

11

La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos

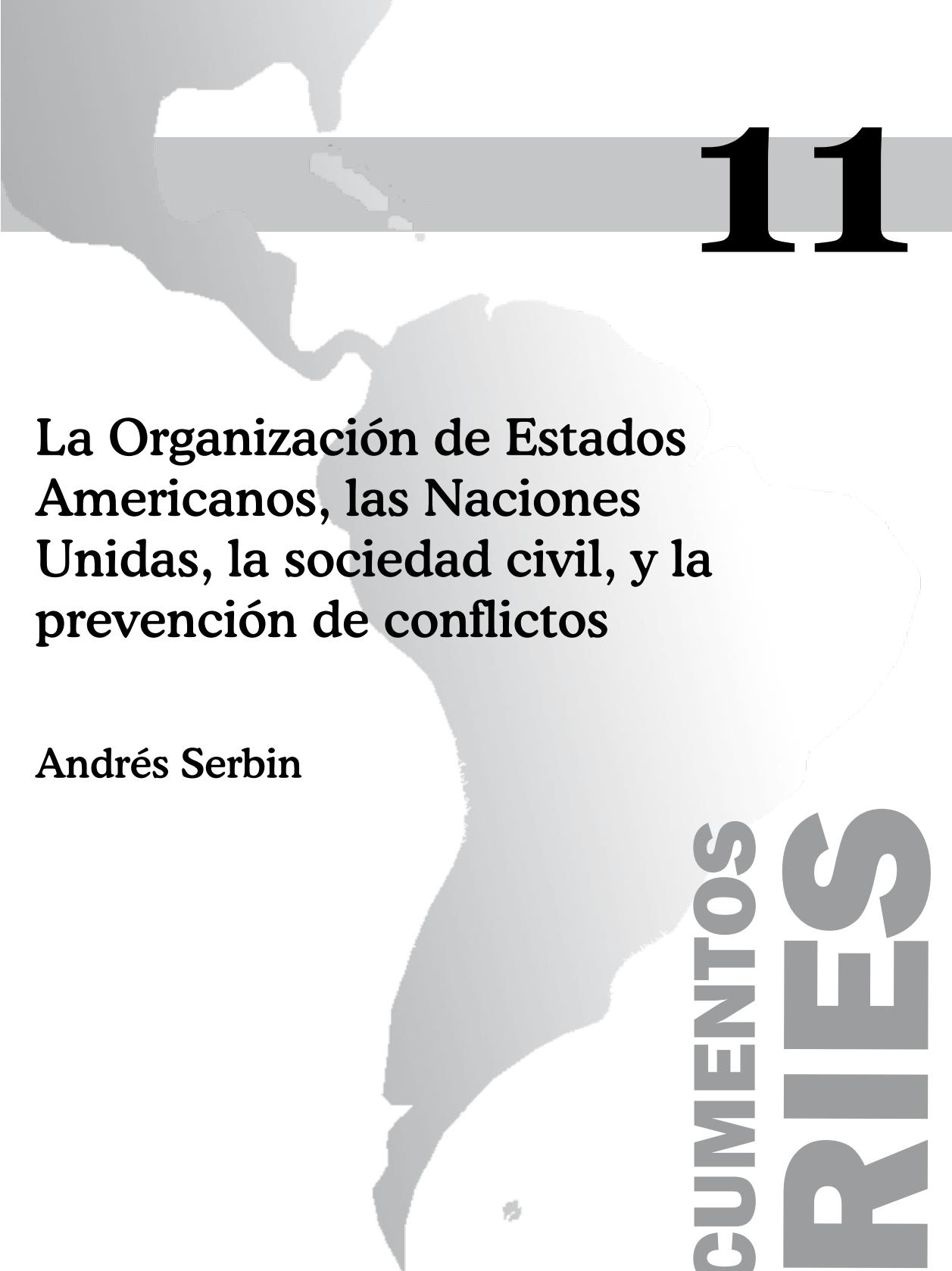
Andrés Serbin

DOCUMENTOS

9
UN
RÍO
C



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales



11

La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos

Andrés Serbin

DOCUMENTOS
SERIE
DRC



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

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)



Coordinadora Regional
de Investigaciones
Económicas y Sociales
(CRIES)



Global Partnership
for the Prevention
of Armed Conflict
(GPPAC)

Una versión resumida del presente trabajo fue publicada en noviembre de 2008 por el Center for International Cooperation, de la New York University. CRIES a través de su departamento editorial agradece al mencionado Centro por su autorización para incluir una versión ampliada del artículo en la Serie “Documentos CRIES”.

Diseño: Imagentres - www.imagentres.com

Publicado en Buenos Aires en el mes de Marzo de 2009

La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos

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).

e-mail: aserbin@cries.org

** El autor agradece el apoyo y la buena disposición para comentar y proveer información del Embajador Albert Ramdin, Yadira Soto y Bautista Logioco de la OEA y de Elizabeth Spehar, Martha Doggett and Denise Cook de UN DPA. Las opiniones expresadas en este trabajo son atribuibles solamente a su autor.*

Conflictos y violencia en América Latina y el Caribe: Nuevos desafíos en un entorno cambiante

Con el fin de la Guerra Fría, la predominancia del conflicto inter-estatal en el marco del sistema internacional ha tendido a decrecer mientras que los conflictos transnacionales que involucran a actores estatales y no-estatales han tendido a incrementarse. Esta tendencia también se hace evidente en las Américas, pese a que, comparativamente, la región es percibida como un área menos propensa al conflicto armado que otras regiones del mundo. Como han señalado una serie de estudios elaborados por CRIES¹, desde la confrontación entre Ecuador y Perú en 1995, y con la excepción de las recientes tensiones entre Ecuador y Colombia, no existe en la actualidad en la región un conflicto inter-estatal que pueda derivar en una confrontación armada. No obstante, los conflictos intra-estatales con complejas articulaciones internas asociadas con la polarización política y social y, eventualmente, con vínculos e impactos transnacionales (tales como los flujos y desplazamientos de población y de refugiados, el desarrollo de redes de tráfico de armas y de estupefacientes, y el derrame de situaciones transfronterizas regionales) se han incrementado, con un significativo impacto sobre el crecimiento de la violencia social y la inestabilidad política. Con la excepción de la situación colombiana, sin embargo, en la actualidad no se desarrollan guerras convencionales o civiles en América Latina y el Caribe.

El conflicto armado interno está básicamente vinculado a la incapacidad o al fracaso del Estado en prevenir, contener o resolver conflictos entre grupos². En América Latina y el Caribe, como lo expresa adecuadamente el actual Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, la mayoría de los conflictos y crisis internas responde fundamentalmente a la “ausencia de Estado”³. Pese a que el desarrollo del derecho internacional ha contribuido crecientemente a la reducción de los conflictos inter-estatales, la capacidad del Estado y el estado de derecho se han debilitado, incluyendo la capacidad de implementar mecanismos de prevención y de resolución de conflictos ante las nuevas amenazas domésticas y transnacionales. Nuevas formas de violencia, más difusas y menos identificables que la guerra convencional entre estados, han emergido, dificultando una clara distinción entre conflicto violento y conflicto armado.

Consecuentemente, para las organizaciones internacionales y regionales, los principales retos para abordar la prevención de conflictos, están asociados a las nuevas amenazas a la seguridad y a un espectro diversificado de nuevas violencias que surgen en la región. La identificación y jerarquización de nuevas amenazas junto con la persistencia de disputas fronterizas entre Estados ha generado amplias preocupaciones y un importante debate sobre la seguridad hemisférica y la estabilidad democrática entre los gobiernos de la región. Asimismo, para los ciudadanos y ciudadanas, y para las organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe, diversas modalidades de inseguridad y violencia social asociadas a estas amenazas se convierten en prioritarias, desplazando a un segundo plano las preocupaciones previas vinculadas a los régimenes militares, las confrontaciones político-militares y los abusos y violaciones de derecho humano.

El surgimiento de estas nuevas amenazas al finalizar la Guerra Fría, en un nuevo entorno internacional donde las guerras inter-estatales son reemplazadas por las contiendas y la violencia interna con repercusiones regionales e internacionales, ha creado las condiciones para un creciente involucramiento de las organizaciones regionales en la preservación de la paz y la seguridad regionales. En este sentido, por una serie de razones (que incluyen la contigüedad geográfica, un mejor conocimiento del entorno regional, y la existencia de fuertes vínculos inter-regionales) las organizaciones regionales parecen estar mejor adaptadas para la implementación de nuevas estrategias de prevención de conflictos y de construcción de la paz⁴.

En las Américas existen varias organizaciones sólidamente establecidas para la prevención y la resolución de conflictos. La mayoría de ellas son parte del sistema inter-americano, incluyendo a la Organización de Estados Americanos (OEA). Históricamente, el foco de la agenda de la OEA ha estado concentrado en la resolución pacífica de los conflictos inter-estatales, entre otros temas relevantes. Pese a que la OEA no tiene un mandato específico ni una política estructurada para la prevención de conflictos, existe una serie de programas y mecanismos establecidos e interrelacionados, y de medidas ad-hoc en el seno de la organización, orientadas hacia la gestión y resolución de conflictos. Sin embargo, la OEA confronta desafíos similares a los de otras organizaciones re-

gionales 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 la prevención operacional y estructural. Adicionalmente, los fuertemente arraigados principios de no-intervención y de soberanía nacional contribuyen a la tradicional reticencia de los países latinoamericanos y caribeños a aceptar la interferencia externa por parte de una organización históricamente asociada con la prevalencia del predominio estadounidense.

La OEA no es la única organización en la región que aborda los temas de paz y seguridad. Muchos de los esquemas sub-regionales de integración detentan, eventualmente, marcos legales y mecanismos jurídicos para la resolución de disputas, y promueven el establecimiento de zonas de paz y de medidas de confianza mutua, como es el caso de MERCOSUR y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), o han desarrollado marcos conceptuales más amplios como en el caso del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica⁵. Asimismo, recientemente la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) ha impulsado la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa de reciente aprobación, originariamente propuesto por Brasil⁶. En la mayoría de los casos, la funcionalidad y efectividad de estos mecanismos está por verse, pero en el caso de UNASUR éste puede eventualmente competir con o complementar a la OEA. Sin embargo, la OEA es la única organización regional que tiene un alcance hemisférico e inter-americano que incluye también a los Estados Unidos, Canadá y a los estados del Caribe de habla inglesa, holandesa y francesa.

La Organización de Estados Americanos y la prevención de conflictos: Principales mecanismos y nuevas estructuras

La Organización de Estados Americanos (OEA) es una organización inter-gubernamental regional que reúne a las naciones del hemisferio occidental⁷ y que tradicionalmente, 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, que fue 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 disputas entre estados. 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.

Sin embargo, 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 adelante⁸. 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 1989⁹. 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 encontraba inmersa en la “tercera oleada” de los procesos de democratización, y la región presentaba 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 capacidad¹⁰, 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. 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 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.

La OEA no fue capaz de prevenir las operaciones subversivas de los Estados Unidos en contra de Cuba. Tampoco pudo prevenir o contribuir a resolver la Guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña en 1982.

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 el 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 régimes militares del pasado; la implementación de medidas de confianza y de construcción de seguridad (MCM), y la discusión y aprobación de una noción “multidimensional” de la seguridad regio-

nal 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 regional¹¹.

En el marco de este enfoque general, cinco áreas específicas de la OEA fueron vinculadas, desde comienzos de este siglo, en 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”¹². 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 inter-americano 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 Inter-Americana; 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 tradición jurídica formal que distingue y caracteriza a la región¹³.

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

El Secretario General ocupa una posición clave en 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 está estipulado en la Carta de la OEA¹⁴.

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 conflictos. 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 puedanemerger 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 I).

El sistema inter-americano de derechos humanos

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

La CIADH fue establecida como un grupo asesor de la OEA y en 1970 fue convertida en un cuerpo oficial de la OEA, bajo 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 hábeas corpus, al debido proceso, la igualdad ante la justicia, el juicio justo, la libertad de expresión, de asamblea, de asociación, de participación política, de religión y a la protección del arresto arbitrario¹⁵. Bajo 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 Inter-Americana. No obstante, algunos países miembros de la OEA, entre ellos los Estados Unidos y Canadá, todavía se encuentran en el proceso de suscribir la Convención¹⁶.

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 incluirlas en un capítulo especial de su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Asimismo, realiza inspecciones públicas in situ y 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 aceptado la jurisdicción de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos¹⁷.

La Corte Inter-Americana 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 época¹⁸. 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

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.

durante la existencia de régimes 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 re establecimiento y consolidación de la democracia en los años noventa, y a la reconstitución del tejido de la sociedad civil¹⁹. El sistema inter-americano 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 inter-americana de derechos humanos que configuran el sistema inter-americano de derechos humanos han 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 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

Un conjunto de acuerdos, mecanismos e instituciones han sido establecidos en el marco del sistema inter-americano 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 el control civil de los militares.

Como consecuencia de estas iniciativas, en la Primera Convención de la OEA sobre Seguridad Hemisférica, convocada por la Comisión de Seguridad hemisférica en la ciudad de México en octubre de 2000, 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”²⁰. 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 im-

portancia de establecer un mecanismo de enlace y de coordinación sobre este tema con las organizaciones de la sociedad civil²¹. 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, reafirmó que la OEA “debe hacer todo el esfuerzo posible para el arreglo pacífico de las disputas locales”²². El debate conceptual que se desarrolló durante la Convención se reflejó en la aceptación consensuada 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 I).

Pese a la presencia y participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil en la Convención 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”²³. 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 difícil.

La VI Reunión de Ministros de Defensa de las Américas realizada en noviembre de 2004 en Quito, reafirmó los compromisos asumidos durante la Convención 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 miembros²⁴. La prevención de conflictos fue mencionada en la de-

claración final entre otros temas de preocupación común en torno a la seguridad y a la defensa, así fueren tradicionales o no tradicionales²⁵. 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 Americanos²⁶. 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 ella²⁷. 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 inconstitucional²⁸. 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 reportando 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 organizaciones²⁹, 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) amplió las opciones para activar el involucramiento de la OEA en crisis internas.

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

(...) enfatiza la acción preventiva por sobre las respuestas reactivas que prevalecieron en muchos instrumentos previos de la OEA para promover y defender la democracia”³⁰.

La Carta amplía las opciones para activar una intervención de la OEA³¹. 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 Chávez³².

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 de gobierno clave; 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 con-

junta 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 otros³³.

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 evidencia que se transformó en un instrumento efectivo para prevenir conflictos tanto en el interior de los estados como entre ellos³⁴. 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-interestatales, 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 y promoviendo la participación ciudadana en la toma de decisiones por medio del diálogo, y proveyendo,

tanto a la OEA como a sus estados miembro 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 actividades³⁵.

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 I). 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 Permanente³⁶ 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 Exteriores³⁷ 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.³⁸

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.

Los cambios recientes dentro de la OEA, hacen difícil evaluar si esta nueva estructura está desarrollando un trabajo más efectivo.

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 (Ver Anexo I). 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 hemisférica³⁹, pese a que también se ha establecido una Secretaría para el Desarrollo Integral. Esta última incluye seis departamentos (Ver Anexo I).

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 tra-

bajo 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 conciliación 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.⁴⁰

internacional y que la OEA debe cooperar con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y concentrarse en el arreglo pacífico de disputas locales⁴³. Pese a que en la Declaración no se hace mención del uso de la fuerza, existe un entendido implícito sobre la división de labores entre las dos organizaciones: mientras que la OEA promueve la paz y la seguridad en la región a través de la diplomacia preventiva, la mediación, la negociación y otros mecanismos políticos y programas diferenciados que promueven y fortalecen la gobernabilidad democrática, las Naciones Unidas también están autorizadas para el uso de la fuerza en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, cuando las medidas diplomáticas han sido agotadas⁴⁴.

Las Naciones Unidas y la OEA: La línea divisoria del uso de la fuerza y la cooperación funcional

Como fue señalado por un ex Secretario General de la OEA “la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas expresan motivaciones diferentes por parte de los estados que las fundaron. Las Naciones Unidas existen en primer y principal lugar para evitar la guerra y para supervisar y la mantener la paz regional, mientras que la OEA fue establecida para fortalecer la solidaridad hemisférica...No existe ninguna previsión que autorice el uso de la fuerza por la Organización salvo la expresa excepción en el caso de agresión externa. Con esta excepción, consecuentemente, el uso de la fuerza no tiene ninguna legitimidad en el marco legal que gobierna las relaciones entre los Estados Americanos...”⁴¹.

Los artículos 52 y 53 del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas provee de una clara justificación para el establecimiento de acuerdo regionales para el arreglo pacífico de disputas locales, “pero ninguna acción impuesta será tomada en el marco de los acuerdos regionales o por las agencias regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad, con la excepción de medidas contra un estado enemigo...”⁴².

La Declaración de Seguridad de las Américas aprobada por los estados miembros de la OEA en 2003, valida está implícita división de trabajo entre las Naciones Unidas y la OEA, reafirmando que el rol del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad

Un antecedente importante a tener en cuenta a este respecto fue el apoyo dado por la OEA a la invasión de la República Dominicana por parte de los Estados Unidos en la década del sesenta, con el objetivo de evitar la reinstalación en el gobierno de Juan Bosch, un dirigente progresista. En esa ocasión, la OEA aprobó la creación de una fuerza interamericana para intervenir en este país, lo que desacreditó y afectó la legitimidad de la organización regional. Pese a que la invasión fue encabezada por los Estados Unidos, se desarrolló bajo la enseña de la OEA, con el apoyo de la mayoría de los regímenes militares de América Latina para aquella época. Sin embargo, ya en aquél tiempo, pese a estar en minoría, una serie de países miembros plantearon una fuerte oposición a la decisión, señalando que las Naciones Unidas eran la única organización autorizada internacionalmente para el uso legítimo y multilateral de la fuerza⁴⁵. Este antecedente configura un hito importante para la ulterior reticencia de la OEA a aceptar el uso de la fuerza, dejando esta prerrogativa a las Naciones Unidas.

Una clara ilustración de esta situación se desarrolló con el manejo de la crisis interna en Haití en 2004, unos pocos meses después de la aprobación de la Declaración de Seguridad de las Américas. Luego del fracaso de los esfuerzos y de las medidas políticas y diplomáticas para negociar una solución política a la crisis, tanto por la OEA como por parte de la CARICOM, la decisión de intervenir fue transferida al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Bajo la presión de dos miembros influyentes —los Estados Unidos y Francia, preocupados por la estabilidad regional e internacional y por el flujo poblacional que eventualmente

podría generar la crisis haitiana, y a solicitud del Presidente interino de Haití, en febrero de 2004 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó el rápido despliegue de una Fuerza Interna Multilateral (FIM) para estabilizar el país. El proceso de transición política, apoyado por la comunidad internacional, culminó con la instalación de un gobierno de transición. En junio del mismo año la FIM transfirió su autoridad a una fuerza de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (MINUSTAH), con un importante componente de militares sudamericanos, que aún está presente en Haití⁴⁶.

La transferencia de la decisión para la intervención al Consejo de Seguridad de las Naciones fue rápida y sin que surgieran objeciones por parte de los estados miembros de la OEA, marcando una clara diferencia con la manera como se había manejado la anterior crisis haitiana en los comienzos de los años noventa. Pese a que esta rápida transferencia no puede ser enteramente atribuida a la Declaración de las Américas, estuvo manifiestamente vinculada a la nueva atmósfera regional surgida luego de la Convención sobre Seguridad Hemisférica. A su vez, esta experiencia limitó toda futura posibilidad de recurrir a los mecanismos de la OEA para legitimar el despliegue del uso de fuerza militar en una situación de crisis. Paradójicamente, varios analistas latinoamericanos señalan el hecho de que la cláusula democrática no jugó un papel sustancial en este proceso⁴⁷.

Por otra parte, si bien la declaración influyó parcialmente en el entorno político regional en cuyo marco fue tomada la decisión sobre Haití, dos temas vinculados no fueron suficientemente tratados por la declaración: el marco jurídico y los criterios para la regulación del uso de la fuerza, por una parte, y la relación entre la OEA y las Naciones Unidas en relación a la paz y a la seguridad en las Américas, por otra. En este sentido, la ya mencionada referencia a la prevención de conflictos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, adolece de la ausencia de criterios y mecanismos claros y adecuadamente desarrollados para su implementación, especialmente cuando involucra la participación de actores extra-regionales. A su vez, pese al hecho de que las Naciones Unidas detentan un mandato específico para la prevención de con-

flictos violentos de acuerdo al Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas y que, eventualmente, las organizaciones regionales y sub-regionales presentan una posición única que afecta varios factores cruciales en la prevención del conflicto violento⁴⁸, en el caso de la OEA no ha habido mayor claridad sobre cuáles son los criterios y el marco legal para desarrollar una acción coordinada sobre este tema con las agencias de las Naciones Unidas.

A nivel operacional, desde 2001, la actual cooperación entre los programas de la OEA y de la ONU cubre un espectro muy amplio de temas (Ver Anexo II). Aparte de la colaboración entre el Secretariado de Asuntos Políticos de la OEA y la MINUSTAH, UNOPS y el PNUD en construcción institucional en Haití, luego de un Memorando de Entendimiento firmado en 2004 sobre temas vinculados a la prevención de conflictos, la OEA

colabora con el PNUD desde 2001 en la modernización de partidos políticos y en la promoción del diálogo en la región⁴⁹, y con la División de Asistencia Electoral de la ONU (UNEAD) en procesos de observación electoral desde 2005. Asimismo, la Secretaría para la Seguridad Multidimensional de la OEA desarrolla diversas modalidades de cooperación con varias agencias de las Naciones Unidas, en temas relacionados con narcóticos, crimen, terrorismo, y desarme. La predominancia inicial del PNUD, en tanto

una agencia de las Naciones Unidas con una larga trayectoria en América Latina, en la cooperación entre la OEA y las Naciones Unidas, en lugar del Departamento de Asuntos Políticos (DPA) de la ONU, ha causado cierto nivel de controversia. No obstante, una serie de recientes reuniones entre el DPA de la ONU y el Secretariado General de la OEA puede haber contribuido a profundizar este canal de cooperación entre ambas organizaciones. En agosto de 2008 un encuentro entre el Sub-Secretario de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, el Embajador B. Lynn Pascoe y la directora del Departamento de Europa y las Américas de la DPA, por una parte, con el Secretario General y el personal de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA, por otra, se realizó en Washington, pero aún están por verse sus resultados. Sin embargo, en este sentido, un conjunto de áreas y procedimientos para una ulterior colaboración fue identificado, entre ellos, temas electorales, relaciones de oficina en oficina para abordar conflictos actuales

A nivel operacional, desde 2001, la actual cooperación entre los programas de la OEA y de la ONU cubre un espectro muy amplio de temas.

o potenciales, coordinación política, iniciativas conjuntas de entrenamiento, y un esfuerzo para sistematizar las lecciones aprendidas.

