de la OEA.

44. Ver *2002-2006 Civil Society Recommendations. Compilation of civil society recommendations presented to the Organization of American States and the Summit of the Americas Process on issues pertaining to the Inter-American Agenda*, Washington, D.C.: Summits of the Americas Secretariat, 2006, especialmente páginas 26, 34, 43-44, 50, 59-60, 66, 72, and 78, vinculadas a las recomendaciones sobre seguridad hemisférica y sobre participación de la sociedad civil, <http://www.civil-society.oas.org>
45. Ver CP/CISC-325-07, 21 May 2007, "Civil society recommendations from the roundtable with civil society on the hemispheric agenda", held in Washington on May 10-11, 2007, y *Civil Society Hemispheric Forum "Securing our Citizens' Future by Promoting Human Prosperity, Energy Security and Environmental Sustainability"*, Washington D.C.; Summits of the Americas Secretariat, May 2008, p. 8, <http://www.civil-society.oas.org>
46. Es de señalar que en el marco de esta Asamblea General el tema central fue significativamente opacado por la discusión sobre la cancelación de la suspensión de Cuba del organismo.
47. CP/CSH-943/08 cor. 1, 22 February 2008, "Report on Measures and Actions related to the Implementation of the declaration on Security in the Americas", OAS Secretariat for Political Affairs, y CP/CSH-946/08 corr.2, 22 february 2008, "Report on Measures and Actions related to the Implementation of the declaration on Security in the Americas", presentado por la Secretaría para la Seguridad Multidimensional, <http://www.oas.org/csh/english/>
48. Ver CP/CSH-952/08, 11 February 2008, "Report on Measures and Actions related to the Implementation of the declaration on Security in the Americas", presented by the Summits of the Americas Secretariat, <http://www.oas.org/csh/english/>
49. Un caso de colaboración a mencionar entre diversos actores es la experiencia del programa OEA/PROPAZ hasta 2003, un esfuerzo conjunto entre el gobierno de Guatemala, un grupo de donantes internacionales, varias organizaciones de la sociedad civil, y la OEA con el objetivo de promover la transformación del conflicto en Guatemala a través del uso del diálogo como un mecanismo para abordar las causas profundas del conflicto en este país.
50. Sin embargo, como señala una analista estadounidense, "*The OAS's strength is in promoting consensus among State members, but is not nearly so effective at developing actionable agendas. Its forte is consensus declarations that express the community spirit of the subject at hand*" (Daly Hayes 2007: 5 and 7).
51. Como lo demuestra el actual debate sobre la "Responsabilidad de Proteger", una declaración de la ONU que ha sido suscrita y apoyada por algunos países latinoamericanos y caribeños.
52. O están principalmente concentradas en los recursos disponibles en Washington y, en menor medida, en los Estados Unidos.
53. Como apunta Chetan Kumar, la alerta temprana nunca fue un problema para la región. La dificultad ha sido la implementación de respuestas preventivas, ver CRIES "La prevención de conflictos en las Américas: roles y alianzas de la ONU, la OEA y la sociedad civil". *Informe del panel interactivo de discusión que se desarrolló durante la conferencia global en las Naciones Unidas "From Reaction to Prevention: Civil Society Forging Partnerships to Prevent Violent Conflict and Build Peace"*, 19 to 21 July 2005, see <http://www.global.net/iepala/global/fichas>
54. Como puntualiza Mark Schneider "La OEA simplemente necesita construir una mejor capacidad de respuesta frente a las crisis (...) Mientras que una capacidad de respuesta militar de mantenimiento de la paz por parte de la OEA es poco probable en el futuro más próximo (...) una capacidad expandida de respuesta civil es definitivamente posible y debe ser políticamente aceptable" (Schneider 2006).
55. *Entrevista con el Embajador Albert Ramdin, Washington D.C., agosto 2008.*
56. Ver [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)
57. Constituida como Comunidad Sudamericana de Naciones, en Cuzco, Perú, el 8 de diciembre de 2004, en la ocasión de la III Reunión de Presidentes de América del Sur. Ver <http://www.comunidaandina.org/unasur/antecedentes.htm>

