

G GÓMEZ “Crisis de las Organizaciones Internacionales: El Caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA)” Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, - IAED, 2014.

**CRISIS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES:
EL CASO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS –OEA-**

“La Organización no es buena ni mala en sí misma, como no lo es ninguna Organización Internacional. Es lo que los gobiernos miembros quieren que sea, y no otra cosa. Los gobiernos, en otra de sus fases son la Organización y mucho más en una como la nuestra, en que todos ellos tienen voto igual en sus cuerpos deliberantes. Las debilidades de la Organización, si las tiene, son debilidades de los gobiernos, flaqueza en su capacidad para actuar coordinadamente y en conjunto con los demás.”

**Alberto Lleras Camargo,
X Conferencia Panamericana – 1954**

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones internacionales han sido creadas con el propósito de mejorar y regular la dimensión pública del ámbito internacional. Han aparecido como herramientas que centralizan la cooperación, reconociéndose como asociaciones de Estados constituidas a través de un tratado internacional que las dota de órganos autónomos, independientes y permanentes, a través de los cuales cumplen los fines para los que fueron establecidas, actuando como sujetos de Derecho Internacional. Así, los Estados, en general, prefieren actuar a través de organizaciones internacionales en virtud de sus dos atributos funcionales fundamentales: la centralización y la independencia (Coicaud & Heiskanen, 2001: 519).

Para cumplir con su labor, a las organizaciones internacionales les fueron asignados tres mandatos institucionales. Primero, las organizaciones internacionales fungirían como foros de negociación entre Estados para tratar los problemas y retos de corto, mediano y largo

plazo. Segundo, las organizaciones internacionales establecerían, con el consentimiento de sus Estados miembros, normas en las diversas áreas del multilateralismo y el Derecho Internacional de acuerdo con sus respectivas competencias. Tercero, éstas estarían preparadas para extender su ayuda, cuando así fuera posible y necesario, en asuntos de seguridad, desarrollo, entre otros. Así, la legitimidad de las organizaciones internacionales se ha planteado sobre la base de valores externalizados, los objetivos y mandatos que dichos valores han justificado, y la habilidad de las organizaciones para alcanzarlos (Coicaud & Heiskanen, 2001: 523). En su proceso y evolución, las mismas han tenido que enfrentar dificultades que desde diversas perspectivas, han cuestionado el cumplimiento de los mandatos básicos mencionados y por tanto, han llevado a señalárseles como organizaciones internacionales en crisis.

Hablar de crisis implica emplear un concepto polisémico. No existe una definición universalmente aceptada de crisis, por el contrario, dependiendo del ámbito donde sea conjugado, el concepto adquiere significados diversos. Del latín crisis y del griego κρίσις, de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, se trata de: 1. “Mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales”; 2. “Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese”¹.

El concepto de crisis no se circunscribe a una disciplina en particular, desde diferentes perspectivas y coyunturas, el mismo se ha usado tanto para describir fenómenos de la Medicina, como también de asuntos relacionados con la Administración de Empresas, pasando por la Economía, la Sociología, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

En este caso de estudio, los elementos brindados por algunas de estas disciplinas son oportunos para abordar el concepto de crisis en el marco de las organizaciones que se busca analizar. En ese sentido, la Administración indicará desde la perspectiva de las teorías organizacionales, que las organizaciones al ser entes sociales, creados intencionalmente

¹ Disponible en el sitio web: <http://lema.rae.es/drae/?val=crisis>. Consultado el 29 de abril de 2013.

para el logro de determinados objetivos mediante el trabajo humano y recursos materiales, se caracterizan por ser dinámicas (crecen, cambian, se reproducen, se deterioran, progresan); por ser conflictivas, dado que el establecimiento y búsqueda de sus objetivos implica la oposición, la negociación y la imposición entre los intereses de diversos estamentos; por ser sistemas abiertos, articulados dentro de estructuras más amplias: económicas, políticas y sociales; por tener una capacidad de aprender; por disponer de una estructura interna estratificada de poder y control que rige la conducta y el pensamiento de los diversos estratos y grupos de poder, y reproducen la estructura del sistema social y económico, dentro del cual están articuladas; por tener una cultura propia compuesta de valores, creencias, normas y sanciones (Dávila, 2001: 7-8). Desde la Administración es posible afirmar que por la misma naturaleza de las organizaciones, éstas son susceptibles de presentar crisis por la variedad de objetivos que tienen, por las restricciones de recursos, por las diferencias de percepción, por las luchas de poder, por las diferencias de personalidad, entre otras causas.

Desde la Sociología, se ha propuesto también la crisis según la teoría de sistemas, explicando que la misma surge cuando la estructura de un sistema de sociedad² admite menos posibilidades de resolver problemas que las requeridas para su conservación. En ese sentido, la crisis es una perturbación que ataca la integración sistémica. (Habermas, 1999: 21-22). La formación de una sociedad está determinada en cada caso por un principio fundamental de organización, que establece un espacio abstracto de posibilidades de cambio social. Se entiende por principios de organización a los ordenamientos de índole muy abstracta que surgen como propiedades emergentes en saltos evolutivos no probables y que en cada caso caracterizan un nuevo nivel de desarrollo. Los principios de organización limitan la capacidad que una sociedad tiene de aprender sin perder su identidad. De acuerdo con esta definición, los problemas de autogobierno generan crisis si no pueden ser resueltos dentro del campo de posibilidades demarcado por el principio de organización de la sociedad. Principios de organización de este tipo establecen, en primer lugar, el mecanismo de aprendizaje del que depende el despliegue de fuerzas productivas; en segundo lugar, determinan el campo de variación de los sistemas de interpretación garantizados de la

² Puede entenderse como un sistema de sistemas sociales.

identidad. Por último, establecen los límites institucionales del aumento posible de la capacidad de autogobierno (Habermas, 1999: 30).

Sin descartar elementos contemplados por la Sociología, desde la Economía se resalta que es típica del capitalismo liberal la alternancia de la coyuntura (crisis y depresión); en ella, la oposición de intereses fundada en la relación de trabajo asalariado y capital no se manifiesta directamente en enfrentamientos de clases, sino en la ruptura del proceso de acumulación y, por tanto, en forma de problemas de autogobierno. A partir de la lógica de esta crisis económica puede obtenerse un concepto general de crisis sistémica desde el ámbito económico (Habermas, 1999: 55). En el capitalismo liberal las crisis se presentan en la forma de problemas económicos de autogobierno no resueltos. Las situaciones de peligro para la integración sistémica son amenazas directas a la integración social; esto justifica que se hable de crisis económica. En las sociedades del capitalismo liberal, en cambio, las crisis se vuelven endémicas porque los problemas de autogobierno temporariamente irresueltos, generados en periodos más o menos regulares por el proceso de crecimiento económico, por sí mismos ponen en peligro la integración social. El crecimiento económico se cumple a través de crisis que sobrevienen periódicamente, porque la estructura de clases desplazada y traducida al sistema de autogobierno económico ha transformado la contradicción de los intereses de clase en una contradicción de imperativos sistémicos. Pero según Hegel y Marx, los conflictos no son más que la forma de manifestación, el aspecto empírico de una contradicción lógica que está en su base. Los conflictos solo pueden conceptualizarse con referencia a las reglas eficaces y operativas por virtud de las cuales surgen pretensiones o intenciones incompatibles dentro de un sistema de acción (Habermas, 1999: 58).

Por otra parte, desde las críticas hechas por Carl Schmitt al liberalismo desde la Ciencia Política, tomando elementos de Relaciones Internacionales (crítica al internacionalismo pacifista), se indica que el liberalismo aspira a construir una legalidad internacional similar a la vigente en los Estados liberales y que tal legalidad tendría primordialmente dos objetivos: bloquear el uso de la violencia a través de un dispositivo de normas y funcionar como instancia de resolución de conflictos internacionales, siendo la meta construir una

réplica del Estado de Derecho, pero a nivel internacional. Por consiguiente, la legalidad internacional también sería expresión de las relaciones de poder existentes entre los Estados y dicha legalidad también respondería a determinados intereses y a ella también serían imputables las inconsistencias que posee el Estado de Derecho en el plano interno (Oro Tapia, 2005: 180-181). Para Schmitt, quien tiene una visión hobbesiana de la naturaleza humana, una sociedad universal pacífica, similar al Estado Homogéneo Universal que concibe Fukuyama en *¿El fin de la Historia?*, es algo imposible. No solamente porque no existirían pueblos que constituyan unidades políticas, sino porque, además, tampoco habría antagonismos ni grupos hostiles capaces de configurar la relación amigo-enemigo (Schmitt, 1991: 84). En última instancia, la política es ineludible, puesto que por naturaleza el hombre es un ser conflictual y es precisamente el antagonismo el que suscita la dinámica de la relación amigo-enemigo (Schmitt, 1991: 87-88).

Sin embargo, a pesar de los postulados que se dan desde diferentes disciplinas respecto a las crisis, particularmente de las organizaciones, no se puede desconocer que el grueso del estudio de éstas se ha enmarcado en la revisión hecha por diversas teorías de las Relaciones Internacionales (liberalismo, funcionalismo, realismo y neorrealismo, institucionalismo neoliberal, constructivismo). Sin embargo, las explicaciones derivadas de los distintos enfoques teóricos mencionados son parciales, pues estos se centran en aspectos particulares de las organizaciones internacionales: su autonomía, su naturaleza, sus roles o sus funciones, indicando en mayor medida fallas y patologías.

Dado que ninguna de las teorías en mención señala específicamente las características de una organización internacional en crisis, sino que de manera aislada, cada una considera elementos que permiten llevar a cabo análisis sobre la situación en la que se encuentra una organización internacional y los riesgos que corre la misma, es posible ver, por ejemplo, que los realistas se refieren a cómo las preferencias y restricciones de los Estados para actuar dentro de las organizaciones influyen en el comportamiento disfuncional de éstas (Karns & Mingst, 2010: 46), (Grieco, 1992: 116-140), los liberales indican que las organizaciones pueden fallar porque se encuentran en entornos ambiguos y también porque no se busca la eficiencia sino el reconocimiento (Karns & Mingst, 2010: 37-38), los neorrealistas se refieren a la divergencia que puede darse entre las decisiones de los Estados

y las recomendaciones de las organizaciones internacionales (Keohane & Martin, 1995: 50), (Abbott & Snidal, 1998: 9), los neoinstitucionalistas toman en cuenta el clientelismo (Mearsheimer, 1994/95: 345), (Koremenos, Lipson & Snidal, 2001: 763) y, junto con los constructivistas, se referirán a las burocracias (Barnett & Finnemore, 1999: 719-724), mientras que los funcionalistas y neofuncionalistas, por su parte, enfatizan en la falta de liderazgo (Cox, 1965: 101) y además categorizan fallas sistemáticas y no sistemáticas de las organizaciones internacionales (Gallarotti, 2001: 192).

Además de lo cambiante de su dinámica y de los temas privilegiados dentro de las organizaciones internacionales, la multiplicación de actores que participan en el actual sistema internacional no se puede dejar de lado al momento de estudiar los casos de las organizaciones internacionales tradicionales. Así, la creciente participación de la sociedad civil en los asuntos internacionales y la tendencia a las asociaciones subregionales de países, han permeado las estructuras y el funcionamiento de las organizaciones tradicionales que han estado presentes por más de medio siglo en el escenario multilateral y particularmente, en el ámbito regional.

Juntando los elementos mencionados, se encuentra que la OEA³, ha sido considerada como organización internacional en crisis en diferentes momentos, como en la década del 70 y hasta mediados de los años 80 por su incapacidad de dar respuesta a la serie de hechos acontecidos en el hemisferio que atentaban contra el espíritu de la Carta de la OEA y violaban el principio fundamental de la institucionalidad democrática, de manera que la ausencia de cuestionamiento a la legitimidad de los regímenes dictatoriales por parte de la OEA (Tickner, 2000: 137), llevaron a considerarla como una organización sumida en un prolongado e inactivo letargo. Por otra parte, el fin de la Guerra Fría implicó transformaciones a las instituciones interamericanas, como la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR- y la Junta Interamericana de Defensa –JID- dada la necesidad de revisar el concepto de seguridad y sus componentes, situación que igualmente llevó a hablar de una “crisis misional”.

³ La OEA hace parte de las organizaciones internacionales regionales que en su sentido amplio se definen según su composición, a las cuales únicamente se vinculan a Estados Unidos por una solidaridad geográfica, cualquiera que sea su campo de actividad. Esta solidaridad puede, excepcionalmente, ser más política o religiosa que geográfica también, como en el caso de la Organización de la Conferencia Islámica o el Movimiento de los Países No Alineados.

A partir de la primera década de este siglo y en continuidad con el desarrollo de algunas iniciativas regionales desplegadas en la década precedente, han surgido numerosos interrogantes en torno no sólo a la creación y persistencia del Mercado Común del Sur –MERCOSUR- y de la Comunidad Andina de Naciones –CAN-, sino también a la emergencia de la Unión de Naciones de América del Sur –UNASUR-⁴, de la Alianza Bolivariana de América –ALBA-, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe –CELAC-, y de la Alianza del Pacífico. El surgimiento de estas nuevas formas de regionalismo no sólo ha dado lugar a una transformación de la configuración geopolítica del hemisferio y a la emergencia de nuevos enfoques en torno a la integración regional, sino que también afecta la formulación e implementación de las políticas exteriores de algunos de los principales actores de las Américas. La conjunción de factores exógenos como los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la crisis financiera global de 2008, entre otros, y de factores endógenos, como la elección de gobiernos de izquierda, centroizquierda y populistas en la región, entre otros, configuraron condiciones especiales para un nuevo panorama hemisférico (Hershberg, Serbin & Vigevani, 2014: 12)⁵.

Este es un escenario en pleno proceso de transformación cuya proyección futura está sujeta a numerosos condicionamientos, pero que sin embargo ha dado lugar a una serie de redefiniciones de las regiones y subregiones que configuran el continente y que han tenido un impacto directo en la situación actual de la OEA. En ese sentido, durante los últimos siete años (2005-2012), bajo la Secretaría de José Miguel Insulza (Ver Anexo I), a la Organización se le ha considerado como en situación crítica, principalmente por su falta de liderazgo, por las profundas dificultades presupuestales, por los retos de la democracia en América Latina y el rol de la Organización en ello, entre otras razones.

Teniendo en cuenta lo anterior, surge la pregunta que se busca responder con esta investigación: *¿Cómo se explica la supuesta crisis de la OEA, en los últimos siete años,*

⁴ De más reciente data y en el marco de la cancelación en 2005 del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas -ALCA-

⁵ Ver Relatoría del Seminario Internacional “Regiones y regionalismo en el marco de la nueva dinámica hemisférica: la coyuntura actual y los escenarios posibles”, organizado por CRIES y CARI en Buenos Aires el 8 y 9 de abril de 2013, en www.cries.org Consultado el 18 de junio de 2014.

bajo la lupa de las teorías de las Relaciones Internacionales que analizan a las organizaciones internacionales?. De esta manera la hipótesis que se desarrollará en el presente estudio partirá de que las teorías de Relaciones Internacionales que analizan a las organizaciones internacionales no logran abarcar la totalidad de los elementos que permiten hablar de una crisis en los últimos siete años en la OEA, de manera que es posible que la Organización se encuentre en un periodo de transformación y adaptación por los cambios de contextos que ha tenido que enfrentar.