Un tema fundamental a subrayar en las relaciones entre la OEA y las Naciones Unidas es una clara separación de roles, tanto en el nivel funcional como en el territorial. Debido a la amplia importancia asignada en la región a los principios de no-intervención y de soberanía nacional, ha habido una reticencia histórica por parte de los países de América Latina y el Caribe de asignar un papel relevante en temas de paz y de seguridad en la región a los principales organismos de las Naciones Unidas. Para la mayoría de los actores regionales —gobiernos, agencias inter-gubernamentales, medios de comunicación u organizaciones de la sociedad civil, la percepción en relación con la Organización de las Naciones Unidas es que su rol se circscribe al ámbito internacional, y que las organizaciones regionales y sub-regionales, incluida la OEA, están mejor acondicionadas para abordar los temas regionales, particularmente cuando esto implica intervenir en asuntos políticos domésticos y prevenir crisis internas. Sin embargo, algunas importantes excepciones a esta regla fueron las Misiones post-conflicto de la ONU en el monitoreo y verificación de los acuerdos de paz en Guatemala y El Salvador en los años noventa. No obstante, se han realizado algunas fuertes críticas en torno al “uso funcional” de la ONU y, más específicamente, del Consejo de Seguridad, por parte de los países más poderosos, al abordar y definir unilateralmente un conjunto de temas que afectan al Sur Global⁵⁰.

Sin embargo, también ha sido excepción a esta regla implícita las actividades de un conjunto de agencias de las Naciones Unidas que manejan tópicos específicos, entre ellas los programas del PNUD, aunque éstos también se ocupan de temas tales como la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones, y el desempeño de la Corte Internacional de Justicia que, en ocasiones, sirve para evitar el uso de mecanismos de la OEA, especialmente en relación con disputas y problemas fronterizos⁵¹.

En suma, más allá de la clara división de tareas y responsabilidades en relación al uso de la fuerza en la prevención o resolución de conflictos armados y la delegación por parte de la ONU, en años

recientes, de la mayoría de las tareas de prevención de conflictos a nivel regional a la OEA, existe una creciente colaboración entre las dos organizaciones, particularmente con algunas agencias especializadas de la ONU, que diluyen los límites de los respectivas funciones y compromisos. En el marco de esta colaboración, sin embargo, parece no existir demasiada “contaminación” del ampliamente promovido, en la actualidad, concepto de prevención de conflictos de las Naciones Unidas a la OEA, en donde predomina una clara preferencia en abordar los temas de conflicto en términos de gestión de crisis o, en el mejor de los casos, de construcción de paz⁵². Asimismo, aún están por desarrollarse mecanismos y criterios formales e integrados de cooperación en este campo, mientras que continúan predominando los procedimientos ad hoc.

La OEA y la sociedad civil: La 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 evolución⁵³. Por otra parte, históricamente, en la región, los gobiernos nacionales perciben a la sociedad civil como una “conglomeración nebulosa”⁵⁴, 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. 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 prevención⁵⁵.

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 empoderamiento⁵⁶.

No obstante, 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 constituyen el resultado 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 regional⁵⁷.

En este marco, en los últimos años, los programas y los departamentos de la OEA han desarrollado, sin embargo, un conjunto de relaciones diferen-

ciadas 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 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 reunión⁵⁸.

*Entre la OEA
y las Naciones
Unidas hay una clara
separación de roles,
tanto en el nivel
funcional como
en el territorial.*

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 Quebec 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 OEA⁵⁹. 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 conflictos⁶⁰. 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 necesarios⁶¹. Sin embargo, sólo 12 de ellas están identificadas oficialmente como organizaciones vinculadas a la construcción de la paz y de la seguridad⁶².

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)⁶³, 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 para su inclusión en la agenda de diálogo con la sociedad civil en dicha Cumbre⁶⁴. 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. 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.

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 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 miembros⁶⁵. 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”⁶⁶. Asimismo, es extraño 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 pre-

sentados 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 regional⁶⁷.

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”⁶⁸. 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 actual 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.

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 colaboración con otras OSC, CRIES ha estado involucrada consistentemente en las consultas de la OEA para la elaboración de recomendaciones para las Cumbres y sus Asambleas Generales.

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 está 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 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 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 está frecuentemente restringido a la observación, consulta y participación en programas de construcción de capacidades⁶⁹.

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 miem-

bros de su personal y la ausencia de mecanismos y criterios claros para un involucramiento sustantivo en la agenda y los programas de la OEA.

La OEA y la prevención de conflictos

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 representativas⁷⁰ —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 conflicto.

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 General⁷¹. 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 Unidas⁷², aún persiste una actitud manifiestamente reactiva, como lo evidencian tanto los recientes casos del conflicto entre Ecuador y Colombia, y de la crisis en Bolivia.

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 proactivas 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 d 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 a los compromisos e involucamientos 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”⁷³.

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 estos 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*⁷⁴, 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 temprana⁷⁵ desarrollado (y 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.

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.

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 analistas⁷⁶, 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 más 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 conflictos 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 sostenida⁷⁷.

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 infra-estructura 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 perciben 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 institucionalizados⁷⁸. 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 consensos necesarios es el reto que los actuales directivos electos de la OEA confrontan si aspiran a impulsar un cambio sustantivo en el manejo de la prevención de conflictos o, como la sabiduría convencional actual establece, de la construcción de la paz en la región.

Notas

1. Serbin 2003b; 2005; Serbin y Ugarte 2007.
2. PNUD 2005:162.
3. Daly Hayes 2007:3.
4. Sin embargo, pese a las ventajas de las organizaciones regionales para implementar medidas de prevención de conflictos, existen también algunos aspectos negativos en recurrir al marco regional. Con frecuencia, la implementación de medidas de prevención de conflictos por parte de las organizaciones regionales esta afectada por la carencia de capacidad y de voluntad política, la escasez de recursos, el temor de la pérdida de soberanía y la animosidad histórica entre sus estados miembros, de manera que estas características pueden convertirse en obstáculos para una más efectiva gobernabilidad de la seguridad regional.
5. Jácome 2004; Bourse 2008.
6. UNASUR incluye a 12 estados sudamericanos

- y excluye a los estados centroamericanos y de América del Norte. Ver Gratius 2008.
7. En la actualidad 35 estados del hemisferio son miembros de la OEA.
 8. 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.
 9. Baranyi 2005:4.
 10. Levitt 2006:1.
 11. Milet 2008:157.
 12. Kreimer 2003:254.
 13. Sotomayor 2008:44-45.
 14. Ver al respecto artículos 84-89 y 110-111 de la Carta de la OEA.
 15. Pope Atkins 1989: 232.
 16. Ver <http://www.corteidh.or.cr>
 17. Grossman 2001.
 18. Vaky 1993: 10.
 19. Jelin and Hersberg 1996; Cleary 2007.
 20. *Declaration on the Security in the Americas*, Section II. Par. 4, , Organization of American States, Special Conference on Security, México, 2003.
 21. 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.
 22. Baranyi 2005: 5.
 23. Chillier and Freeman 2005: 1.
 24. Baranyi 2005: 5.
 25. 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>
 26. 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).
 27. *Carta de la OEA* 1948, Arts. 2, 3 , ord 9.
 28. AG/RES. 1080 (XXI-0/91
 29. Como ocurrió con el papel desempeñado por MERCOSUR en la crisis paraguaya o, más recientemente, con la misión enviada por UNASUR a Bolivia.
 30. Soto 2004:205.
 31. Ver *Carta Democrática Interamericana*, http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.htm
 32. Jimenez 2002.
 33. Milet 2004: 151.
 34. Soto 2004:225.
 35. OAS: *Strategic Plan 2005, internal document*.
 36. CP/RES. 859 (1397/04)
 37. RC.25/RES.1/08 rev. 1
 38. OEA/Ser.F/II.25 RC.25/doc. 15/08, June 3 2008.
 39. Rodrigues 2008:164.
 40. 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 más 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 una 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.

41. Citado por Vaky 1993:45, por el Secretario General Joao Baena Soares, “Cooperación entre la Organización de los Estados Americanos y el sistema de las Naciones Unidas”, Parte 1, Anexo 2, pp. 17-19.
42. *Charter of the United Nations, Chapter VIII,* <http://www.un.org/aboutun/charter/chapter8.htm> (Trad. AS)
43. *Declaración de Seguridad de las Américas*, Sección II, parágrafo z.
44. Sin embargo, es importante señalar que, particularmente en la Cuenca del Caribe, existen precedentes de la presencia de las Naciones Unidas en la resolución de conflictos y la construcción de la paz a través de diferentes programas y de misiones de verificación y observación, tales como las desarrolladas en Nicaragua y en El Salvador a mediados de la década del noventa, y en Guatemala desde mediados de esa década hasta 2005; el apoyo de las Naciones Unidas a través de diferentes programas y agencias en Colombia desde 1996, y la facilitación del diálogo entre Venezuela y Guyana en 1990 (Jácome, Milet y Serbin 2005: 7-8).
45. Menjívar 2006: 194.
46. International Crisis Group: *Haiti: Conflict History*, <http://www.crisisgroup.org>
47. Ramirez 2004: 115.
48. Sriram 2002:5.
49. Ver como ejemplo de esta colaboración la reciente publicación de Pruitt, Bettye and Philip Thomas (2007) *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners*, Washington D.C – Stockholm – New York: General Secretariat of the OAS/International IDEA/UNDP.
50. Ramírez 2004: 107-109.
51. Sotomayor Velázquez 2008.
52. Como lo señala el actual Secretario General Adjunto de la OEA, el Embajador 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”, Remarks by Amb. A. Ramdin, CARI, Buenos Aires, 3 April 2008.
53. Serbin 2007b; Serbin and Fioramonti 2007.
54. Touré 2003:16.
55. Serbin and Ugarte 2007; Bourse 2008.
56. Serbin 2007c.
57. Jácome, Milet and Serbin 2005: 2-3.
58. 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 strengthening 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.

59. La mayoría de los temas abordados por las 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.

60. 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.

61. http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registration_ENG.htm

62. 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

63. 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

64. 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.globalevision.org>

65. 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>

66. 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>

67. CP/CSH-943/08 coor. 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/>

68. 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/>

69. 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.

70. Ramdin 2008.

71. 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).
72. 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.
73. Dress 2005:7.
74. O están principalmente concentradas en los recursos disponibles en Washington y, en menor medida, en los Estados Unidos.
75. Matveeva 2006.
76. 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/gloobal/fichas>
77. 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).
78. *Entrevista con el Embajador Albert Ramdin, Washington D.C., agosto 2008.*

Bibliografía

Alban, Rodolfo (2006). *Civil Society and the Promotion and Protection of Democracy in the Americas*, Ottawa: FOCAL.

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.

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.

Daly Hayes, Margaret (2007). “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/INF99/07 coor.1, 21 March 2007.

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 Liason Service (NGLS).

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; Reúl 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.

Graham John (2004). “Miguel Angel Rodríguez, New secretary General of the OAS: Fast out of the Gate”, in FOCAL Point (Ottawa), vol. 3, No. 8, September 2004.

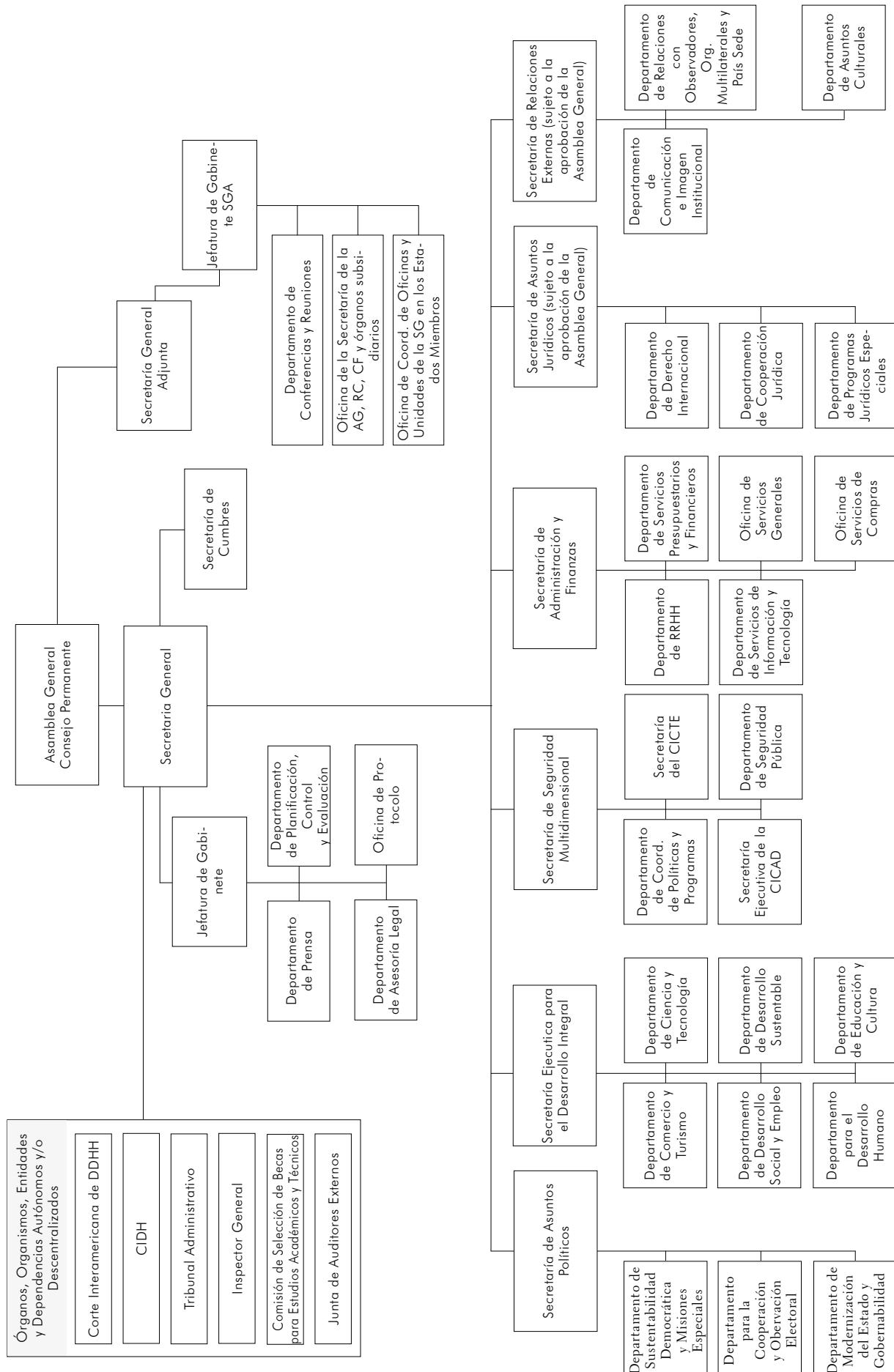
Graham, John (2005). “La OEA se hunde: ¿merece ser salvada?” en *Foreign Affairs en español* (México D.F.: ITAM), abril-junio 2005.

- Gratius, Susanne (2008). “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”, FRIDE (Madrid), *Comentario*, Abril 2008.
- 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.
- 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.
- Jácome, 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.
- Jácome, Francine (coord.) (2004). *Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*, Caracas: CRIES.
- Jácome, 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.
- 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.
- Lund, Michael (1996). *Preventing Violent Conflicts*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- 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.
- Matveeva, Anna (2006). *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, 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; Reúl 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.
- 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.
- Ramírez, Socorro (2004). “La prevención internacional de conflictos: tendencias y riesgos a nivel

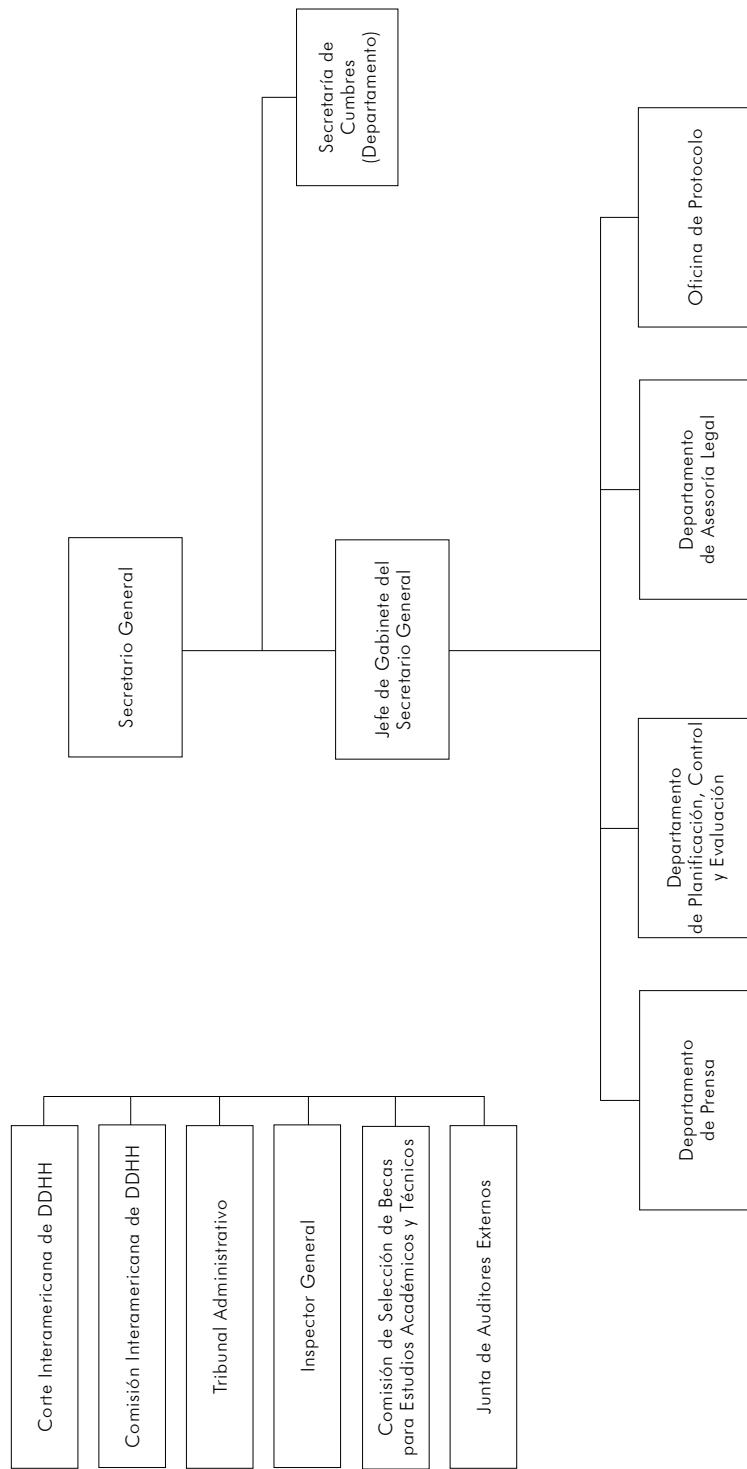
- global y hemisférico”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 19, January-June 2004, pp. 95-142.
- Rodrigues; Gilberto Marcos Antonio (2008). “Comentarios a Paz Milet”, en Serbin, Andrés (ed.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial, pp. 161-164.
- 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 (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: CEI-PAZ /Fundación Carolina/Icaria Editorial, pp. 183-287.
- Serbin, Andrés (2007d). “La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?”, en Bossoer, 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 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.
- 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.
- 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 – Eashington, D.C.: Central Asia Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, pp. 71-101.
- 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.
- Vaky, Viron and Heraldo Muñoz (1993). *The future of the Organization of American States*, New York: The Twentieth Century Press.

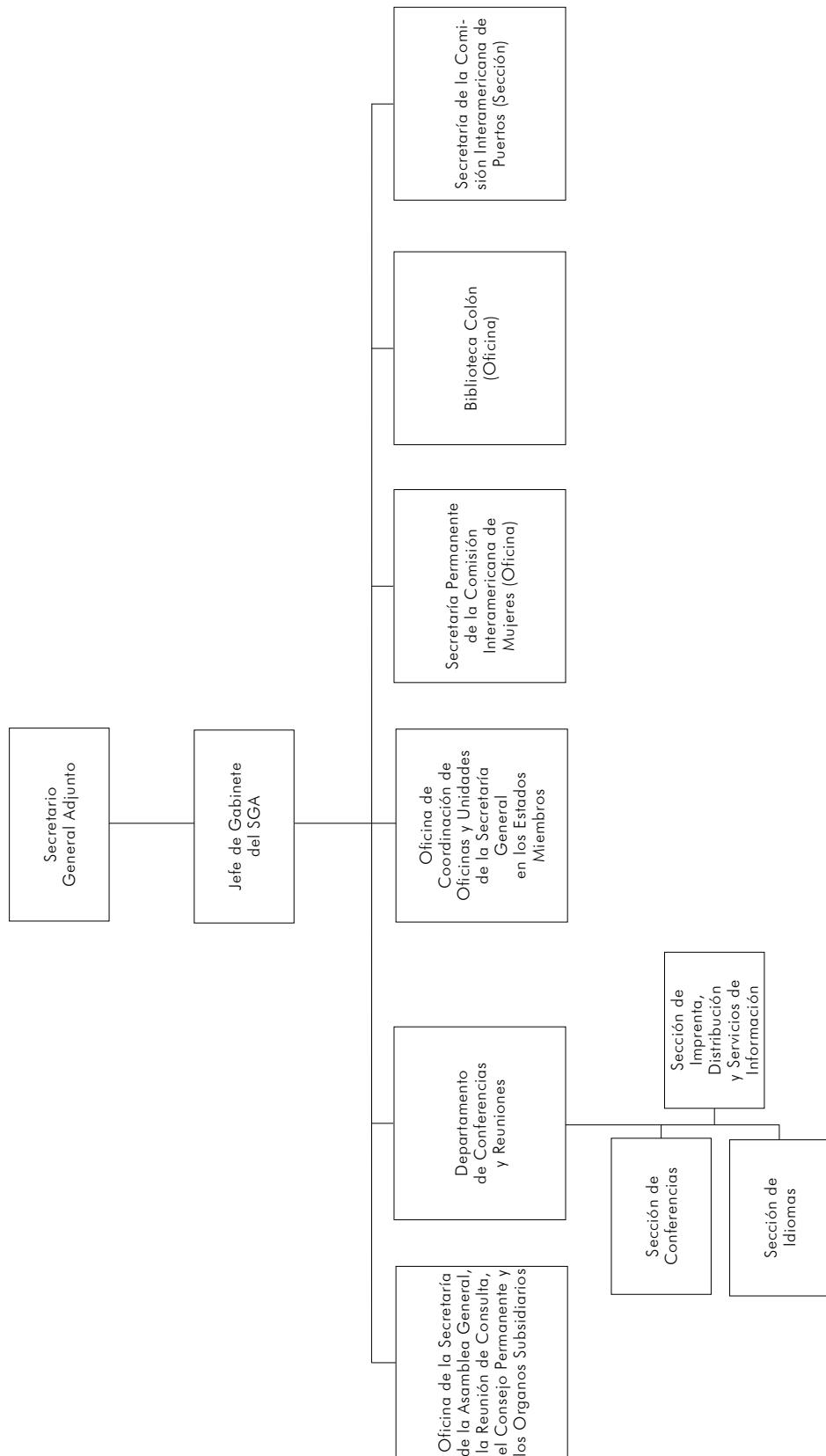
Anexo I



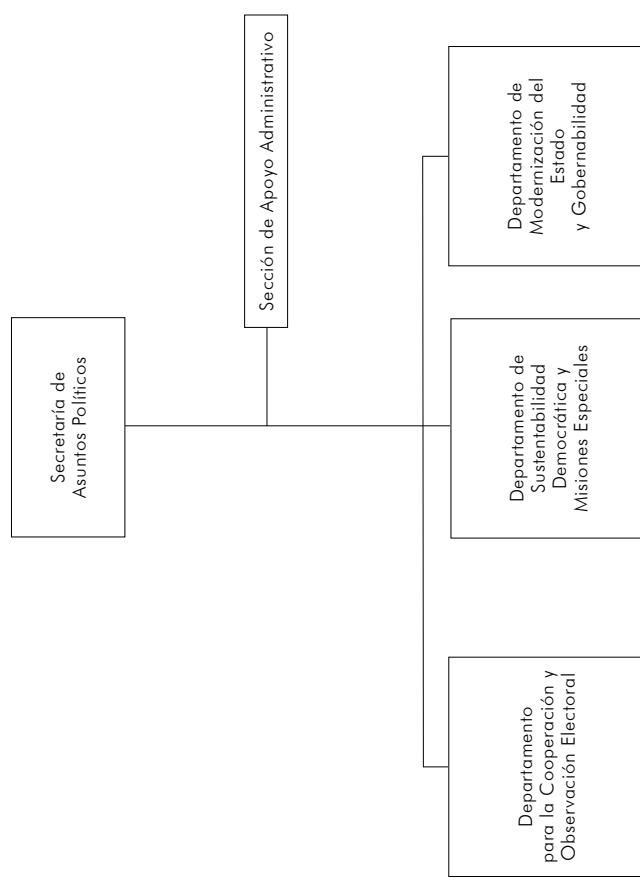
**Estructura Organizativa
Apertura de la Oficina del Secretario General**