58. Rebautizada recientemente como Alianza Bolivariana para la Integración de los Pueblos de América.
59. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, <http://www.comunidadandina.org>
60. Ver <http://www.sela.org>
61. “La Unión de Naciones Sudamericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los Estados”, Art. 2, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)
62. Sin embargo, como señala un analista, mientras que MERCOSUR es una realidad asentada en compromisos jurídicos ya asumidos por sus países miembros en torno a un pilar fundamental para la integración productiva conjunta, la UNASUR, amén de que aún debe superar el proceso de ratificación de algunos de sus países signatarios, no tiene previsto nada similar. Si bien MERCOSUR puede convertirse, en este sentido, en el núcleo duro del proceso de integración productiva de la UNASUR y de fortalecimiento de la gobernabilidad del espacio regional, este es aún un proceso por desarrollar, con final abierto (Peña, 2008). Desde otra perspectiva, como hemos analizado en otros trabajos, el ALBA también aspira a este rol.
63. “Renuncia el secretario de UNASUR”, <http://www.integracionsur.com/sudamerica/UnasurRenunciaSecretario.htm>
64. Ver “UNASUR constituye Consejo de Salud e impulsa “Escudo Epidemiológico”, *Agencia France Press*, 22 de abril de 2009, <http://www.sela.org>
65. La primera reunión del Consejo de Defensa Sudamericano, convocó a los Vice-Ministros de Defensa respectivos en Santiago de Chile, para elaborar un “Plan de Acción”, en torno a cuatro ejes: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la defensa, y formación y capacitación, Oficina de Relaciones Públicas, Ministerio de Defensa Nacional, república Oriental del Uruguay.
66. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), *Declaración Presidencial de Quito*, Quito, Ecuador, 10 de agosto de 2009, punto 16, [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec\\_quito.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm)
67. “Uruguay rechaza que Kirchner lidere la UNASUR”, en *Universal* (Madrid), viernes 24 de octubre de 2008, p. 6.
68. *Declaración conjunta de la Reunión Extraordinaria del Consejo de jefas y Jefes de Estado de la Unión de Naciones Sudamericanas*, San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009, <http://www.comunidaandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm>
69. No exento, por cierto, como lo hemos señalado en otros trabajos, de contradicciones internas.
70. Ver a este respecto Serbin, 2010.
71. Como señala una analista a raíz de la crisis de marzo de 2008 entre Colombia y Ecuador y la intervención del Grupo Río para su superación, sin embargo, el rol de la OEA como “tradicional foro de prevención y resolución de conflictos tuvo un impacto menor”, pese a la “sudamericanización” de este organismo con la elección del chileno José Miguel Insulza a la Secretaría General (Gratius, 2008).
72. Declaraciones del canciller peruano José Antonio García Belaúnde a AFP, en “UNASUR busca consolidarse y desplaza a OEA en búsqueda de acuerdo con Bolivia”, AFP/Diario Occidente, 27 de septiembre de 2008, <http://www.diariooccidente.com.co>
73. Ver también, *Documento de posición frente al tema Consejo Sudamericano de Defensa*, octubre de 2008, preparado por un grupo de académicos y especialistas de universidades y ONGs de Argentina.

74. Cúpula Extraordinaria da Uniao de Nações Sul-Americanas (UNASUL) —Costa de Sauípe, Bahía, 16 de dezembro de 2008, *Declaração e Decisões*.
75. Ibidem, II Principios y art. 3, e).
76. Ibidem, art. 3, a).
77. Ibidem, art. 3, b).
78. Ibidem, art.3, g).
79. Ibidem, art. 3, k).
80. Ibidem, art. 3, m).
81. Aunque estos consensos no necesariamente son vinculantes, de acuerdo a la observación de dos analistas (Costa Vaz y Jácome, 2008).
82. Ibidem, art. 4 y 5.
83. Ibidem, IV Estructura.
84. Ibidem, V Funcionamiento, art. 23.
85. Ver al respecto “El Consejo de Defensa de UNASUR analizará alianza militar de Brasil y Francia”, *Infolatam*, La Paz, 8 de septiembre de 2009.
86. *Declaración de Santiago de Chile*, marzo 2009, [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm)
87. Ver editorial “Que países de UNASUR no condenaron acuerdo con Estados Unidos, principal ganancia de Colombia en Bariloche”, agosto 28 de 2009, *ELTIEMPO.COM*, <http://www.eltiempo.com/colombia/política> Ver también “La Cumbre de UNASUR aceptó bases norteamericanas en Colombia, mientras no amenace la soberanía”, en *infobae.com*, 30 de agosto de 2009, <http://www.infobae.com/notas> Específicamente, esta nota señala que “no se resolvió el punto fundamental por el cual fue convocado el encuentro” .
88. Es interesante este giro hacia reuniones en donde confluyan los ministros de relaciones exteriores y de defensa, en una coyuntura y frente a una situación donde, para mantener la paz y la estabilidad regional, son más útiles los instrumentos diplomáticos que los militares.
89. *Declaración conjunta de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas*, San Carlos de Bariloche, 28 de agosto de 2009, <http://www.comunidaandina.org/unasur/28-809bariloche.htm>
90. Como señala un analista “La reunión del Consejo Sudamericano de Defensa en Quito, puede iniciar el gradual camino para recuperar un mínimo de serenidad y de credibilidad. Abocarse a un caso tan complejo como el acuerdo entre Bogotá y Washington es un desafío; o el CSD afirma su razón de ser o se confirma como un tigre de papel”, Juan Gabriel Tokatlian “Las bases y el ABC”, en *La Nación* (Buenos Aires), 15 de septiembre de 2009, p. 17.
91. Ver “Rusia apoyará a Chávez en su proyecto nuclear”, *La Nación* (Buenos Aires) 14 de septiembre de 2009, p.3, citando las declaraciones del presidente venezolano luego de su viaje a Rusia en el programa Aló Presidente.
92. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas*, [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)
93. Ver “Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social promovida por la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano para la Soberanía y la Integración Solidaria”, [www.integracionsur.com](http://www.integracionsur.com) , Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, y [www.comunidadsudamericana.com/cochabamba](http://www.comunidadsudamericana.com/cochabamba)
94. CSI-ORIT (2007) “Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil”, en [www.cioslorit.net](http://www.cioslorit.net)
95. CSI-ORIT (2007) “Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil”, en [www.cioslorit.net](http://www.cioslorit.net)
96. Gudynas, Eduardo (2006) “Buscando otra integración sudamericana”, en *Peripecias* No. 27, 13 de diciembre 2006, [www.peripecias.com/integración](http://www.peripecias.com/integración)
97. Como señalan Alemany y Leandro (2007) “Una visión más integral de la participación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntalmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales”, en Alemany, Cecilia y Beatriz Leandro (2007) “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR”, en *Revista Argentina de*

