

MÓNICA HERZ

El papel de la OEA en la seguridad continental

Este artículo analiza el papel que debería desempeñar la Organización de Estados Americanos (OEA) en un contexto de descentralización regional de la seguridad. Se trata de un tema destacado tras el fin de la Guerra Fría y ha sido ampliamente debatido por la comunidad académica desde que se publicó en 1992 la Agenda para la Paz de Boutros Boutros Gali. Las nuevas labores asumidas por la OEA en los años noventa, las variables organizativas, culturales y políticas que impiden una mayor participación en la seguridad regional y las posibilidades de un incremento de su implicación en el área, son cuestiones que deben ser sometidas a discusión.

La OEA se ha convertido en un actor relevante en el campo de la seguridad como resultado de la creación, durante los años noventa, del nuevo marco para la protección de la democracia. La asociación entre estabilidad democrática y seguridad regional incentivó y orientó el lanzamiento de proyectos y de nuevas ideas para la reforma de la organización. A la vez, es una realidad su participación en la nueva generación de operaciones de paz destinadas a promover regímenes democráticos. Pero la tradición no intervencionista de América Latina, el unilateralismo de las políticas de EEUU y la fragilidad organizativa de la OEA marcan los límites de estas nuevas iniciativas.

La cooperación directa entre la OEA y Naciones Unidas es una vía para fortalecer la participación de ambas organizaciones en la administración de la paz y la seguridad a nivel regional. La OEA es una organización regional que ha demostra-

Mónica Herz es del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Católica (PUC) de Río de Janeiro (Brasil).

Este artículo pertenece al programa de investigación "Arquitectura del sistema internacional" que desarrolla y coordina FLACSO-Chile.

Traducción: Eric Jalaín Fernández

do su capacidad para cooperar con la ONU, y su transformación en los últimos quince años permite abrir un debate más amplio sobre futuras actuaciones conjuntas. De hecho, desde los años noventa se está dando un nuevo modelo de relación entre ambas organizaciones, resultado directo de los debates sobre la reforma de la ONU y de la OEA, de los procesos de paz de Centroamérica y de las iniciativas de los dirigentes de ambas organizaciones para crear un nuevo marco mutuo de relación.

La OEA desde los años noventa

La OEA es una organización regional que tiene la seguridad como uno de sus objetivos primarios. Su Carta permite definirla como una organización de seguridad colectiva, al igual que la Organización de Estados Africanos o la Liga Árabe. Otros pilares del sistema de seguridad continental debían ser el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Pacto de Bogotá (Tratado de Resolución Pacífica de Disputas). Sin embargo, el Pacto nunca se ha aplicado. La Junta de Defensa Interamericana, creada en 1942, es un órgano consultivo de la OEA y fue fundado por ésta, pero no es responsable ante la misma. Actualmente está empeñada en labores de retirada de minas, catalogación de medidas para la creación de confianza, prevención y paliación de desastres y actividades regionales de formación para el Instituto de Defensa Interamericano. La administración de los programas de paz y seguridad regionales ha sido asumida por grupos formados *ad hoc*, por el proceso de la Cumbre de las Américas y por los Encuentros de ministros de Defensa.

La estructura de seguridad de la OEA fue diseñada originalmente para responder a operaciones de seguridad colectiva y consultas diplomáticas. En lo que respecta a conflictos entre Estados del continente, se reforzó el concepto de resolución pacífica de disputas. En los últimos años se ha abierto considerablemente el abanico de actividades que involucran a la organización y se han desarrollado nuevas competencias. Sin embargo, la falta de consenso —en una organización con fuerte tradición consensual en la toma de decisiones— no le ha permitido jugar un papel muy importante en el campo de la seguridad. La búsqueda del consenso es una forma de garantizar la soberanía de cada Estado. Este concepto de soberanía adquiere un significado particular en el contexto latinoamericano, debido al papel desempeñado históricamente por el Estado en la formación de las diferentes naciones, desde la lucha por la independencia en las primeras décadas del siglo XIX, y a la dificultad para aplicar el modelo de Westfalia por la influencia de importantes poderes (y, en algunos casos, también por la falta de control estatal sobre parte de su territorio). La tradición de no intervencionismo está basada en principios profundamente arraigados en la cultura política latinoamericana, fue consagrada por diversos documentos legales y se enmarca en una apuesta por proteger a la región de poderosos intervencionismos. Sin embargo, ha obstaculizado el desarrollo de un sistema de seguridad colectiva más fuerte.