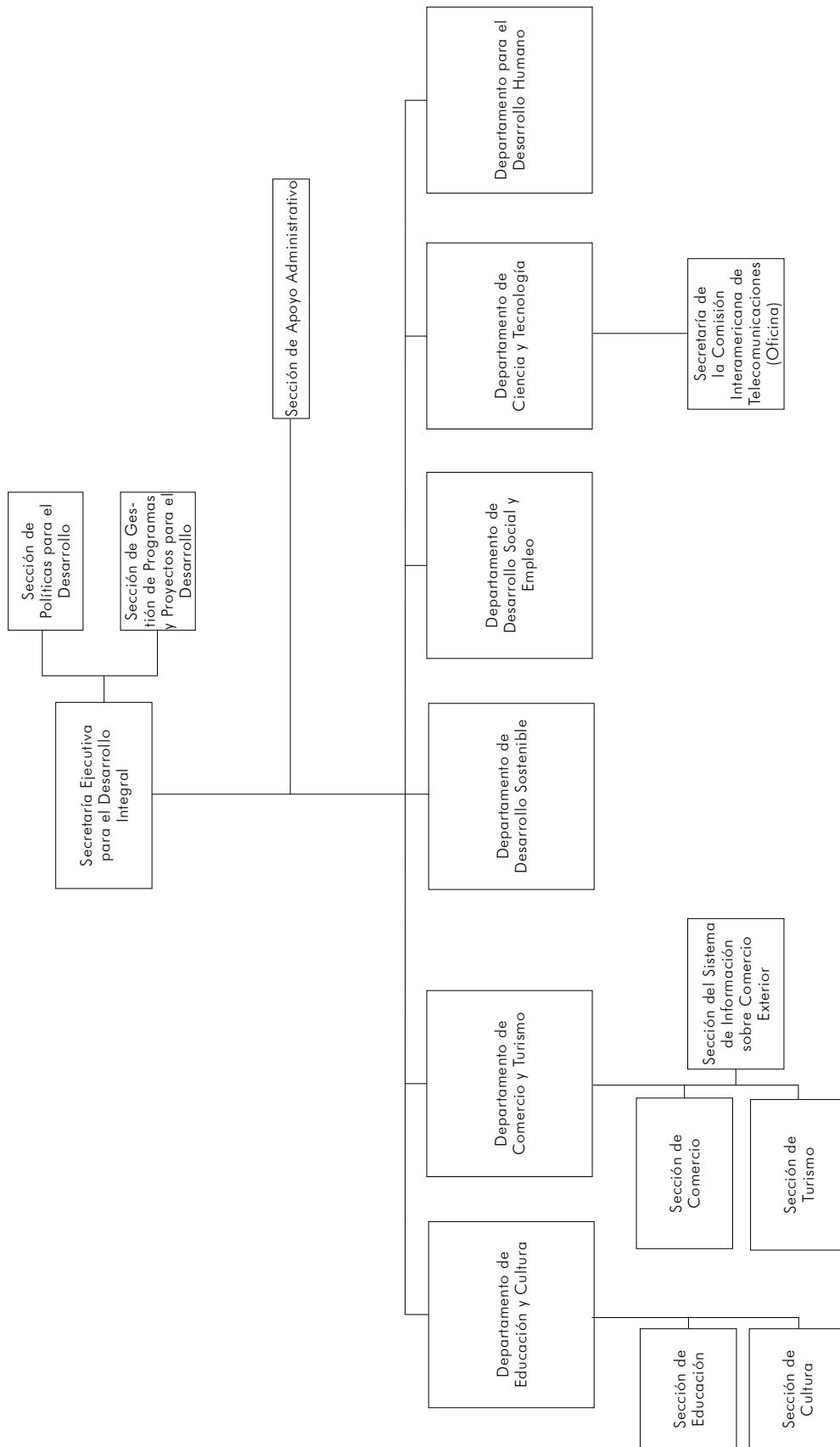
**Estructura Organizativa
Apertura de la Oficina del Secretario General Adjunto**



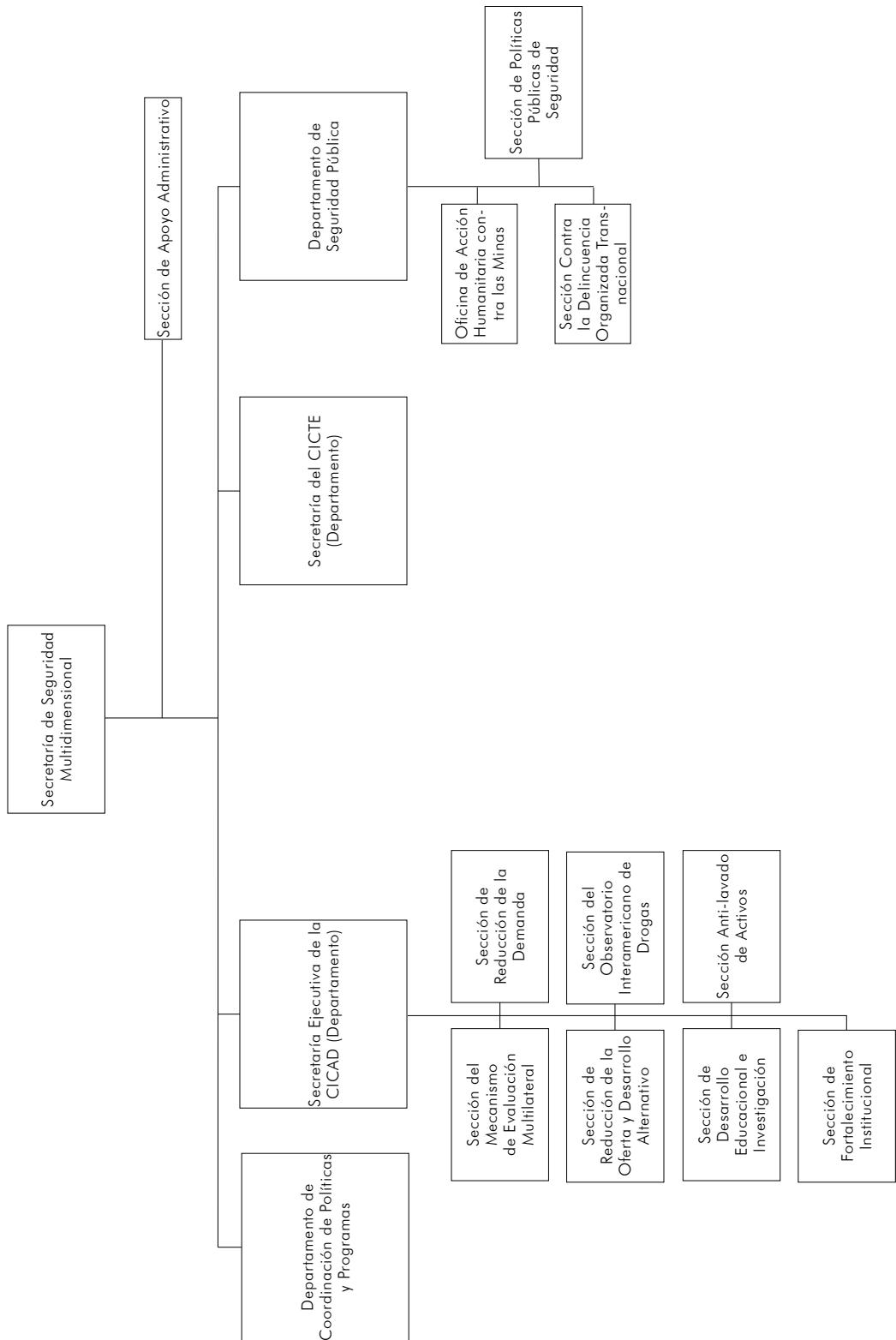
Estructura Organizativa
Apertura de la Secretaría de Asunto Políticos



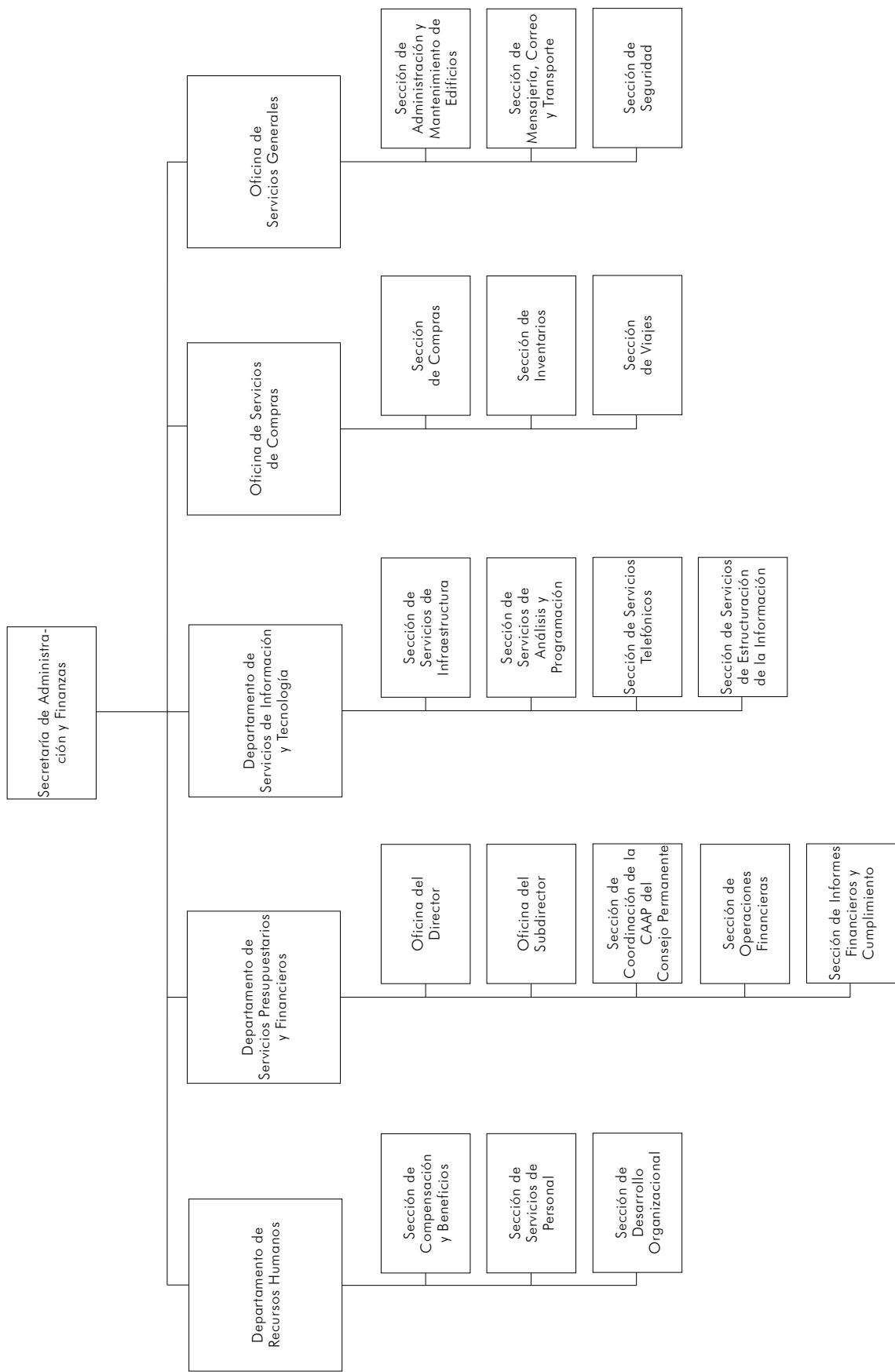
**Estructura Organizativa
Apertura de la Secretaría para el Desarrollo Integral**



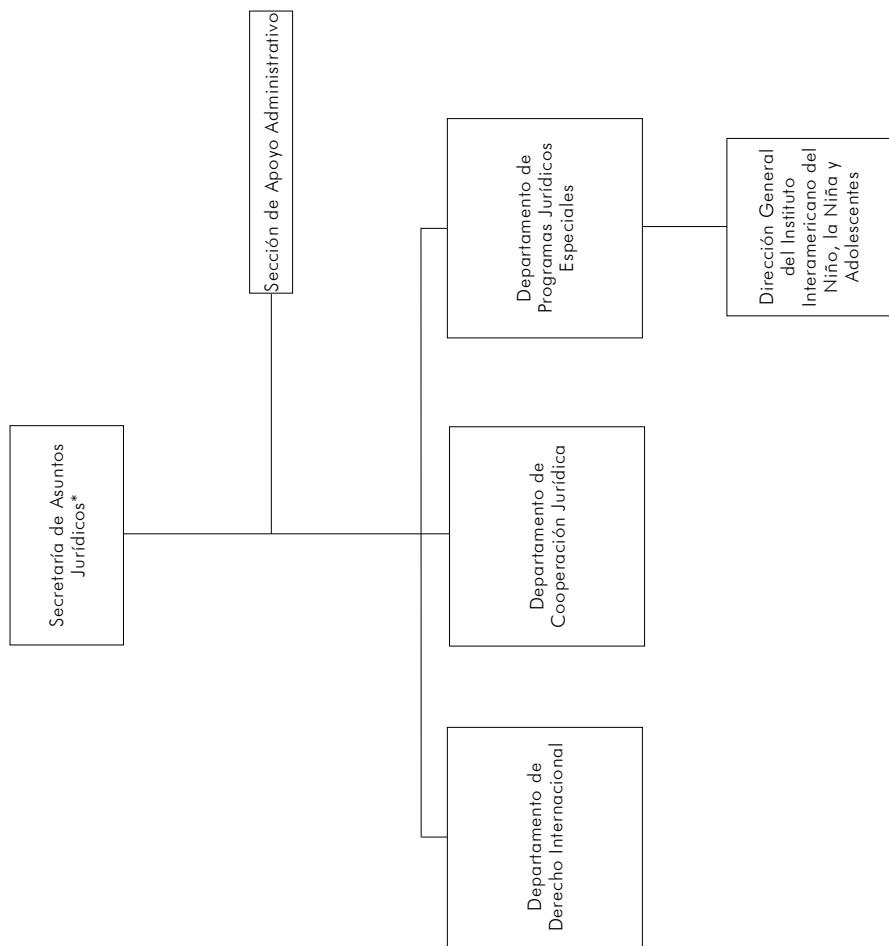
**Estructura Organizativa
Apertura de la Secretaría de Seguridad Multidimensional**



**Estructura Organizativa
Apertura de la Secretaría de Administración y Finanzas**

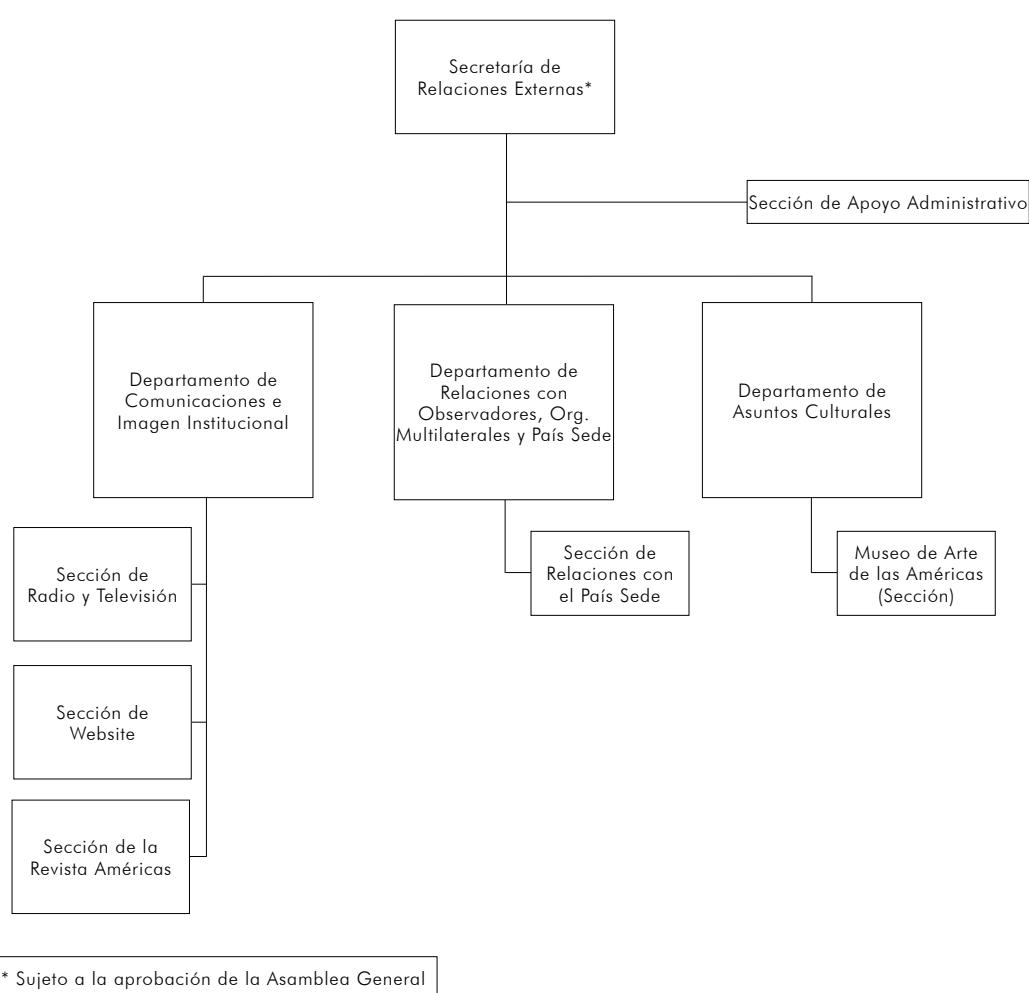


**Estructura Organizativa
Apertura de la Secretaría Asuntos Jurídicos***



* Sujeto a la aprobación de la Asamblea General

**Estructura Organizativa
Apertura de la Secretaría de Relaciones Externas***



Anexo II

Cooperación entre la OEA y los programas de la ONU

Unidad de la OEA	Departamento de la ONU	Descripción del programa
Secretaría de Asuntos Políticos (SAP)	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	<ul style="list-style-type: none"> En noviembre de 2004, la ONU firmó un Memorando de Entendimiento con la SG/OEA para brindar apoyo al Consejo Electoral Provisional de Haití y colaboró en el proceso de empadronamiento de votantes y la distribución de los nuevos documentos nacionales de identidad. La OEA tiene la intención de asumir el liderazgo en las importantes tareas de fortalecimiento institucional que implica ayudar a Haití a crear un sistema moderno de registro civil y una institución electoral permanente con la colaboración de la ONU.
	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	<ul style="list-style-type: none"> Desde 2001, la OEA ha estado colaborando con el PNUD en la modernización y reforma de partidos políticos y en temas relacionados con la financiación de campañas y partidos políticos.
	División de Asistencia Electoral de la ONU (UNEAD)	<ul style="list-style-type: none"> En octubre de 2005, la OEA y la ONU suscribieron un acuerdo internacional mediante el que se estableció un Código de Conducta para los Observadores Electorales Internacionales y se emitió un consenso basado en la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional. Estos dos documentos establecieron normas específicas que deben aplicar los observadores electorales internacionales al observar elecciones. La UNEAD y la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) planean reunirse con mayor frecuencia.
	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	<ul style="list-style-type: none"> En agosto de 2006, la OEA y UNICEF suscribieron un acuerdo para promover el registro de nacimiento gratuito para todos los ciudadanos de las Américas. Ambas instituciones actualmente apoyan el Programa para el Derecho a la Identidad y el Registro Civil Universal.
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL)	<ul style="list-style-type: none"> Han desarrollado el Programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), un proyecto que se implementará en pequeñas y medianas empresas del Caribe. La CEPAL es miembro del Grupo de Trabajo para un Gobierno Electrónico Efectivo (eGe) de la OEA.
	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (UNDESA)	<ul style="list-style-type: none"> UNDESA es socio, junto con la OEA, del programa de Servicios Aduaneros Automatizados (CASE) en Jamaica, Antigua y Barbuda para modernizar las operaciones aduaneras. La OEA ha brindado asistencia financiera y capacitación sobre gobierno electrónico para dicho programa.
	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH),	<ul style="list-style-type: none"> La SEDI (Trust of the Americas) actualmente está apoyando el lanzamiento de un programa para jóvenes en situación de riesgo en el Caribe Oriental.
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) - Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS)	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)	<ul style="list-style-type: none"> La OEA ha comenzado a trabajar en el tema del Pago por Servicios Ambientales en cooperación con el PNUMA. A esto también se suman las prioridades de la Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad (IABIN). El DDS y el PNUMA están trabajando para resolver problemas relativos a la degradación de las tierras.
	Coordinación de Ciudadanía Ambiental Global (PNUMA - CAG)	<ul style="list-style-type: none"> La OEA ha colaborado estrechamente con el PNUMA para el apoyo de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Entre los proyectos se incluyen el Proyecto de la Cuenca Amazónica y la co-gestión del mayor acuífero de aguas subterráneas en cooperación con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Ambos patrocinan el Proyecto de Desarrollo Geotérmico del Caribe Oriental para la gestión sostenible de energía.
	Unidad de Economía y Comercio (PNUMA -ETU)	<ul style="list-style-type: none"> La SG/OEA suscribió un acuerdo con la ETU para establecer un marco de cooperación en el área de comercio y medio ambiente. La ETU es miembro del comité directivo de la iniciativa de Comercio y Medio Ambiente en las Américas del DDS.
	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)	<ul style="list-style-type: none"> Han trabajado juntos para identificar los vínculos entre comercio y desarrollo sostenible en la identificación y construcción de capacidades técnicas.
	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	<ul style="list-style-type: none"> La OEA apoya el Programa de UNICEF para la Reducción de la Vulnerabilidad del Sector Educativo.
	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)	<ul style="list-style-type: none"> Han trabajado juntos en diversos proyectos entre los que se incluye la construcción de capacidades técnicas. El DDS ha establecido una Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD) de conformidad con las plataformas de la EIRD.
	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	<ul style="list-style-type: none"> Gracias al apoyo del PNUD, la OEA pudo aportar la gestión y los conocimientos técnicos necesarios para implementar el Programa de Reconstrucción de Casas Resistentes a los Huracanes en Granada en 2004.