Con el fin de dar respuesta a la problemática planteada, el trabajo se ha enfocado en tres objetivos específicos. El primero, ha sido revisar la evolución histórica de la OEA hasta el año 2012 e identificar las razones por las que se ha considerado como una organización en crisis en diferentes momentos. El segundo, se ha enfocado en la revisión de las teorías de las Relaciones Internacionales y sus planteamientos sobre las fallas y patologías de las organizaciones internacionales. Por último, se han analizado las razones por las que se considera a la OEA actualmente como una organización cuya supuesta crisis es entendida como una coyuntura de transformación a la luz de lo enunciado por las diferentes teorías de Relaciones Internacionales.

Muchas son las variables que podrían tenerse en cuenta para analizar porqué la OEA ha sido considerada como una organización en crisis en los últimos siete años, sin embargo, en este trabajo se han tomado tres variables con el fin de facilitar la revisión de los planteamientos de las teorías de Relaciones Internacionales a la luz de la coyuntura actual de la OEA: liderazgo, con motivo de las críticas a la inoportuna acción de la Organización y a la poca iniciativa del actual Secretario General, José Miguel Insulza Salinas; presupuesto, en virtud de las importantes y continuas dificultades que en ese sentido ha tenido la OEA y las limitantes que ello ha planteado para su accionar y, por último, situación hemisférica, teniendo en cuenta la diversidad de tendencias políticas que se han manifestado en el hemisferio en los últimos años y que han modificado igualmente la percepción, la participación y la credibilidad de los Estados miembros respecto a la Organización, promoviendo en cambio el protagonismo de instancias subregionales como UNASUR y CELAC.

Cabe aclarar igualmente que el caso de estudio que se tomó en este trabajo ha sido exclusivamente el de la Organización (Ver Anexo II) y no de los órganos paralelos a la misma, como por ejemplo, el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes – IIN-, la Junta Interamericana de Defensa –JID-, la Comisión Interamericana de Mujeres – CIM-, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones –CITEL-, entre otros y de forma particular, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual hacen parte la Corte y la Comisión, sin desconocer que los mismos se encuentran abiertos a debate, en los primeros casos con motivo de su inoperancia y obsolescencia y en el último, en lo que se refiere a la reforma, especialmente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH-⁶.

Esta investigación ha sido de carácter exploratorio, descriptivo y propositivo, de manera que, a partir de la recolección de datos de fuentes primarias, como entrevistas directas abiertas a exfuncionarios de la OEA, como el ex Secretario General y ex Presidente de la

⁶En marzo de 2011, la CIDH presentó una propuesta de reforma al Art. 11 de su Reglamento, con el objeto de detallar el proceso de selección y nombramiento de su Secretario Ejecutivo. A efectos de reflexionar sobre éste y otros temas del funcionamiento de la CIDH, el Consejo Permanente de la OEA, en su Sesión Ordinaria del 29 de junio de 2011, decidió crear el Grupo de Trabajo, a partir de la Declaración del Ministro de Relaciones Exteriores de El Salvador y Presidente del XLI Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, Hugo Martínez, en la que se solicita al Consejo Permanente que “profundice el proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la Convención Americana de Derechos Humanos y su Estatuto, con miras a lograr el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y presente sus recomendaciones a los Estados miembros a la brevedad posible”. En las 23 reuniones que fueron realizadas en el transcurso de 2011, el Grupo de Trabajo, llamado ‘Grupo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema IDH y reforma de la CIDH’, se concentró principalmente en la consideración de los siguientes temas: 1) Desafíos y objetivos de mediano y largo plazo de la CIDH; 2) Medidas cautelares; 3) Procedimiento en la tramitación de los casos y peticiones individuales; 4) Soluciones amistosas; 5) Criterios para la elaboración del Capítulo IV del Informe Anual de la CIDH; 6) Promoción de los derechos humanos; y 7) Fortalecimiento financiero del SIDH. La Asamblea General celebrada en Cochabamba, Bolivia, adoptó, el 5 de junio de 2012, la resolución AG/RES. 2761 (XLII-O/12) “Seguimiento de las recomendaciones del ‘Informe del Grupo de Trabajo Especial de Reflexión sobre el Funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos’, y encargó “...al Consejo Permanente que, sobre la base del informe, formule propuestas para su aplicación en diálogo con todas las partes involucradas”. Mediante la misma resolución, los Estados Miembros decidieron que “en el plazo de seis meses, ó a más tardar en el primer trimestre de 2013, dichas propuestas se pondrán a la consideración de la Asamblea General de un período extraordinario de sesiones”. Para llevar adelante esta tarea, el Consejo Permanente adoptó, el 10 de septiembre de 2012, un Plan de Trabajo que prevé cuatro etapas de actividades, y que culminarían con la realización de la Asamblea Extraordinaria en marzo de 2013, en cuyo marco se estudiarían las propuestas presentadas por el Consejo, considerando las consultas efectuadas con la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos y con organizaciones de la sociedad civil, además de sus propios debates internos. Como parte del desarrollo de este proceso de debate hemisférico, otros mecanismos paralelos de consulta fueron abiertos a instancias de la Comisión Interamericana y la UNASUR, siendo que este último ha sido visto por algunos Estados (EE.UU., Canadá) y organizaciones de la sociedad civil (FLIP, Dejusticia, Transparencia por Colombia) como un intento deliberado por dilatar las discusiones y debilitar el Sistema Interamericano, en pro del interés del Ecuador, Venezuela y Nicaragua por redituar el proceso en curso, en términos de una reforma sustancial al Estatuto de la Comisión y a las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos. En septiembre de 2012, Venezuela renunció a someterse a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, imponiéndole un reto importante a la Organización sobre todo al cobrar fuerza la posición venezolana con el respaldo de Ecuador y Nicaragua que consideran que el actual Sistema Interamericano de Derechos Humanos carece de sentido al haber desaparecido las dictaduras en América Latina, al punto de plantear que se podría impulsar la creación de un organismo similar en UNASUR.

República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo⁷ y la ex Directora de Seguridad Pública y ex Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Adriana Mejía Hernández; a diplomáticos con experiencia en lo multilateral, como el actual Ministro Plenipotenciario de la Misión de Colombia ante la OEA, José Luis Ramírez León; académicos y expertos en el tema, como la Profesora Titular de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Arlene Tickner; el Coordinador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales –OASIS- de la Universidad Externado de Colombia, Bernardo Vela y el Coordinador del Área de Teorías del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Federmán Rodríguez, se han obtenido insumos que permitieron identificar porqué se cumplen o no los elementos propuestos por las teorías de las Relaciones Internacionales para el análisis de la supuesta crisis de la OEA⁸.

Así mismo, se recurrió a fuentes secundarias, como publicaciones sobre el tema e investigaciones relacionadas que han aportado al análisis de los elementos y de las variables seleccionadas. La propia OEA, algunos de los Estados miembros, y think tanks han hecho estudios, principalmente, de la visión de la OEA, de sus logros y sus limitaciones y del rol a cumplir en los próximos años, lo cual hace parte del objeto de estudio de esta investigación.

El análisis de los datos recolectados se llevó a cabo a través de los métodos de análisis de contenido cualitativo y el método analítico categorial, buscando así extraer inferencias válidas para la totalidad de los objetivos del proyecto. Los métodos de recolección y análisis de datos se basaron en la operacionalización de las variables claves que entraron en el análisis de la crisis de las organizaciones internacionales, con un marco teórico de las Relaciones Internacionales que derivó en la construcción de una matriz en la que se identifican las patologías y fallas que las teorías de Relaciones Internacionales sugieren respecto a las organizaciones internacionales.

⁷ El ex Secretario General de la OEA y ex Presidente de la República de Colombia, Cesar Gaviria Trujillo, solicitó que se hiciera claridad en que lo expuesto durante la reunión que se tuvo con él para la realización de este trabajo quedara registrado como una conversación informal de intercambio de opiniones y no como una entrevista formal.

⁸ Las entrevistas fueron transcritas de manera literal para guardar la fidelidad de lo expresado por los entrevistados. No se llevó a cabo trabajo de edición.

Dado que se ha buscado realizar un análisis a la luz de las consideraciones generales de las teorías de las Relaciones Internacionales sobre las organizaciones internacionales, pensando en su desempeño en el presente y en las repercusiones que el no cumplimiento de las mismas puede acarrear a futuro, considerando el caso específico de la OEA, el tema se reconoce como importante en el marco de la maestría dado que se busca llevar a cabo el análisis de una problemática internacional contemporánea enmarcada en el multilateralismo regional.

I CAPÍTULO. La OEA en crisis

1. Contexto histórico

El interés porque se adoptara un plan para arreglar pacíficamente las controversias internacionales y se tratarán también asuntos relacionados con el tráfico comercial, llevó a que se realizara en Washington la I Conferencia Internacional Americana entre 1889 y 1890. Los participantes no suscribieron ningún tratado, pero adoptaron varias resoluciones para el desarrollo del Panamericanismo⁹ (Ramírez Ocampo, 1986: 13), considerándose ello como el primer antecedente de lo que es hoy la OEA.

De 1901 a 1902 tuvo lugar en México la II Conferencia Internacional Americana y en 1906 la III Conferencia en la ciudad de Rio de Janeiro, en éstas se hicieron algunos ajustes a la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas que se creó en la I Conferencia y se aprobaron algunos acuerdos que codificaban principios de derecho internacional privado y consagraban el arbitraje obligatorio. Con la IV Conferencia, realizada en Buenos Aires en 1910, se le dio a la unión comercial una dimensión política. En ese sentido, la Oficina Comercial pasó a denominarse Unión Panamericana. En la V Conferencia Internacional Americana, que se llevó a cabo en Santiago de Chile en el año 1923, se manifestó con

⁹ El movimiento integracionista panamericano fue propiciado por Estados Unidos desde 1881, cuando James G. Blaine advino a la Secretaria de Estado bajo la presidencia de James Garfield. El término apeló al prefijo griego para sugerir la unión de los países americanos a imitación de otras corrientes unionistas puestas de moda en Europa, como el paneslavismo (1846) y las que le siguieron, panlatinismo, pangermanismo y otras. El término apareció por vez primera en 1882 en *The Evening Post* de Nueva York. Se popularizó en la prensa en las noticias provocadas por la Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington (1889-1890). El panamericanismo, a diferencia de las corrientes precedentes, no contó en su apoyo con el fondo lingüístico, étnico y cultural común. Su base estuvo en las propuestas de una unión aduanera y un tratado de arbitraje, además de otros mecanismos de orden mercantil (moneda de plata de uso forzoso y común, unificación de pesos y medidas, regulaciones aduaneras, políticas, sanitarias, subsidio de líneas navieras y ferroviarias, creación de un banco interamericano, etcétera) destinadas a fomentar un modelo para crear un bloque comercial de exclusividad. Bajo la bandera del libre comercio regional se propendía a un proteccionismo que excluiría a los europeos. Ver: Centro de Investigaciones sobre América Latina de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM-. Diccionario de Filosofía Latinoamericana. "Panamericanismo". Disponible en el sitio web: <http://www.cialc.unam.mx/pensamientoycultura/biblioteca%20virtual/diccionario/panamericanismo.htm> Consultado el 19 de junio de 2014

claridad el viraje de la Unión Panamericana hacia cuestiones eminentemente políticas. Aunque en ella se adoptaron algunas convenciones de carácter económico, el instrumento primordial aprobado por los conferencistas fue el Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, conocido como el Pacto Gondra. Este tratado constituye la base del estatuto orgánico de la Pax Americana. La VI Conferencia Internacional de La Habana de 1928, fue escenario de grandes debates en torno al principio de no intervención (Ramírez Ocampo, 1986: 14-15).

En las dos últimas conferencias se reafirmaron rotundamente algunos de los principios que constituyen la esencia del Panamericanismo (Ver Anexos. Gráfica 1). En Montevideo se adoptó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en 1933 y en 1938, en la ciudad de Lima, se adoptaron varias resoluciones, principalmente orientadas a la solidaridad continental. La inminencia de la II Guerra Mundial llevó a los Estados americanos a manifestar su voluntad de paz y ayuda mutua frente a las intromisiones de potencias foráneas en el hemisferio, razón por la cual, se considera a la Declaración de Lima como un antecedente del TIAR (Ramírez Ocampo, 1986: 15-16).

Durante la postguerra, las expectativas acerca del fortalecimiento del sistema interamericano se cumplieron. Dentro de los tres años siguientes a la terminación de la II Guerra Mundial, los países americanos firmaron tres acuerdos internacionales que constituyen el andamiaje del sistema panamericano: la Carta de la OEA (Carta de Bogotá), el TIAR y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá). El origen de estos instrumentos de perfeccionamiento del sistema interamericano fue la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de 1945 realizada en México (Ramírez Ocampo, 1986: 21).

El 30 de marzo de 1948 se reunió en Bogotá la IX Conferencia Internacional Americana, que dio origen a la Organización tal y como se le conoce hoy día. Desde entonces, la OEA se ha visto inmersa en diversas coyunturas que han colocado su legitimidad y existencia en vilo, identificándosele en diferentes coyunturas y momentos históricos como una organización internacional en situación de crisis. Sin embargo, a pesar de las dificultades

que la Organización ha atravesado y las críticas a las que se ha hecho acreedora, la OEA continua siendo reconocida como una de la organizaciones regionales más antiguas, con un papel a cumplir en el hemisferio y en la arena internacional y contando con 34 miembros y aproximadamente 67 observadores permanentes (Ver Anexo III).

1.1 De 1948 a 1980

Cabe señalar que la OEA vio la luz en una época en que estaba consolidándose un nuevo orden político y económico internacional de posguerra, en el que Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas –URSS- se veían envueltos en un conflicto ideológico que dividía el mundo en dos bloques.¹⁰ En el contexto de este conflicto, no sólo se estructuró un orden mundial diferente producto de la guerra, sino que se generó también la transformación de Estados Unidos en una potencia reconocida, del continente americano en su zona de influencia y de los Estados latinoamericanos en sus aliados naturales. Así, las décadas de los años 50 y 60 incidieron decisivamente en la conformación del carácter de la OEA. Las grandes rivalidades ideológicas no indujeron a la obtención de la paz y la seguridad, dos de los postulados básicos de la nueva Organización y condiciones esenciales para el desarrollo político y económico. El desarrollo económico sólo puede emprenderse efectivamente en un clima de paz y seguridad. La dinámica del desarrollo, sin embargo, no permitió la selectividad ni la fijación de prioridades. Este ha sido el dilema histórico de la OEA (Thomas, 1998:11-12).