La estructura de gobierno interno de la OEA no ha sido reformada de for-

ma que ésta pueda cumplir las exigencias de una organización regional involucrada en la gestión de la seguridad. Además, la escasez de recursos le impide reaccionar con rapidez en casos de crisis o establecer mecanismos de prevención para actuar antes de que estalle la violencia o se derrumben las instituciones.¹ Si se añade a esto la pasividad de la organización en Centroamérica durante los años ochenta, su papel marginal durante la guerra de las Malvinas/Falkland y las decisiones unilaterales estadounidenses de intervenir en Granada en 1983 y en Panamá en 1989, se entiende la tendencia a sustituir su labor por acuerdos regionales *ad hoc*. Además, la imparcialidad de la OEA resulta fácilmente cuestionable, debido sobre todo a la asimetría de poder imperante en la región.²

A pesar de todo, desde el final de la Guerra Fría se ha intentado redefinir su papel en un esfuerzo impulsado por la sensación de fracaso, por el nuevo consenso democrático regional, por la admisión de Canadá en 1990, por diversos intereses de actores regionales y por la mayor apertura del debate en torno a la reformulación del concepto de seguridad. Ha sido más activa en varios casos de crisis políticas que han puesto en peligro a regímenes democráticos y políticos. Algunos académicos han iniciado un debate sobre su nuevo papel.³ Por otra parte, el proceso de la Cumbre de las Américas, que comenzó en Miami en 1994 bajo la dirección principal de EEUU, ha renovado la agenda.

Pasada la Guerra Fría existe un deseo colectivo de redefinir el papel de la OEA, particularmente en el campo de la seguridad. Se han alcanzado varias resoluciones de cooperación en este ámbito y se han firmado dos importantes convenciones,⁴ relanzando el debate en torno a la definición del concepto de seguridad continental. La OEA se ha reactivado fomentando medidas para la creación de

*La
imparcialidad
de la OEA
resulta
fácilmente
cuestionable,
debido sobre
todo a la
asimetría de
poder
imperante en
la región*

¹ Andrew Cooper y Thomas Legler, "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership", *Latin American Politics and Society*, 2001, Vol. 43, Nº 1, p. 7.

² Para un debate sobre estos aspectos de la cooperación entre acuerdos regionales y universales ver Muthiah Allappa, "Regional Arrangements, the UN, and International Security: A Framework for Analysis", en Thomas G. Weiss (Ed.), *Beyond UN Subcontracting*, Macmillan Press, Londres, 1998.

³ Por ejemplo César Gaviria, *A New Vision for the OAS*, OEA, Washington DC, 1995; Andrew Cooper y Thomas Legler, *Op. Cit.*; Tom Farer (Ed.), *Beyond Democracy: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996; V. Vaky y H. Muñoz, *The Future of the Organization of American States*, Nueva York, 1993; Robin Rosenberg, "The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence, or integration of forces for Multilateralism?", *Latin American Politics and Society*, 2001, Vol. 43, Nº 1; *The Inter-American Agenda and Multilateral Governance: The organization of American States*, Inter-American Dialogue Study Group on Western Hemisphere Governance, Washington DC, abril de 1997.

⁴ Convención Interamericana Contra la Fabricación Ilícita y Tráfico de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otro Material Relacionado y Convención Interamericana de Transparencia en la Adquisición de Armas Convencionales.

confianza,⁵ limpieza de minas y diálogo sobre disputas fronterizas. También se ha creado un Programa de Educación para la Paz.⁶

En 1991 se creó la Comisión de Seguridad Continental, que se convirtió en 1995 en organismo permanente con la denominación de Comité de Seguridad Continental y el mandato de revisar el sistema de seguridad del continente. Entre las diversas cuestiones estudiadas destacan el lazo jurídico e institucional entre la OEA y la Junta de Defensa Interamericana,⁷ la tendencia a una mayor transparencia en la gestión de asuntos militares,⁸ la consideración de las necesidades especiales de los Estados más pequeños y el debate sobre el propio concepto de seguridad (un concepto que se redefine y amplía, pasando de la seguridad colectiva a la seguridad cooperativa). La prioridad de la disuasión, basada en el principio de que cualquier agresor debería enfrentarse a la fuerza combinada de una coalición, es sustituida por medidas de creación de confianza, que garantizan la transparencia de los asuntos militares y la disponibilidad de información.⁹ El concepto de seguridad ampliado incluye la apreciación de la interdependencia entre cuestiones económicas, sociales, políticas y medioambientales, y la amenaza y el uso de la violencia.