La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos

	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	<ul style="list-style-type: none"> En 2006, la OEA y la ONUDI cooperaron en un programa diseñado para brindar apoyo a diversos países del Caribe en el desarrollo y la implementación de Planes de Energía Sostenible.
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) - Departamento de Ciencia y Tecnología (DCT)	Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (UNCSTD) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	<ul style="list-style-type: none"> Ha trabajado con la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la OEA y con diversas organizaciones del sistema de la ONU en la integración de la perspectiva de género en los programas de ciencia y tecnología en las Américas.
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) - Departamento de Comercio, Turismo y Competitividad (DCTC)	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	<ul style="list-style-type: none"> En 2006 y 2007 estas organizaciones desarrollaron programas en el área de la construcción de capacidad comercial con seminarios sobre la administración de acuerdos comerciales, la gestión de diferencias relativas a inversiones y controversias internacionales en la práctica.
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) - Departamento de Educación y Cultura (DEC)	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	<ul style="list-style-type: none"> La UNESCO y el DEC están trabajando actualmente en una serie de proyectos destinados a la protección de la cultura y el arte en América Latina y el Caribe.
	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO- OREALC)	<ul style="list-style-type: none"> El Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), patrocinado por la UNESCO, la OEA y la Secretaría de Educación Pública de México, es un programa destinado a establecer indicadores confiables e internacionales para el proceso educativo en las Américas. Trabajan juntos para crear una Red Interamericana de Formación Docente. Desarrollo del Programa Interamericano sobre Educación en Prácticas y Valores Democráticos, que consta de tres componentes que se refuerzan mutuamente: la investigación, el desarrollo profesional y el intercambio de información.
	Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (UNESCO -LAMP)	<ul style="list-style-type: none"> El DEC es el organismo coordinador entre la UNESCO y los Estados Miembros con relación a las iniciativas de alfabetización.
	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)	<ul style="list-style-type: none"> Ha trabajado con el DEC en el Proyecto "Políticas y estrategias para una transición exitosa del niño hacia la socialización y la escuela".
	Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM)	<ul style="list-style-type: none"> El DEC está involucrado en la implementación de ODM sobre educación en relación con la mejora de la educación en el Hemisferio Occidental.
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) - Departamento de Desarrollo Social y Empleo	Organización Internacional del Trabajo (OIT) de la ONU y Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU	<ul style="list-style-type: none"> El SG Insulza y el Director Somavía suscribieron un Memorando de Entendimiento entre la SG/OEA y la OIT en 2005. Mediante dicho Memorando las organizaciones se comprometieron a trabajar juntas en las siguientes áreas: empleo digno en relación con la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) y sus declaraciones y actividades; la Declaración y Plan de Acción de la IV Cumbre de las Américas; la continuación de tareas de investigación; el desarrollo de proyectos vinculados al empleo digno; y otros temas asociados. La OEA y la CEPAL, junto con el BID y el Banco Mundial, están participando del proyecto de investigación "Realización de Derechos por medio de Políticas Sociales" que tendrá por resultado un documento conjunto a ser publicado en 2007. El 2 y 3 de abril se celebrará una reunión en las oficinas de la CEPAL en Washington D.C. para analizar el estado de avance de esta iniciativa.
Secretaría de Seguridad Multidimensional - Departamento de Seguridad Pública	Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC)	<ul style="list-style-type: none"> La OEA y el UNLIREC trabajan juntos en temas relacionados con armas convencionales y ligeras, como, por ejemplo, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA).
	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)	<ul style="list-style-type: none"> Han trabajado en estrecha colaboración en la capacitación de policías, fiscales y jueces en Centroamérica sobre técnicas de investigación para combatir el crimen organizado internacional y en la capacitación sobre los nuevos sistemas penales acusatorios. Están explorando la posibilidad de organizar una reunión hemisférica conjunta sobre la trata de personas y un proyecto sobre armas pequeñas y municiones.
	Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNDDA)	<ul style="list-style-type: none"> Han trabajado juntos en asuntos relativos a la transparencia y el control de armas.
	Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas (UNMAS)	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación internacional de actividades de remoción de minas en América Latina.

Secretaría de Seguridad Multidimensional – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogen y el Delito (UNODC)	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional de Base de Datos (NDS) – el NDS es un sistema de software especial que facilita el control de sustancias químicas y productos farmacéuticos. La CICAD ha comprado e instalado software para programas en países de Centroamérica. • Han trabajado juntas para desarrollar un manual y un programa de capacitación para cuerpos policíacos en relación con la disposición segura de productos químicos utilizados en la producción de drogas ilícitas. • Copatrocincaron el Seminario Regional Andino sobre Productos de Desarrollo Alternativo para productores de coca y opio en 2006. • En 2005, la CICAD comenzó a brindar soporte técnico a la oficina de la UNDOC en Perú para llevar a cabo una investigación sobre el consumo de drogas. • La Unidad Anti-Lavado de Activos de la CICAD lleva a cabo simulacros de juicios por lavado de dinero junto con la UNDOC. Asimismo, la CICAD está implementando un proyecto para el desarrollo de una base de datos para las investigaciones policíacas en esta área.
Secretaría de Seguridad Multidimensional - Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogen y el Delito (UNODC)	<ul style="list-style-type: none"> • La UNODC ayuda a los Estados Miembros en la redacción o adaptación de legislación contra el terrorismo y la ratificación de convenciones (asistencia técnica). • El CICTE coordina con la UNODC asuntos de legislación relativa a controles financieros. • El CICTE, con la colaboración de la UNODC, también organiza talleres regionales y nacionales en los que participantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial de los Estados Miembros de la OEA intercambian información, revisan medidas legislativas y evalúan las leyes nacionales contra el terrorismo.
	Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI)	<ul style="list-style-type: none"> • En febrero de 2007 el UNICRI y el CICTE inauguraron un Observatorio Permanente Internacional (IPO) que es un mecanismo de articulación de la cooperación internacional para la provisión de asistencia técnica en relación con la seguridad de grandes eventos.
	Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC)	<ul style="list-style-type: none"> • El UNLIREC y el CICTE tienen planeado trabajar juntos para realizar eventos regionales sobre temas relativos a la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Armas de Destrucción Masiva. El CICTE planea ayudar a los estados miembros a cumplir con esta resolución.
	Comité de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNCTED)	<ul style="list-style-type: none"> • En 2006, la Secretaría participó en un ejercicio de gestión de crisis basado en un caso de bioterrorismo y planea realizar otro ejercicio en el Hemisferio Occidental en el corto plazo.
Proceso de las Cumbres de las Américas	OIT – CEPAL – OIM	<ul style="list-style-type: none"> • Estas organizaciones especializadas trabajan junto con la OEA, en el marco del grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres, coordinando esfuerzos para apoyar el seguimiento y la implementación de los mandatos de la Cumbre.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)		<ul style="list-style-type: none"> • Aunque en la actualidad la CIDH no tiene proyectos con la ONU o las agencias de la ONU, la Comisión y la Secretaría mantienen un diálogo muy fluido e intercambio de información con la ONU y esperan desarrollar nuevos proyectos en el corto plazo.

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 - Website: www.cries.org

11

The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention

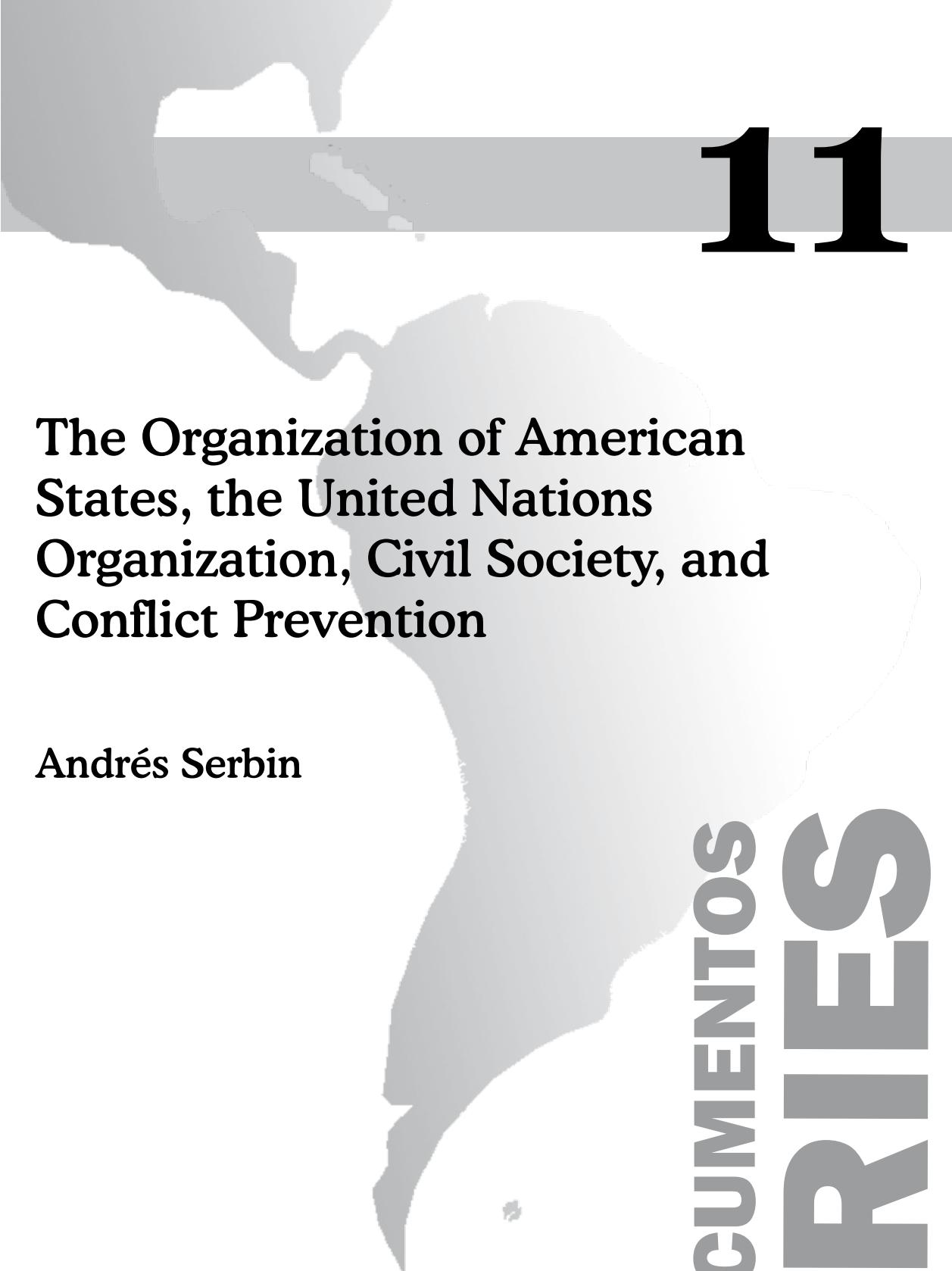
Andrés Serbin

DOCUMENTOS

CRÍTICOS



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales



11

The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention

Andrés Serbin

DOCUMENTOS
SERIE
DRC



Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales

Presentation

CRIES Documents is a periodical publication of the Regional Coordination for Economic and Social Research that features articles by researchers of the region on issues related to the Network programs and projects.

This set of materials represents an invaluable contribution both for the work of civil society organizations in different fields and for

academic discussion of the developments of the studies on regional issues.

We are certain that these contributions will expand the scope of discussion and advocacy of civil society organizations and networks, the academia and Government officers of Latin America and the Caribbean with regard to the issues affecting the region.

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.

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.



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



Coordinadora Regional
de Investigaciones
Económicas y Sociales
(CRIES)



Global Partnership
for the Prevention
of Armed Conflict
(GPPAC)

A summary of this paper was published in November 2008 by the Center on International Cooperation of the New York University. CRIES, through its publishing division, would like to thank the Center for its generous support in including this paper in the “CRIES Documents” series.

Design: Imagentre - www.imagentre.com

Published in Buenos Aires in March 2009.

The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention

Conflicts and Violence in Latin America and the Caribbean: New Challenges in a Changing Environment.

With the end of the Cold War, the predominance of interstate conflict within the international system has tended to decrease, while intrastate and transnational conflicts involving State and non-State actors has grown. The Americas have shown no exception to this trend, notwithstanding that the fact that, comparatively, the region is perceived as less prone to armed conflict than other regions of the world. As shown in a series of studies prepared by CRIES¹, since the confrontation between Ecuador and Peru in 1995, and with the exception of the current tensions between Ecuador and Colombia, there is no interstate conflict in the region which could escalate to armed confrontation. Nonetheless, it must be noted that there has been a rise in intrastate conflicts with complex internal articulations related to social and political polarization. Some of these conflicts are also characterized by transnational links and impact (such as population and refugee flows and displacements, development of arms and drug-trafficking networks, and regional cross-border spillovers). All such conflicts have had a significant impact on the increase of social violence and political instability. With the exception of the Colombian situation, there are neither conventional nor civil wars currently going on in Latin America or the Caribbean.

Andrés Serbin*

Anthropologist and PhD in Political Science, Chair ® of the School of Economic and Social Sciences of the Central University of Venezuela and Emeritus Researcher of the CONICYT Research Promotion System of Venezuela, at present he is the Executive President of the Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES).

e-mail: aserbin@cries.org

** The author would like to thank the support and the good disposition to provide information and comments by Amb. Albert Ramdin, Yadira Soto and Bautista Logioco from the OAS, and by Elizabeth Spehar, Martha Doggett and Denise Cook from UN DPA. However, none of the opinions expressed by the author in this paper should be attributed to any of them.*

Internal armed conflict can be primarily linked to the State incapacity or failure in preventing, containing or solving conflicts among groups². In Latin America and the Caribbean, as the current OAS Secretary General José Miguel Insulza aptly expresses, most of the conflicts and internal crisis basically respond to the “lack of State”³. Although the development of International Law has increasingly contributed to the reduction of interstate conflicts, the capacity of the State and the rule of law have weakened,, and the State’s capacity to implement conflict prevention and resolution mechanisms vis-à-vis the new emerging domestic and transnational threats has weakened as well. New forms of violence have emerged, more diffused and less identifiable than conventional interstate war, which make it difficult to draw clear differences between violent conflict and armed conflict.

Therefore, the main challenges facing international and regional organizations in addressing conflict prevention are linked to new security threats and a diversified spectrum of new forms of violence emerging within the region. The identification and weighing of these new threats, together with the persistence of interstate border disputes, generates widespread concerns and an important debate on hemispheric security and democratic stability among the governments of the region. Different forms of social violence and insecurity derived from these threats are now becoming a priority to Latin American and Caribbean citizens and civil society organizations alike, displacing previous concerns associated to military regimes, political/military confrontations, and human rights abuses and violations.

The emergence of these new threats after the end of the Cold War, in a new international environment where conventional interstate wars are being replaced by internal strife and violence with regional and international repercussions, has created the conditions for an increasing involvement of regional organizations in the preservation of regional peace and security. In this regard, for several reasons (including geographical proximity, better knowledge of the regional environment, and strong inter-regional links) regional organizations seem to be best suited for implementing new conflict prevention and peacebuilding strategies⁴.

In the Americas, there exist several well established organizations oriented towards conflict prevention and resolution. Most of these organizations are part of the Inter-American system, including the Organization of American States (OAS). Historically, the focus of the OAS agenda has been on peaceful resolution of interstate conflicts, among other relevant issues. Although the OAS has neither a specific mandate nor a structured policy for conflict prevention, there is a well-established set of inter-related programs and mechanisms and ad hoc measures within the organization, working towards conflict management and resolution. Notwithstanding this, the OAS confronts similar challenges to those facing other regional organizations in general – the lack of political will and political difficulties to build consensus among its member states in order to promote operational and structural prevention. Additionally, the deeply-rooted principles of non-intervention and national sovereignty contribute to the traditional reluctance of Latin American

and Caribbean countries to accept external interference by an organization historically associated with the prevalence of US predominance.

The OAS is not the only organization in the region dealing with peace and security. Most of the subregional integration schemes eventually provide legal frameworks and juridical mechanisms for dispute solving, and promote the establishment of peace zones and confidence-building measures, as in the case of MERCOSUR and the Andean Community of Nations (CAN), or have created broader conceptual frameworks as in the case of the Framework Treaty of Democratic Security in Central America⁵. More recently, the creation of the Union of Nations of the South⁶ fostered the conditions for the establishment of a South American Defense Council, proposed originally by Brazil⁷. In most cases, the functionality and effectiveness of those mechanisms remains to be seen, but in the case of UNASUR they can eventually compete with the OAS or supplement it. However, the OAS is the sole regional organization with Inter-American and hemispheric scope, and includes also the United States, Canada and the English, Dutch and French-speaking Caribbean states.

The Organization of American States and Conflict Prevention: Main Mechanisms and New Structures

The Organization of American States (OAS) is an inter-governmental regional organization which brings together the nations of the Western Hemisphere⁸ and, since its creation in the late 40's, it has traditionally dealt with Inter-American relations. One of the oldest inter-governmental organizations in the world, it was created after the end of the Second World War, mostly as a mechanism to prevent the spread of communism in the Western Hemisphere, particularly during the Cold War. The OAS Charter enshrined the principles of non-intervention, juridical equity and the peaceful settlement of disputes between states. In 1948, the Bogotá Pact further specified the normative framework and operational mechanisms for peaceful dispute resolution, including a role for the OAS Secretary General using his good offices to facilitate the peaceful resolution of controversies, and the mandate of the Permanent Council of re-

representatives of the member states, which provide a forum and an institutional framework for the discussion of differences between them.

However, these mechanisms were sidelined during the Cold War because of the emphasis on the “internal threats to national security”, associated with communism and USSR interests. Within this context, the OAS was unable to prevent US subversive operations against Cuba or Cuban support to insurgent movements through Latin America from the 1960s onward⁹. Nor was it able to prevent or contribute to solve the Argentine-Great Britain Malvinas/Falklands war in 1982, the US-led invasion of Grenada in 1983, or the US invasion of Panamá in 1989¹⁰. In recent years, progress has been made on wider measures to prevent the escalation of interstate disputes into war, led by a growing awareness of the new threats to regional security. By the early 1990s, Latin America was cresting on the “third wave” of democratization, and the region boasted a greater number of elected governments than ever before. Following these democratic transitions and the decline of anti-communism as the main US foreign policy concern in the Americas, member states attempted to renovate the OAS as a multilateral institution and to modernize its structure and capacity¹¹, particularly after the US started to shift its strategic priorities to other regions of the world.

Nevertheless, after the end of the Cold War and the September 11th attacks, most international organizations, including the OAS and the UN, were forced to take on new challenges, as there was a significant shift in the nature of armed and violent conflicts in the world. The new challenges and demands posed by these new conflicts and threats re-focused their priorities in terms of conflict prevention and peacebuilding. As a result, a new starting point was defined at the core of the OAS with the approval of the concept of “multidimensional security” in 2003, which served as a basis to foster the restructuring of the organization.

The process of restructuring the OAS was characterized by ups and downs, particularly after a difficult transition from the period led by the

former SG César Gaviria, to the recently elected new SG Insulza, with the resignation, after two months in office, of the previously elected SG Miguel Angel Rodriguez. In the 2005 election, for the first time the winning candidate running for Secretary General - the Chilean José Miguel Insulza - was not initially supported by the United States, which evidenced a significant shift in the regional political environment after the election of center-left and left-leaning governments in many member states, generally reluctant to endorse US foreign policy positions. This difficult transition affected and delayed the re-structuring process until 2006.

The OAS was unable to prevent US subversive operations against Cuba. Nor it was able to prevent or contribute to solve the Argentine-Great Britain Malvinas/Falklands war in 1982.

Within the context of the “new hemispheric security agenda” emerging in the late 1990s, OAS member states agreed on several crucial issues: the establishment of the Committee on Hemispheric

Security to provide civilian leadership on the coordination of security policy in the hemisphere, an important step to overcome the legacy of past military regimes; the implementation of confidence and security-building measures (CSMs) and to discuss and approve a “multidimensional” notion of regional security that goes beyond traditional threats to territorial integrity to encompass issues like drug-trafficking and, on a more controversial level, terrorism.

Accordingly with the implicit division of labor between the UN and the OAS, notwithstanding the reluctance of some member states, the latter has focused its actions on conflict-solving and prevention on a more political level, in two fundamental areas – the support and strengthening of democracy as a priority to guarantee institutional frameworks for dialogue and pacific resolution of domestic conflicts, and the development of mechanisms for hemispheric security for maintaining regional stability and peace¹².

Under this general approach, five specific areas of the OAS were involved, since the beginning of the century, in conflict prevention, and “have an interconnected effect and had been a major factor in the relatively good performance of the Americas in conflict prevention and resolution”¹³. Those five areas within the OAS were: the already mentioned “good offices” capacity of the Permanent Council

and the Secretary General; the Inter-American system of human rights; the hemispheric security system; mechanisms related to the application of Resolution 1080 and the Washington Protocol, including the subsequent adoption of the Inter-American Democratic Charter; and the work of the Unit for the Promotion of Democracy, which has recently undergone substantial transformations. While these areas were set up for different objectives, such as the preservation and strengthening of democracy, human rights, or the rule of law, most of them have also contributed to the reduction and prevention of violent conflict, within a formal juridical tradition which distinctively characterizes the region¹⁴.

The “Good Offices” of the Permanent Council and of the OAS Secretary General

The Secretary General occupies a key position in the OAS, and is responsible to the General Assembly and its nonvoting participants in all the organization meetings, while the Assistant Secretary General, among other duties, serves as secretary to the Permanent Council of the OAS. Both officials are elected by the General Assembly for a five-year term and can be re-elected once. Established as norm in the OAS Charter, the traditional ad hoc mechanism applied to prevent or avert both interstate disputes and internal conflicts that can threaten the stability of democracy, are the “good offices” of the Secretary General of the OAS, or the formation of ad hoc committees to investigate and review the facts in dispute, as stipulated in the Charter of the OAS¹⁵. The Permanent Council may collectively assist member states in the peaceful settlement of disputes, while the Secretary General may act independently to draw attention to relevant issues to the Organization. In this regard, since the beginning of the recent reform of the OAS structure, and currently with the assistance and advise of the Secretary for Political Affairs, the OAS SG can select and contract Special Representatives to deal with specific crisis or conflict situations. The Secretary of Political Affairs is an important innovation regarding the structures needed to assist and support the Secretary General initiatives and “good offices”, both in terms of identifying potentially emerging conflicts and of providing early warning and technical and political support

for conflict prevention. In this regard, monitoring of political and electoral processes in the OAS member states is an important contribution to this end (See Annex 1).

The Inter-American System of Human Rights

The Inter-American System of Human Rights is institutionally based on two main bodies of the organization – the Inter-American Commission of Human Rights (IACMR), headquartered in Washington, D.C., and the Inter-American Court on Human Rights, located in San José, Costa Rica. The system is autonomous from the OAS, although its mandate is established in the OAS Charter.

The IACMR was established as an OAS advisory group and it was made an official body of the OAS in 1970, with the mandate of keeping vigilance over the observance of human rights. That was the year the American Convention on Human Rights was signed, replacing the earlier, nonbinding American Declaration of the Rights and Duties of Man, promulgated in 1948. Included in the provisions of the American Convention on Human Rights are the right to life, liberty, personal security, habeas corpus, due process, equality before the law, fair trials, freedom from arbitrary arrest, and freedom of speech, assembly, association, political participation, and religion¹⁶. Under the OAS Charter, all member states are bound by the provisions of the Declaration of the Rights of Man. In addition, the majority of member states have ratified the American Convention on Human Rights and accepted the jurisdiction of the Inter-American Court. However, several OAS member countries, including the United States and Canada, are still in the process of endorsing the Convention¹⁷.