Asimismo, es difícil desconocer que si bien la Carta de la Organización prescribía la promoción y consolidación de la democracia como forma de gobierno de la región, los primeros treinta años de la historia de la OEA, se caracterizaron por los regímenes autocráticos y dictatoriales del orden político de muchos de sus Estados miembros. En el período de 1948 a 1980 solamente, no menos de veintiséis gobiernos latinoamericanos eran

¹⁰La asociación presuntamente natural con Estados Unidos no permitió aislar a los miembros de la región de la infiltración externa y la puja ideológica. En realidad, durante muchos años la región fue escenario de una guerra ideológica directa e indirecta. La dinámica geopolítica de estas rivalidades arrastró a todo el continente a las hostilidades de la Guerra Fría. América Latina en particular, fue blanco de la infiltración ideológica de la izquierda y del socialismo que caracterizaba al bloque soviético por esta época.

dictaduras o juntas que ejercían un poder absoluto. Este periodo representó un tiempo de prueba en la evolución de la Organización.

1.1.1 Retos políticos

Para fines de los años 50, se estaban viviendo cambios de importancia en Latinoamérica. Por una parte, el derrumbamiento de algunos regímenes militares y su sustitución por gobiernos civiles y democracias débiles, como en el caso de Argentina, Colombia, Venezuela y Perú. Por otra parte, se vivía una relación muy tensa entre Latinoamérica y los Estados Unidos. Este país había concentrado su política exterior en otras zonas y relegado a Latinoamérica.

Sin embargo, durante los primeros años de vigencia de la Carta de Bogotá y del TIAR, no hubo necesidad real de aplicar sus principios básicos, toda vez que aún no se había presentado incidente alguno que alterara la convivencia pacífica del continente. Sólo después de la elección de Jacobo Arbenz en Guatemala en noviembre de 1950, con el apoyo de una coalición de partidos de izquierda, y al conocerse algunas de sus medidas de gobierno, el sistema interamericano se puso a prueba¹¹.

Así, en marzo de 1954 durante la X Conferencia Interamericana que tuvo lugar en Caracas, Estados Unidos logró la aprobación de la Resolución 93, que contenía una *“Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos, contra la intervención del comunismo internacional”*. El derrocamiento del gobierno de Arbenz en junio de 1954 fue un claro precedente para los Estados americanos: Estados Unidos estaba dispuesto a intervenir unilateralmente en cualquier parte del continente, donde a su juicio, existiera alguna amenaza comunista. Los procedimientos jurídicos multilaterales de la OEA serían suplantados en adelante por las acciones que en el marco de la Guerra Fría adoptara Estados Unidos. La Organización sería utilizada en lo posible para legitimar esas acciones, lo que no obstante no impediría que éstas fueran tomadas

¹¹En efecto, a partir de junio de 1952, con la expedición de una ley de reforma agraria, Arbenz empezó a adoptar medidas tendientes a modernizar y democratizar la estructura productiva del país, que pronto afectaron a la United Fruit Company y a otras empresas estadounidenses con intereses en Guatemala. Estados Unidos empezó a percibir en Arbenz tendencias comunistas, idea que se reforzó cuando el Partido Guatemalteco del Trabajo entró a apoyar a Arbenz.

finalmente por Estados Unidos, lo que implicaba muchas veces la desnaturalización de los objetivos básicos de la OEA (Tirado Mejía, 1998: 117-118).

Para el año 1959, el Caribe se estaba convirtiendo en una zona bastante problemática debido al derrocamiento de dictaduras como la de Fulgencio Batista en Cuba¹², a los conflictos que propiciaba el dictador dominicano Leonidas Trujillo¹³, y a los anhelos reformistas de nuevas fuerzas que llegaban al poder y se encontraban con el rechazo de los sectores más tradicionales.

Ante la situación con Cuba, la OEA dio una respuesta jurídica a nombre del sistema y de principios esenciales del mismo como los referentes a la intervención, o a la democracia representativa. Este aspecto tuvo varios momentos que se plasmaron en las reuniones de Santiago de Chile, Costa Rica, Punta del Este y Washington, las cuales concluyeron con la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba por la mayoría de los países de la región, e incluso con sanciones y con la suspensión de su gobierno dentro de la OEA (Tirado Mejía, 1998: 104-105). Adicionalmente, la crisis resultante de los años 60 con motivo del caso de los misiles en Cuba hizo peligrar a la OEA, en cuanto al papel que le imponía la Carta, en una etapa relativamente temprana de su vida institucional. La decisión de suspender al Gobierno de Cuba en la Organización, adoptada en la Octava Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Uruguay el 22 y 23 de 1962, fue un hecho histórico sin precedentes (Thomas, 1998: 12-13).

Por su parte, el conflicto político que se vivía en República Dominicana, llevó a Estados Unidos en abril de 1965 a enviar soldados con el pretexto de proteger la vida de los ciudadanos estadounidenses residentes en República Dominicana. La intervención no fue consultada ni avisada a la OEA ni a ninguno de sus Estados miembros. Sin embargo, una

¹²Desde el 1 de enero de 1959, cuando Batista abandona la isla de Cuba y esta empieza a ser gobernada por Fidel Castro, quien en un comienzo contó con el apoyo de Estados Unidos y de Latinoamérica, se fue perfilando posteriormente como un líder opuesto a los principios estadounidenses y más bien tendiente a acercarse a los soviéticos en el marco de lo que se conoció como la Revolución Cubana en 1959, que pasó a ser un tema de la seguridad hemisférica.

¹³En República Dominicana para diciembre de 1962, luego de un intenso período de luchas políticas en torno al poder, de una radicalización de las fuerzas enfrentadas, principalmente con motivo del asesinato del General Rafael Leonidas Trujillo en 1961, se celebraron las elecciones que llevaron al poder a Juan Bosch quien al año siguiente de su elección tuvo que enfrentar una huelga general apoyada por Estados Unidos al considerarse que Bosch era un nuevo Castro. Fue derrocado y reemplazado por un triunvirato. El nuevo gobierno, sin embargo, pronto se vio enfrentado a la oposición de una alianza conformada por Bosch y Joaquín Balaguer.

vez consumada la invasión y luego de asegurarse que Bosch no asumiría el poder, Estados Unidos procedió a convocar a la OEA para que apoyara su intervención. Así, en el marco de la X Reunión de Consulta de la OEA, se aprobó mediante una precaria mayoría la creación de una Fuerza Interamericana de Paz compuesta por tropas de Estados Unidos, Brasil, Honduras, Paraguay y Costa Rica. De esta forma lo que inicialmente había sido una intervención unilateral de Estados Unidos, pasó a ser, por autorización de la mayoría de sus propios miembros, una acción legal y multilateral (Tirado Mejía, 1998: 124).

Con los hechos de Guatemala, República Dominicana y Cuba, el papel de la OEA como organización regional, que tenía entre sus lineamientos básicos la defensa de la integridad, la soberanía y la independencia política de sus Estados miembros, y, como corolario, el principio de la no intervención de ningún Estado en los asuntos internos de los otros, entró en crisis. Las exigencias de la Guerra Fría habían llevado a Estados Unidos a desconocer esos principios y a utilizar a la OEA como un instrumento más en su confrontación con la Unión Soviética¹⁴ (Tirado Mejía, 1998: 125).

En los años siguientes a la intervención de la denominada Fuerza Interamericana de Paz en República Dominicana, la credibilidad de los organismos de la OEA y sus resoluciones se vieron afectados considerablemente. De esta manera, el espíritu que había animado a la OEA en sus primeros años se había ido debilitando paulatinamente. Por esta razón, los Estados miembros se reunieron en la ciudad de Buenos Aires en 1967 con el fin de darle un nuevo dinamismo al sistema interamericano mediante la adopción de una serie de reformas a sus órganos básicos y modificar la estructura funcional de la OEA definida en la Carta (Ver Anexo IV).

Para esta época igualmente se dio el ingreso de los primeros Estados independientes del Caribe angloparlante a la OEA coincidió con lo que se ha considerado uno de los períodos de mayor crisis de la Organización, ya que la entrada de Estados como Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados se constituyó como un reto singular tanto para la OEA como para los

¹⁴ En varias ocasiones, los Presidentes de Estados Unidos reiteraron que no permitirían de ninguna manera la consolidación en el continente de un nuevo régimen comunista, lo que significaba que estaban dispuestos a desconocer la Carta de Bogotá cuando sus necesidades geopolíticas lo exigieran. En orden de prioridades, la contención de la Unión Soviética estaba por encima de los compromisos con los principios de la OEA. El Caribe había sido testigo de esa realidad, tal como lo sería de nuevo años más tarde

nuevos integrantes. El hecho de que 18 de sus 21 miembros originales hubieran sido colonias españolas, le daba a la OEA un sesgo excluyente, de manera que las bases jurídicas de la Organización habían sido establecidas treinta años atrás con países que compartían culturas y tradiciones similares. Sin embargo, el proceso de integración del Caribe al resto del hemisferio americano le permitió a la OEA constituirse en un marco institucional para que los nacientes Estados iniciaran un camino hacia el encuentro regional, utilizando para tal fin varias instituciones del sistema interamericano. Efectivamente, a medida que fueron surgiendo Estados en el Caribe insular en los años 70, como resultado de la continuación del proceso de descolonización de Gran Bretaña, esos Estados fueron ingresando tanto a la OEA como a la Comunidad Económica del Caribe – CARICOM- creada en 1973.

De esta forma, además de fortalecer la integración caribeña propiamente dicha, el escenario de la OEA servía para que los Estados del Caribe empezaran a agruparse como un bloque político. La presencia de los Estados del Caribe angloparlante en la OEA, trajo a la Organización un nuevo aliento que pronto fue reconocido por los demás miembros. Sin embargo, este avanzado proceso de integración se vio afectado por las intervenciones militares de Estados Unidos, lo que vendría a recordarles a los miembros de la OEA que el principio de la no intervención carecería de validez universal mientras el conflicto bipolar se mantuviera.

1.1.2 Lo económico y lo social

Los esfuerzos en favor de la estabilidad política del hemisferio fueron acompañados de la necesidad de mejorar su situación social y económica. En los años 50, cuando ya llevaba quince años de existencia, la Organización emprendió una serie de iniciativas de desarrollo destinadas a contener y corregir las persistentes y perturbadoras dificultades socioeconómicas de la región. Dentro de los programas y mecanismos de desarrollo se incluían la Operación Panamericana¹⁵, el Grupo de Desarrollo de la Comunidad Atlántica

¹⁵Mecanismo multilateral promovido a través de la iniciativa del Presidente Kubitscheck de Brasil en 1957. Se trataba de una reorientación de la política hemisférica destinada a colocar a América Latina, mediante un proceso de evaluación total, en condiciones de participar en la defensa de Occidente, con una creciente sensación de dinamismo y mayor desarrollo de capacidad. La Operación

para América Latina –ADELA-¹⁶, la Alianza para el Progreso, así como fondos para programas específicos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, el Fondo Fiduciario de Progreso Social y el Fondo para Operaciones Especiales¹⁷ (Thomas, 1998:21).

De estos, sin duda, la Alianza para el Progreso fue la más grande iniciativa de este tiempo. Fue lanzada en 1961 por medio de la Declaración a los Pueblos de América y de la Carta de Punta del Este, y fue creada dentro del marco de la Operación Panamericana. La Alianza tenía el propósito de constituir un programa multilateral basado en la autosuficiencia de la región.¹⁸

Los críticos han señalado una carencia fundamental de la Alianza para el Progreso al haber procurado configurar un mecanismo multilateral prematuramente en el emprendimiento de 21 gobiernos soberanos. Sin embargo, vale la pena desligar el espíritu y el compromiso de la Alianza de las demás iniciativas de desarrollo afines de ese período porque todas las iniciativas anteriores formaban parte del empeño y el impulso a favor de la estabilidad política, el desarrollo y el progreso socioeconómico de América Latina. En realidad, la Alianza constituyó la iniciativa principal y más ampliamente estructurada de la era anterior de la Organización. Sin embargo, queda claro que las asimetrías socioeconómicas históricas de la región y la creciente cultura de las soberanías nacionales determinaron constantes inhibiciones y obstáculos en la construcción y promoción de una acción hemisférica de desarrollo (Thomas, 1998:26). En este sentido, el mayor desafío de la OEA en la esfera del desarrollo socioeconómico fue para la época, la adaptación del sistema interamericano a la dinámica de la Alianza.

Panamericana era más que un programa; era toda una política. En el contexto del conflicto entre Oriente y Occidente, la Operación Panamericana respaldó el sistema democrático de Occidente y promovió el desarrollo económico rápido de América Latina para fortalecer su posición en la defensa de la región.

¹⁶Impulsado en 1963 por la Comisión Económica de la Comunidad, bajo la presidencia de Estados Unidos. Sus principales objetivos eran obtener una mayor participación de Europa y renovar el impulso global del desarrollo económico de América Latina. La iniciativa habría de concretarse dentro de la jurisdicción conjunta del Secretario General de la OEA y el Presidente del BID, con la movilización de un empeño privado multinacional para asistir al sector privado latinoamericano mediante la creación de capital accionario.

¹⁷Abarcó una amplia gama de programas tales como los vinculados a los asentamientos agrícolas y al mejoramiento del uso de la tierra, viviendas para grupos de bajos ingresos, abastecimiento de agua a la comunidad y financiamiento complementario para la educación.

¹⁸Los programas socioeconómicos permitían una orientación más precisa en el uso de los recursos disponibles, abordar el problema de la deuda externa que estaba empezando a adquirir proporciones sin precedentes, incrementar la afluencia de capital, y la utilización estructurada de los recursos externos. Estos elementos, a su vez, informarían las necesidades y características de los programas que tuvieron el efecto precursor de establecer una agenda socioeconómica amplia para la región.

Con el fin de mantener el respeto por las soberanías nacionales, la Alianza fue asignada al Consejo Interamericano Económico y Social –CIES-¹⁹, órgano del Consejo Permanente de la Organización para la época. Sin embargo, la creciente burocracia que se desarrolló alrededor del tema de economía, desarrollo y promoción social, llevó a una situación insostenible en cuanto a la dirección, coordinación y acción conjunta, tanto dentro de la Organización, como en el sistema interamericano en general. Por esta razón en la Reunión Ministerial celebrada en Brasil en 1963, se creó el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso –CIAP-, con el propósito de que actuara como mecanismo rector de la Alianza para el Progreso, que se perfilaba como la piedra angular del programa de desarrollo hemisférico²⁰. Sin embargo, aquella época, de evidente entusiasmo, fue llegando a su fin tras la muerte del Presidente Kennedy en 1963 y la agudización de la Guerra de Vietnam que finalizó en 1975 (Ramírez Ocampo, 2008:147).