⁵ En noviembre de 1995 tuvo lugar, en Santiago de Chile, la Conferencia Regional sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad. La Declaración de Santiago sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad resultante de esta conferencia contiene once medidas acordadas por los Estados para crear confianza, diálogo e intercambio de puntos de vista sobre materias relativas a la seguridad continental. La Segunda Conferencia Regional sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad tuvo lugar en San Salvador (El Salvador, febrero de 1998). En esta conferencia los Estados miembros acordaron nueve medidas adicionales, contenidas en la Declaración de San Salvador sobre Medidas para la Creación de Confianza y Seguridad.

⁶ Este programa, creado en 1999, incluye tres áreas: educación para la promoción de la paz entre Estados, educación para la resolución pacífica de conflictos y educación para la promoción de valores y prácticas democráticas.

⁷ Ver *The Institutional Relationship Between the Organization of American States and the Inter-American Defense Board*, Special Committee on Hemispheric Security, 2 de febrero de 1993 (OAS/Ser.G CE/SH-3/93).

⁸ Las resoluciones 1238 (XXIII-O/93) y 1284 (XXIV-O/94) de la Asamblea General animan a los países miembros a enviar informes al registro de la ONU de armamento convencional. La Junta de Defensa Interamericana, en respuesta a una petición de la Asamblea General, ha preparado igualmente una recopilación de las medidas militares de creación de confianza y seguridad.

⁹ Sobre el concepto de seguridad cooperativa ver Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Stenbruner, *A New Concept of Cooperative Security*, Brookings Institution, Washington DC, 1992; Permanent Council of the Organization of American States, Special Committee on Hemisphere Security, *Support for a New Concept of Hemisphere Security: Co-operative Security*, OEA/Ser.G,GE/SH-12/93, rev. 1, 17 de mayo de 1993. Para un debate sobre el papel de este concepto en el contexto latinoamericano ver Jorge Domínguez, "Security, Peace, and Democracy in Latin America and the Caribbean Challenges for the Post-Cold War Era", en Jorge I. Domínguez (ed.), *International Security & Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992.

El Secretario General ha adquirido nuevas responsabilidades en la línea del artículo 99 de la Carta de la ONU. El Protocolo de Cartagena de Indias —una enmienda a la Carta de la OEA adoptada en 1985 y que entró en vigor en 1988— autoriza al Secretario General a llamar la atención de la Asamblea General o el Consejo Permanente sobre asuntos que puedan amenazar la paz, la seguridad o el desarrollo de los Estados miembros.

Se ha producido también una mayor iniciativa contra el narcotráfico, una de las amenazas más apremiantes a la seguridad regional. En 1986 se creó la Comisión Interamericana de Control sobre el Abuso de Drogas (CICAD), que puso en marcha su primer proyecto en 1988. Esta comisión ha impulsado medidas legislativas y preventivas y sus actividades incluyen la difusión de información, la investigación sobre los problemas relacionados con la droga y el establecimiento de relaciones con otras organizaciones internacionales como la ONU. En 1992, la Asamblea General de la OEA aprobó nuevas regulaciones sobre el blanqueo de dinero y la confiscación de bienes. En 1993 la CICAD lanzó un proyecto encaminado a reforzar la capacidad de los Gobiernos para detener el comercio internacional de armas de fuego dirigidas a narcotraficantes, y en 1996 se celebró el foro para la negociación de la Estrategia Continental Antidroga. El Mecanismo de Evaluación Multilateral ofreció su primera ronda de valoraciones en el periodo 1999/2000, haciendo pública información sobre la situación del problema de la droga y los esfuerzos de cada país por superarlo y aportando recomendaciones específicas. Como resultado de este proceso, a largo plazo se podría esperar una mayor cooperación entre los países del continente en la lucha contra la droga. Sin embargo, de momento la cooperación ha sido escasa y se han impuesto las estrategias bilaterales estadounidenses de lucha contra la narcodelincuencia y contra la conexión entre narcotráfico y terrorismo en la región.