The IACMR gives special attention to systematic violations of human rights, trying to draw attention to and reverse these violations by issuing special country reports and by including them in a special chapter of its Annual Report to the General Assembly. It also makes special on-site public inspections and organizes press conferences, thus attracting public opinion, and also schedules confidential visits and communications with country authorities. Nevertheless, with the spread of

democracy in the region, onsite inspections have been gradually replaced by the reception of individual complaints as the most effective mechanism for the protection of human rights. The IACtHR has jurisdiction to receive complaints against States that have not ratified the Convention or accepted the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights¹⁸.

The Inter-American Court on Human Rights was established by the terms of the Convention in 1979, and its mission is to guarantee the fulfillment of the duties undertaken by member states pursuant to the American Convention on Human Rights, known as Pact of San José. Nonetheless, in its beginning, the Court has had a difficult time gaining momentum because relatively few governments had submitted themselves to its jurisdiction at that time¹⁹. The Court maintains itself significantly independent and autonomous from member states governments in its composition and its decisions, and can process complaints promoted by civil society organizations.

Numerous non-governmental and national governmental institutions participate in the work of the system by providing information, bringing petitions, requesting immediate precautionary measures, and by generally raising the visibility of the abuses and violations of human rights in the region and their relation to conflict potential. In this regard, the system was particularly instrumental during the ruling of military and authoritarian regimes in the region in the 70's and 80's, and provided the legal framework for the development of important human rights organizations and movements in Latin America, which contributed substantially to the re-establishment and consolidation of democracy in the 90's²⁰. The Inter-American System of Human Rights is one of the spheres of the OAS where civil society organizations have been particularly proactive.

The network created by national judicial systems, civil society organizations, the Inter-American Human Rights Commission and the Court that make up the Inter-American Human Rights System has proven to be a de facto preventive early warning system able to detect, expose, and, in many instances, dissolve or resolve areas of potential internal

conflict. However, the Commission and the Court have been increasingly affected by a lack of adequate funding and staff to fulfill their functions. Neither of them has enough funding to operate on a permanent basis, which can be attributed both to the reluctance of current democratic governments to keep the system functioning and to less and less concern over human rights violations.

The Hemispheric Security System

Several agreements, mechanisms, and institutions are established within the Inter-American system as part of the **hemispheric security system**. Currently, two of them are particularly relevant as collaborative areas among member States – the Committee on Hemispheric Security of the Permanent Council, and the regular meetings and collaboration among the Ministries of Defense and Armed Forces of the region.

The IACtHR gives special attention to systematic violations of human rights, trying to call attention to and to reverse these violations by issuing special

The Committee on Hemispheric Security, created in 1992, is aimed at revamping the agreements and norms for regional security within a changing international context to provide for the exchange of information on several military matters and military budgets, and ensure prior notice of military exercises. Moreover, since its beginning, it also included the implementation of a set of trust and confidence-building measures directed towards preventing the emergence of military conflicts among the states.

Within this context, a new concept of regional security has been taking shape since the 90s, addressing not only interstate conflict, but also transnational crime threats to the nation State and its constitutional structures. Furthermore, following September 11th, strong focus has been placed on the fight against terrorism, mainly under US influence. However, concerns on the role of armed forces as a political actor still persist and strong emphasis is attached to the civilian control of the military.

As a consequence of those initiatives, at the First OAS Conference on Hemispheric Security, convened by the Committee for Hemispheric

Security in Mexico City in October 2003, member states issued the Declaration on Security in the Americas, recognizing, among other issues, that “Conflict prevention and the peaceful settlement of disputes between states are essential to the stability and security of the OAS”²¹. The document evidenced the collective acknowledgement by the member states of the concept of conflict prevention within the general approach of multidimensional security and stressed the importance of establishing a liaison and mechanisms for coordination with civil society organizations on those issues²². Additionally, while reaffirming the role of the UN Security Council as the primary body responsible for international peace and security, it reaffirmed that the OAS “should make every effort to achieve the peaceful settlement of local disputes”²³. The conceptual debate raised during the conference was reflected in the consensual acceptance of multidimensional security as a guiding conception, influencing the further internal restructuring of the organization, particularly in the newly formed Secretariat for Multidimensional Security which includes several departments: the Executive Secretariat of the Inter-American Drug Abuse Control Commission (CICAD); the Secretariat of the Inter-American Committee against Terrorism (CICTE), and the Department for the Prevention of Threats against Public Security (see Annex 1).

Notwithstanding the presence and participation of civil society networks and organizations in the 2003 OAS Conference on Hemispheric Security, strong criticism emerged regarding the Declaration on Security in the Americas. The new concept of multidimensional security broadens the traditional definition of national defense to incorporate new threats, including political, economic, social, health, and environmental concerns, “to such an extent that almost any problem can now be considered a security threat”²⁴. Additionally to that, strong criticism is directed to the fact that the concept is so broad in its scope, that its operational implementation became extremely difficult.

The November 2004 VI Conference of Ministers of Defense of the Americas (CMDA), held in Quito, reaffirmed the commitments undertaken at the Special Conference on Hemispheric Security, including the recognition of the multidimensional nature of security in order to address different new threats in the region. It also led to an agreement to enhance regional cooperation with the

UN peacekeeping operations, with a focus on capacity-building for increased inter-operability of member states’ forces²⁵. Conflict prevention was mentioned in the final declaration among the common concerns for security and defense, whether traditional or nontraditional²⁶. Also, point 44 of the Quito declaration underscores the will to strengthen and enhance the links between the Conferences of Ministers of Defense and the Organization of American States²⁷. The Quito Conference was also criticized by civil society and academic institutions, as its final Declaration refers to the new concept of multidimensional security, but emphasizes the threat of terrorism above all else.

Mechanisms for Preserving Democracy and Constitutional Regimes: General Assembly Resolution 108, the “Washington Protocol” and the Inter-American Democratic Charter

The OAS Charter stipulates that representative democracy is both a goal that the organization strives to promote in the region and, at the same time, a condition for membership in the organization²⁸. Nevertheless, until the end of the Cold War this was rather a rhetorical affirmation than an actual commitment. At the beginning of the 1990s, however, there was an evident turning point in this regard. In 1991, the Unit for the Promotion of Democracy, a specialized agency for fostering democratic practices, was created, while Resolution 1080 was unanimously approved at the 1991 OAS General Assembly, as a formal mechanism to respond to breakdowns of democracy.

The approval of OAS Resolution 1080 was an important development for managing internal conflict, subsequently reinforced by the **Washington Protocol**, which amended the OAS Charter. Both mechanisms call for immediate action when democracy is threatened or irregularly interrupted²⁹. Under the Washington Protocol, the Organization has the right to suspend by two-thirds vote a member state whose democratically elected government has been overthrown by force.

As a result of its mandate to examine the crisis and adopt solutions appropriate to the circumstances

and the context of the situation, Resolution 1080 was applied in crisis situations in Peru (1992), Guatemala (1993), Haiti (1991, when the Resolution was put in force for the first time), Venezuela (1992), Paraguay (1996 and 1999), Ecuador (2000), Peru (2000) and Venezuela (2002), when the democratic system was threatened by an unconstitutional application of political or military measures. The application of the Resolution 1080 requires the use of peaceful means of resolution (persuasion, mediation, and good offices), but, eventually, economic sanctions can be recommended. In this regard, Resolution 1080 gives the OAS Secretary General the immediate possibility to act either by examining the situation and bringing information to the Permanent Council or the Meeting of the Foreign Affairs Ministries, or by following specific recommendations of resolutions issued by one of these bodies, without interfering with parallel actions by other organizations³⁰, or in coordination with the UN for activating its complementary powers under Article 7 of the UN Charter.

The Inter-American Democratic Charter (IADC), further strengthened these instruments and broadened the cases where the OAS was allowed to intervene in internal crisis. On September 11th, 2001, the IADC was approved unanimously by resolution of a Special General Assembly. In addition to the further expansion of the diplomatic mechanisms available within the OAS and the potential to censure and engage states where serious interruption of democratic rule has occurred, the Charter also added new elements: the notion of a “right to democracy” and governments’ duty to promote and protect it; further specification of the norms for electoral observation and democratic assistance by the OAS; and clearer references to the need to take into account the contribution of civil society. While not stated explicitly, “the Democratic Charter underscores the importance of developing early warning tools and systems (and...) emphasizes preventive action over reactive responses that prevailed in many past OAS instruments to promote and defend democracy”³¹.

The Charter broadens the cases where the OAS is called to intervene³². However, as new forms of crisis develop in the region that often defer from traditional ones, the authoritative and reliable

interpretation of regime violations becomes more elusive and difficult, creating new challenges for the right application of these mechanisms. Nonetheless, since its approval, the IADC has become an important reference tool for supporting and strengthening democracy in the region. The IADC was first applied in Venezuela in April 2002, during the coup against President Chávez³³.

The Promotion and Strengthening of Democratic Governance and Dialogue

The Inter-American Democratic Charter (IADC), further strengthened these instruments and widened the options for the activation of the engagement of the OAS in internal crisis.

Associated to this process, the **Unit for the Promotion of Democracy** (UPD) was established. It was gradually given broad discretionary powers to strengthen democracy in the region through several Special Programs, overcoming the reluctance of OAS member states to accept the organization’s involvement in issues of a predominant political nature. The three main objectives of the UPD were: a) to strengthen governmental capacity to manage and resolve public policy disputes collaboratively by helping develop the necessary technical competencies and institutional mechanisms within key government institutions; b) to strengthen state-civil society relations by offering technical assistance and specialized services to assist in the design and implementation of national dialogue process; and c) to strengthen intraregional relations through the implementation of subregional programs to promote dialogue processes. As a mechanism for conflict prevention, linked to the Inter-American Human Rights System, the UPD developed several important Special Missions since its creation in 1991, including the Verification and Support Mission in Nicaragua after the end of the civil war; the support for peace negotiations in Surinam in 1992; the first joint UN-OAS mission in Haiti in 1993 for the verification of the respect for human rights and institutional strengthening; the support for the peace process in Guatemala, the technical cooperation program in Nicaragua, and the National Governance Program in Bolivia, among others³⁴.

UPD’s field missions were primarily concerned with post-conflict activities, but in 2001 the

Special Program for the Promotion of Dialogue and Resolution of Conflicts was created to assist governments and civil society to develop mechanisms for conflict resolution; design long-term intrastate conflict prevention strategies; support national and local efforts to foster dialogue; and build consensus and develop joint resolutions on pressing social and political issues. The focus of the program was on capacity building to strengthen intra-sector and inter-sector relations for conflict resolution and dialogue promotion.

The performance of the UPD demonstrates that it became an effective tool for preventing conflict within and among member states³⁵. The democratization approach promoted by the UPD contributed to underscore that I is essential that the OAS should focus on internal conflict as a source of potential violence and armed conflict, after the predominance of an approach centered on the peaceful settlement of interstate confrontation and disputes. Moreover, it must be noted that the UPD was part of a significant shift of the OAS priorities after the end of the Cold War, particularly after the approval of the Inter-American Democratic Charter.

In 2004, the OAS underwent significant changes. The UPD disappeared in an organization-wide restructuring. In its place, the Department of Democratic and Political Affairs (DDPA) was created, and the Office for the Prevention and Resolution of Conflicts (OPRC) was established within it. This new body absorbed the portfolio of projects and activities of the Special Program for the Promotion of Dialogue and Conflict Resolution. The OPRC was designed to continue strengthening and consolidating democratic institutions and practices by developing institutional mechanisms for the prevention and resolution of conflict and enhancing citizen participation in decision-making through dialogue, and by providing both the OAS and its member states with conceptual frameworks, methodologies, strategies, and technical skills from the field of conflict resolution. The mission of the OPRC was clearly defined in terms of assisting the OAS, as well as governments and civil societies of its member states in the design and implementation of dialogue and consensus building processes and conflict prevention and resolution systems through different activities³⁶.

However, after 2005, the OPRC was subjected to a new change and was revamped in a Department of Crisis and Conflict Prevention which was soon transformed into a Department of Democratic Sustainability and Special Missions under the new SG Insulza. This department became part of the structure of a new Secretariat of Political Affairs, which also included the Department for Cooperation and Electoral Monitoring, and the Department of State Modernization and Governance (see Annex 1). As noted above, the Secretariat of Political Affairs, a structure usually resisted by the member states, acts as focal point and main advisory unit to the Secretary General in addressing political issues and crisis that occur or may occur in the hemisphere. The Department of Democratic Sustainability and Special Missions provides advisory and technical services to Special Missions established by the OAS Permanent Council and/or the General Secretariat, or in response to member states' request, using country assessment and analysis exercises, special and exploratory missions, impartial facilitation and negotiation services to support dialogue process, among other measures.

Two relevant Special Missions are currently underway: the Support Mission to the Peace Process in Colombia (MAPP, according to its Spanish acronym) and the Good Offices OAS Mission in Colombia and Ecuador (MIB/OEA, according to its Spanish acronym). MAPP was approved by the Permanent Council³⁷ and is oriented towards protecting and rebuilding local communities affected by the process of demobilization of the paramilitary groups in Colombia. MIB/OEA was approved by the XXV Meeting of Ministers of Foreign Relations³⁸ after the recent crisis between the two countries, with the aim of promoting the re-establishment of trust among their governments; developing concrete confidence building measures; overseeing compliance with the commitments undertaken by both countries, and participating in the tasks of prevention and verification of incidents along the border³⁹.

The Department also administers the OAS Fund of Peace, which supports the peaceful resolution of territorial disputes. Created in June 2000, the Fund is a mechanism for providing financial resources at the request of member states, for dealing with unexpected and unforeseen crisis resulting from territorial disputes.

The Department for Democratic Sustainability and Special Missions works closely with the other two departments of the Secretariat of Political Affairs, even if the cooperation basically occurs at the level of department heads and the Secretary rather than on a horizontal level among the staff of the three departments.

Additionally to that, as already mentioned, a Secretariat of Multidimensional Security was created (see Annex 1). This new OAS structure, which includes other four Secretariats, addresses the two current main concerns: democratic governance and repression of transnational organized crime and terrorism, but seems to have relegated to a second place economic democracy and its impact on governance and hemispheric political security⁴⁰, notwithstanding the fact that a Secretariat for Integral Development was also set in place. This Secretariat includes six departments (see Annex 1).

The work of all these programs is based on the OAS Charter and the Inter-American Democratic Charter.

All these recent changes make it difficult to assess if this new structure is developing a more effective work. Specifically in terms of conflict prevention, the balance seems to be mixed, due to the reluctance by member states to accept the implementation of early warning mechanisms (perceived as an intrusion in domestic affairs and a violation of the non-intervention principle), the excessive delegation on the ad hoc “good offices” of the Secretary General as the most effective mechanism of conflict prevention, and the serious limitations preventing more active civil society participation, not to mention a sustained reduction in economic resources and funding⁴¹.

All these recent changes on the OAS makes difficult to assess if this new structure is developing a more effective work.

UN exist first and foremost to avert war and to watch over and maintain international peace, whereas the OAS was established to strengthen hemispheric solidarity... No provision authorizes the use of force by the Organization save in the express exception of external aggression. With that exception, therefore, the use of force has no legitimacy in the legal framework that governs relations among the American States...”⁴².

Articles 52 and 53 of the VIII Chapter of the UN provide a clear justification for the establishment of regional agreements for the pacific settlement of local disputes, “but no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state...”⁴³.

The Declaration on Security of the Americas approved by the OAS member states in 2003 validated this implicit division of labor between the UN and the OAS, reaffirming that the role of the United Nations Security Council consists in maintaining international peace and security, and that the OAS should cooperate with the UN Security Council and focus on the peaceful settlement of local disputes⁴⁴. Although in the Declaration there is no mention of the use of force, there is an implicit understanding that there is a division of labor between both organizations: while the OAS promotes peace and security in the region through preventive diplomacy, mediation, negotiation and other political mechanisms and distinctive programs fostering democratic governance, the United Nations is also empowered to the use of force in maintaining international peace and security when diplomatic measures are exhausted⁴⁵.

An important precedent worthy of consideration was the OAS’ support to the United States invasion to Dominican Republic to avoid the reinstatement to office of Juan Bosch, a progressive leader, through the approval of an intervening Inter-American force, which discredited and affected the legitimacy of the regional organization. Although the invasion was led by the United States, it developed under the banner of the OAS, with the approval of most of the Latin American

The United Nations and the OAS: the Line between the Use of Force and Functional Cooperation

As stated by a former OAS Secretary General, “The Organization of American States and the United Nations are expressions of different motivations on the part of the States that founded them. The

military regimes of the time. However, this decision encountered strong opposition at that time already, although minoritarian, on the grounds that the UN was the sole organization internationally authorized to the legitimate and multilateral use of force⁴⁶. This precedent stands as an important landmark for the further reluctance by the OAS to admit the use of force, this prerogative being thus reserved to the United Nations.

A clear illustration of this situation was the way of dealing with the internal crisis situation in Haiti in 2004, several months after the Declaration of Security in the Americas was issued. After the failure of diplomatic and political measures, and efforts to negotiate a political solution to the crisis, both by the OAS and CARICOM, the decision to intervene was transferred to the Security Council of the UN. Under the pressure of two influential members – the United States and France, concerned about the regional and international instability and the population flux that might eventually result from Haitian crisis and at the request of the Haitian interim President, in February 2004 the UN Security Council authorized the rapid deployment of a Multinational Interim Force (MIF) to stabilize the country. The political transition process, backed by the international community, culminated with the instauration of a transitional government. In June, the MIF transferred authority to a UN peacekeeping force (MINUSTAH), which is still acting in Haiti, with a strong component of South American military⁴⁷.

The transfer of the decision to intervene to the UN Security Council was swift and raised no objections by the OAS member states, which marks a clear difference with the way the previous Haitian crisis had been addressed in the early 1990s. Although this transfer cannot be attributed to the OAS Declaration of Security of the Americas, it was clearly linked to the new regional atmosphere created after the Conference on Hemispheric Security. The experience eroded any further possibility of resorting to OAS mechanisms to legitimize the deployment of a military use of force in a crisis situation. Additionally to that, several Latin American analysts stress the fact that the democratic clause has not played any substantial role in the process⁴⁸.

At the same time, although the Declaration had an influence on the environment in which the

decision on Haiti was taken, there were two related issues not addressed sufficiently by the Declaration: the juridical framework and the criteria for the regulation of the use of force, and the relationship between the OAS and the UN regarding international peace and security in the Americas. Similarly, the reference to conflict prevention in the Declaration on Security of the Americas fails to provide clear and adequate criteria and mechanisms to implement it, particularly when it involves the participation of extra-regional actors. In this regard, notwithstanding the fact that the UN has a distinctive mandate for the prevention of violent conflict under Article 1 of the UN Charter, and that -eventually- regional and subregional organizations are in a unique position to affect several factors that are crucial in the prevention of violent conflict⁴⁹, in the case of the OAS it has not been made clear what are the criteria and the legal framework for a coordinated action with UN agencies on this issue.

On an operational level, since 2001, the current cooperation between the OAS and the UN programs covers a wide range of issues (see Annex II). Besides the collaboration among the OAS Secretariat for Political Affairs and MINUSTAH, UNOPS and UNDP in institution building in Haiti, after a Memorandum of Understanding signed in 2004 on issues related to conflict prevention, the OAS SAP has cooperated since 2001 with the UNDP in the modernization of political parties and dialogue promotion⁵⁰ in the region; and with the UN Electoral Assistance Division (UNEAD) in electoral observation since 2005. Moreover, the OAS Secretariat for Multidimensional Security develops cooperation with several UN agencies, on matters related to drugs, crime, terrorism, and disarmament. The initial predominance of the UNDP, as a long time established UN agency in Latin America, in the collaboration between the UN and the OAS, instead of the UN DPA, raised some controversy. However, recent meetings between the UN DPA and the OAS Secretariat might eventually deepen this collaboration. In August 2008, a meeting of the UN Under-Secretary-General for Political Affairs, Ambassador B. Lynn Pascoe and the head of the Department of Europe and the Americas of the UN DPA with the OAS Secretary José Miguel Insulza and the Secretariat for Political Affairs staff was held in Washington D.C., but the results of this meeting are still to be seen. Nevertheless, in this regard, several areas and procedures for further collaboration were identi-

fied: electoral issues, desk-to-desk relations to address current or potential conflicts, political coordination, joint training initiatives, and an effort towards the systematization of lessons learnt.

A key issue worthy of mention regarding the relations between the OAS and the UN is the distinctive separation of roles, both on a functional and on a territorial level. Due to the widespread importance attached to the principles of non-intervention and national sovereignty in the region, there has been a historical reluctance by Latin American and Caribbean countries to give a relevant role in peace and security matters in the region to main governing bodies of the UN. For most of the regional actors – governments, inter-governmental agencies, media or civil society organizations, the perception regarding the UN is that its role is circumscribed to the international sphere, and that regional and sub-regional organizations, including the OAS, are better fitted to address regional issues, particularly when these require intervening in domestic political affairs and preventing internal crisis. Important exceptions to that rule, however, were the post-conflict UN Missions for monitoring and verification of the peace agreements in Guatemala and El Salvador in the 1990s. Nevertheless, strong criticisms are made regarding the “functional use” of the UN and, especially, of the Security Council, by the most powerful member states, in addressing and defining unilaterally different issues that affect the Global South⁵¹.

However, also excepted from this implicit rule are several UN agencies that deal with specific topics, including the UNPD programs, even if those also address issues such as democratic governance and the strengthening of institutions, and the International Court of Justice, which sometimes serves to bypass the OAS mechanisms, particularly with regard to issues related to border disputes and problems⁵².

In sum, besides the clear division of tasks and responsibilities regarding the capacity and the use of force to prevent or solve armed or violent conflicts, and the delegation by the UN of most of the conflict prevention tasks on a regional level to the OAS in recent years, there is a growing

operational collaboration between the two organizations, particularly with some special agencies of the UN, blurring the limits of the respective functions and commitments. In the framework of this collaboration, however, there does not seem to be too much “contamination” of the currently widely promoted concept of conflict prevention by the UN to the OAS, where there is a clear preference to address conflict issues in terms of crisis management or, at best, peace-building⁵³. Finally, formal and integrated mechanisms and criteria for cooperation between the two organizations are still to be developed, while ad hoc procedures still tend to prevail.

The OAS and Civil Society: Conflict Prevention and the Search of New Forms of Collaboration

On an operational level, since 2001, the current cooperation between the OAS and the UN programs covers a wide range of issues.

Civil society plays a vital role in building a culture of prevention and ensuring durable peace. However, civil society has only recently begun to develop in Latin America and the Caribbean as a critical stakeholder for the design and implementation of different local, national or international policies and has a short history⁵⁴. Moreover, historically, in the region, national governments see civil society as “a nebulous conglomeration”⁵⁵ with which they are reluctant to engage. Consequently, civil society organizations (CSO) concerns often go ignored or neglected, notwithstanding how paramount their contribution may be. Furthermore, both in terms of operational conflict prevention, through the promotion of citizen diplomacy, dialogue and early warning capacity, or of structural prevention associated to the implementation of strategies of social, economic and political change, civil society can become a crucial interlocutor and stakeholder and a distinctive actor. In recent years, and particularly after the end of the Cold War, the UN, through its agencies and programs, has become increasingly aware of the need to engage civil society organizations, at the local, national and international levels, in conflict prevention, peacebuilding and the promotion of a culture of peace and prevention⁵⁶.