Se considera que de las iniciativas de desarrollo del periodo comprendido entre 1948 y 1980, la Alianza para el Progreso se transformó en el principal vehículo regional para el desarrollo económico y social, sin embargo, es difícil desconocer que, además de las razones señaladas, el ritmo de la evolución y de las diferentes prioridades de cada uno de los Estados, hicieron que dicho proceso se caracterizara por la lentitud y la heterogeneidad a pesar de los esfuerzos institucionales realizados. Por esta razón, pocos años después de haberse iniciado el programa de la Alianza para el Progreso, fue necesario que los Jefes de Estado de la Organización se reunieran en Punta del Este, Uruguay en 1967 para reforzar las iniciativas y los programas multilaterales que orientaran a la OEA en su perspectiva política sin dejar de lado los aspectos social, económico y cultural.

Un examen general de la Organización, sugeriría que el período de 1948 a comienzos de los años 80, tuvo un carácter esencialmente formativo, en el curso del cual la Organización alcanzó la madurez, identidad y crecimiento en que fundaría su estructura regional. Algunas de las principales características de la Organización en este período eran las siguientes: el

¹⁹ El CIES, de acuerdo con la Carta de la OEA, tenía como propósito principal la promoción del bienestar económico y social de los Estados miembros a través de la acción cooperativa de estos.

²⁰ El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, el Presidente del BID y el Secretario General de la OEA fueron designados como asesores del CIAP en su carácter de órgano que reuniría las actividades del sistema interamericano en su conjunto y ampliaría su extensión a los países de Europa Occidental.

desarrollo de una cultura regional de conciencia y espíritu de cooperación; el surgimiento de un dinamismo interno para la consecución del multilateralismo, y el perfilamiento de su rol como protagonista regional central en la cooperación interamericana en las esferas política, económica, social y cultural.

Ese período de crecimiento preparó a la Organización para emprender, en nombre de los Estados miembros y con su cooperación, una serie de iniciativas específicas de importante alcance. Entre estas se incluyen las cuestiones del gobierno democrático, el perfeccionamiento conceptual y estructural para el desarrollo económico y social, un programa ampliado e interrelacionado de cooperación cultural interamericana y una perspectiva más amplia y renovada de seguridad para la región. El aumento en el número de miembros también exigió una orientación de desarrollo específica para el Caribe y la participación efectiva de esa subregión en la integración regional. Estas cuestiones harían evolucionar el temario de la Organización a lo largo de los 70 y hasta los años 90. Este temario también exigirá cierta reestructuración interna de los mecanismos de la Organización (Thomas, 1998: 37-38).

Los últimos años de la Guerra Fría. Década de los 80.

La negativa de algunos países de la región para que se utilizara nuevamente a la organización multilateral con el objeto de permitir o patrocinar acciones de corte intervencionista en Centroamérica, llevó a un nuevo desencuentro de intereses entre Estados Unidos y buena parte de los países latinoamericanos. Este hecho, más la ineficiencia para afrontar la situación generada por los acontecimientos políticos de El Salvador, Nicaragua, la guerra de las Malvinas, la invasión de Granada y la crisis económica registrada al iniciar la década de los 80, llevaron a la OEA a afrontar uno de los niveles más bajos en toda su historia (Ramírez León, 1995:28). Dicha situación hizo necesario pensar en dar un nuevo aire a la Organización con la reforma de la Carta en 1985 a través del Protocolo de Cartagena (Ver Anexo V).

Retos políticos

La lucha por la contención del Comunismo en el continente seguía siendo una de las más altas prioridades de la política exterior de Estados Unidos. En virtud de ello, el Presidente Reagan centró su atención en apoyar incondicionalmente al gobierno salvadoreño en su lucha contra los rebeldes marxistas encarnados en el Frente de Liberación Farabundo Martí –FMLN- y en el gobierno izquierdista del Frente Sandinista de Liberación Nacional –FSLN- en Nicaragua para inicios de la década de los 80. Así, a medida que la interferencia estadounidense en América Central se profundizaba, los países de América Latina se unieron con la intención de buscar una solución pacífica a la crisis de El Salvador y Nicaragua. Cuando los intentos de trabajar juntos a través de la OEA fracasaron a causa de la oposición de Estados Unidos, los Estados miembros latinoamericanos decidieron actuar de forma independiente de la autoridad de la OEA (Tickner, 2000:38).

Sin ser suficiente lo acontecido en Centroamérica, el Caribe tuvo su propia historia en el año 1983, en Granada, en donde el gobierno estadounidense llevó a cabo una invasión legitimada como de rescate, por haber sido solicitada por varios Estados vecinos de Granada para salvar a este país de un régimen comunista y para proteger, como en el caso de República Dominicana, a los estadounidenses residentes en la isla, con el fin de derrocar al Primer Ministro de la isla, Maurice Bishop. Por su parte, la OEA condenó la invasión al catalogarla como una clara violación al principio de no intervención. Las razones que dieron Estados Unidos y otros países del Caribe insular, no fueron suficientes para justificar la acción armada (Tirado Mejía, 1998: 130-131). De esta manera, nuevamente los enunciados de la Carta de Bogotá eran desconocidos en el Caribe.

El mismo año de los acontecimientos de Granada, y cumpliéndose un año de lo acontecido con Argentina y las Islas Malvinas en donde la OEA no cumplió un rol significativo, los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, Panamá, con el propósito de construir una estrategia para negociar una salida pacífica a los conflictos en Centroamérica. En 1985, el Grupo de Contadora recibió el apoyo de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay y la desaprobación de

Estados Unidos que buscó liderar una propuesta alternativa denominada Foro para la Paz y la Democracia que no obtuvo apoyo dentro del hemisferio. Al fracasar la iniciativa estadounidense, su gobierno buscó el apoyo de la OEA, pero allí la mayoría de los Estados favorecían los esfuerzos del Grupo de Contadora, sin embargo, este flaqueó un año después convirtiéndose luego en cuerpo permanente de consulta, conocido luego como el Grupo de Río. Un segundo esfuerzo multilateral en torno a la paz resultó en la creación del Grupo de Esquipulas, el cual se creó cuando los presidentes de Centroamérica se reunieron para negociar una salida al conflicto de Nicaragua.

El surgimiento de ambos grupos reveló el mantenido impacto de la Guerra Fría en la OEA, que ya no podía servir como vehículo de acción multilateral, lo que obligó a los Estados miembros a crear nuevas alternativas para tratar problemas comunes. En ese momento de crisis interna, y con una clara repercusión en las relaciones interamericanas, se dio la salida de Alejandro Orfila, entonces Secretario General de la OEA, y así, la necesidad de encontrar una persona que reuniera ciertas cualidades para sacar adelante a la Organización. Asume entonces el cargo en 1984 el brasilero Joao Clemente Baena Soares, quien busca darle un respiro al ente hemisférico para hacer frente a los problemas en los que había estado sumida en las últimas décadas.

Lo económico y lo social

A partir del año 1982, con el estallido de la crisis de la deuda externa mexicana, la agenda de la política de desarrollo de la OEA comenzó a darle más relevancia a los problemas del financiamiento internacional y el estudio del impacto negativo que tendría para las economías latinoamericanas el servicio de la deuda externa. Por ello, en octubre de ese año, el CIES abordó a nivel ministerial la conveniencia del financiamiento externo para el fortalecimiento de las instituciones de desarrollo de América Latina y el Caribe.

Durante el año 1984 la OEA, dentro del marco de las reuniones del CIES, siguió prestándole mayor relevancia a los temas comerciales y financieros de la región, sin embargo, lo que cabe resaltar respecto a las resoluciones adoptadas para este periodo

fueron las discrepancias que se produjeron entre Estados Unidos y el resto de los países de la OEA en relación con los factores que causaron la crisis y las políticas y medidas que deberían seguirse para corregir los desequilibrios socioeconómicos y políticos que estaba causando la crisis de la deuda externa en las naciones latinoamericanas y caribeñas²¹.

El desacuerdo reflejaba implícitamente dos concepciones sobre lo que debía ser el desarrollo económico en los países del tercer mundo, lo que llevó a que en 1985 comenzara a plantearse el dilema del desarrollo económico del hemisferio bajo la óptica del concepto de desarrollo integral que llevaba implícitas varias de las recomendaciones la concepción liberal de desarrollo económico que había respaldado Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional –FMI- y el Banco Mundial –BM-, apuntando a estimular los campos económico, social, educativo, cultural, científico y tecnológico y la necesidad de vincular estos temas como nuevos elementos de la ecuación de competitividad que comenzó a determinar el desarrollo económico de las naciones a partir de los años 80 (Pedro Gual, 2000: 222), al punto que fue aprobado el diseño de un *Plan para el Desarrollo Integral del Hemisferio*.

Sin embargo, poner fin a la tendencia Cepalista dentro de la Organización no fue tarea fácil, pues aún en los inicios del año 1989 permanecían en la OEA ciertos rezagos de este orden, debido a la solicitud de compensación financiera solicitada por las naciones latinoamericanas a través de la transferencia de recursos económicos provenientes de los países desarrollados con el fin de compensar los costos económicos y financieros que los programas de ajuste habían impuesto a los países deudores de América Latina, costos que degeneraron en altos niveles de desempleo y descontento social para estos países. Todos los Estados latinoamericanos y caribeños que sostuvieron esta tesis dentro de la OEA consideraban que el cambio requerido como respuesta forzada a la crisis de la deuda externa, suponía la superación de este problema a través de una resistencia a las presiones del FMI y la lucha contra la corrupción, lo cual les permitiría volver al modelo anterior de gestión estatal con las modificaciones modernizadoras necesarias. Para ellos, el período de

²¹ La reunión del 5 al 9 de septiembre de 1983 en la ciudad de Caracas, Venezuela, en la que intentó la OEA participar y liderar el tema de la deuda externa de América Latina y el Caribe, fue considerado como un fracaso de la Organización, catalogándose como ineficiente. Ver: Tokatlán, Juan Gabriel. "La OEA: Repensando su crisis" en Nueva Sociedad No. 72. Julio – Agosto 1984. p.p. 13

cambios solo era un paréntesis causado por la crisis de la deuda externa, en el camino del desarrollo basado en el modelo estatista autoritario. Sin embargo, esta tesis fue perdiendo fuerzas entrada la década de los 90²².

El reconocimiento expreso de establecer mecanismos de cooperación con el mundo desarrollado, en especial con Estados Unidos en materia económica, significó un paso importante en la elaboración de un nuevo enfoque de políticas económicas por parte de la OEA, que no sólo pasó a cambiar su concepción inicial en materia de desarrollo económico, sino que también introdujo nuevos elementos temáticos dentro de su política de desarrollo económico, como el tema ecológico, inversión privada extranjera, desregulación administrativa de las economías, reducción del tamaño del Estado, entre otros.

Adicionalmente, cabe señalar que para 1988, en el marco de la XVIII Asamblea General, se aprobó en San Salvador, un protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos –Protocolo de San Salvador–, el cual adicionó a esta Convención los derechos económicos, sociales y culturales²³ (Ramírez Ocampo, 2008: 132).

Finales del siglo XX e inicios del XXI. De 1990 a 2004

A finales de los años 80, la intervención de Estados Unidos en los conflictos centroamericanos había generado resentimientos y desilusión en América Latina y el Caribe. La invasión unilateral a Panamá en diciembre de 1989²⁴, precedida de un intento

²²La Organización comenzó a considerar durante este periodo, en el marco de sus políticas de desarrollo, los enfoques integrales, que interrelacionaban la problemática del desarrollo integral con la vigencia y estabilidad de la democracia en la región, añadiéndole un elemento de carácter más político de desarrollo del hemisferio. Con la adopción de propuestas alineadas con la concepción liberal, comienza a resquebrajarse la concepción autoritaria y Cepalista que había imperado en materia de política de desarrollo hasta la llegada de la crisis. La materialización de estos cambios se pudo constatar en las propuestas que en materia comercial y financiera adoptaron Estados Unidos, América Latina y el Caribe en el marco de las discusiones referentes a políticas de desarrollo económico y el financiamiento.

²³Asimismo, el citado Protocolo contiene disposiciones relativas a la obligación que asumen los Estados de adoptar medidas en el orden interno para hacer efectivos los derechos y refuerza la protección de los derechos al trabajo, los relativos a la actividad sindical, seguridad social, ambiente sano, alimentación, educación, beneficios de la cultura, constitución y protección de la familia, la niñez, la protección de los ancianos y de los minusválidos.

²⁴El deterioro general de la situación del General Manuel Antonio Noriega en el poder, las medidas de fuerza de su Gobierno y de sus seguidores, el cada vez mayor alejamiento entre Washington y Panamá y la muerte de un soldado del Comando Sur de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la zona del canal, precipitó la decisión de la Administración Bush de realizar una intervención militar en Panamá. Esta tuvo lugar la noche del 19 de diciembre de 1989, con el objetivo de derrocar y capturar al General Noriega. En el caso de Panamá, de nuevo y al igual que en lo acontecido con el conflicto de las Malvinas, quedaron expuestos los efectos nocivos de la política practicada por Estados Unidos en aquel entonces al apoyarse en los gobiernos dictatoriales del área. Esto condujo al cuestionamiento

fallido de mediación de la OEA con el General Noriega, había mostrado la ineficacia e inviabilidad de la OEA y la acción unilateral realizada por Estados Unidos. Al iniciarse la década de los 90, los cambios en el sistema internacional tuvieron mayor rapidez, dado que el derrumbe del sistema bipolar y la desintegración de la URSS, estremecieron las bases y pilares sobre los cuales se había construido el sistema internacional de la segunda postguerra.²⁵

Lo anterior llevó a la necesidad de preparar el terreno para renovar la cooperación interamericana, al tiempo que mejorar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Algunos eventos positivos trajeron avances en la causa de la colaboración interamericana. El monitoreo por parte de la OEA a las elecciones generales de 1990 en Nicaragua representó un avance decisivo en el apoyo multilateral a la democracia e infundió un nuevo sentido de confianza en la OEA (Tickner, 2000:40).²⁶

Con un sentido más amplio de optimismo alrededor de la habilidad del hemisferio para actuar colectivamente, y de un creciente consenso general en torno a la conveniencia de la democracia y el libre mercado, los Estados miembros de la OEA aprobaron el 4 de junio de 1991 en el marco de la XXI Asamblea General, realizada en Santiago de Chile, el *Compromiso de Santiago para la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*. Se empezó a considerar cada vez más la cooperación como condición crucial para afrontar la situación que se estaba viviendo en el hemisferio, y específicamente, Estados Unidos comenzó a percibir que los Gobiernos de América Latina y el Caribe compartían el deseo de promover el desarrollo democrático y el libre comercio en el continente americano.

de la política de subordinar los principios democráticos y la defensa de los Derechos Humanos al interés de la seguridad nacional. No obstante la poca simpatía que generaba el régimen dictatorial de Noriega, en Latinoamérica la invasión fue vista como un retroceso y una vuelta a la política del Gran Garrote, provocando una posición de América Latina frente a la invasión estadounidense. También se tuvo la percepción de que Estados Unidos prefería una diplomacia de tipo unilateral frente a la multilateral. Por estas razones, la OEA fue afectada en la medida en que, no obstante unas normas y una retórica, uno de sus Estados miembros actuaba unilateralmente y sin consideración a ella.