En defensa de la democracia

Un hito importante para el continente en los años noventa fue la nueva prioridad de defensa de la democracia adoptada por la OEA. El Protocolo de Cartagena, de 1985, ya estableció el compromiso de promoción y refuerzo de la democracia representativa. Sin embargo, cuando en 1989 estalló la crisis institucional panameña, la respuesta de la OEA no logró ir más allá de su tradición retórica. La Declaración de Defensa Colectiva de la Democracia, de 1991 —más conocida como Compromiso de Santiago— hizo un llamamiento para asegurar una rápida reacción de las democracias regionales en caso de amenaza antidemocrática en uno de los Estados miembros. La Resolución 1080, que acompaña a la Declaración, determina los pasos a seguir en caso de suspensión del proceso democrático en alguno de los Estados: se debe convocar una reunión del Consejo Permanente de la OEA, seguida de un encuentro de los ministros de Asuntos Exteriores o de una sesión especial de la Asamblea General, todo ello dentro de un plazo de diez días a partir del estallido de la crisis.

Esta resolución ha sido aplicada en los casos de Haití (se condenó el golpe de Estado de 1991 y se establecieron sanciones), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996). En los tres primeros casos, la reunión del Consejo Permanente de la OEA fue seguida de encuentros *ad hoc* de los ministros de Asuntos Exteriores. En

La apreciación de una clara relación entre democracia y seguridad explica por qué ésta puede resultar clave en la gestión de la seguridad continental presente y futura

los cuatro casos se condenó la interrupción de la legalidad constitucional y se estableció algún tipo de mediación para abordar la crisis. En Perú se alcanzó un compromiso, pero la OEA no logró asegurar el total respeto del principio de separación de poderes ni la participación de todas las fuerzas políticas en las negociaciones dirigidas a cerrar la crisis. En el caso de Paraguay la presión procedió principalmente de algunos países y en Haití fue necesaria la implicación de la ONU y de EEUU.

La Cumbre de las Américas, iniciada en Miami en 1994, marcó el inicio de una mayor responsabilidad en el mantenimiento de los regímenes democráticos en el continente. El Plan de Acción de la Cumbre de Miami designó a la OEA como la principal organización encargada de la defensa y consolidación de la democracia continental. En 1997 se produjo una reforma de la Carta de la OEA debida a la ratificación del Protocolo de Washington de 1992: el acuerdo refuerza el modelo de democracia representativa y concede a la OEA el derecho a suspender a un Estado miembro en el que un Gobierno democráticamente elegido haya sido derrocado por la fuerza. Por último, en 2001 se establece la Carta Democrática Interamericana, que permite la institucionalización del paradigma democrático.

En 1990 la OEA creó la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), que comenzó a funcionar al año siguiente con el objetivo de apoyar el desarrollo de instituciones democráticas y la resolución de conflictos. La UPD, a diferencia de las respuestas de crisis adoptadas por el Consejo Permanente, ofrece perspectivas plenamente institucionales. Ha participado en varias misiones de observación de procesos electorales nacionales y municipales y ha apoyado programas de formación, educación, investigación e información.¹⁰ Desde 1990, la OEA ha patrocinado más de cincuenta misiones de observación de elecciones en 18 países diferentes. La condena que realizó la misión de observación de la OEA contra las elecciones presidenciales de Perú en mayo de 2000, aportó nueva relevancia a esta experiencia.¹¹

El gobierno de los derechos humanos en la región se ha fortalecido y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dirigido varias misiones de observación de su situación en diversos países, mientras cuestiones como la discriminación social, sexual, étnica y racial han sido incorporadas a la agenda de la organización.