Nevertheless, civil society participation is less acknowledged in Latin America and the Carib-

bean, especially when dealing with regional issues. Most of the regional and subregional organizations pay lip service to the involvement of CSO and social movements, but have yet failed to develop adequate mechanisms and normative frameworks for its participation and empowerment⁵⁷.

However, regarding conflict prevention and peacebuilding, despite the debate that was initiated on broader security notions which transcend the specific domains of national defense and military, state-centric approaches continue to prevail. Within this context, contrary to conventional rhetoric, there is still a lack or a severe limitation of established mechanisms for civil society participation in peace and security issues, both at the national and at the regional level. For CSOs to participate in these issues and, particularly, in conflict prevention and resolution they are still to overcome a set of major challenges. The spaces and mechanisms created to facilitate CSO inclusion are, more often than not, ad hoc in nature and are not the result of formally established procedures. As a consequence, CSOs participation is limited to that of observers, consultants and recipients of capacity-building programs and CSOs have serious difficulties in engaging in a substantial process of designing, negotiating and implementing conflict prevention and peacebuilding policies on their own or in collaboration with governmental or regional initiatives⁵⁸.

Within this framework, over the past years, the bodies, agencies and programs of the OAS have developed distinctive relationships with national and international CSOs. Nevertheless, it was not until the mid-1990s, under the process of consolidation of democracy in the hemisphere, that different member States and CSOs started advocating for the creation of an effective and institutionalized space for civil society participation in OAS activities. As a result, during the last two decades, the OAS has officially recognized the need of fostering partnerships with CSOs in order to respond to the multiple political, economic and social challenges facing the region.

Civil society participation at the OAS is channeled through different activities of the organization, mostly in terms of dialogues, fora and interaction sessions. The main spaces for civil society participation are the Dialogues with the Ministers of Foreign Affairs usually held previously to the

General Assemblies, the Civil Society Fora and dialogues at the Summits of the Americas, the attendance to the Inter-American Council of Integral Development (CIDI) meetings, and the participation in other specific conferences of the OAS upon request approved by the Committee on Inter-American Summits Management and Civil Society Participation (CISC), after an examination of the credentials of the CSO and their bearing on the agenda of the conference⁵⁹.

Strong impulse for the acknowledgment and participation of civil society organizations was associated with the Americas Summits since the beginning. After the Quebec City Summit of the Americas, civil society participation was increasingly encouraged, as a key element of the process of strengthening democracy in the region, both at the Summits and at the General Assemblies⁶⁰. Particularly, the OAS Group for follow-up of the Summits (GRIC) was a key champion for civil society participation in the OAS. Currently, the Committee on Inter-American Summits Management and Civil Society Participation (CISC) in OAS Activities is a multilateral Summit follow-up mechanism that operates within the political structure of the organization and manages civil society participation. The CISC reports to the OAS General Assembly through the Permanent Council.

It is important to note that among the OAS fields of activity mentioned in the Manual for Civil Society Participation in the OAS and in the Summits of the Americas, there is no reference to matters specifically related to peace and regional security, or to conflict prevention⁶¹. Currently, 245 civil society organizations are registered with the OAS, having fulfilled the needed requisites⁶². However, only 12 of them are listed as related to peace and security building⁶³.

Since 1999, one of the most active CSO on issues of civil society participation and conflict prevention and peacebuilding at the OAS is the Regional Coordination of Social and Economic Research (CRIES)⁶⁴, currently responsible for the Secretariat of a broader CSO network – the Latin American and Caribbean Platform for Conflict Prevention and Peacebuilding (PLACPAZ). In collaboration with other CSOs, CRIES has been consistently involved in OAS consultations for the preparation of recommendations for Summits and the OAS General Assemblies, and in the follow-up process

to these recommendations. This work was mostly coordinated with the OAS through the GRIC, and -currently- through the SICS. Also, since 2002, CRIES has been addressing at the OAS the issues of conflict prevention, regional security and peace building. Even if the process of CRIES and CSOs participation in the OAS is still recent and is mostly related to the Summits of the Americas and the OAS General Assembly, the results, in terms of mainstreaming conflict prevention, are mixed.

During the Conference on Hemispheric Security held in México in 2003, CRIES and other CSOs achieved, some significant results -however modest. According to the final document approved by the official representatives attending the Conference, civil society organizations were for the first time recognized as important actors and interlocutors in conflict prevention.

Notwithstanding the fact that CRIES, and lately PLACPAZ, have been working to get the issues related to regional peace and security and, particularly, conflict prevention on the Mar del Plata Summit agenda for the two previous years, their proposals were never considered for the dialogue agenda in Mar del Plata⁶⁵. Consequently, after this Summit, there is a perception that CSO participation has been “ghettoized” and that their participation is more passive than active. Within this context, there is a clear feeling of frustration and disappointment among civil society organizations with regards to mainstreaming distinctive issues and developing joint initiatives with the OAS, particularly with regards to conflict prevention and peace-building issues.

A review of civil society recommendations to the OAS, both in terms of hemispheric security and of civil society participation, evidences a decreasing interest to present proposals and recommendations at the open fora and dialogues with the Ministers of Foreign Affairs attending the Summits or OAS General Assemblies. The need to develop joint operationally conflict prevention measures as part of the hemispheric security initiatives through a liaison office at the OAS and, particularly, with the Committee for Hemispheric Security, are insistently proposed by CSOs and go consistently unattended by member States⁶⁶. The most recent documents of the OAS reflecting

consultations with civil society contain no reference to this issue, with the exception of a general reference to fostering “a culture of peace”⁶⁷. Oddly enough, the documents presented to the meeting on Preparation by Member States to Commemorate the Fifth Anniversary of the Declaration on Security in the Americas, the reports presented by the OAS Secretariat for Political Affairs, and the Secretariat for Multidimensional Security contained no mention to conflict prevention or civil society participation in regional peace and security issues⁶⁸.

The exception during this preparation meeting was the report presented by the Summits of the Americas Secretariat, stating, among other issues, that “On the civil recommendations compiled to date, nearly sixty (60) refer specifically to hemispheric security, while hundreds more suggestions to the governments of the region regarding

In collaboration with other CSOs CRIES has been consistently involved in OAS consultations for the preparation of recommendations for Summits and the OAS General Assemblies.

matters that comprise the concept of multidimensional security set forth in the declaration on Security in the Americas”⁶⁹. The report, however, fails to account for the receptivity with which those recommendations were received by the governments, and the follow-up given to them.

On an operational level, links have been established with the office of the OAS Assistant Secretary General to develop a program of dialogues between CSOs and regional and subregional organizations. The attempts to develop a more consistent and formal collaboration on conflict prevention and peace-building with the Secretariat for Political Affairs, however, were not up for a good start after the currently appointed Under Secretary argued that, “in a democratic system, the only civil society that is legitimate is the one represented by political parties”. However, the process coordinated by the UNDP, the Carter Center and the OAS in 2002 in Venezuela involving civil society participation in fostering political dialogue, or the more recent effort to promote public opinion support to overcome the Colombia/Ecuador conflict coordinated by the UN, the OAS and the Carter Center, are a clear sign of the relevance of civil society involvement.

Although civil society contributions in shaping OAS policies related to security, conflict preven-

tion and peacebulding are becoming increasingly important led by a significant growth in the CSOs capacity to contribute, both conceptually and operationally, to conflict prevention, peace-building and early warning, the mechanisms to channel civil society participation in OAS activities are still predominantly informal and ad hoc, when existing at all. Civil society recommendations at the Summits and OAS General Assemblies are compiled and acknowledged, but seldom become operational, as there are no monitoring procedures to follow up most of the recommendations of the final declarations of these gatherings. Moreover, although it has not gone unnoticed that there has been an increase in civil society's capacity to contribute on a operational level and this contribution has been eventually accepted by several OAS field programs and missions (such as MPPA), there are no institutionalized mechanisms to capitalize these experiences and the resulting expertise. Additionally, there is virtually no articulation between the different initiatives and contributions of local civil society organizations and the broader advocacy work carried out by regional CSO networks at the OAS meetings, regarding specific recommendations for conflict prevention and peacebuilding. Although the OAS is a complex organization, with different layers of engagement with civil society, the mainstreaming of conflict prevention by committed CSO is extremely slow and sporadic, both because of the reluctance of the member states to accept the notion and of the reticence to acknowledge and institutionalize the collaboration and the role of CSOs at different levels. Furthermore, CSOs engagement is often restricted to observation, consultation and participation in capacity-building programs⁷⁰.

In this regard, the good will and commitment expressed repeatedly by the SG and the ASG regarding the need of an increasing civil society involvement in the activities of the OAS, is blocked, more often than not, by the lack of political will of several member States, the reluctance of some members of its staff and the absence of clear criteria and mechanisms for substantial involvement in the OAS agenda and programs.

Conflict Prevention and the OAS

Although most analysts agree on the fact that the OAS has an installed capacity for regional conflict prevention, particularly regarding the

areas that ASG Ramdin calls "the three pillars for peacebuilding" – peaceful settlement of interstate disputes and the multidimensional concept of security associated with a new hemispheric agenda; the protection of human rights, and the defense and promotion of democracy and strengthening of representative institutions⁷¹ , and that there are de facto initiatives and actions in process to deal with conflicts and crisis in all three areas, the general trend is more reactive than preventive. While there is no explicit mandate for conflict prevention in the OAS, there are normative instruments and institutional mechanisms providing strong support to this function. To date, this shortcoming has not impeded OAS involvement in conflict prevention activities.

Several factors contribute to creating and sustaining this situation, notwithstanding the current efforts by the SG and the ASG of the OAS to advance significant changes in this regard.

First of all, there is a conceptual reluctance to accept the notion of conflict prevention, and a preference to use peacebuilding, crisis management or conflict management, and conflict resolution approaches rather than measures that can be identified as "conflict prevention" as such. This reluctance is associated with the historic sensitivities on the part of most member states regarding any potential external interference with their internal affairs. Therefore, any initiative by the OAS that might anticipate the irruption or escalation of a crisis into violent or armed conflict, particularly in the domestic sphere, requires the invitation to intervene by a member state and/or a consensual decision by the Permanent Council, the Meetings of Consultation of the Ministers of Foreign Affairs, or the OAS General Assembly⁷². Although these sensitivities might be on their way to disappearance, particularly under the pressure of new modalities of threats and conflicts on a global and regional scale, and the influence of the changing agenda of the UN⁷³, there is still a clearly reactive attitude, as seen in the case of the recent conflict between Colombia and Ecuador.

Notwithstanding the strongly embedded juridical and "legalistic" traditions in the Inter-American system (an important tool to prevent any illegitimate use of force by powerful regional neighbors through diplomacy and international law) and the existence of specific established legal mechanisms

to address interstate or intrastate crisis situations in the region, such as the OAS Charter or the IADC, there is a lack of an explicit mandate for conflict prevention, and a limited number of established legal and procedural criteria that could allow a more proactive action in this field. As a result, there is a persistence of ad hoc responses, mostly channeled through the SG “good offices” or his representatives, once consensus is reached and, more often than not, once the crisis has erupted. The current system encourages a reactive response, rather than the fostering of initiatives and policies towards preventive action, and lacks a preventive framework for addressing the early stages of a conflict.

Similarly, on the conceptual and legal level, there is an evident tension between the principle of “non-intervention” and an authoritative interpretation of the Democratic Charter, as there are no established criteria about democratic standards.

Within this context, the persistence and prevalence of a culture of reaction, rather a culture of prevention, is evident in terms of the general conceptual, juridical and political framework of the OAS. Consequently, although there are programs and initiatives clearly associated with anticipating crisis, there is neither a systemic approach to conflict prevention, nor a strategy for coordination with different actors, with the exception of the OAS member states. Coordination with the UN and its agencies has been developing at its own pace since 2001, mostly associated with the good will and disposition of the OAS SG, rather than through a consistent long-term strategy with a set of distinctive criteria. Collaboration with civil society organizations is also subjected to the good intentions of the leadership of the OAS, lacks coordination between different levels of civil society organizations actions and engagement, and, more often than not, is expressed through paying lip service to the need of encouraging “civil society participation”, without monitoring or following up on the recommendations made by civil society organizations; a conspicuous absence of a institutionalized mechanism for a more effective civil society involvement and information, and an ad hoc approach to civil society commitments and involvement on the community and grass-roots level by OAS functio-

*The current system
encourages a reactive
response, rather than the
fostering of initiatives
and policies towards
preventive action,
and lacks a preventive
framework for addressing
the early stages of a
conflict.*

naries. As noted by Dress, “in all aspects of early warning, conflict prevention and peacebuilding, local expertise in planning, participation and implementation is paramount”⁷⁴. However, this is not the case at the OAS. Furthermore, there is the emergence of other regional and subregional organizations that might develop similar capacities in conflict prevention and peacebuilding on a regional or subregional level, as shown by the recent intervention of UNASUR in the Bolivian crisis, which can compete or supplement the initiatives and actions of the OAS in this field. Even if some of these organizations are considered part of the Inter-American system, not all of them agree on the criteria for building peace in the region. In this regard, a consistent multi-stakeholder approach and strategy at the OAS are still lacking, but urgently needed, especially when resources and capacities of different stakeholders, including other regional and subregional organizations and private sector, are neglected or ignored.

Although several analysts point out to the established operational conflict prevention capacity of the OAS structures and mechanisms, notwithstanding a lack of a systemic and consistent approach, this capacity, again, is often the result of ad hoc actions and initiatives. The existing structure and mechanisms are mostly oriented towards strengthening the capacity of the SG and ASC to initiate preventive diplomacy actions, particularly through “good offices”, and most of the new secretariats perform a supporting role. Nevertheless, at the secretariats and despite the limited resources, there is a significant installed analytical capacity. However, this capacity is not potentiated through systematic links with academia and think tanks, which creates severe restrictions when considering the broad scope of issues and mandates dealt with by the OAS. In the absence of a developed (and extremely expensive) EWER regional system⁷⁵, this capacity is paramount to address early warning at different levels. Again, a multi-stakeholder strategy can enrich and significantly broaden the OAS analytical capability through operational cooperation and alliances with the UN agencies, other regional organizations, civil society organizations and networks, the academia and think tanks, the private sector and the media, beyond their eventual attendance to OAS meetings as observers. Moreover, a multi and inter-disciplinary

approach and strategy are crucial for integrating different mechanisms and disciplinary fields, such as conflict prevention and peacebuilding, regional security, human rights, development economics and democratic governance.

While early warning capacity and data gathering is omnipresent through all the OAS main mechanisms, as noted by many analysts⁷⁶, early response nurtured by this capacity is not, mostly because of the lack of political will and the political constraints imposed by member states, as mentioned above. Decisions to take action in reaction to the early warning signs are generally slowed down both by the lack of established criteria and timelines, and by the need to reach a consensus among the member states. Additionally, as there is no structured process and criteria for addressing an emerging crisis, there is much room for interpretation by the elected officials and the Permanent Council as to what cases are more relevant, urgent or high-profile, and should be imperatively addressed by the organization.

Expanding analytical capacity can also contribute to make up for the absence of a formal structural prevention strategy of conflict prevention at the OAS. Although both the SG and ASG emphasize the need to link democracy and regional security issues with social and economic development, a systemic, long-term and integrated approach to address this issue is currently absent, both because democratic governance and hemispheric peace and security are at the forefront of the current OAS agenda, and on account of the restricted availability of financial resources for the development of a sustained strategy⁷⁷.

As it can be seen, multiple layers and linkages have to be considered when dealing with conflict prevention in a regional organization such as the OAS. Although there is an evident reluctance and a set of inter-linked problems for addressing conflict prevention as such, there also seems to exist an established infra-structure and mechanisms for deepening the development of a more systematic, coordinated and long-term strategy to anticipate and prevent the emergence of violent conflict in the region, a capital of accumulated experiences and lessons learnt in preventing crisis, and a distinct commitment to foster democratic dialogue and governance, peaceful settlement of disputes and a complex regional security archi-

ture. The movement in this direction is slow and full of roadblocks, particularly of political and conceptual nature, more than technical and operational. Moreover, the current elected officials are committed to this movement, even if they perceive it as a gradual and low-profile process of developing a peacebuilding framework and infrastructure which does not dare to mention conflict prevention as such, within a larger process of slowly moving from ad hoc approaches to more institutionalized mechanisms and criteria⁷⁸. However, the progressive building and mainstreaming of this process is decisively associated with the political will and commitment of its member states in a changing regional and global environment of domestic pressures, regional tensions and significant social and political transformations. Ultimately, the “owners” of the organization are its member states, with their asymmetries and often diverging interests. The ability to persuade them and reach the necessary consensus is the challenge that the current OAS elected officials are facing, in order to foster a substantial change in dealing with conflict prevention or, as the current organizational conventional wisdom rules, with peacebuilding in the region.

Notes

1. Serbin 2003b; 2005; Serbin and Ugarte 2007.
2. PNUD 2005:162.
3. Daly Hayes 2007:3.
4. Nevertheless, despite the advantages of regional organisations as hosts for conflict preventive measures, there are also some negative aspects in resorting to the regional framework. Frequently, the implementation of conflict prevention measures by regional organizations is stalled by the lack of capacity and political will, scarcity of resources, fear of giving up sovereignty and historical animosity among its member states, becoming all this traits potential roadblocks on the way of more effective regional security governance.
5. Jácome 2004; Bourse 2008.
6. UNASUR, according to its Spanish acronym, which includes as member states all South American countries and excludes Central and North America.

7. See Gratius 2008.
8. The OAS currently includes 35 member states.
9. Cuba was expelled from the OAS in 1962, as a result of the pressures of the US and its identification with communism. Nevertheless, within this context, in 1965, the OAS was involved in the Dominican Republic crisis, approving the creation of an Inter-American force which intervened military in the country.
10. Baranyi 2005:4.
11. Levitt 2006:1.
12. Milet 2008:157.
13. Kreimer 2003:254.
14. Sotomayor 2008:44-45.
15. See articles 84-89 and 110-111 of the OAS Charter.
16. Pope Atkins 1989: 232.
17. See <http://www.corteidh.or.cr>
18. Grossman 2001.
19. Vaky 1993: 10.
20. Jelin and Hersberg 1996; Cleary 2007.
21. *Declaration on the Security in the Americas*, Section II. Par. 4, , Organization of American States, Special Conference on Security, México, 2003.
22. Section II, point p, of the *Declaration* states “Conflict prevention and the peaceful settlement of disputes between states are essential to the stability and security of the hemisphere”, while Section III, point 33, establishes that “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”. However, civil society organizations proposition of creating an institutional liaison among the OAS and civil society organizations to address conflict prevention issues, was not included.
23. Baranyi 2005:5.
24. Chillier and Freeman 2005: 1.
25. Baranyi 2005:5.
26. See 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>
27. Conferences of Ministers of Defense of the Americas trace their origins to the Summit of the Americas, initiated during the First Summit of the Americas, held in Miami in 1994. Several civil society organizations and networks attend regularly the Conferences as observers, including the Center for Hemispheric Defense Studies, the Washington Office on Latin America (WOLA), and the Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO).
28. OAS Charter 1948, Arts. 2, 3 , old 9.
29. AG/RES. 1080 (XXI-0/91
30. As it happen with the role of MERCOSUR during the Paraguay crisis.
31. Soto 2004:205.
32. See Inter-American Democratic Charter, http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.htm
33. Jimenez 2002.
34. Milet 2004: 151.
35. Soto 2004:225.
36. OAS: *Strategic Plan 2005*, internal document.
37. CP/RES. 859 (1397/04
38. RC.25/RES.1/08 rev. 1
39. OEA/Ser.F/II.25 RC.25/doc. 15/08, June 3 2008
40. Rodrigues 2008:164.
41. The OAS is mostly a member-funded organization. Contributions by the member states are based on a “capacity to pay” quota system similar to that of the United Nations and determined by the Gross National Product (GNP) of the member state. The US is by far the largest contributor, paying 59,47% of the total budget. Canada contributes the second largest amount at 13,761%, Brazil pays 7,626%, México pays 6,62%, Venezuela 2,292% and Argentina 2, 82%. All other member states contributes to less than 1 % of the total budget. Additionally to the established quotas, the member states can voluntarily contribute to specific projects through

- non-suscription contributions, mostly provided by the richest countries. Consequently, the agenda of the OAS is often heavily influenced by the North American states and the states with the largest economies in South America. Moreover, permanent observer status at the OAS has been granted to 59 states and the European Union. Of this number, approximately 20 contribute to the organization programs on a regular basis and eight contribute sporadically. The areas that most benefited in-kind in 2006 were the Department of Political Affairs (61%), the Department of Multidimensional Security (23%), and the Inter-American Commission of Human Rights (10%), which shows the particular interest of donors for political stability, the rule of law and regional security. However, the overall programmatic budget has decreased slightly over the last decade, while the number of mandates is on increase. Consequently, there is a growing lack of financial resources, taking into account that many of the member countries are well behind schedule in the payment of their quotas, which seriously affect the implementation of the programs. See Graham 2004 and 2005.
42. Quoted by Vaky 1993: 45, from Secretary General Joao Baena Soares, "Cooperation between the Organization of American States and the United Nations System", Part 1, Annex 2, pp. 17-19.
 43. *Charter of the United Nations, Chapter VIII,* <http://www.un.org/aboutun/charter/chapter8.htm>
 44. *Declaration on Security of the Americas*, section II, point z
 45. Nevertheless, it is important to note that particularly in the Caribbean Basin countries, there is a precedent of UN presence in conflict resolution and peacebuilding through different programs and verification and observation missions , such as in Nicaragua and El Salvador in the mid-1990s, and in Guatemala since the mid-1990s to 2005; UN assistance through different programs and agencies in Colombia since 1996, and UN Facilitation in Dialogue between Venezuela and Guyana in 1990 (Jácome, Milet and Serbin 2005: 7-8).
 46. Menjívar 2006: 194.
 47. International Crisis Group: *Haiti: Conflict History*, <http://www.crisisgroup.org>
 48. Ramírez 2004: 115.
 49. Sriram 2002:5.
 50. See as an example of this collaboration the recent publication of Pruitt, Bettye and Philip Thomas (2007) *Democratic Dialogue – A Handbook for Practitioners*, Washington D.C – Stockholm – New York: General Secretariat of the OAS/International IDEA/UNDP.
 51. Ramírez 2004: 107-109.
 52. Sotomayor Velázquez 2008.
 53. As stated by current OAS ASG Ambassador Albert Ramdin "...I do not like the term "conflict prevention", I prefer to speak about "peace-building", 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", Remarks by Amb. A. Ramdin, CARI, Buenos Aires, 3 April 2008.
 54. Serbin 2007b; Serbin and Fioramonti 2007.
 55. Touré 2003:16.
 56. Serbin and Ugarte 2007; Bourse 2008.
 57. Serbin 2007c.
 58. Jácome, Milet and Serbin 2005: 2-3.
 59. See CP/RES. 759 (1217/99), 15 December 1999, "Guidelines for the Participation of Civil Society Organizations in OAS Activities", and CP/RES. 840 (1361/03), 26 March 2003, "Strategies for increasing and strengthening participation by civil society organizations in OAS activities". See also *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.
 60. Most of the issues addressed by civil society organizations at the OAS are related to human and civil rights, justice and law. More recently, democratic governance, government transparency and corruption also became relevant issues on the civil society organizations (CSOs) agenda. Nevertheless, recent presentations at the OAS by civil society networks and organizations are increasingly addressing also issues of equitable and sustainable development, environmental problems and fair trade, particularly at the CIDI meetings.