²⁵Esta situación hizo mucho más explícita la participación de actores distintos al Estado-Nación y, paralelamente, abrió espacio en la agenda internacional a temas diferentes a los relacionados con la política tradicional y la seguridad. De esta forma tópicos como democracia, drogas o Derechos Humanos, tomaron fuerza en la agenda internacional, cobrando una relevancia mayor en la medida en que los efectos de su aparición eran de carácter transnacional.

²⁶El Presidente George Bush también dio esperanzas para un enfoque más productivo de Estados Unidos hacia las relaciones hemisféricas cuando, en junio de 1990, propuso la *Iniciativa para las Américas*. La idea era fomentar la inversión extranjera privada en América Latina e incentivar la creación de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra de Fuego.

En defensa de la democracia, la OEA enfrentó los casos de Haití (1991), Perú (1992), Guatemala (1993) y Paraguay (1996), los cuales encontraron un manejo particular por parte de la Organización a la luz de la Resolución 1080²⁷ (Ver Anexo VI) que había sido también aprobada en el marco de la Asamblea de Santiago en 1991.

En los últimos años del siglo XX, se le abrió paso al proceso de las Cumbres de las Américas y también tuvieron lugar dos modificaciones adicionales a la Carta de la OEA a través de la adopción del Protocolo de Washington en 1992 y el de Managua en 1993, el primero enfocado en promover la cultura democrática en el hemisferio y el segundo en la necesidad de eliminar la pobreza (Ver Anexo VII).

1.3.1 Retos políticos

En septiembre de 1991, el presidente haitiano elegido democráticamente, Jean-Bertrand Aristide, fue derrocado en un golpe militar encabezado por el General Raúl Cedras. Invocando la Resolución 1080, los Ministros de Relaciones Exteriores del hemisferio emitieron una declaración conjunta en la cual se denunciaba un golpe, se solicitaba el restablecimiento del gobierno elegido democráticamente y se recomendaba un embargo contra el régimen inconstitucional en Haití.

A finales de 1992, se resolvió dar un mandato al Secretario General de la OEA, Joao Clemente Baena, para que entrara en contacto con el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, y explorara la posibilidad y conveniencia de exponer el caso ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Finalmente, dentro de la etapa de negociaciones, se llegó a la firma del *Acuerdo de la Isla de Gobernadores*²⁸. Sin embargo, el incumplimiento del acuerdo por parte de los golpistas abrió las puertas a la intervención

²⁷La resolución convoca dentro de los primeros días después de una "interrupción repentina o irregular del proceso institucional político democrático o del ejercicio legítimo del poder por parte del Gobierno elegido democráticamente en cualquiera de los Estados miembros de la Organización". Instruye a los Ministros de Relaciones Exteriores para que "examinen los eventos colectivamente y adopten cualquier decisión que consideren apropiada".

²⁸Por medio del cual el Presidente Aristide se comprometía a amnistiar a los golpistas y a designar un Primer Ministro a cambio de su retorno al poder como Presidente elegido democráticamente. Estos términos debían haberse ejecutado para finales de 1993.

militar, a pesar de que el Consejo Permanente de la OEA se había pronunciado categóricamente por una solución política a la crisis (Tickner, 2000:147).²⁹

Igualmente, para el año 1992, el Presidente Alberto Fujimori en Perú efectuó un autogolpe, al cerrar el Congreso, suspender las cortes y contener a sus opositores políticos. Una vez más, bajo la Resolución 1080, el Secretario General de la OEA convocó al Consejo Permanente y a los Ministros de Relaciones Exteriores quienes promulgaron una denuncia formal de las acciones de Fujimori e hicieron un llamado a la restauración del orden democrático en Perú. Estados Unidos, por su parte, fue más allá de la posición asumida por la OEA al contener la ayuda económica y militar a Perú y convencer a las instituciones financieras internacionales de interrumpir la ayuda también. Fujimori respondió a las solicitudes de Estados Unidos y la OEA en la Asamblea General de Nassau, Bahamas, en mayo de 1992, donde estableció su compromiso de restaurar gradualmente los procesos democráticos en Perú³⁰. El Presidente proclamó nuevas elecciones para elegir un nuevo Congreso y una Asamblea Constitucional, las cuales se realizaron en noviembre de 1992 (Tickner, 2000:45).³¹

Por otra parte, en Guatemala, cuando el Presidente Jorge Serrano Elías intentó seguir el ejemplo del Presidente Fujimori al suspender el Gobierno constitucional en su país en mayo de 1993, la OEA invocó por tercera vez la Resolución 1080, con lo cual ayudó a restablecer la democracia rápidamente.³²

El Cono Sur no estuvo exento de las amenazas a la democracia, fue así como en 1996, el General Lino Oviedo lideró un intento de golpe que amenazó con interrumpir el Gobierno

²⁹Sin embargo, para la administración Clinton era necesario destituir a Cedras del poder a fin de ponerle fin a la crisis política de Haití y al problema de los refugiados en Estados Unidos. El Gobierno estadounidense pidió y recibió una autorización de la OEA para intervenir militarmente en Haití en septiembre de 1994.

³⁰Las elecciones de Perú entre 1992 y 2006, así como las de Nicaragua entre 1989 y 1990, fueron las primeras que acompañó la OEA a través de las Misiones de Observación Electoral, estableciéndose estas como instrumento eficaz de colaboración con el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

³¹Se acordó un monitoreo a las elecciones por parte de la OEA y aceptó una investigación de la situación de Derechos Humanos en Perú por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-. A principios de 1993, la OEA concedió legitimidad al Gobierno de Fujimori y dejó al autor del autogolpe en el poder

³²Al igual que en el caso de Perú, Estados Unidos impuso una presión adicional al amenazar con cancelar las concesiones arancelarias que le había extendido a Guatemala. Un conjunto de factores condujeron a que este intento de Serrano Elías fuera deslegitimado y solucionado con mayor celeridad que en el caso haitiano, a favor del pronto retorno a la institucionalidad democrática: las presiones internacionales de condena a la pretensión autoritaria, la actuación de la OEA mediante el envío de una misión diplomática de alto nivel y finalmente, al escaso apoyo popular que recibió Serrano Elías.

constitucional en Paraguay. La OEA respondió nuevamente a la luz de la Resolución 1080, sin embargo, en este caso la presión ejercida por parte de los miembros del Mercosur fue determinante.

Con el objeto de fortalecer y preservar la institucionalidad democrática en el hemisferio en caso de nuevas rupturas o alteraciones del orden democrático de alguno de los Estados miembros de la Organización, en septiembre de 2001, bajo el liderazgo de Perú, se aprobó la Carta Democrática Interamericana –CDI- que complementaba los esfuerzos realizados a través de la Resolución 1080 y le brindaba a la Organización una nueva herramienta política para guiar su acción colectiva en los momentos de peligro que pudiera enfrentar la democracia en el hemisferio³³ (Ramírez Ocampo, 2008: 112) .

1.3.2 Lo económico y lo social

En este periodo, la Organización reafirmó su determinación no solo de fortalecer los procesos de promoción y consolidación de la democracia, sino también de enfrentar los acentuados niveles de marginalidad y pobreza que había comenzado a sufrir la región a partir del estallido de la crisis de la deuda externa, buscando para ello promover la progresiva apertura del comercio y la expansión de la inversión, el acceso al conocimiento científico, y la reducción de la deuda externa de los países de la región, intentando por esa vía apoyar la denominada Iniciativa para las Américas y las Negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT³⁴. Esta política iba orientada a afianzar los esquemas de reforma comercial que habían comenzado a asumir las sociedades latinoamericanas dentro de sus esquemas económicos (Pedro Gual, 2000: 231).

Con el ánimo de impulsar el ALCA, Estados Unidos promovió la I Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en diciembre de 1994 en la ciudad de Miami y en donde se acordó, en materia de desarrollo económico, aprobar el llamado *Plan de Acción*, en el cual se establecieron medidas que permitieran el aumento del comercio, el aumento de la

³³La primera aplicación de la Carta se dio en Venezuela en 2002, posteriormente en Bolivia en 2003 y Ecuador junto con Bolivia nuevamente en 2005.

³⁴General Agreement on Tariffs and Trade

producción, el fomento de las microempresas, el mejoramiento e intensificación de los programas de educación y capacitación para el trabajo y recuperación de la salud. En la Cumbre de 1994, igualmente se puso de manifiesto el compromiso de los países del hemisferio con el desarrollo sostenible y la defensa del medio ambiente³⁵.

Dada la preocupación que generaba el incumplimiento del *Plan de Acción*, Estados Unidos recomendó en 1995 la creación de un Grupo Revisor de Implementación de las Cumbres – GRIC-, lo que involucró a la OEA en el proceso de Cumbres de las Américas, sumándole además la misión de coordinar en lo sucesivo las Cumbres venideras junto con el correspondiente país anfitrión. Existe una considerable ambivalencia entre los Estados miembros de la Organización acerca de hasta qué punto la OEA debe asumir una función central y coordinadora para llevar a cabo el proceso de las Cumbres, sin embargo, desde que el proceso se inauguró en 1994, se le ha concedido a la OEA un papel prominente en varias áreas clave (Tickner, 2000:48).

1.4 De 2005 a 2012

José Miguel Insulza³⁶ (Ver Anexos. Gráfico 2) se ha desempeñado como Secretario General de la OEA desde el año 2005 como sucesor de Cesar Gaviria quien en cumplimiento de dicha función promovió diversas modificaciones dentro de la Organización en aras de responder de manera renovada y contundente a los retos que asomaban con la llegada del nuevo siglo.

Sin embargo, cabe anotar que en 2004, Miguel Ángel Rodríguez, quien se había desempeñado entre 1998 y 2002 como Presidente de Costa Rica, fue elegido como Secretario General de la OEA, cargo en el que estuvo por un mes ya que tuvo que renunciar abruptamente en el mes de octubre de ese año para regresar a Costa Rica y enfrentar cargos de corrupción en su contra ante los tribunales de justicia.³⁷

³⁵Ello motivó la creación de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA en 1996 y a llevar a cabo la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible en Bolivia.

³⁶Apodado “El Panzer” por su capacidad para arremeter contra todo.

³⁷BBC Mundo. “Miguel Ángel Rodríguez: De la cúspide de la OEA a la desgracia” Disponible en el sitio web: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/08/130809_perfil_miguel_angel_rodriguez_nms.shtml. Consultado el 20 de agosto de 2013.

La elección de José Miguel Insulza como Secretario General de la OEA en mayo de 2005, cargo que disputó con el entonces Canciller mexicano Luis Ernesto Derbez, marcó una diferencia en lo que venía siendo esta Organización hasta el momento. Insulza llegó a ocupar el cargo, por votación, sin recibir el apoyo de Estados Unidos, perfilándose así como un Secretario no alineado con los intereses del país del norte y en cambio, a favor de los gobiernos alternativos del Caribe y de Suramérica (Ver Anexos. Gráfica 3). Sin embargo, cabe resaltar que en su trayectoria laboral, el actual Secretario se ha caracterizado por su sensibilidad hacia los temas sociales, los de cooperación y los de promoción de la democracia.³⁸

Para algunos miembros de la OEA y de la sociedad civil, su elección fue interpretada como el nacimiento de un nuevo balance en la región³⁹, de manera tal que la OEA se enfocaría en la promoción y el desarrollo del ámbito social, sin dejar de lado los asuntos económicos y políticos, a partir de la aplicación efectiva de la Carta Democrática de la Organización.

Como a sus antecesores, a Insulza le ha tocado desde su llegada una serie de acontecimientos tanto políticos como de índole económica y social que lo han retado a él como Secretario y también a la propia Organización; el proceso de reingreso de Cuba a la Organización desde 2009; el golpe de Estado acontecido en junio de 2009 en Honduras; los problemas en el río San Juan -compartido por Costa y Nicaragua en 2010-; el golpe de Estado de Paraguay en junio de 2012 y la disminución de misiones de observación electoral entre 2012 y 2013, también son algunos de los casos que la Organización ha tenido que enfrentar en este periodo.

En términos económicos, a Insulza le correspondió el estancamiento del ALCA y por lo tanto, la necesidad de fortalecer los asuntos comerciales abordando nuevas estrategias de

³⁸Insulza es miembro del Partido Socialista, que hace parte de una coalición moderada de partidos democráticos en Chile. Tras el golpe de Estado que llevó al poder a Augusto Pinochet, Insulza inició un exilio que duró 15 años. En 1988, después del plebiscito chileno en contra del régimen del dictador, Insulza regresó a su patria y ayudó a liderar un movimiento político con miras a las elecciones democráticas celebradas en 1990. Durante el ejercicio de sus labores como Ministro de Relaciones Exteriores (1994 – 2000), Insulza se hizo internacionalmente conocido debido al arresto del fallecido ex – gobernante militar chileno Augusto Pinochet en Reino Unido en octubre de 1998, gracias a los esfuerzos diplomáticos que hizo para lograr el regreso de Pinochet a Chile.

³⁹Ver: James, Deborah. "Winds of change blow leftward in Latin America". En Global Exchange Newsletter. Summer 2005. Disponible en el sitio web: www.globalexchange.org/update/publications/3240.html Consultado el 2 de noviembre de 2007.

apoyo para los Estados miembros. Igualmente, cabe destacar en términos sociales que en 2012 se logró, tras seis años de negociación, la aprobación de la Carta Social de las Américas en el marco de la XLII Asamblea General de la OEA en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, a pesar de las críticas proliferadas por varios países del hemisferio contra la Organización en dicha Asamblea.

1.4.1. Retos políticos

El año 2009 marcó a la OEA durante la XXIX Asamblea General de San Pedro Sula, Honduras, donde se aceptó la reincorporación de Cuba (Ver Anexos. Gráfica 4) a la Organización gracias a la adopción de la Resolución 2438 (xxxix-o/09) de 3 de junio de 2009 (Ver Anexo VIII), recibida con desinterés por parte de Cuba⁴⁰ (Aguilera, 2009:14). En 2012, el debate sobre el regreso de Cuba a la OEA quedó nuevamente abierto cuando el Presidente de Ecuador sugirió que los países del ALBA boicotearían la Cumbre de Cartagena si Cuba no era invitada. A la VI Cumbre de las Américas no asistió finalmente Cuba, sin embargo, en el evento, a excepción de Canadá y Estados Unidos, el resto de los Estados miembros de la OEA, apoyaron la inclusión de Cuba en la próxima Cumbre de las Américas que se realizará en Panamá en 2015⁴¹.