Se ha promovido una nueva identidad colectiva, liderada por EEUU y posibilitada por la transición democrática de la mayor parte de los países latinoamericanos en los años ochenta. La apreciación de una clara relación entre democracia y seguridad —en la línea de un concepción más amplia de esta última—, así como el hecho de que la pervivencia de los regímenes democráticos en la región se haya convertido en uno de los objetivos de la OEA, explica por qué ésta puede resultar clave en la gestión de la seguridad continental presente y futura. La percepción de una amenaza común favorece la cohesión y facilita el desarrollo de instituciones

¹⁰ Ver Jean-Philippe Therien y Gui Gosselin, "A democracia e os direitos humanos no hemisfério ocidental: um novo papel para a OEA", *Contexto Internacional*, 1997, Vol. 19, Nº 2.

¹¹ Andrew Cooper y Thomas Legler, "The OAS Democratic Solidarity Paradigm: Questions of Collective and National Leadership", *Latin American Politics and Society*, 2001, Vol. 43, Nº 1, p. 1.

más sólidas. La relación entre democracia y paz permite una mayor dedicación a misiones de paz y a actividades de reconstrucción posbélica como la retirada de minas, la desmovilización de grupos armados, la verificación de la aplicación de los acuerdos de paz y la reconstrucción institucional. En este contexto, el principio de no intervencionismo puede interpretarse de manera más flexible y ha permitido a la OEA interferir en los asuntos domésticos de varios países.

Cooperación entre la OEA y la ONU

La OEA y la ONU han cooperado en áreas puntuales desde los años cuarenta. La Carta de la OEA establece su subordinación a las disposiciones de la Carta de la ONU. Sin embargo, desde los años noventa se aprecia una tendencia hacia una mayor colaboración entre ambas organizaciones, en la línea de una revisión de los métodos de cooperación de la ONU con organizaciones regionales. Siguiendo esta orientación, se han organizado encuentros generales entre representantes de ambas organizaciones, que han adoptado resoluciones y firmado acuerdos. Entre los temas tratados destacan los medioambientales, el control de drogas, cuestiones de género y de infancia, asistencia ante desastres, desarrollo rural y agrario y poblaciones indígenas.¹² La colaboración entre ambas organizaciones alcanza múltiples niveles, desde asuntos humanitarios y retirada de minas hasta programas de derechos humanos, desarrollo de recursos humanos y actividades económicas y sociales.

Puesto que la OEA es la organización regional con mayor experiencia en observación de procesos electorales, ésta es una de las principales áreas en las que se ha establecido la cooperación con la ONU y todo parece indicar que seguirá siendo así en el futuro. En algunos casos —como las elecciones en la República Dominicana, Paraguay, Perú o Surinam— la OEA ha sido el único observador presente, pero en otras ocasiones ha trabajado conjuntamente con la ONU. La primera colaboración de este tipo se produjo durante las elecciones de Nicaragua en 1989, también en las de Haití en 1990 y las regionales nicaragüenses de 1993. Esta cooperación en cuestiones electorales tiene lugar a nivel local, nacional e internacional. La Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA y la División de Asistencia Electoral de la ONU son órganos clave para el intercambio de información y la división del trabajo.

El proceso de paz desarrollado en Centroamérica durante los años noventa fue el primer ejemplo de colaboración entre la OEA y la ONU en operaciones de

¹² *Report of the General Secretariat on Cooperation Between the Organization of American States and the United Nations System*, 26 de mayo de 1995 (OEA/Ser.p AG/doc.3184/95); *Cooperación Entre Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos*, Asamblea General de Naciones Unidas (A/49/450), 28 de septiembre de 1994. La cooperación entre ambas organizaciones es analizada por Margarita Diéguez, "Regional Mechanisms for the Maintenance of Peace and Security in the Western Hemisphere", en Olga Pellicer (Ed.), *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*, United Nations University Press, Tokio, 1998.

paz. Se trataba del primer caso de implicación de la ONU en este tipo de operaciones en América Latina, aunque la OEA ya estaba involucrada en las negociaciones de paz centroamericanas y en la reconstrucción posbélica de Nicaragua y Haití.