61. *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.
62. http://www.civil-society.oas.org/Pages/Registry_ENG.htm
63. With one exception, the majority of them are based in the United States. http://www.civil-society.oas.org/Pages/LINKS_CS0_ENG.htm
64. CRIES is a Latin American and Caribbean network of NGOs, research centers and professional associations founded in 1982. Its mandate aims at promoting civil society participation in the regional and sub-regional integration processes; increasing civil society advocacy and influence in the formulation and implementation of regional public policies, and strengthening and deepening democratic governance, fostering sustainable and equitable development and building regional peace. See www.cries.org
65. In contrast with other Summits and OAS meetings, the host government decided on the three topics of the agenda without considering previous consultations with civil society organizations and networks. See Interview with Janie Hulse from Global Envision, <http://www.globalenvision.org>
66. See 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, particularly pages 26, 34, 43-44, 50, 59-60, 66, 72, and 78, related to recommendations on hemispheric security and civil society participation, <http://www.civil-society.oas.org>
67. See 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, and *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>
68. CP/CSH-943/08 coor. 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 , and 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", presented by the Secretariat for Multidimensional Security , <http://www.oas.org/csh/english/>
69. See 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/>
70. An interesting example in this regard is the case of the OAS/PROPAZ program until 2003,a joint effort with the Guatemalan government, a group of international donors, various civil society organizations and sectors, and the OAS to promote the transformation of conflict in Guatemala through the use of dialogue as a mechanism for addressing the deep-rooted causes of conflict in this country.
71. Ramdin 2008.
72. However, "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).
73. As the debate about the Responsibility to Protect shows, a statement that has been endorsed by several Latin American and Caribbean countries
74. Dress 2005:7.
75. Matveeva 2006.
76. According to Chetan Kumar, early warning never had been a problem for the region, the difficulty being the implementation of a preventive response, in 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/gloobal/fichas>

77. As Mark Schneider emphasizes “The OAS simply needs to build up a better crisis response capacity (...) While a military peacekeeping response capability for the OAS is unlikely in the near future (...) an expanded civilian crisis response capacity is definitely possible and should be politically acceptable” (Schneider 2006).
78. Interview with Amb. Albert Ramdin, Washington D.C., August 2008.

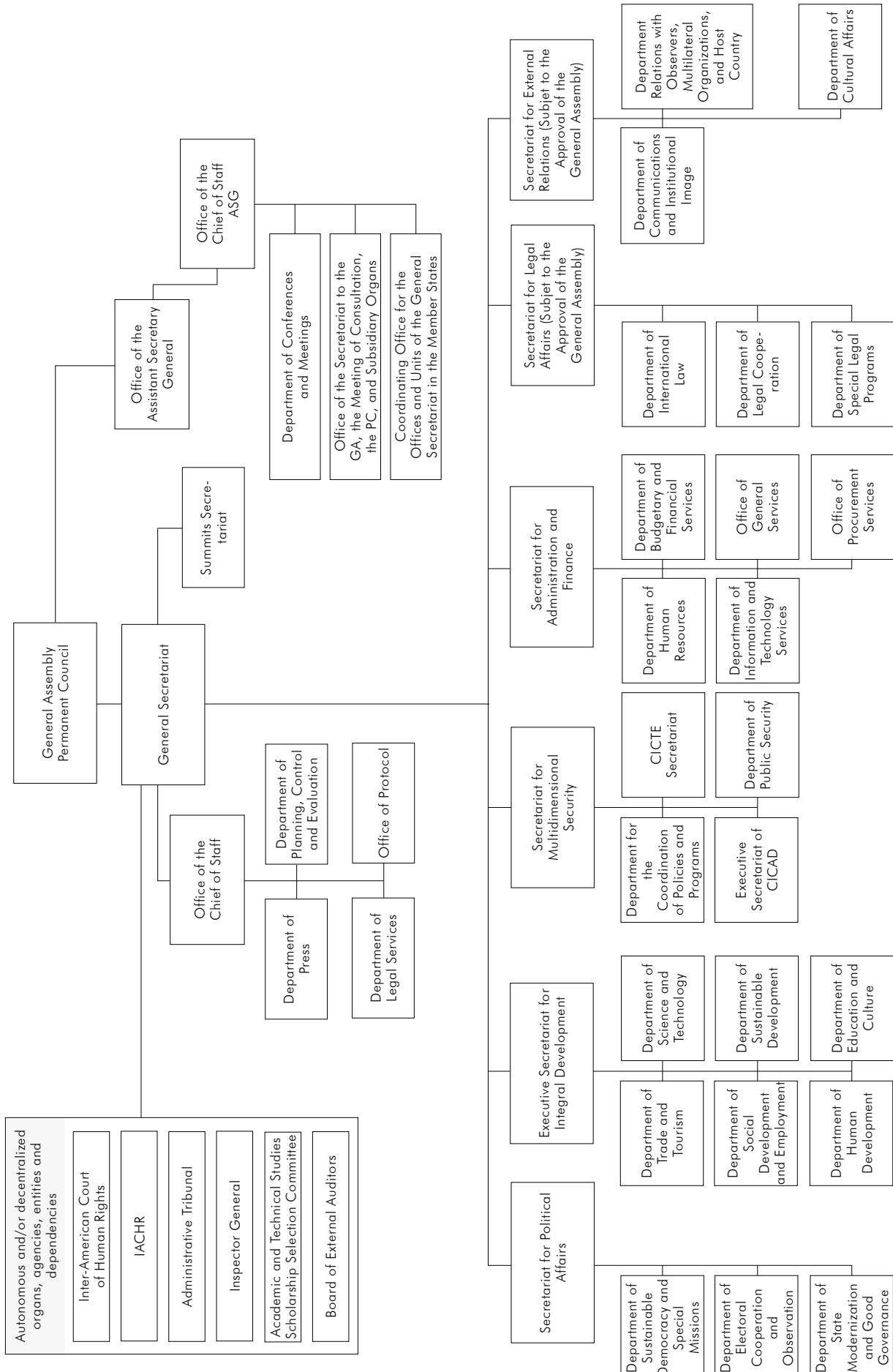
Bibliography

- Alban, Rodolfo (2006). *Civil Society and the Promotion and Protection of Democracy in the Americas*, Ottawa: FOCAL.
- 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.
- 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.
- Daly Hayes, Margaret (2007). “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/ INF99/07 coor.1, 21 March 2007.
- 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 Liason Service (NGLS).
- Gómez 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; Reúl Benítez Manaut y Rut Diamant (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.
- Graham John (2004). “Miguel Angel 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?” in *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.
- 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.
- 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. #
- Jácome, 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.
- Jácome, Francine (coord.) (2004). *Seguridad democrática en Centroamérica. Logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador*, Caracas: CRIES.
- Jácome, Francine (2007). *Venezuela: Roundtable for Negotiations and Agreements. Case Study on the Role of Civil Society Organizations in Violent*

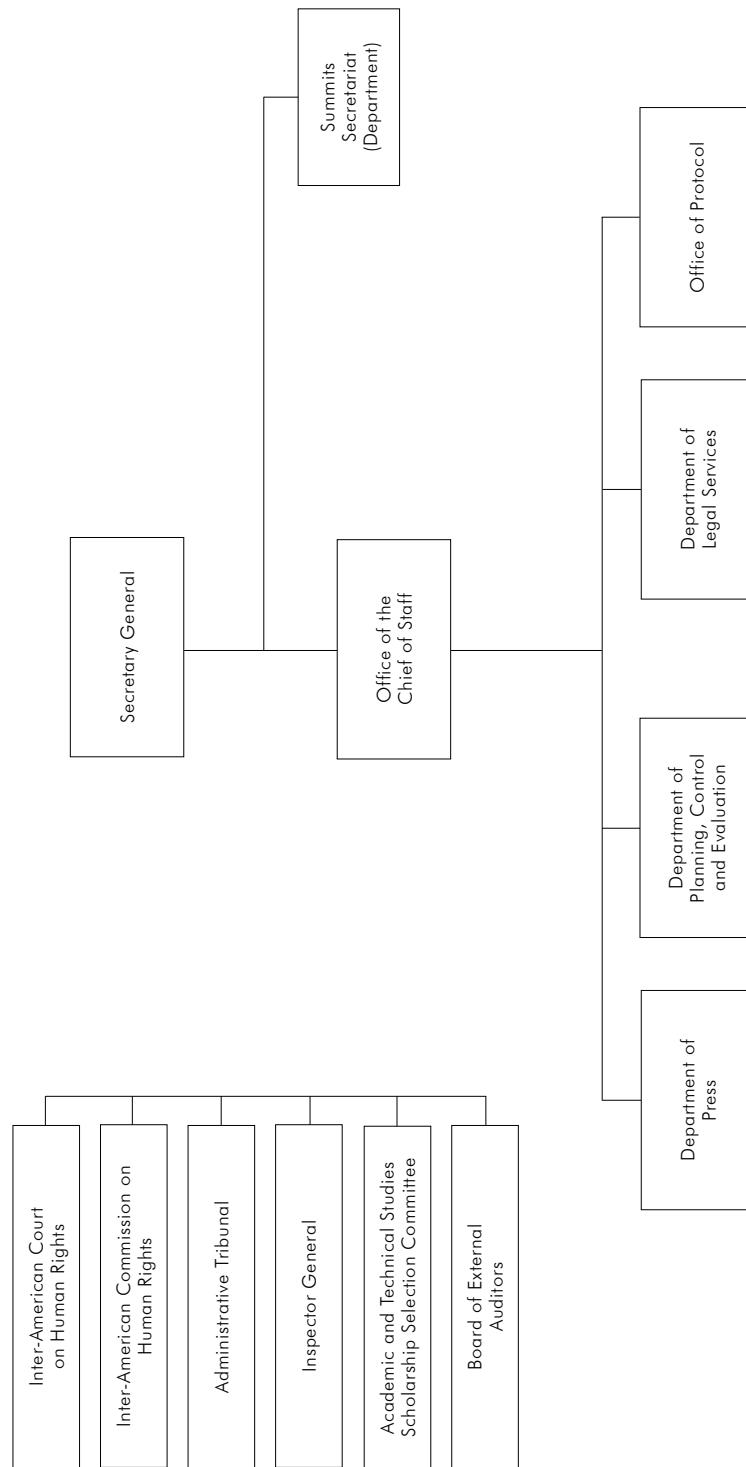
- Conflict Prevention*, CRIES/GPPAC internal document, Buenos Aires.
- Jelin, Elizabeth and Eric Hershberg (eds) (1996). *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder: Westview Press.
- Jiménez, Ingrid (2002). “Venezuela y la OEA durante la era de Chávez”, in *Politeia* (Caracas), vol. 29, No. 29, julio 2002.
- Kreimer, Osvaldo (2003). “Conflict Prevention in the Americas: The Organization of American States (OAS)”, in 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”, in *Latin American Politics and Society* (Miami), vol. 48, No. 3, Fall 2006.
- Lund, Michael (1996). *Preventing Violent Conflicts*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Mares, David (2008) “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana”, in *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol 8., No. 3, pp. 2-11.
- Matveeva, Anna (2006). *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, 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; Reúl 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”, in *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”, in Serbin, Andrés (ed.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial, pp. 152-161.
- 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.
- Ramírez, Socorro (2004). “La prevención internacional de conflictos: tendencias y riesgos a nivel global y hemisférico”, in *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 19, January-June 2004, pp. 95-142.
- Rodrigues; Gilberto Marcos Antonio (2008). “Comentarios a Paz Milet”, in Serbin, Andrés (ed.) *Construcción de paz y diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial, pp. 161-164.
- 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 (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 (2006). "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 (2007^a) (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?", in 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?", in 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 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.
- Sotomayor Velásquez, Arturo C. (2008). "¡Nos ve mos en la corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina y sus implicaciones para el sistema interamericano", in *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", in Schnabel, Albrecht and David Carment (eds.) *Conflict Prevention: From Rethoric to Reality*, Lanham: Lexington Books, pp. 223-261.
- 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", in Swanström, Niklas (ed.) *Conflict Prevention and Conflict Management in Northeast Asia*, Uppsala – Eashington, D.C.: Central Asia Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, pp. 71-101.
- Tulchin, Joseph; Reúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.) (2006). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires: Prometeo Libros/Bononiae Libris.
- Vaky, Viron and Herald Muñoz (1993). *The future of the Organization of American States*, New York: The Twentieth Century Press.