- Economía y Ciencias Sociales* (Buenos Aires), No. 16, vol. XI, verano 2007, pp. 135-160.
98. *Ibidem*, pp. 139-144.
99. *Ibidem*, p. 145.
100. [www.somosmercosur.org](http://www.somosmercosur.org)
101. En el caso de Argentina es de destacar la existencia de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
102. [www.somosmercosur.org](http://www.somosmercosur.org)
103. Para más detalles de su creación y evolución previa ver Vázquez, Mariana (2005).
104. [www.somosmercosur.org](http://www.somosmercosur.org). Ver también “Debuta el Parlamento del MERCOSUR”, en *La Nación* (Buenos Aires), 6 de mayo de 2007, p. 18.
105. Más allá de la iniciativa citada de la FES de Alemania en promover una red de expertos en temas de seguridad regional que ha ido privilegiando progresivamente los temas de seguridad pública, y los temas vinculados al crimen organizado transnacional y al narcotráfico, las redes más activas y visibles en este campo son RESDAL, la FLACSO y CRIES.
106. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen el Consejo Consultivo Laboral, el Consejo Consultivo Laboral, la Universidad Andina Simón Bolívar y el Convenio Andrés Bello de integración en educación, cultura, ciencia y tecnología, y el Parlamento Andino. Ver al respecto Silva, Esteban (2006) *¿Qué está ocurriendo en el Sur?* En Dello Buono, R.A. (ed.): *Op. Citada*, pp. 33-45.
107. En lo cual ha sido fuertemente influenciada por la agenda de movimientos sociales como la Alianza Social Continental (ASC).
108. Esta reflexión, sin embargo, también puede ser aplicable, en el marco de heterogeneidad de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a las diferenciaciones internas en términos de institucionalización democrática, rendición de cuentas y empoderamiento efectivo las organizaciones y movimientos sociales.
109. Insulza opinó al respecto que fue una equivocación excluir a la OEA del diálogo orientado a resolver la crisis boliviana. Ver “Insulza defends OAS role, UNASUR appoints envoy for Bolivian crisis”, en *China View*, 18 de septiembre de 2008, [http://news.xinhuanet.com/english/2008-2009/18/content\\_10073110.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-2009/18/content_10073110.htm)
110. Tradicionalmente, la OEA ha aceptado, implícita o explícitamente, las intervenciones y decisiones unilaterales de EEUU en la región, como la frustrada invasión a Bahía de Cochinos en 1961, la intervención militar a República Dominicana en 1965, la invasión estadounidense a Grenada en 1983 y a Panamá en 1989, por citar solo algunas.
111. Como afirmó el presidente Obama en la Cumbre de Guadalajara de jefes de Estado de América del Norte: “Los mismos que piden que Estados Unidos deje en paz la región ahora dicen que Washington ignora a Honduras... Eso es hipocresía”, en Camarena, Salvador (2009) “Obama critica el doble rasero chavista”, en *El País* (Madrid), 11 de agosto de 2009, p. 3.
112. Ver Serbin, Andrés (2008) “The OAS, the UN and conflict prevention”, Policy Briefings, Center for International Cooperation, New York University, November 2008.
113. El hecho de que el tratado constitutivo de la Unasur aún no haya sido aprobado por los respectivos Parlamentos de los países miembros ha suscitado numerosas críticas por parte de diferentes partidos de oposición y por algunos medios de comunicación. Ver, en el caso de Chile, el editorial de *La Tercera* (Santiago) “Participación de Chile en UNASUR”, sábado 25 de octubre de 2008, p. 3.