En junio de 2009 igualmente tuvo lugar en Honduras el golpe de Estado que terminó con la sustitución del Presidente constitucional Manuel Zelaya y el nombramiento de Roberto Micheletti como mandatario interino⁴². El 4 de julio de 2009, en Asamblea General Extraordinaria se suspendió a Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la OEA de conformidad con el Art. 21 de la Carta Democrática Interamericana. Para el

⁴⁰Cuba ha logrado una inserción satisfactoria en el sistema internacional, tiene relaciones con todos los países de la región, participa en el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana, la Asociación de Estados del Caribe –AEC-, la Alianza Bolivariana de las Américas –ALBA- y el Movimiento de Países No Alineados –NOAL-, y no parece necesitar a la OEA. Ese reingreso podría darse, entonces, a partir de una reforma profunda en el régimen político cubano, pero esa situación no parece posible en el futuro inmediato

⁴¹El argumento de Estados Unidos y Canadá frente a la no participación de Cuba en las Cumbres se basa en dos argumentos: 1. Si bien tradicionalmente son los Estados miembros de la OEA y los funcionarios de la Organización que fungen como secretaria técnica quienes participan en las Cumbres, éstas no son oficialmente parte de la OEA; 2. Los países del continente declararon en la Cumbre de Quebec de 2001 que el “estricto respeto por el sistema democrático” es una “condición esencial” para la inclusión en las Cumbres de las Américas.

⁴²Según diferentes miembros de la comunidad internacional se trató de una situación de facto, un golpe de Estado contra el Presidente constitucional; por lo que el nuevo gobierno no fue reconocido por ningún país o entidad internacional. Según todas las instituciones republicanas hondureñas se trató del cumplimiento de una orden judicial emitida por la Corte Suprema de Justicia de Honduras y una sucesión presidencial legítima.

restablecimiento del orden democrático en Honduras, la mediación de la OEA no fue suficiente, de manera que el apoyo para mediar entre las partes por el entonces Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, se requirió para llegar al *Acuerdo Tegucigalpa/San José* y el llamado a elecciones en noviembre de 2009. Después de los comicios, Porfirio Lobo Sosa fue elegido como nuevo Presidente de Honduras, de manera que el reconocimiento que en un principio se había dado al Gobierno de Zelaya había quedado atrás y en pocos meses se dio un giro hacia el respaldo del Gobierno Lobo Sosa, contando con el respaldo de la OEA y de la mayor parte de sus Estados miembros⁴³.

Nuevamente los conflictos que ello acarreó requirieron del apoyo de la comunidad internacional, razón por la cual se adelantaron negociaciones entre Zelaya y Lobo en la ciudad de Cartagena, con el acompañamiento de los Presidentes de Colombia y Venezuela, para llegar a la firma del *Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras*, que le permitió a Honduras ser considerada nuevamente como miembro de la OEA a finales de mayo de 2011.

En agosto 2010, Costa Rica y Nicaragua se vieron enfrentados en un diferendo binacional fronterizo por el río San Juan, por una labor de dragado realizada por autoridades nicaragüenses en una sección de la desembocadura del delta del río San Juan de Nicaragua, que involucró la presencia de militares nicaragüenses y la denuncia de invasión por parte de Costa Rica. En el mes de noviembre se estableció una Comisión de Verificación en cabeza del Secretario General de la OEA, que emitió su informe sobre la situación y se adoptó una resolución que acogía las recomendaciones del Secretario para la solución del diferendo. Sin embargo, Costa Rica días después informó que había acudido a la Corte Internacional de Justicia y que había solicitado medidas cautelares. Costa Rica demandó a Nicaragua por daños ambientales y violación a la soberanía, mostrando poco interés en el informe de la OEA (Ver Anexos. Gráficas 16 y 17).

⁴³A excepción de Venezuela, Nicaragua y Ecuador.

En 2012 tuvo lugar el golpe de Estado en Paraguay con motivo de la destitución del Presidente Fernando Lugo tras juicio político por incumplimiento de sus funciones. En este caso, y a diferencia de Honduras, la OEA desvirtuó una posible suspensión de este país en la Organización argumentando que en Paraguay había una situación de normalidad política, social y económica que era conveniente preservar, razones que no se contemplaron ni en UNASUR⁴⁴ ni en MERCOSUR en donde de inmediato se procedió a suspender a Paraguay. La posición de la OEA en este caso recibió varias críticas por parte de países como Argentina, ante lo cual se argumentó en el sentido de que la Organización sólo actúa en función de resolver conflictos, dialogando con las partes involucradas.⁴⁵

Las elecciones que se dieron en Paraguay en 2013 con motivo de la situación descrita, fueron acompañadas tanto por una misión de observación electoral de la OEA como por una de UNASUR. Este ha sido uno de los retos que desde 2012, la OEA ha tenido que afrontar, pues si bien se había caracterizado por ser desde 1962⁴⁶ la encargada de observar más de 200 procesos electorales en un poco más de 24 países del hemisferio que así lo han solicitado al Secretario General, desde la aprobación en 2011 del Consejo Electoral de UNASUR⁴⁷, países como Venezuela⁴⁸, Ecuador y Paraguay, han optado por invitar a las

⁴⁴Sin embargo, cabe señalar que UNASUR como un organismo eminentemente inter-gubernamental, no logra desarrollar una estructura institucional efectiva, con una Secretaría General eficiente, más allá del funcionamiento inter-ministerial de los diversos consejos constituidos en su seno.

⁴⁵Veintiuno (21) de los treinta y cuatro (34) Estados de la OEA, entre ellos once integrantes de la UNASUR y todos los miembros del ALBA dejaron sus sillas vacías en la reunión protocolaria en honor a Federico Franco en su visita a la OEA en mayo de 2013. El desplante evidenció la división que persistía en la organización hemisférica nueve meses después de que Franco, antes Vicepresidente de Paraguay, asumiera el poder en reemplazo del Presidente Fernando Lugo, quien fue destituido en juicio político en el Senado.

⁴⁶Durante los años 1962 a 1989 se realizaron las primeras 25 misiones de observación electoral en 11 países: Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, El Salvador, Granada. En esa época, las misiones de observación electoral se limitaban a un simple acompañamiento simbólico de los procesos electorales, sin una fiscalización orientada a encontrar y denunciar irregularidades, ventajismos o fraude de parte de los gobiernos de turno. En 1990, la OEA realizó la primera misión de observación electoral de grandes dimensiones en Nicaragua, enviando a 433 observadores para garantizar que el posible proceso de transición hacia la democracia en ese país se realizara de manera libre y justa. Estas gestiones diplomáticas facilitaron la transferencia pacífica del poder del gobierno autoritario sandinista de Daniel Ortega hacia una coalición democrática liderada por Violeta Chamorro. Ante la aparente negativa del gobierno sandinista de reconocer públicamente los resultados del proceso electoral que daban la victoria a Chamorro, el Secretario General de la OEA, Joao Soares, facilitó las negociaciones que dieron como resultado la firma de un protocolo para la transferencia del mando presidencial. De manera similar, en el año 2000, la misión de observación electoral de la OEA —dirigida por el guatemalteco Eduardo Stein— jugó un papel de fiscalización importante durante la controversial tercera reelección de Alberto Fujimori en Perú. Ante las numerosas medidas electorales ventajistas del gobierno de Fujimori, la misión de observación se retiró del país y emitió un informe final concluyendo “que las condiciones del proceso electoral que la Misión había observado no permitían una contienda justa y equitativa”.

⁴⁷El Consejo Electoral de UNASUR organiza misiones de observación y acompañamiento electorales a requerimiento del Estado Miembro que organiza el proceso electoral con el acuerdo de su autoridad electoral. Con tal finalidad, las autoridades electorales del Estado solicitante tramitan, a través de la Presidencia Pro Tempore, todo lo relacionado con el alcance, integración y cobertura de la misión de observación y acompañamiento electoral. Su conformación fue aprobada el 29 de octubre de 2011.

misiones de observación y acompañamiento electoral de UNASUR, generando una duplicación de esfuerzos en lo que se refiere específicamente al ámbito de la observación, que es el elemento en el que coinciden tanto las misiones de la OEA como las de UNASUR, y en lo que la primera tiene amplia experiencia, credibilidad y legitimidad.

1.4.2. Lo económico y lo social

Si bien las iniciativas de Insulza no dan absoluta prioridad a los temas comerciales y, casualmente, su elección coincidió, por tiempo, con el fin de las negociaciones del ALCA, tales situaciones no han hecho que el tema comercial haya desaparecido de la agenda de la Organización. Es así como la Secretaría de Comercio del Departamento de Comercio, Turismo y Competitividad de la OEA continua dando apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros para promover mayores oportunidades de comercio, competitividad e integración económica, que permitan alcanzar un mayor crecimiento económico sustentable, en pro de la prosperidad, la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

Las intenciones de promoción de apertura comercial de Estados Unidos no se han quedado atrás sino que se han movido hacia el terreno de los acuerdos bilaterales⁴⁹. En este sentido, la OEA ha jugado dos papeles fundamentales, primero, en términos de apoyo, además de servir como depositario de algunos tratados⁵⁰, y segundo, en términos de escenario político para la discusión y la manifestación de las diversas posiciones respecto a los temas comerciales⁵¹.

⁴⁸Desde el año 2006, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, decidió no volver a invitar a la OEA a observar sus elecciones. Esta decisión se mantuvo para las elecciones presidenciales de 7 de octubre de 2012, a las cuales solamente asistió la misión de observación electoral de UNASUR.

⁴⁹Para países como Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana, que firmaron de manera conjunta el tratado de libre comercio con Estados Unidos, y Panamá, que también firmó un tratado con este país en junio de 2007, los talleres que ha ofrecido la Organización han sido de provecho para entrar en estos acuerdos.

⁵⁰En términos de apoyo, la Unidad de Comercio de la OEA, inclusive antes de la llegada de Insulza, se ha enfocado en promover el desarrollo de las actividades comerciales, proveyendo un soporte en la negociación de los acuerdos de comercio cuando los miembros lo requieran. En este sentido, la Unidad de Comercio ha puesto especial énfasis en los procesos de implementación y en el programa de reformas de orden interno que se dan de manera paralela a estos acuerdos, que incluyen el fortalecimiento de los recursos humanos, la capacidad institucional para el comercio y el mejoramiento de la competitividad y oportunidades comerciales.

⁵¹Ejemplo de ello fue la 35a reunión de la Asamblea General de la OEA en el 2005, en la cual el Presidente de Estados Unidos George W. Bush, resaltó que el futuro de la paz y el bienestar de las Américas sería solamente posible a través del libre comercio, poniendo como ejemplo el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos –CAFTA-DR-. Posterior a la intervención de Bush, hizo lo propio Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, ante los mismos representantes de los diferentes países miembros de la OEA. Amorim advirtió que para que la democracia realmente se presente como se quiere entre los países pobres, es necesario tener un ambiente internacional favorable.

El año 2012, en términos sociales fue emblemático para la Organización. A pesar de las críticas recibidas por parte de los países del ALBA, cuyos líderes en el marco de la XLII Asamblea General de la OEA en Cochabamba, Bolivia tuvieron como consigna la de que “*la OEA debe reinventarse o desaparecer*”⁵², se logró alcanzar el consenso necesario para aprobar la Carta Social de las Américas después de seis años de debate. La aprobación del documento, que era un complemento a la Carta Democrática Interamericana aprobada en Lima hace 12 años, fue considerada un hito por parte de los Ministros asistentes, quienes se comprometieron a trabajar en el plan de acción que necesita el texto para lograr que el desarrollo social vaya de la mano con el económico, en un continente donde 300 millones de personas (el 34 por ciento de la población) son pobres. El Presidente de las sesiones de la Asamblea y anfitrión, el Canciller boliviano David Choquehuanca, sostuvo que el instrumento ayudaría a cambiar la vida de la población americana, porque los Estados ratifican que la erradicación de la pobreza crítica es un propósito esencial para consolidar la democracia⁵³.

2. ¿Dónde puede estar la crisis en la OEA actualmente?

Tres son los principales temas que han puesto a la OEA durante la Secretaría de José Miguel Insulza en la mira de quienes consideran que la misma se encuentra en crisis. El poco liderazgo y carisma que han caracterizado a Insulza, considerándosele como un gestor directivo poco influyente y notorio en la Organización y en el hemisferio; las fuertes y continuas dificultades presupuestales que durante su mandato se han percibido en la Organización y, por último, las diversas tendencias políticas del hemisferio y con ello, el cambio de posición frente a la Organización y la preferencia de apoyo y protagonismo de UNASUR y CELAC (Ver Anexos. Gráficas 5 y 6), son los que han venido a cuestionar, principalmente, la situación de la Organización en los últimos siete años.

⁵²Ver: Discurso del Presidente de la República de Ecuador, Rafael Correa en la XLII Asamblea General de la OEA. Disponible en el sitio web: <http://www.youtube.com/watch?v=NhU-EuNfkyE>. Consultado el 12 de agosto de 2013.

⁵³Ver: El Espectador.com: “*OEA aprueba Carta Social de las Américas*” publicado el 4 de junio de 2012. Disponible en el sitio web: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-351006-oea-aprueba-carta-social-de-americas>. Consultado el 12 de agosto de 2013.

2.1 Liderazgo

Desde su elección en 2005, Insulza ya enfrentaba al reto de no contar con el apoyo de países como Estados Unidos y Canadá para el ejercicio de su cargo, sin embargo, en el año 2010, cuando se llevó a cabo su reelección como Secretario para ejercer hasta el año 2015, el proceso de reelección fue considerado como un simple trámite, dado que no había candidatos alternativos e Insulza contaba con los apoyos necesarios, pero siendo notorio un mayor escepticismo hacia él. Esta vez Bolivia se abstuvo de emitir su voto y el apoyo fue tardío nuevamente por parte de Estados Unidos⁵⁴ y Canadá, así como también por Chile, Venezuela y Nicaragua.⁵⁵ Sin embargo, los dos últimos no dieron su apoyo sin criticar antes a la OEA y su liderazgo para exigir cambios.⁵⁶

Insulza ha defendido su gestión, durante la cual, a su juicio, la OEA cobró mayor notoriedad, expandió sus programas de observación electoral y medió en gran cantidad de conflictos que logró desactivar en el continente. Pero su impotencia para revertir el golpe de Estado que se produjo en junio de 2009 en Honduras⁵⁷, a pesar de los esfuerzos diplomáticos y la suspensión de ayuda, ha sido

⁵⁴En Editorial del 10 de febrero de 2010, el Washington Post solicitó al Gobierno de Estados Unidos reemplazar al Secretario General Insulza, indicando que: "EE.UU., que aporta el 60 por ciento de los fondos de la Secretaría General de la OEA -47 millones de dólares en 2009-, debería tener un interés esencial en reemplazarlo con alguien que defienda la democracia". Ver WashingtonPost.com: "Mr. Obama should press for change at the OAS". Disponible en el sitio web: <http://www.washingtonpost.com/wa-dyn/content/article/2010/02/09/AR2010020903525.html>. Consultado el 19 de agosto de 2013.