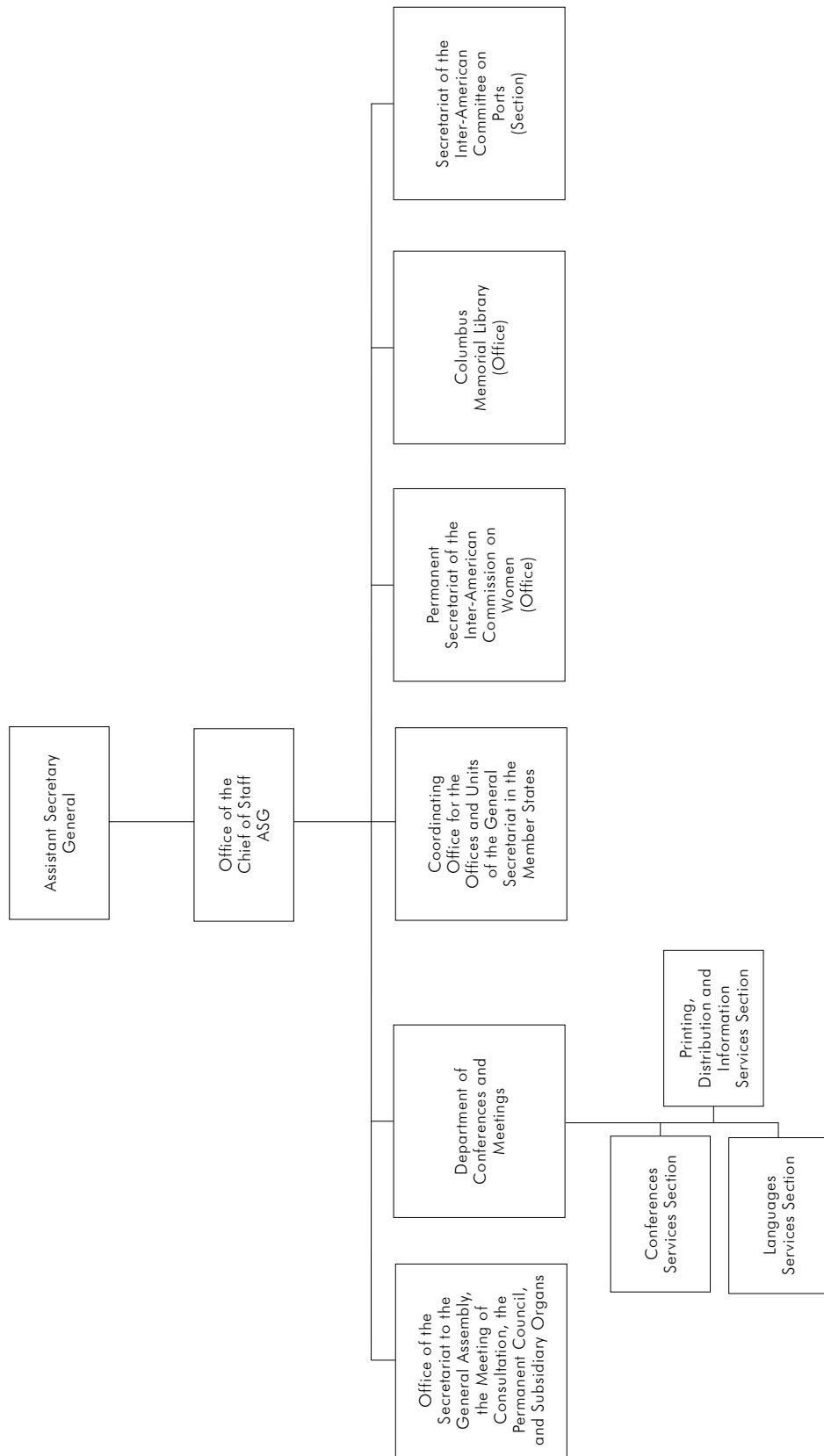
Annex I

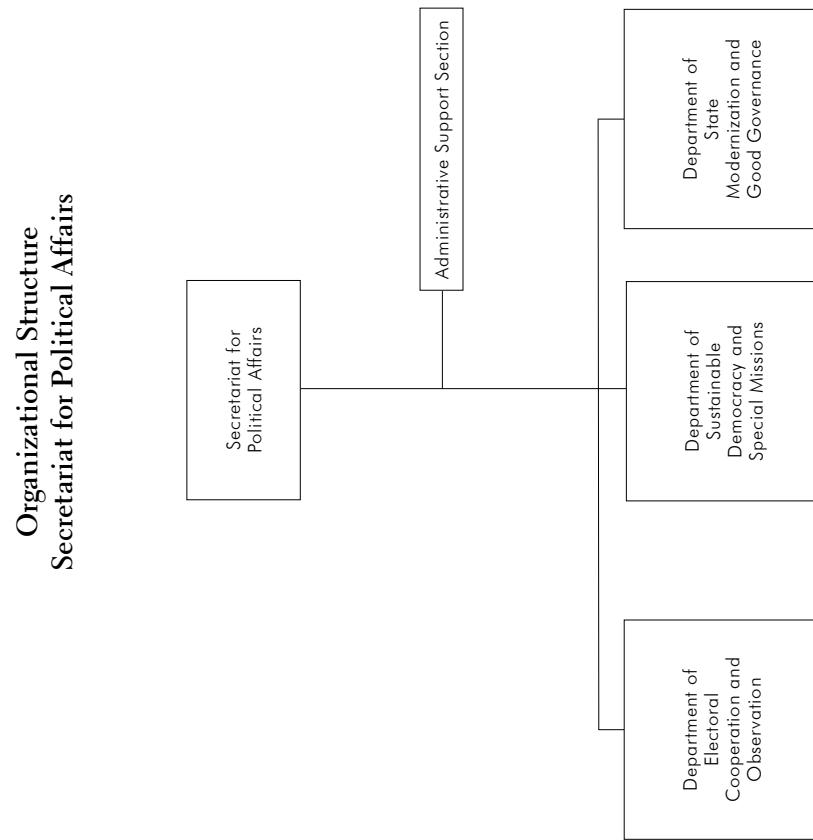


**Organizational Structure
Office of the Secretary General**

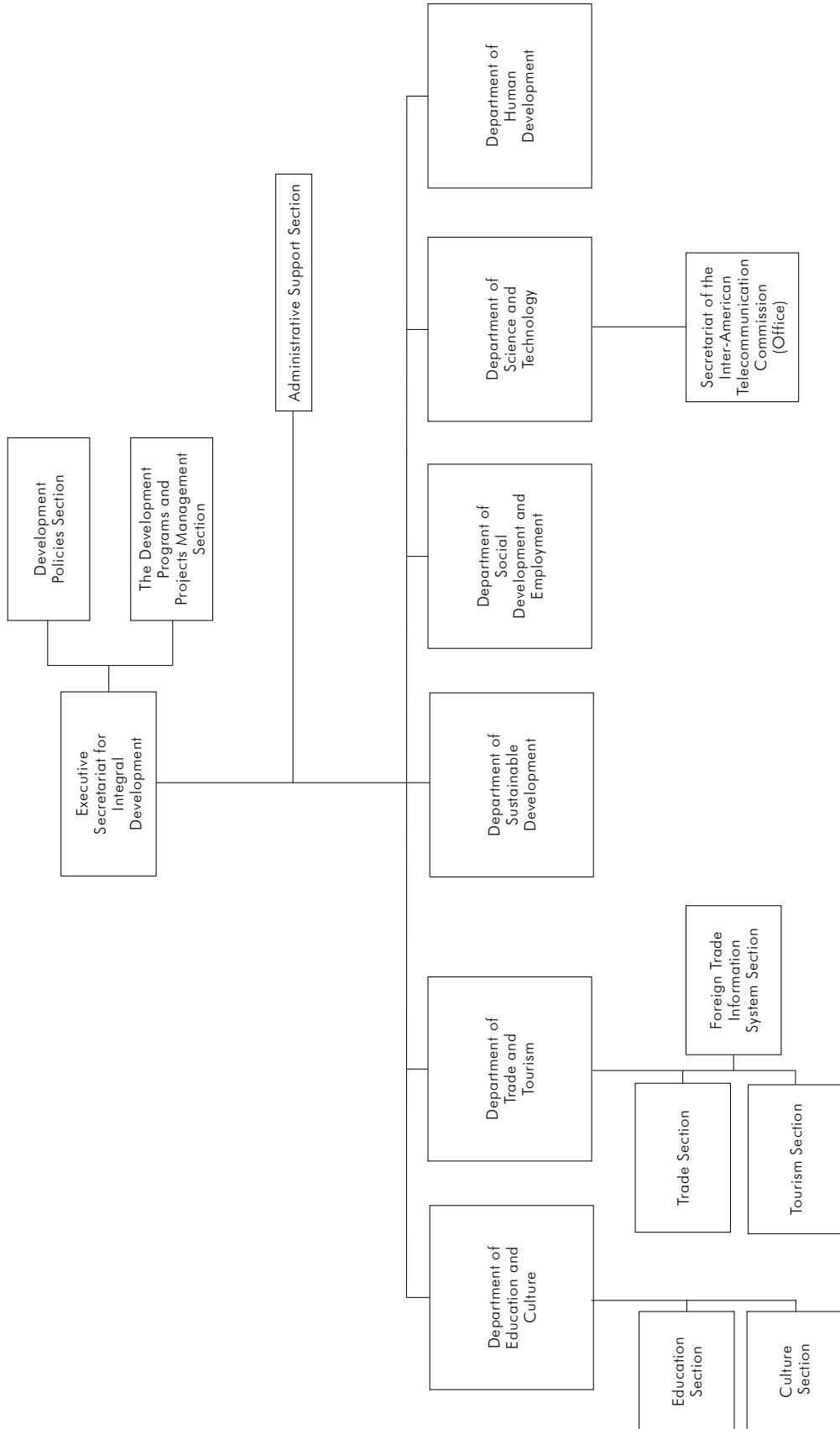


**Organizational Structure
Office of the Assistance Secretary General**

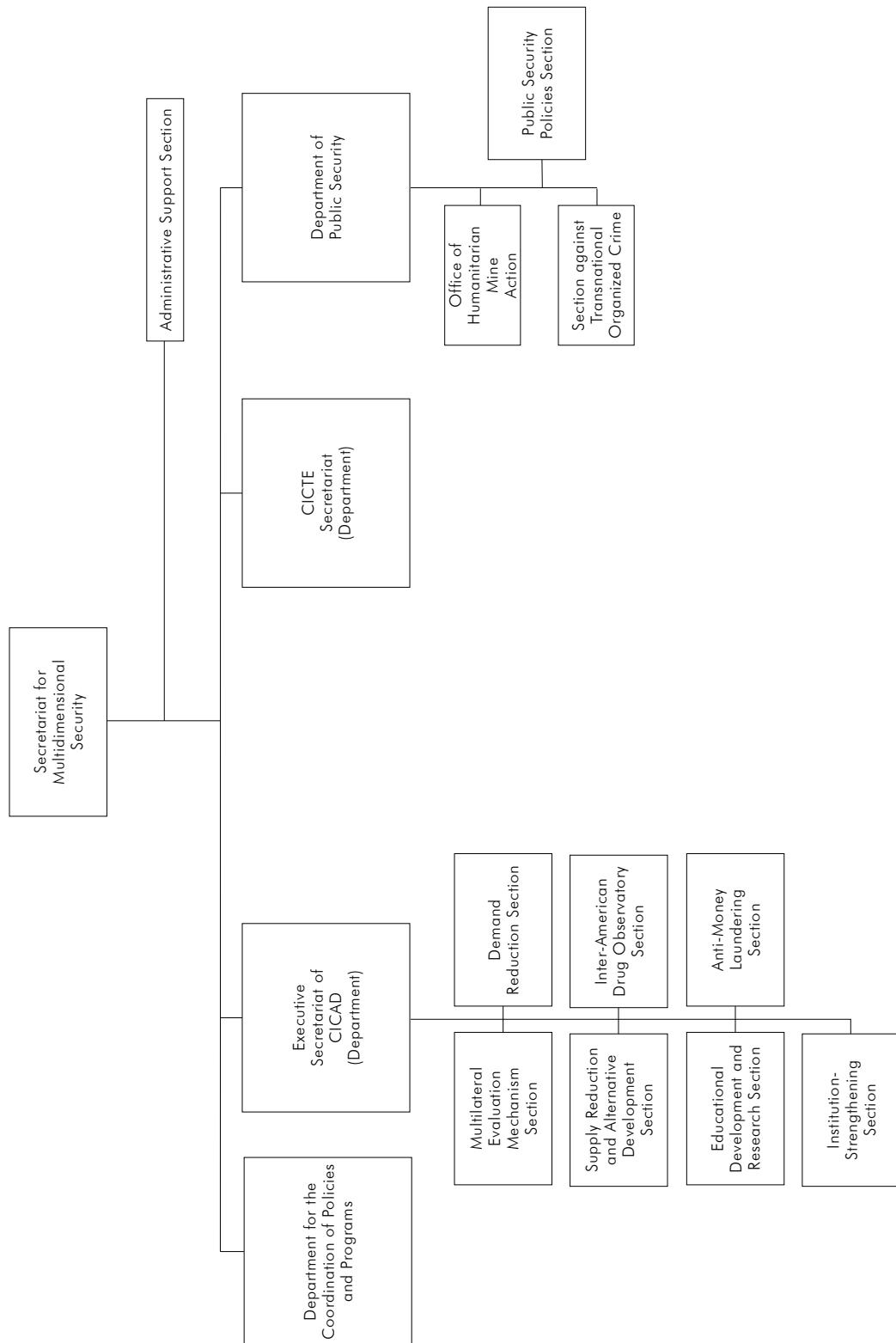




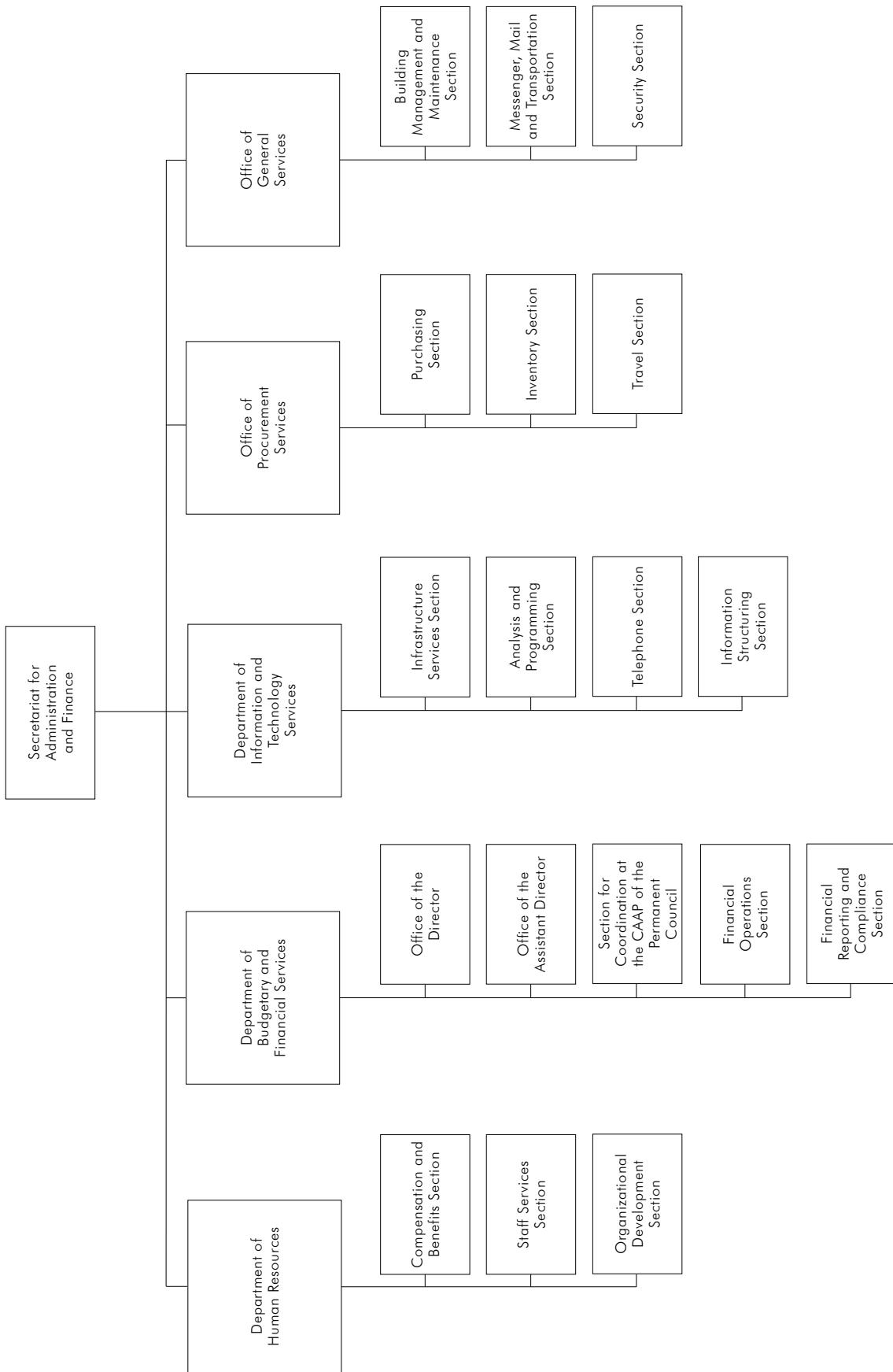
**Organizational Structure
Executive Secretariat for Integral Development**



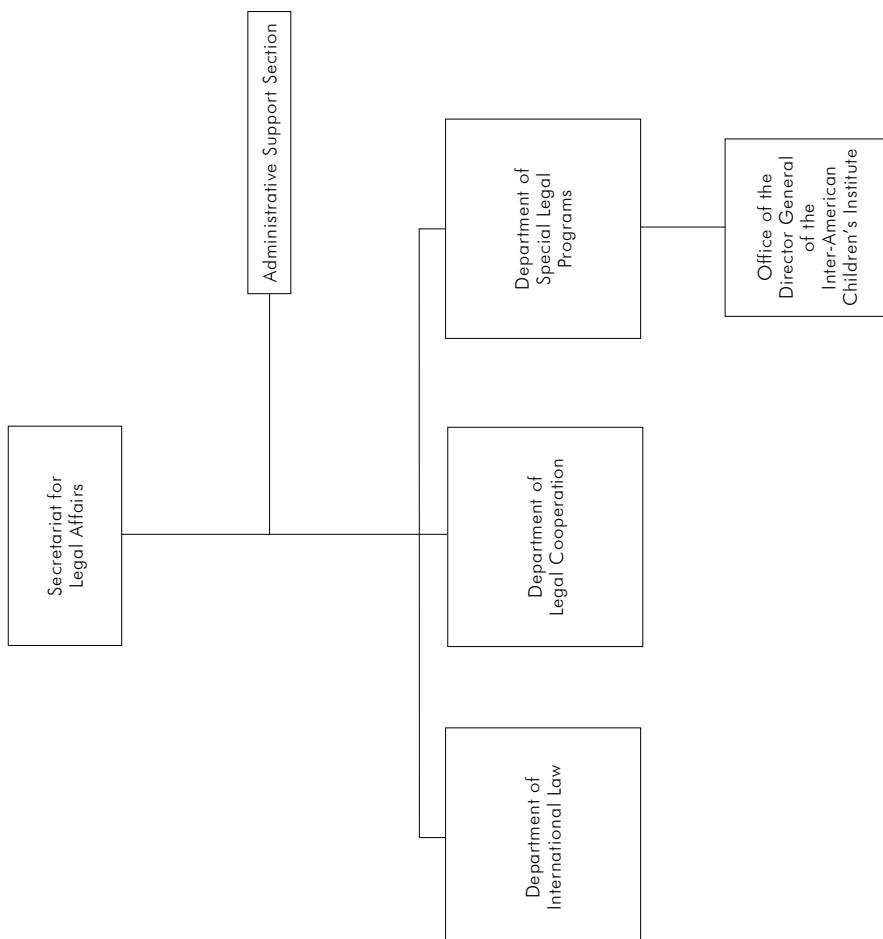
**Organizational Structure
Secretariat for Multidimensional Security**



**Organizational Structure
Secretariat for Administration and Finance**

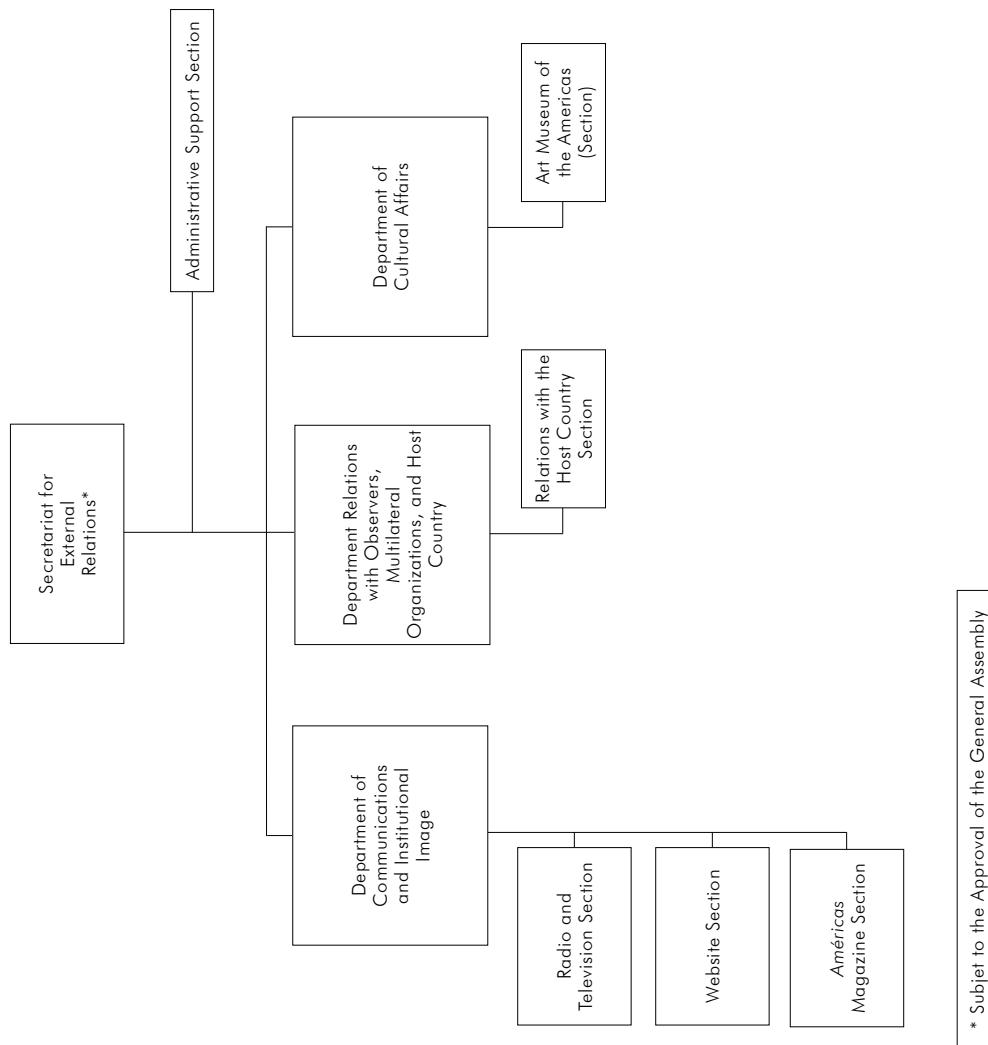


**Organizational Structure
Secretariat for Legal Affairs***



* Subject to the Approval of the General Assembly

Organizational Structure
Secretariat for External Relations*



* Subject to the Approval of the General Assembly

Annex II **Cooperation Between the OAS and the UN Programs**

OAS Unit	UN Department	Program Description
Secretariat for Political Affairs (SAP)	UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), UN Office for Project Services (UNOPS), and United Nations Development Programme (UNDP)	<ul style="list-style-type: none"> In November 2004 the UN signed a Memorandum of Understanding with the GS/OAS to support the Haitian Provisional Electoral Council and have helped in the voter registration exercises and distribution of new national ID cards. The OAS is looking to take leadership of the important institution-building tasks of helping Haiti to create a modern civil registry system and permanent electoral institution with the aid of the UN.
	United Nations Development Programme (UNDP)	<ul style="list-style-type: none"> Since 2001, the OAS has been collaborating with the UNDP on the issue of political party modernization and reform and campaign and political party financing issues.
	UN Electoral Assistance Division (UNEAD)	<ul style="list-style-type: none"> In October 2005 the OAS and UN signed an international agreement establishing a Code of Conduct for International Election Observers and emitting a consensus based Declaration of Principles for International Election Observation. These two documents that spelled out the specific standards that international election observers should use in pursuing electoral observation. The UNEAD and DPD are planning on having more regular meetings.
	UN Children's Fund (UNICEF)	<ul style="list-style-type: none"> In August 2006, the OAS and UNICEF signed an agreement to work on activates related to free birth registration for all citizens of the Americas. Both are currently supporting the Program for the Right of Identity and Registration.
Executive Secretariat for Integral Development (SEDI)	UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC)	<ul style="list-style-type: none"> Have developed the Corporate Social Responsibility (CSR) Initiative, a project that will take place in small and medium enterprises in the Caribbean. UNECLAC is a member of the OAS's e-Government Effectiveness Task Force.
	UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)	<ul style="list-style-type: none"> UNDESA is a partner along with the OAS in the Customs Automated Services (CASE) initiative in Jamaica, Antigua and Barbuda to modernize customs operations. The OAS has provided financial assistance and training in e-government to the program.
	UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH)	<ul style="list-style-type: none"> SEDI (Trust of the Americas) is currently supporting the launch of a program for at-risk youth in the Eastern Caribbean.
Executive Secretariat for Integral Development (SEDI) – Department of Sustainable Development (DSD)	UN Environmental Programme (UNEP)	<ul style="list-style-type: none"> The OAS has begun work in the area of Payment for Ecological Services in cooperation with the UNEP. This is also in conjunction with the priorities of the Inter-American Biodiversity Information Network (IABIN) DSD and UNEP are working to address problems in the area of land degradation. El DDS y el PNUMA están trabajando para resolver problemas relativos a la degradación de las tierras.
	Division of Global Environment Facility Coordination (UNEP - GEF)	<ul style="list-style-type: none"> The OAS has been a close partner with UNEP in supporting Integrated Water Resource Management. Projects include the Wider Amazon Basin project and the co-management of the largest ground-water aquifer in cooperation with Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. Both sponsor the Eastern Caribbean Geothermal Development Program for sustainable energy management.
	Division of Economics and Trade (UNEP - ETU)	<ul style="list-style-type: none"> The GS/OAS signed an agreement with the ETU to establish a framework for cooperation in the area of trade and the environment. The ETU is a member of the steering committee of the DSD Trade and Environment in the Americas initiative.
	UN Conference on Trade and Development (UNCTAD)	<ul style="list-style-type: none"> Have worked together to identify linkages between trade and sustainable development in the identification and delivery of technical capacity-building.
	UN Children's Program (UNICEF)	<ul style="list-style-type: none"> The OAS supports UNICEF's Vulnerability Reduction Plan for the Education Sector.
	International Strategy for Disaster Reduction (ISDR)	<ul style="list-style-type: none"> Have worked together through various projects including technical capacity building. The DSD has established an Inter-American Network for Disaster Mitigation (INDM) in accordance with the platforms of the ISDR.
	UN Development Programme (UNDP)	<ul style="list-style-type: none"> Support from the UNDP enabled the OAS to provide the necessary technical expertise and management to implant the Grenada Hurricane Resilient Home Reconstruction Program in 2004.

	UN Industrial Development Organization (UNIDO)	<ul style="list-style-type: none"> In 2006, the OAS and UNIDO cooperated on a program designed to support several countries in the Caribbean in the development and implementation of Sustainable Energy Plans.
Executive Secretariat for Integral Development (SEDI) - Department of Science and Technology (DST)	UN Commission on Science and Technology for Development (UNCSTAD) and the UN Education, Science and Culture Organization (UNESCO)	<ul style="list-style-type: none"> Has worked with the OAS Inter-American Commission of Women (CIM) and with various UN system' Organizations on the integration of a gender perspective in science and technology programs in the Americas.
Executive Secretariat for Integral Development (SEDI) - Department of Trade, Tourism and Competitiveness (DTTC)	UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) and Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)	<ul style="list-style-type: none"> In 2006 and 2007 these organizations conducted programs in the area of trade capacity building with seminars on the administration of trade agreements, managing investment disputes, and international disputes in practice.
Executive Secretariat for Integral Development (SEDI) – Department of Education and Culture (DEC)	UN Education, Science and Culture Organization (UNESCO)	<ul style="list-style-type: none"> UNESCO and DEC are currently working on a number of projects that aim for the protection of culture and art in Latin American and the Caribbean.
	Regional Office for Latin American Countries (UNESCO- OREALC)	<ul style="list-style-type: none"> Regional Education Indicators Project (PRIE) – sponsored by UNESCO, the OAS, and the Secretariat for Public Education in Mexico this program aims to set reliable and international indicators for the education process in the Americas. Work together to create an Inter-American Teacher Educator Network. Developing the Inter-American Program on Education for Democratic Values and Practices with three mutually reinforcing components: research, professional development, and information exchange.
	Literacy Assessment and Monitoring Programs (UNESCO –LAMP)	<ul style="list-style-type: none"> DEC is the coordinating body between UNESCO and Member countries with respect to initiatives in literacy.
	UN Children's Fund (UNICEF)	<ul style="list-style-type: none"> Has worked with the DEC on project for Policies and Strategies for a successful Childhood Transition in Socialization and School.
	UN Millennium Development Goals (MDGs)	<ul style="list-style-type: none"> The DEC is involved in the implementation of education MDGs related to education improvement in the Western Hemisphere.
Executive Secretariat for Integral Development (SEDI) – Department of Social Development and Employment	UN International Labor Organization (ILO) and UN Economic and Social Council on Latin America(ECLAC)	<ul style="list-style-type: none"> A Memorandum of Understanding between the Secretary General of the OAS and the ILO was signed by SG Insulza and Director Somavía on 2005. Through this memorandum the organizations will work together in the following areas: fair employment related with the CIMP and its declarations and activities; the Declaration and Plan of Action of the IV Summit of the Americas; the continuing of research; the fulfillment of projects related to fair employment; and other related themes. The OAS and ECLAC, along with the IDB and the World Bank, are participating in the research project "Realizing Rights through Social Policy," which will result in a joint document to be published in 2007. On April 2nd and 3rd there will be a meeting in the Washington D.C. office of ECLAC to analyze the advances of this initiative.
Secretariat for Multidimensional Security – Department of Public Security	UN Regional Centre for Peace Disarmament and Development in Latin American and the Caribbean (UNLIREC)	<ul style="list-style-type: none"> OAS and UNLIREC work together on issues related to arms and light weapons including the Inter-American Convention against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, Ammunition, Explosives and Other Related Materials (CIFTA).
	UN Office on Drugs and Crime (UNODC)	<ul style="list-style-type: none"> Have worked closely in the training of police, prosecutors and judges in Central America on special investigative techniques for combating transnational organized crime and, on training in new accusatorial criminal justice systems. Exploring holding a joint hemispheric meeting on trafficking in persons and a project on small arms and munitions.
	UN Department for Disarmament Affairs (UNDDA)	<ul style="list-style-type: none"> Have worked together on transparency and arms control issues.
	United Nations Mine Action Services (UNMAS)	<ul style="list-style-type: none"> International coordination on demining in Latin America.
Secretariat for Multidimensional Security – Inter-American Abuse Control Commission (CICAD)	UN Office on Drugs and Crime (UNODC)	<ul style="list-style-type: none"> National Database System (NDS) – NDS is a special software system that facilitates the control of chemical substances and pharmaceutical products. CICAD has purchased and installed software for programs in Central American countries. Have worked together to develop a manual and training program for law enforcement agencies regarding the safe disposal of chemicals used in the production of illicit drugs. Cospromises to the Andean Regional Seminar on Marketing for Alternative Development Products for growers of coca and opium in 2006. In 2005, CICAD began providing technical support to the UNODC office in Peru to carry out research on drug consumption CICAD's Anti-Money Laundering unit carries-out mock trials in money laundering in conjunction with UNODC. CICAD is also executing a project for the development of a database for police investigations in this area.

The Organization of American States, the United Nations Organization, Civil Society, and Conflict Prevention

<p>Secretariat for Multidimensional Security - Inter-American Committee Against Terrorism (CICTE)</p>	<p>UN Office on Drugs and Crime (UNODC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • UNODC assists Member States in the drafting or adaptation of counter terrorism legislation and ratification of conventions (technical assistance). • CICTE coordinates with UNODC on legislation related to financial controls. • CICTE with the aid of UNODC also conducts regional and national workshops in which participants from the legislative, executive, and judicial branches of the OAS Members states exchange information, review legislative measure, and asses national counter terrorism laws.
	<p>UN Interregional Institute for Crime and Justice Research (UNICRI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In February 2007, UNICRI and CICTE launched a new International Permanent Observatory (IPO) which is a mechanism to coordinate international cooperation for the provision of technical assistance with respect to security for major events.
	<p>UN Regional Centre for Peace Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean (UNLIREC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • UNLIREC and CICTE plan to work together to hold regional events on issues related to the United National Security Resolution 1540 on Weapons of Mass Destruction. CICTE hopes to help member states in efforts to comply with this resolution.
	<p>UN Counter Terrorism Committee (UNCTED)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In 2006, the Secretariat participated in a crisis management exercise based on a bioterrorism scenario and hopes to hold another exercise in the Western Hemisphere soon.
<p>Summits of the Americas Process</p>	<p>ILO – ECLAC – OIM</p>	<ul style="list-style-type: none"> • These specialized organizations work together with the OAS in the framework of the Joint Summit Working Group coordinating efforts to support the follow-up and implementation of the Summit's mandates.
<p>Inter-American Commission on Human Rights (IACHR)</p>		<ul style="list-style-type: none"> • The IACHR currently has no ongoing project with the UN or UN agencies; however, the Commission and the Secretariat maintain a very fluid dialog and exchange of information with the UN and hope to begin new projects soon.

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 - Website: www.cries.org