## Bibliografía

- Alban, Rodolfo (2006). *Civil Society and the Promotion and Protection of Democracy in the Americas*, Ottawa: FOCAL.
- Aleman, Cecilia y Beatriz Leandro (2007). “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR”, en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales* (Buenos Aires), No. 16, vol. XI, verano 2007, pp. 135-160.
- Arévalo de León, Bernardo (2002a). “De la teoría a la práctica: reflexiones sobre la seguridad democrática”, en Arévalo de León (coord.): *Seguridad*

- democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Guatemala: FLACSO.
- Arévalo de León, Bernardo (2002b). “Los debates de la seguridad”, en Arévalo de León (coord.): *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*, Guatemala: FLACSO.
- Arévalo de León, Bernardo (2002c). “Seguridad democrática en Guatemala: Reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia”, en Rojas, Francisco y Moufida Goucha (eds.): *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile.
- Benitez Manaut, Raúl (2008). “La geopolítica del hemisferio: desafíos”, en *Límites y desafío de la agenda de seguridad hemisférica*, La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad – Woodrow Wilson Center, pp. 68-72.
- Bourse, Ana (2008). “Si vis pacem, para pacem. Actores en la prevención de conflictos violentos y armados en América Latina y el Caribe”, en Serbin, Andrés (coord.). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Editorial Icaria pp. 93-164.
- Buzan, Barry et. al (1998). *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Chiller, Gaston and Laurie Freeman (2005). *Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security*, A WOLA Special Report, Washington D.C., July 2005.
- Clearly, Edward (2007). *Mobilizing for Human Rights in Latin America*, Kumarian Press: Bloomfield.
- Cole, Laurie (2003). *The Summit of the Americas Follow-Up Series. Civil Society Participation in the Inter-American System: The Case of the Organization of American States*. Ottawa: FOCAL.
- Costa Vaz, Alcides y Francine Jácome (2009). “El Consejo de defensa Sudamericano. Retos para la cooperación en seguridad y defensa en Sudamérica”, *Policy Paper FES*, No. 26, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Febrero 2009.
- CRIES (2001). *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Daly Hayes, Margaret (2003). “La nueva agenda de seguridad para las Américas: la atención a la “inseguridad”, en Paz, Guadalupe y Riordan Roett (comps.) (2003) *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, Buenos Aires: GEL, pp. 61-84.
- Daly Hayes, Margaret (2006). “Partners of Choice? Prospects for Cooperation on the Multidimensional Security Agenda”, Presentation at the *Meeting to review progress in implementing the Declaration on Security in the Americas*, March 20, Washington D.C., OEA/Ser.G , CP/CSH/INF.99/07 coor.1, 21 March 2007.
- Derbez, Luis Ernesto (2006). *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*, Cuadernos de América del Norte, México D.F.: Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAM), UNAM.
- Desch, Michael; Jorge Domínguez and Andrés Serbin (eds.) (1998). *From Pirates to Drug Lords. The Post-Cold War Caribbean Security Environment*, Albany: State University of New York Press.
- Diamint, Ruth (1999). “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ‘90”, en Diamint, Rut (editora). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella/Nuevo Hacer.
- Diamint, Rut (2000). “La OEA ¿debe desaparecer?” en *Archivos del Presente* (Buenos Aires) año 6, No. 22.
- Domínguez, Jorge (1998). “Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era de posguerra fría”, en Domínguez, Jorge (editor). *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.
- Domínguez, Jorge (2003). “Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe”, en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO Chile/ editorial siglo XXI.
- Dress, Tobi (2005). *Designing a Peacebuilding Infrastructure: Taking a Systems Approach to the Prevention of Deadly Conflict*, New York and

- Geneva: United Nations/The United Nations Non-Governmental Liaison Service (NGLS).
- Fritz, Wits (2007). *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlín: Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril de 2007.
- Gomáriz, Enrique y Ana Isabel García (2002). *Género y seguridad democrática*, papel de trabajo preparado para IDRC, septiembre de 2002.
- González Saiffe, Fernando (2006). “La regulación del uso de la fuerza y la relación OEA-ONU: dos temas clave para la seguridad hemisférica”, en Tulchin, Joseph; Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) (2006) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris, pp. 207-213.
- Goodhand, Jonathan (2006). *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Boulder: Lynne Rienner.
- Grabendorff, Wolf, editor (2003). *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/CEREC.
- Grabendorff, Wolf (2003). “Introducción” en Grabendorff, Wolf (editor) (2003) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/ CEREC.
- Grabendorff, Wolf (2008). *Hacia una carta Euro-Latinoamericana para la paz y la seguridad*, Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas interiores, Dpto. Temático Políticas Externas, noviembre 2008.
- Graham John (2004). “Miguel Ángel Rodríguez, New secretary General of the OAS: Fast out of the Gate”, in *FOCAL Point* (Ottawa), vol. 3, No. 8, September 2004.
- Graham, John (2005). “La OEA se hunde: ¿merece ser salvada?” en *Foreign Affairs en español* (México D.F.: ITAM), abril-junio 2005.
- Gratius, Susanne (2008). “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, FRIDE (Madrid), *Comentario*, April 2008.
- Gros Spiel, Hector (1998). “Universal international security and regional security” en *What kind of security?*, Paris: UNESCO.
- Grossman, Claudio (2001). “El fortalecimiento de la democracia: el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Foreign Affairs en español* (México D.F.: ITAM), Otoño-Invierno 2001.
- Gudynas, Eduardo (2006). “Buscando otra integración sudamericana”, en *Peripecias* No. 27, 13 de diciembre 2006, [www.peripecias.com/integración](http://www.peripecias.com/integración)
- Hirst, Mónica (2003). “Seguridad regional en las Américas” en Grabendorff, Wolf (editor) (2003) *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL/CEREC, pp. 25-80.
- International Peace Academy (2002). *Creating Conditions for Peace: What Role for the UN and Regional Actors*, New York: IPA
- ILACON - Instituto Latinoamericano de Análisis de Conflictos (2005). “América Latina: La sociedad sitiada”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 36-10, octubre 2007, Fundación Santillana.#
- Jácume, Francine; Paz Milet and Andrés Serbin (2005). *Conflict Prevention, Civil Society and International Organizations: The Difficult Path for Peace Building in Latin America and the Caribbean*, FOCAL Policy Paper, Ottawa, May 2005.
- Jácume, Francine (2003). *Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su revisión y reforma*, Caracas: CRIES.
- Jácume, Francine (coord.) (2004). *Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*, Caracas: CRIES.
- Jácume, Francine (2007). *Venezuela: Roundtable for Negotiations and Agreements. Case Study on the Role of Civil Society Organizations in Violent Conflict Prevention*, CRIES/GPPAC internal document, Buenos Aires.
- Jelin, Elizabeth and Eric Hershberg (eds.) (1996). *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder: Westview Press.