Una vez alcanzado un acuerdo en Nicaragua en 1989, el Consejo de Seguridad de la ONU emitió una resolución que apoyaba el papel y buenos oficios del Secretario General y establecía el Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA), cuya misión consistía en verificar el cumplimiento de los aspectos de seguridad del acuerdo de Esquipulas II. La construcción de la paz en Nicaragua fue una empresa compartida entre la OEA y la ONU.¹³ La ONUCA se dedicó a detener las violaciones fronterizas y a desarmar a las tropas que quedaban en Honduras. Mientras, la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) se responsabilizó del desarme en Nicaragua y de supervisar la reinserción de los miembros de la Contra en la sociedad nicaragüense. Ayudó a la reintegración de aproximadamente 120.000 combatientes y sus familias en la sociedad de posguerra, incluyó también en el programa a no combatientes y medió en conflictos locales. La OEA también realizó el seguimiento de las elecciones de 1996, que supusieron una transición exitosa. La CIAV finalizó en julio de 1997 una misión que también implicaba labores de mediación en conflictos agrarios locales, así como la implicación en el proceso de transición institucional.

La OEA colaboró en la limpieza de minas cuando su secretario general João Clemente Baena Soares solicitó a la Junta de Defensa Interamericana que planificara estas operaciones. Posteriormente se elaboró un proyecto más amplio de retirada de minas en Centroamérica, programado en 1991 y coordinado por la UPD con el apoyo técnico de la Junta de Defensa Interamericana.

La OEA afrontó numerosas dificultades en el contexto de esta operación: fue acusada de escasa imparcialidad, de falta de claridad en sus orientaciones y de carencia de coordinación desde las oficinas centrales. También se criticó su incapacidad para apoyar la creación de instituciones que pudieran canalizar los conflictos.¹⁴ Esta primera experiencia hizo evidente que la organización necesitaba una significativa inversión para dotarse de formación y de un marco normativo para la implicación en operaciones de paz. En El Salvador, y después en Guatemala, la ONU asumió el papel de principal mediadora en los acuerdos de paz, verificando su aplicación y colaborando en la reconstrucción institucional. La coordinación en operaciones de paz entre ambas organizaciones que se experimentó

¹³ Caesar Seresere, "Case Study: The Regional Peacekeeping Role of the Organization of American States: Nicaragua, 1990-1993", en Chester Crocker, Fen Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Managing Global Chaos*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 1996.

¹⁴ Para repasar las actividades de la CIAV/OEA entre 1990 y 1993, ver Jennie Lincoln y César Seresere, "Resettling the Contras: The OAS Verification Commission in Nicaragua", en Tommie Sue Montgomery (Ed.), *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*, North-South Center Press, Universidad de Miami, Miami, 2000.

en Nicaragua sólo se retomó en Haití.¹⁵ En septiembre de 1991 se produjo un golpe de Estado en este país y la OEA fue la primera organización internacional en reaccionar: su Consejo Permanente emitió una resolución de condena del golpe y de demanda de respeto al Gobierno democráticamente elegido.¹⁶ La Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores autorizó la creación de una Misión Civil para restaurar y reforzar la democracia constitucional, lo que se convirtió en la experiencia más novedosa de cooperación con la ONU. En el contexto de la misión se estableció una colaboración en áreas como la observación de elecciones, la ayuda humanitaria, la supervisión del respeto de los derechos humanos, las negociaciones políticas, los refugiados, el abastecimiento de combustible y el programa de recuperación económica. Fue una experiencia interesante de coordinación de actividades sobre derechos humanos y supervisión de elecciones:¹⁷ la OEA asumió labores de observación y protección de derechos humanos y electorales, mientras la ONU se responsabilizaba de todos los aspectos militares de la misión. La Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) y la Misión de Observación Electoral (1995) de la OEA también lograron altos niveles de cooperación. Esta misión supuso un paso importante hacia una mayor cooperación interinstitucional, puesto que el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU y la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA mantuvieron una constante coordinación.

La experiencia resalta las ventajas de la cooperación entre ambas organizaciones y la capacidad de la OEA para moverse con rapidez en escenarios de crisis, tanto en el ámbito político como en la asistencia sobre el terreno en misiones orientadas a la creación de instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos. La participación de la ONU fue fundamental para la planificación de la compleja misión, para garantizar los fondos necesarios y para autorizar en última instancia el uso de la fuerza. La reconstrucción institucional fue posible gracias a la cooperación entre ambas organizaciones.