⁵⁵Ver PanamaAmerica.com.pa: "Reeligen a Insulza, pero ponen en duda liderazgo de la OEA" de 25 de Marzo de 2010. Disponible en el sitio web: <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/902074-reeligen-a-insulza,-pero-ponen-en-duda-liderazgo-de-la-oea>. Consultado el 19 de agosto de 2013.

⁵⁶El Embajador de Venezuela ante la OEA, Roy Chaderton, precisó que: "Mil veces su país ha presentado quejas sobre los desajustes institucionales y la prestación de servicios de la OEA, y mil veces la respuesta fue la desatención y el silencio". También advirtió que la OEA tiene una Carta Democrática Interamericana que "ya comienza a ser puesta en duda por factores que aspiran, de manera disimulada, intervenir con mayor poder en las democracias disidentes, es decir, las que por su compromiso social y democrático puedan afectar privilegios internos y externos". Por su parte, el Embajador de Nicaragua ante la OEA, Denis Moncada, también dijo que la Carta ha sido "prácticamente anulada por golpes de Estado en Venezuela (2002) y en Honduras", y rechazó las injerencias de fuerzas extranjeras como el "imperio" de Estados Unidos. Nicaragua consideró que más que reformar la Carta, como ha propuesto Insulza, los países deben "sumar voluntades" y solidaridad para "defender la soberanía, la integridad territorial, la independencia y la autodeterminación de los países.

⁵⁷En agosto de 2010, el entonces Presidente de Honduras, Roberto Micheletti, suspendió la visita de una Misión de la OEA después de que el Secretario General José Miguel Insulza, decidiera incorporarse a la Delegación, que tenía previsto llegar a Tegucigalpa para buscar una salida a la crisis política del país centroamericano. La Cancillería hondureña informó en un comunicado que la visita se suspendió por la "intransigencia" de Insulza de querer formar parte de la Delegación, integrada por seis Cancilleres y funcionarios del Organización. "La Misión de los Cancilleres no incluía al Secretario General, en vista de su falta de objetividad, imparcialidad y profesionalismo en el ejercicio de sus funciones". Ver ElPais.com. "Honduras suspende visita de la OEA por presencia de Insulza", publicado el 10 de agosto de 2009. Disponible en el sitio web: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/08/10/actualidad/1249855201_850215.html. Consultado el 21 de agosto de 2013.

considerado uno de los temas que amenazaron con manchar la gestión de Insulza⁵⁸ percibiendo en ello su falta de liderazgo al momento de dar cumplimiento a los principios fundamentales de la Carta Democrática de la OEA y agudizar así el declive de la Organización. Sobre este punto, Human Rights Foundation -HRF-, ONG con sede en Nueva York, en febrero de 2010 solicitó la renuncia de Insulza, acusándolo de manejar indebidamente la crisis en Honduras de 2009: *“Insulza cometió numerosos errores en la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, y afectó gravemente la credibilidad de la OEA como organización internacional”*.⁵⁹

Por su parte, en su primer discurso de 2007, el entonces Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías, pidió igualmente la renuncia del Secretario General Insulza luego de que éste solicitara al gobierno venezolano que reconsiderara la medida de no renovar la concesión al canal Radio Caracas Televisión –RCTV-: *“No sea pendejo, Dr. Insulza [...] Vaya que es bien pendejo el doctor Insulza. Un verdadero pendejo, desde la P hasta la O [...] No le tenemos miedo. Usted está muy equivocado [...] Vaya con sus insulserías a otro lado”*.⁶⁰ Y es que precisamente la presencia de los Presidentes Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Morales en Bolivia y Ortega en Nicaragua, a quienes se les ha denominado como la encarnación de la Izquierda Latinoamericana ó el Socialismo del Siglo XXI, le han generado cuestionamientos a la Secretaría de Insulza, considerándose que le ha faltado liderazgo en el manejo de estos asuntos.

Previendo la cláusula democrática de la OEA, especialmente teniendo presentes los Arts. 18 al 20 de la Carta Democrática que versan sobre el *“Fortalecimiento y Preservación de la Institucionalidad Democrática”* y la potestad del Secretario General para convocar al Consejo Permanente con el fin de evaluar situaciones de alteración o ruptura del orden democrático, se considera que las mismas no se han tenido en cuenta para casos de erosión de la democracia como en Venezuela durante la Presidencia de Chávez. De acuerdo con la

⁵⁸Ver Radio Nederland Wereldomroep Latinoamérica: *“Insulza reelecto al frente de la OEA”*, publicado el 25 de marzo de 2010.

Disponible en el sitio web: <http://www.rnw.nl/espanol/articulo/insulza-reelecto-al-frente-de-la-oea> Consultado el 19 de agosto de 2013

⁵⁹Ver Noticias24.com: *“Human Rights Foundation pidió la renuncia de Insulza”*, publicado el 10 de marzo de 2010. Disponible en el sitio web: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/147088/human-rights-foundation-pidio-renuncia-de-insulza/>. Consultado el 19 de agosto de 2013.

⁶⁰Ver El Diario. *“Discursos de Chávez que hicieron historia”*, publicado el 5 de marzo de 2013. Disponible en el sitio web: <http://www.eldiariony.com/discursos-chavez-hicieron-historia>. Consultado el 19 de agosto de 2013

ONG Human Rights Foundation, los Arts. 3 y 4 de la Carta Democrática no estaban siendo respetados al no encontrarse durante dicha administración elecciones transparentes, libres y justas, respeto del Gobierno a la separación de poderes, independencia del poder judicial, libertad de expresión, y existencia de un régimen plural de partidos políticos⁶¹.

El Diario la Crónica de Hoy de México, registró otro caso en el que se catalogó como ausente el liderazgo de Insulza en aras de la preservación de la democracia en lo acontecido en Ecuador en 2007, cuando 57 diputados destituidos por el Tribunal Supremo Electoral pidieron que se enviara una misión al país con motivo de la crisis que se estaba percibiendo. El Presidente Correa se refirió al hecho señalando que *“en el momento en que la OEA empiece a intervenir sin que nadie la haya invitado, a excepción de 57 ciudadanos... vamos a hacer respetar la soberanía del país”*⁶².

Richard G. Lugar, Senador por Indiana en el Congreso de Estados Unidos, en documento presentado ante el Comité de Relaciones Exteriores en enero de 2010, aseguró a su vez que la OEA ha demostrado una pasividad relativa en cuanto a la erosión gradual de la democracia, como han sido los casos de Venezuela y Nicaragua⁶³.

Curiosamente, a pesar de la dificultad para enfrentar de manera contundente a los temas señalados, Insulza critica a la OEA de ser *“muy regional, muy introspectiva”*, oponiéndose a servir como un foro de discusión de problemas globales. Para él, otras organizaciones regionales como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ASEAN-, la Unión Europea y la Organización del Atlántico Norte –OTAN, revisan asuntos y problemas de índole global. En palabras de Insulza, América Latina y el Caribe desean un rol en la escena mundial conmensurada con sus niveles de crecimiento y desarrollo, en ese sentido, el

⁶¹Ver ElPaís.com. *“Ante el silencio de la OEA, UNASUR avalará las elecciones en Venezuela”*, publicado el 5 de abril de 2013. Disponible en el sitio web: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/05/actualidad/1365171251_395385.html. Consultado el 19 de agosto de 2012.

⁶²Ver Crónica.com.mx. *“Correa rechaza intromisión de OEA en crisis política de Quito”*, publicado el 1 de marzo de 2007. Disponible en el sitio web: <http://www.cronica.com.mx/notas/2007/293511.html>. Consultado el 21 de agosto de 2013.

⁶³Ver: Lugar, Richard. *“Multilateralism in the Americas: Let’s start by fixing the OAS”*. Committee on Foreign Relations. United States Senate. One Hundred Eleventh Congress. Second Session. January 26th, 2010.

Secretario General ha señalado que al no servir como un lugar de debate de asuntos globales, se ha afectado la relevancia de la Organización⁶⁴.

Sin embargo, una vez tomó posesión Insulza en mayo de 2005, él prometió “*hacer de la OEA una institución más efectiva con una agenda enfocada*”. En su momento, Insulza también hizo referencia al fortalecimiento de la relevancia política de la Organización y su capacidad para actuar. Además de ser altas expectativas del inicio, estas metas no han llegado a concretarse durante su Secretaría (Lugar, 2010: 13).

Además de la falta de decisión de la Organización y de liderazgo de Insulza en los casos mencionados, los estrechos nexos del actual Secretario con la vida política chilena le han significado constantes críticas por los repetitivos intentos de renunciar a su actual cargo para poder llevar a cabo su proyecto político personal, lo que ha generado sensaciones de inestabilidad y poco compromiso dentro de la Organización y fuera de ella.

Insulza inició su actividad política durante sus años de estudiante, y alcanzó los cargos de Vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile –FECH-, Presidente del Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Chile y Presidente de la Unión de Federaciones Universitarias de Chile –UFUCH-. A comienzos de los años 70, Insulza participó activamente en el Gobierno de Unidad Popular de Salvador Allende, y tras el golpe de Estado que llevó al poder al General Augusto Pinochet, inició un exilio que duró 15 años. Insulza pudo regresar a Chile a principios de 1988 y se integró a la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición que venció en el plebiscito en contra del régimen de Pinochet en octubre de ese año.⁶⁵ Miembro del Partido Socialista, ocupó importantes posiciones de alto nivel en los Gobiernos de la Concertación⁶⁶.

⁶⁴Ver: WilsonCenter.org. “*A discussion of the future of the OAS with Secretary General José Miguel Insulza*”. May 11, 2010. Disponible en el sitio web: <http://wilsoncenter.org/event/discussion-the-future-the-oas-secretary-general-jos233-miguel-insulza> Consultado el 12 de agosto de 2012.

⁶⁵Ver OAS.org. *Biografía de José Miguel Insulza. Secretario General*. Disponible en el sitio web: http://www.oas.org/es/acerca/secretario_general.asp. Consultado el día 11 de septiembre de 2013.

⁶⁶La Concertación de Partidos por la Democracia fue constituida el 2 de enero de 1988, en ese momento se llamó Concertación de Partidos por el NO, y se estableció con 16 partidos y agrupaciones políticas opositoras al régimen militar imperante en el país desde 1973. Participaron en ella elementos demócrata cristianos, radicales, socialistas, socialdemócratas, liberales, sectores de la izquierda cristiana, humanistas y el recientemente creado –en 1987-, Partido por la Democracia. Esta coalición político-electoral tuvo como fin último derrotar a la dictadura encabezada por Augusto Pinochet en el plebiscito que se desarrollaría el 5 de octubre de aquel año. El día 2 de febrero de 1988 fue la fundación oficial de la Concertación de Partidos por el NO. Su organismo directivo fue un consejo de presidentes de las colectividades fundantes: Patricio Aylwin Azócar (PDC); Clodomiro Almeyda Medina –PS-; Fernando Ávila (MAPU-

Las elecciones presidenciales de Chile para el período 2010-2014, fueron una de las primeras muestras de intenciones políticas de Insulza en su país natal, siendo la posibilidad de su renuncia con el fin de dedicarse a la campaña política una noticia que recorrió los pasillos de la Organización a mediados de 2008, al punto de que se requirió una intervención por su parte ante los empleados de la Organización para diciembre de ese año, con el fin de dar un parte de tranquilidad respecto a estos rumores. Esta intervención fue posible después de que Insulza renunciara a la posibilidad de participar en las elecciones presidenciales por la ventaja que, de acuerdo con las encuestas, obtuvo el candidato Eduardo Frei Ruiz-Tagle dentro de la Concertación⁶⁷, aunque finalmente saliera victorioso el actual Presidente Sebastián Piñera, representando a un gobierno de derecha opositor de la Concertación (Ver Anexos. Gráficas 7, 8, 9, 10, 11).

Con miras a las elecciones de 2013, se planteó la posibilidad de que Insulza se postulara como candidato al Senado chileno, en palabras del Secretario del Partido Socialista, Osvaldo Andrade: *“Insulza nos ha autorizado al Partido Socialista a encontrar la mejor opción para su eventual candidatura, lo que significa que su disposición es clara y precisa; hay que encontrar aquel lugar en que él pueda hacer una contribución para que en el Parlamento respalde la presidencia de Michelle Bachelet”*⁶⁸. Sin embargo, a pesar de las negociaciones del Partido Socialista, donde milita Insulza, no se alcanzó acuerdo con los demás partidos que hacen parte de la opositora coalición Nueva Mayoría (antes Concertación) para entregar un cupo senatorial en la región de Coquimbo, en el norte del país, con el objeto de posibilitar su eventual candidatura.

OC); Víctor Barrauto (MAPU); Juan Gutiérrez -PS Histórico-; Andrés Korizma -Los Verdes-; Luis Fernando Luego (PRSD); Luis Maira Aguirre -IC-; Víctor Sergio Mena (PADENA); José Tomás Saéñz (PH); (PRCH); Ramón Silva Ulloa (USOPO) y Hugo Zepeda Barrios (PL).

⁶⁷Ya desde los inicios del gobierno de Michelle Bachelet se perfilaron los primeros candidatos del oficialismo, destacando la Senadora y ex Precandidata Presidencial en 2005, Soledad Alvear, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza y el ex Presidente Ricardo Lagos Escobar. Pese a partir con ventaja, con el paso del tiempo Alvear perdió terreno en las encuestas, quedando Lagos como el mejor posicionado para enfrentar a Sebastián Piñera. Sin embargo, algunos dirigentes planteaban la idea de que si los últimos dos presidentes han sido del denominado "ala progresista" del conglomerado (PS-PPD), el candidato del conglomerado debería ser un demócrata cristiano. Tras las elecciones municipales, donde la Alianza ganó a la Concertación por primera vez en una elección desde el retorno de la democracia, Soledad Alvear renunció a su cargo de presidenta de la Democracia Cristiana y a su candidatura presidencial. Dicha situación catapultó la candidatura del senador y ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle como el candidato del PDC. Ricardo Lagos, durante el mes de octubre anunció que no correría por la presidencia, quedando José Miguel Insulza como la principal carta del "ala progresista", pero su falta de decisión respecto a si aceptaría la nominación y renunciaría a su cargo de Secretario General de la OEA en Washington D.C. le implicaría perder el apoyo del PPD e incluso de parte de su partido, el PS. Las encuestas mostraron una clara ventaja de Frei por sobre Insulza y éste finalmente renunciaría a la posibilidad de participar en una elección presidencial.

⁶⁸VerAmericaEconomia.com. *“Chile: Descartan postulación a senador de José Miguel Insulza”*. Disponible en el sitio web: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/chile-descartan-postulacion-senador-de-jose-miguel-insulza>. Consultado el 5 de septiembre de 2013.

Insulza ha sido abiertamente criticado por varios políticos chilenos al considerar que hace uso de su cargo como Secretario General de la OEA como trampolín para su precandidatura con el fin de llegar a ser Presidente de Chile. Ellos aseguran que sus frecuentes viajes a Chile y sus continuos comentarios sobre la política chilena han sido un mecanismo para mantenerlo visible en la escena de la política local (Ferrand, 2009: 3).