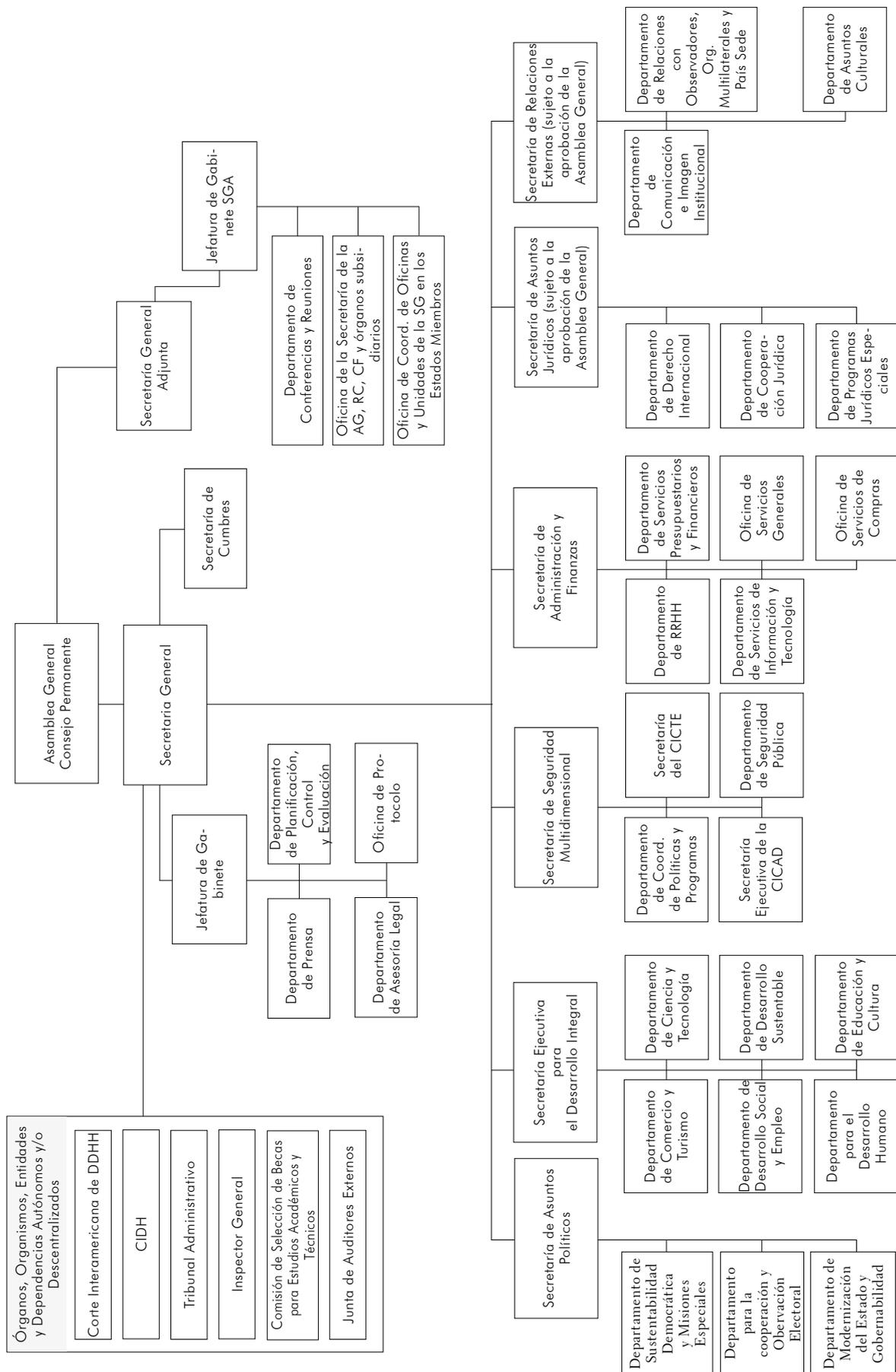
- Jiménez, Ingrid (2002). "Venezuela y la OEA durante la era de Chávez", in *Politeia* (Caracas), vol. 29, No. 29, julio 2002.
- Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires: Ediciones Luxembourg.
- Kreimer, Osvaldo (2003). "Conflict Prevention in the Americas: The Organization of American States (OAS)", en Carment, David and Albrecht Schnabel (eds.) *Conflict Prevention. Path to Peace or Grand Illusion?*, Tokyo-New York-Paris: United Nations University Press, pp. 254-277.
- Lehmann, Volker and Jochen Steinhilber (2006). "The Struggle for Peace. Rethinking Intervention and Conflict Management. The Role of Regional Organizations", *FES Briefing Papers, Dialogue on Globalization*, Berlin, March 2006,
- Levitt, Barry (2006). "A Desultory Defense of Democracy: OAS resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter", en *Latin American Politics and Society* (Miami), vol. 48, No. 3, Fall 2006.
- López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín, (comps.) (2003). "Nuevas amenazas". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- López, Ernesto (2003). "Nuevas problemáticas de seguridad y "nuevas amenazas", en López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín (comps.) (2003) "Nuevas amenazas". *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, pp. 57-85.
- Lund, Michael (1996). *Preventing Violent Conflicts*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Mares, David y Steven Bernstein (1998). "El uso de la fuerza en las relaciones interestatales de América Latina", en Domínguez, Jorge (editor) *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.
- Mares, David (2003). "Conflictos limítrofes en el Hemisferio Occidental: Análisis de su relación con la estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social", en Domínguez, Jorge (comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Universidad de Belgrano/FLACSO-Chile/ editorial siglo XXI.
- Mares, David (2008). "Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol 8., No. 3, pp. 2-11.
- Mathieu, Hans y Paula Rodríguez Arredondo (eds.) *Anuario 2009 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá: FESCOL.
- Matveeva, Anna (2006). *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemas*, Den Haag: European Center for Conflict Prevention/Secretariat of GPPAC.
- Menjívar, Oscar (2006). "Consenso hemisféricos y seguridad dura en los tiempos del 11-S", en Tulchin, Joseph; Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) (2006) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris, pp. 187-205.
- Mesa, Manuela (2006). *Violencia social y globalización en América Latina*, Madrid: Fundación Carolina.
- Milet, Paz Verónica (2004). "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 19, January-June 2004, pp. 143-179.
- Milet, Paz Verónica (2008). "La ONU y la OEA frente a la prevención de conflictos", en Serbin, Andrés (ed.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial, pp. 152-161.
- Moreira, Angela (2008). *Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional de defensa*, RESDAL, diciembre 2008.
- Nef, Jorge (2002). "Seguridad humana y vulnerabilidad mutua", en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO.
- Peña, Félix (2008). "¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado?", en <http://www.felixpena.com.ar>

- PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), *Informe de desarrollo humano*, New York: PNUD.
- Pope Atkins, G, (1989). *Latin America in the International Political System*, Boulder: Westview Press, second edition.
- Puchala, David and Morris Blachman (1998). “International Organisations and Human Security in Latin America”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Ramírez, Socorro (2004). “La prevención internacional de conflictos: tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 19, January-June 2004, pp. 95-142.
- Rodrigues; Gilberto Marcos Antonio (2008). “Comentarios a Paz Milet”, en Serbin, Andrés (ed.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial, pp. 161-164.
- Rojas Aravena, Francisco (1998a). “The Rio Group and Regional Security in Latin America”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Rojas Aravena, Francisco (1998b). “Introducción: diálogo hemisférico en pro de la seguridad en las Américas”, en Domínguez, Jorge (editor) *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, Santiago de Chile: FLACSO/Interamerican Dialogue/Woodrow Wilson Center.
- Rojas Aravena, Francisco (2000). “Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo”, en Rojas Aravena, Francisco (ed.) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas: Nueva Sociedad/FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2002). “Introducción. Seguridad humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI”, en Rojas Aravena, Francisco y Moufida Goucha (eds.) *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, Santiago de Chile. UNESCO/FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2003). “Análisis de tendencias y variables para un escenario prospectivo: aprendiendo de la experiencia del Cono Sur en la resolución de conflictos”, en Bodemer, Klaus (editor) *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, Caracas: Nueva Sociedad.
- Rosada-Granados, Héctor (2002). “¿Existen nuevas amenazas a la seguridad en Centroamérica que demanden respuestas militares?”, papel de trabajo presentado en la *Reunión Académica Preparatoria de la V Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas*, FLACSO-Chile, Santiago, 17-18 de junio de 2002.
- Saint-Pierre, Héctor Luis (2003). “Una reconceptualización de las “nuevas amenazas”: de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa”, en López, Ernesto y Marcelo Fabián Saín (comps.) (2003) “*Nuevas amenazas*”. *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, pp. 21-56.
- Saint-Pierre, Héctor Luis (2008). “Brasil: política externa y defensa sub-regional”, en *Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*, La Paz: Observatorio de Democracia y Seguridad – Woodrow Wilson Center, pp. 73-82.
- Schnabel, Albrecht (2002). “Operationalizing Conflict Prevention: Opportunities and Challenges for Regional and Subregional Organizations”, in International Peace Academy: *Sharing Best Practices on Conflict Prevention: The UN, Regional and Subregional Organizations, National and Local Actors*, IPA Policy Report, New York, pp. 7-9.
- Schneider, Mark (2006). “The Institutional Role of the OAS”, presentation delivered to the Organization of American States Forum, Santo Domingo, Dominican Republic, 3 June 2006.
- Serbin, Andrés, Leticia Salomón y Carlos Sojo (2001). *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica*, Managua: CRIES.
- Serbin, Andrés (2003a). “El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”, en Ahumada, Consuelo y Arturo Cansino (eds.) *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana/Observatorio Andino, pp. 15-54.
- Serbin, Andrés (2003b). “Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe”, en