Potencialidades y debilidades

El proceso de transformación de la OEA que se inició en los años noventa, y que supuso fijar la democracia como objetivo primordial y desarrollar nuevas competencias, abre las posibilidades de participación de la organización en la gestión de la paz desde una base regional. Esta perspectiva es particularmente intere-

¹⁵ Stephen Baranyi, "Political Missions", en Tommie Sue Montgomery, *Ibidem*. Para un repaso de la implicación de la ONU en El Salvador ver Department of Public Information, United Nations, *The United Nations and El Salvador*, Department of Public Information, Nueva York, 1997; Ian Johnston, *Rights and Reconciliation: UN Strategies in El Salvador*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

¹⁶ Sobre la respuesta internacional a la crisis de Haití ver William M. Berenson, *Joint Venture for the Restoration of Democracy in Haiti: The Organization of American States and United Nations Experience: 1991-1995* (manuscrito, 1996).

¹⁷ Este aspecto es analizado por J. Taylor Wentges, "Electoral Monitoring and the OAS/UN International Civil Mission to Haiti", *Peacekeeping & International Relations*, 1996, Vol. 25, N° 6, pp. 3-5.

sante en la medida en que se constata la mayor relevancia de la conflictividad interna frente a la interestatal en el nuevo sistema de paz emergente. Sin embargo, a la OEA todavía le queda un largo camino por recorrer para desarrollar todo su potencial.

Debe ampliarse e institucionalizarse la cooperación con la ONU. Ya se ha establecido el marco inicial de colaboración, en forma de *joint ventures* entre las agencias técnicas y las comisiones especiales de las dos organizaciones, pero falta avanzar en coordinación y creación de canales permanentes de comunicación e intercambio. Teniendo en cuenta que las tareas que la OEA puede acometer son muy específicas, su cooperación con la ONU ha constituido una eficiente estrategia de intervención. Sin embargo, para que esta colaboración alcance mayores niveles, la OEA debe desarrollar sus competencias en el mantenimiento de la paz y su eficiencia en materia de planificación y toma de decisiones. Sólo entonces, el modelo de “subcontrata” basado en el artículo 53 de la Carta de la ONU se convertirá en una posibilidad real.

Las actuaciones de la OEA en los procesos de paz centroamericanos, en Haití y en las diversas crisis institucionales acontecidas desde los años noventa, apoyan el punto de vista de que las organizaciones regionales deben desempeñar un papel mayor en la gestión de la seguridad, debido a su proximidad con los problemas, a su contacto con la cultura local y a su capacidad para reaccionar con rapidez. De hecho, la OEA está preparada para ocuparse de crisis institucionales que pueden, en un principio, pasar desapercibidas para la ONU (como ocurrió inicialmente, cuando el presidente de Haití fue derrocado en 1991).

En última instancia, es responsabilidad de los Gobiernos de la región aportar recursos a la OEA, facilitar el proceso de toma de decisiones, modernizar los mecanismos internos de la organización y crear instituciones más sólidas. Aunque EEUU asumió cierto liderazgo —especialmente a la hora de fijar una agenda para la OEA durante el proceso de la Cumbre de las Américas— en su perspectiva prevalece el unilateralismo y la tendencia a establecer relaciones bilaterales. Otros actores regionales mayores, como México o Brasil, no ofrecen alternativas de liderazgo.

La prueba más clara de la fragilidad de la OEA es el hecho de que no ha jugado ningún papel en la crisis de seguridad más grave del continente, la guerra de Colombia. La Comisión de Seguridad no ha debatido sobre este conflicto y el Consejo Permanente no ha ido más allá de declaraciones de apoyo al Gobierno y/o a las negociaciones de paz. La falta de implicación de la OEA puede explicarse por varias cuestiones: para empezar, por la postura de los sucesivos Gobiernos estadounidenses, que negocian y debaten sus planes bilateralmente con el Gobierno colombiano y priman el apoyo militar. A esto se añade el desentendimiento de los vecinos de Colombia, prácticamente sólo interesados en que no se extienda el conflicto a sus fronteras (a excepción de Venezuela, a la que desde algunos medios se ha acusado de tener conexiones con los grupos insurgentes colombianos). La OEA podría realizar labores de mediación, convertirse en un foro para que otros países intervengan en un debate en torno a la crisis y establecer los lazos necesarios entre la gestión de la guerra en Colombia y una lucha más amplia contra el narcotráfico en la región.