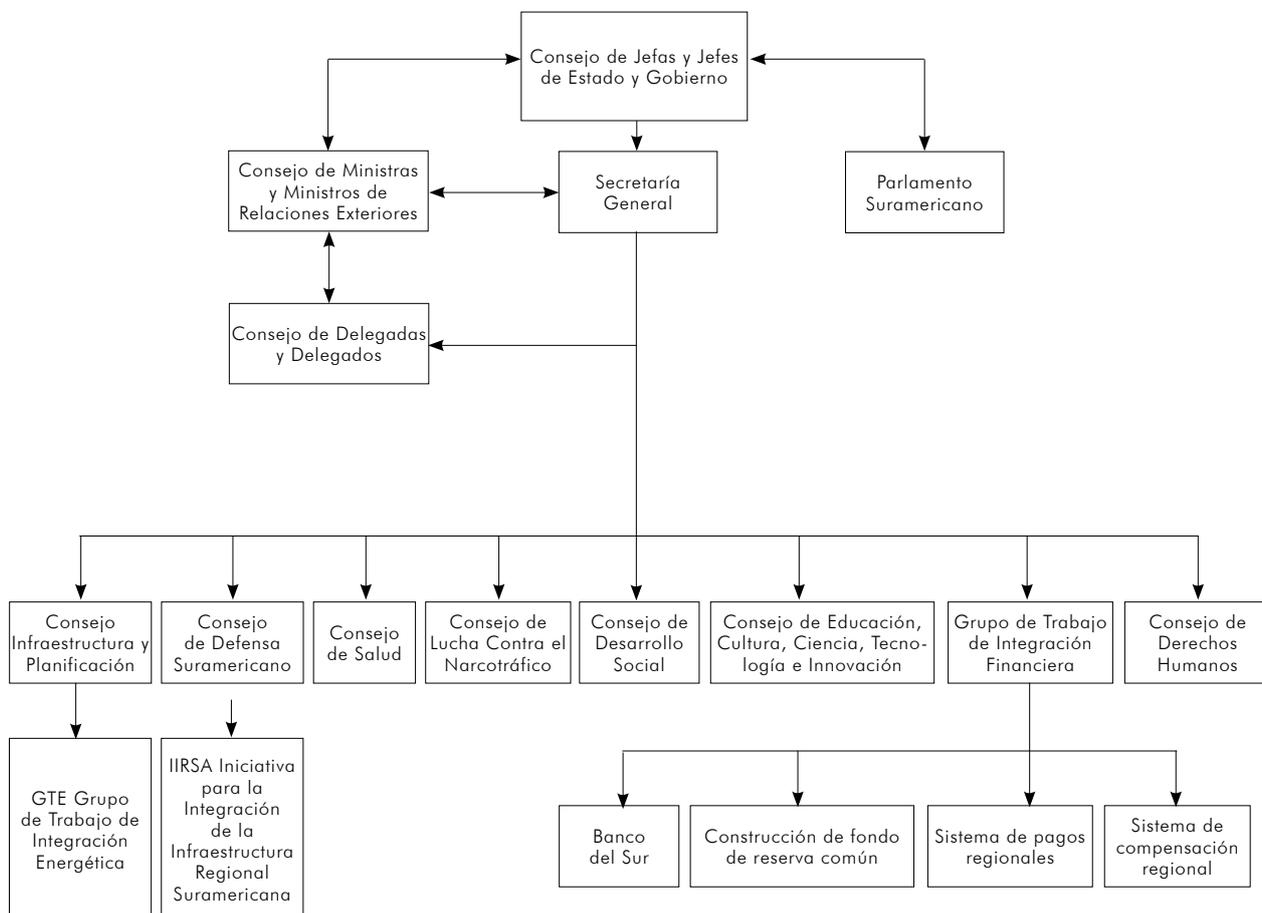
- Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), No. 18, julio-diciembre, pp. 165-220.
- Serbin, Andrés (2005). “La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires: FES), No. 198, Julio-Agosto, pp. 116-129.
- Serbin, Andrés (2006a). “El difícil tránsito hacia una ciudadanía regional”, en *Revista del Sur* (Montevideo), No. 164, Marzo-Abril 2006
- Serbin, Andrés (2006b). “Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos.
- Serbin, Andrés (2007a) (coord.). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria / CRIES / IDRC.
- Serbin, Andrés (2007b). “El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), año 12, No. 26, julio-diciembre 2007, pp. 177-198.
- Serbin, Andrés (2007c). “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en Mesa, Manuela (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, Madrid: CEIPAZ /Fundación Carolina/Icaria Editorial, pp. 183-287.
- Serbin, Andrés (2007d). “La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?”, en Bosoer, Fabián and Fabián Calle (comps.) 2010. *Una agenda para la región*, Buenos Aires: TAEDA, pp. 211-243.
- Serbin, Andrés (2008a). “Paz, violencia y sociedad civil en América Latina y el Caribe: introducción a algunas nociones básicas”, en Serbin, Andrés (coord.). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Editorial Icaria, pp. 11-91.
- Serbin, Andrés (ed.) (2008b). *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial.
- Serbin, Andrés (2008c). “La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe”, en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), No. 2, Segunda Época, 2008/1, pp. 141-162.
- Serbin, Andrés (2008d). “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en Mesa, Manuela (coord.) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*, Madrid: CEIPAZ, pp. 141-158.
- Serbin, Andrés (2008e). “El gran ausente: ciudadanía e integración regional”, en Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Siglo XXI – Fundación Carolina, pp. 223-235
- Serbin, Andrés (2009a). “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 219, enero-febrero 2009, pp. 145-156.
- Serbin, Andrés (2009b). *La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos*, Documentos CRIES No. 11, Buenos Aires: CRIES – GPPAC – PLACPaz.
- Serbin, Andrés y Andrés Fontana (2004). “Civil-Military Relations in Latin America: The Post 9-11 Scenario and the Civil Society Dimension”, en Schnabel, Albrecht et al. *Post-Conflict Societies*, Tokyo: United Nations University.
- Serbin, Andrés y Lorenzo Fioramonti (2007). “Civil Society in Latin America: Between Contentious Politics and Participatory Democracy”, en Heinrich, Volkhart Finn and Lorenzo Fioramonti (eds.) (2007) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Comparative Perspectives*. Volume 2, Bloomfield: Kumarian Press, Chapter 8.
- Serbin, Andrés y José Manuel Ugarte (2007). “Prevención de conflictos armados y sociedad civil en América Latina y el Caribe”, en Serbin, Andrés (2007a) (coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria / CRIES / IDRC, pp. 11-48.
- Somavía, Juan (1999). *People´s Security. Globalizing Social Progress*, s/d.
- Sotomayor Velásquez, Arturo C. (2008). “¡Nos vemos en la corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano”, en *Foreign Affairs*

- Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol 8., No. 3, pp. 42-51
- Soto, Yadira (2004). “The Role of the Organization of American States in Conflict Prevention”, en Schnabel, Albrecht and David Carment (eds.) *Conflict Prevention: From Rethoric to Reality*, Lanham: Lexington Books, pp. 223-261.
- Silva, Esteban (2006). ¿Qué está ocurriendo en el Sur? En Dello Buono, R.A. (ed.): *Op. Citada*, pp. 33-45.
- Sriram, Chandra Lekha (2002). “Refining Conflict Prevention – Sharing best Practices and Improving Partnering”, International Peace Academy: Sharing Best Practices on Conflict Prevention: The UN, Regional and Subregional Organizations, National and Local Actors, IPA Policy Report, New York, pp. 3-6.
- Sriram, Chandra Lekha (2004). “Dynamics of Conflict in Central America”, en Sriram, Chandra Lekha and Zoe Nielsen (2004) (eds.) *Exploring Subregional Conflict. Opportunities for Conflict Prevention*, Boulder: Lynne Rienner.
- Swanström, Niklas (2005). “Regional Cooperation and Conflict Prevention”, en Swanström, Niklas (ed.) *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia*, Uppsala – Washington, D.C.: Central Asia Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, pp. 71-101.
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, <http://www.sicanet.org.sv/documentos/tratados>
- Tulchin, Joseph; Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) (2006). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris.
- Valencia, José (2009). “Integración en la UNASUR”, artículo publicado en el diario *Hoy* de Ecuador, 13 de agosto de 2009, <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/hoy-13-8-09.htm>
- Valencia, Judith (2006). “Un camino hacia el ALCA: Comunidad Suramericana no puede ser más de lo mismo”, ALAI, 20 de noviembre de 2006, [www.bilaterals.org](http://www.bilaterals.org)
- Vaky, Viron and Heraldo Muñoz (1993). *The future of the Organization of American States*, New York: The Twentieth Century Press.
- Varas, Augusto (1998). “Cooperative Hemispheric Security alter the Cold War”, en Pellicer, Olga (editor) *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, Tokio: United Nations University Press.
- Vázquez, Mariana (2005). “De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del MERCOSUR”, en *Agenda Internacional, Visión desde el Sur*, Buenos Aires.

## Anexo N° 1 Estructura organizativa de la OEA



## Anexo N° 2 Estructura de la UNASUR



**Coordinadora Regional de Investigaciones  
Económicas y Sociales (CRIES)**

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

DOCUMENTOS

**CRISIS**