2.2 Presupuesto

Las razones principales por las que se considera que la OEA atraviesa por una difícil situación financiera son la falta de organización de los recursos disponibles y la carencia de un proceso de priorización sobre las actividades operacionales y administrativas de la Organización. Sobre el primer punto, se puede destacar que una escasa proyección sobre los recursos a recibirse ha llevado a la OEA a aumentar su endeudamiento, a no pagar sus gastos de nómina⁶⁹ a tiempo, y a hacer uso de recursos de rubros independientes a las necesidades que deben ser cubiertas en su momento, por ejemplo, el uso de recursos del Fondo de Becas para pagar contratos. Así, durante el mes de octubre de 2011 se autorizó y realizó, a través de CEPCIDI/RES.187/11, un préstamo a la Secretaría General del Fondo de Capital de las Becas y Programas de Capacitación de la OEA cargando al Fondo de Capital la suma de US\$3.7 millones a efectos de financiar los compromisos de becas de la Secretaría General, en el entendido de que el préstamo debería comenzar a pagarse a partir de 2012 en cinco cuotas iguales, anuales y sucesivas, provenientes de futuras apropiaciones anuales⁷⁰.

Sobre el segundo punto, destaca en los últimos años que no se ha dado una clara priorización de los mandatos en base a los requerimientos de los Países miembros. Se ha dado una mala administración de los fondos específicos y se han aumentado los gastos del

⁶⁹ Sobre los salarios de la Organización, cabe mencionar que durante la secretaría de Alejandro Orfila (1975-1984) se hizo una concesión a la Asociación de Personal de la OEA de homologar los salarios de la OEA con los de las Naciones Unidas, pero sin lograr el cumplimiento de dicho acuerdo. Además, él y sus sucesores omitieron negociar un acuerdo con los Estados miembros para garantizar que las cuotas anuales se ajustaran de manera automática conforme a una fórmula de incrementos por carestía de vida. Esa es la fórmula que permite la supervivencia de la ONU. En 2002, la Asociación de Personal de la OEA obtuvo una indemnización de arbitraje que reconoce el compromiso de Orfila y obliga a la Organización a pagar sueldos según los niveles de la ONU.

⁷⁰ Ver: Organización de los Estados Americanos –OEA-. “Informe Anual del Secretario General de la OEA 2011”. Resultados Presupuestarios SG/OEA. Pag. 54. Disponible en el sitio web: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/AG05751S.pdf>. Consultado el 13 de agosto de 2013.

Fondo Regular en proyectos concretos cuando el mandato no los contemplaba. Esto ya se está corrigiendo, pero es algo relativamente nuevo, y se trata de la implementación de la Política de Recuperación de Costos Indirectos –RCI- cuyo objetivo es sacar un porcentaje de todos los aportes específicos para que se cubran los gastos administrativos.

En octubre de 2011, Insulza indicó en el marco del XLII Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General que: *“enfrentamos una situación crítica...”*, señalando que los fondos con los que cuenta la OEA son insuficientes para cubrir los gastos: *“...tenemos una situación precaria, en donde cualquier retraso en el pago de cualquier país es un conflicto, una dificultad y la posibilidad de no tener fondos para pagar los salarios”*, agregando además que *“hay un exceso de mandatos que los países demandan a la OEA, pero las contribuciones no llegan”*⁷¹.

Tabla 1. Presupuesto de la OEA de 2009 a 2012

	(Millions of current U.S. dollars)			
	2009	2010	2011	2012
Regular Fund	90.1	90.1	85.3	85.4
Specific Funds & FEMCIDI	96.0	87.9	84.6	72.9
Total	186.1	178.0	169.9	158.3

Source: OAS, Office of the Secretary General, *Program-Budgets of the Organization*, 2009, 2010, 2011, and 2012.

⁷¹Ver: MercoPress.com *“OAS faces critical financial situation; Difficulties to pay salaries”* November 1st, 2011. Disponible en el sitio web: <http://en.mercopress.com/2011/11/01/oas-faces-critical-financial-situation-difficulties-to-pay-salaries>. Consultado el 4 de junio de 2013.

Tabla 2. Estados financieros de la OEA de 2004 a 2012

Año	Total Activos	Total Pasivos	Gastos Fondo Regular	Saldo Fondos*	Contribuciones Efectivo Observadores Permanentes
	(millones de dólares)				

2004	---	\$32.719	---	\$53.229	\$11,908,651
2005	\$175.702	\$59.933	\$77.196,000	\$80.734	\$11.650,039
2006	\$185.391	\$57.803	\$80.319,000	\$93.662	\$19.080,470
2007	\$198.477	\$66.776	\$83.956,000	\$97.997	\$108.008,694
2008	\$197.434	\$59.371	\$91.059,000	\$105.663	\$25.825.818,780
2009	\$192.728	\$59.899	\$90.296,320	\$99.312	\$5,191,887
2010	\$175.394	\$51.528	\$90.125,000	\$91.850	\$15.791.980
2011	\$154.421	\$51.904	\$83.065,130	\$71.472	\$15,766,615
2012	\$163.796	\$65.019	\$83.515,160	\$68.627	\$12,747,330

*Dentro de estos Fondos se contemplan el Regular, el FEMCIDI y los Específicos⁷²

Fuente: Elaboración propia del autor con base en los datos reflejados en los Informes Anuales del Secretario General de la OEA

Llama la atención que los fondos específicos en 2009 lograron sobrepasar al propio Fondo Regular y en los años siguientes, es poca la diferencia respecto al valor total del monto del Fondo Regular (de acuerdo con la primera tabla arriba). El importante valor de la contribución de los Observadores Permanentes en 2008, es igualmente una cifra que no puede pasar desapercibida. Las variaciones en los activos y el saldo de los fondos, con un decaimiento de los mismos a partir de 2009, confirma la disminución de ingresos a la Organización. Los gastos del Fondo Regular, de donde la Secretaria General obtiene el dinero para su mantenimiento, y los pasivos se han mantenido relativamente iguales a lo

⁷²El presupuesto de la OEA consiste en tres fondos separados. El Fondo Regular apoya las labores de la Secretaria General y es financiado por las cuotas de los Estados Miembros, que están calculadas sobre su Producto Interno Bruto –PIB-. El Fondo Regular está dividido en dos Subfondos: el de Operaciones y el de Reserva. Otra porción del presupuesto de la Organización corresponde a los Fondos Específicos, que son contribuciones voluntarias de los Estados dirigidas a proyectos o programas específicos. La última porción del presupuesto de la OEA corresponde al Fondo Multilateral Especial del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –FEMCIDI-, por el cual, los Estados pueden contribuir a la financiación de programas de desarrollo nacionales o multilaterales.

largo de la Secretaría de Insulza, sin embargo, 2012, presentó un incremento significativo (según lo observado en la segunda tabla arriba) (Ver Anexo XIII).

Otra de las dificultades que ha presentado la OEA dentro de los asuntos presupuestarios y administrativos en los últimos años ha sido una mala administración de los bienes inmuebles de la Organización, incurriendo en gastos innecesarios para el mantenimiento de edificios que se encuentran fuera de uso⁷³.

Tabla 3. Bienes inmuebles de la Organización

	Edificio	Año de construcción	Dirección	Área construida (pies cuadrados)	Valor de mercado estimado* (en millones de USD)
1	Edificio Principal (MNB)	1908	17 th Street y Constitution Avenue N.W. Washington, D. C. 20006	109.609	145,3
2	Museo de Arte de las Américas (Museo)	1908	201 18th Street, N. W. Washington, D. C. 20006	9.606	
3	Casita	1880	18th & C Streets, N. W. Washington, D. C. 20006	3.240	
4	Edificio Administrativo (ADM)	1948	17th Street y Constitution Ave, N. W., Washington, D. C. 20006	63.799	60,2
5	Edificio de la Secretaría General (GSB)	1978	1889 F Street, N. W. Washington, D. C. 20006	362.217	134,3
6	Residencia del Secretario General	1990	2944 University Terrace, N. W., Washington, D. C. 20016	7.996	3,3
7	Anexo de la residencia del Secretario General	1949	2908 University Terrace, N. W., Washington, D. C. 20016	1.440	1,1

⁷³ En 2007, la Secretaría General contrató a un experto que realizaría un estudio sobre el estado del mantenimiento de los edificios históricos en la sede de la Organización (edificios del 1 al 4 del cuadro). El mismo año se realizó un estudio de la estructura de la Casa del Soldado, también un edificio histórico. En 2008, la Secretaría General presentó al Consejo Permanente los resultados de estos estudios en el Informe sobre las Condiciones Existentes –ECR–, que abarca los edificios del 1 al 4, y aparte el Estudio Estructural de la Casa del Soldado. En dichos estudios se determinó que las necesidades de mantenimiento de estos edificios históricos no habían sido atendidas por mucho tiempo. Se estimó que el costo de este mantenimiento aplazado sería de aproximadamente US\$38 millones para los edificios del 1 al 4 y cerca de US\$1,8 millones para la Casa del Soldado.

8	Casa del Soldado	1905	2600 16th Street, N. W. Washington, D. C. 20441	33.500	18,5
9	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes	1908; 1940	Av. 8 de Octubre 2904-2802, Montevideo, Uruguay	21.560	1,0

* Valor de la construcción más valor del terreno, según estimaciones contenidas en el Informe sobre las Condiciones Existentes (ECR) de 2008.

Fuente: Consejo Permanente. Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios. Documento. OEA/Ser.G/CP/CAAP-3211/13 rev. 4 de 15 de mayo de 2013

En su informe para los años 2010-2011, la Junta de Auditores Externos recomendó a la Organización que adoptara una estrategia integrada para dar el mantenimiento necesario de los bienes inmuebles. Como elemento esencial de esta estrategia, la Junta recomendó que se vendiera la Casa del Soldado y que los ingresos obtenidos por ese concepto fueran dedicados al mantenimiento aplazado de los demás edificios históricos. En respuesta a tales recomendaciones, la Secretaría General preparó una serie de documentos en 2011 y 2012 en los que presentaron las opciones para dar el mantenimiento postergado, e incluso se mencionaba la venta de la Casa del Soldado. Sin embargo, el Consejo Permanente no llegó a ningún acuerdo sobre las opciones presentadas.⁷⁴

El grueso de las labores que realiza la Organización en Washington D.C. se lleva a cabo en dos de los siete edificios relacionados en el cuadro, el GSB y el ADM, en donde se encuentran las oficinas de la Secretaría General y del Adjunto. El MNB, es uno de los edificios más antiguos y simbólicos de la Organización, allí se llevan a cabo las sesiones del Consejo Permanente, las actividades protocolarias y se encuentra ubicada la Biblioteca Colón, sin embargo, buena parte del espacio del edificio no es optimizado en su uso. Por su parte, el Museo de las Américas y la Casita, son edificaciones para uso cultural, pero con pocas visitas. Cabe señalar que el Museo de las Américas cuenta además con una serie de obras de arte cuya venta también le generaría ingresos adicionales a la Organización. La Casa del Soldado, como se señaló, es una de las primeras opciones para venta y el IIN ubicado en Montevideo, Uruguay, es una entidad cuya labor está en tela de juicio, pero que

⁷⁴Consejo Permanente. Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios. "Nota para toma de decisión por parte de la CAPP. Estrategia integrada para bienes inmuebles". OEA/Ser.G/CP/CAAP-3211/13 rev. 4. 15 de mayo de 2013.p.p. 5.

sigue generándole costos financieros y administrativos a la Organización por las instalaciones que requiere para el ejercicio de sus labores.

Para dar respuesta a las críticas que sobre el presupuesto de la OEA ha habido, Insulza ha señalado que *“La OEA continua enfrentando un situación difícil que crece progresivamente peor así como las demandas para sus programas y actividades exceden sus recursos. El problema no es que la OEA no cumpla con sus mandatos, o que nosotros no sepamos qué es lo que debemos hacer, sino que la OEA está haciendo muchas cosas, los Estados Miembros deben definir sus prioridades y tomar decisiones políticas sobre esas prioridades”*⁷⁵.

2.3 Situación hemisférica

América Latina vive un momento de disminución de la pobreza, aumento de la educación, aumento del crecimiento económico, que ha proporcionado el mayor nivel de satisfacción de vida desde 1995. La precariedad, la pobreza, la desigualdad, la discriminación, siguen siendo, sin embargo, una de las debilidades de la región, que de alguna manera le impide pasar al siguiente escalón. La democracia se ve retenida por la desigualdad en el acceso a bienes políticos y también a bienes económicos⁷⁶. Con ello, según el Informe de Latinobarómetro de 2013, se tienen dos Américas Latinas, la que disfruta de los beneficios del crecimiento y la que mira como disfrutaban los otros, lo que ha derivado en un aumento de las protestas como manifestación de una ciudadanía consciente de las deficiencias del sistema económico, político y social. Hay demanda por más democracia⁷⁷.

La Secretaría de Insulza ha estado marcada por la presencia y permanencia en varias partes del continente de lo que se ha identificado como la nueva izquierda, que ha caracterizado a

⁷⁵Ver WilsonCenter.org. “A discussion of the future of the OAS with Secretary General José Miguel Insulza”. May 11, 2010. Disponible en el sitio web: <http://wilsoncenter.org/event/discussion-the-future-the-oas-secretary-general-jos233-miguel-insulza> Consultado el 12 de agosto de 2012.

⁷⁶ En total, un 68% de la región se ubica en la clase baja, un 30% en la clase media que va en aumento y un 2% en la clase alta. Ese 68% de clase baja tiene la mitad de sus integrantes en situación precaria, a algunos no les alcanza para comprar alimento

⁷⁷ Ver: Corporación Latinobarómetro. “Informe Latinobarómetro 2013”. 1 de noviembre de 2013. Disponible en el sitio web: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Consultado el 30 de enero de 2014.

los últimos gobiernos de Ecuador⁷⁸, Nicaragua⁷⁹, Venezuela⁸⁰, Bolivia⁸¹ y Argentina⁸². Esta tendencia se ha orientado a la construcción de amplias coaliciones que apuntan a la introducción de reformas en los aspectos sociales, con el fin de reivindicar a los sectores considerados como olvidados por el neoliberalismo. La nueva izquierda ha buscado estimular las expectativas de cambio democrático con sentido de progreso social (Villas, 2005: 88) El eje de las propuestas de reforma de la izquierda de los últimos años en América Latina se ha orientado mayoritariamente a dotar a la democracia representativa de eficacia política para convertir en acciones de gobierno las aspiraciones populares y de gran parte de las clases medias (Villas, 2005: 88).

Desde el 2005, a su llegada a la Secretaría General de la OEA, Insulza ha desarrollado campañas dirigidas al mejoramiento de la democracia, coincidiendo este momento con el aumento de adeptos de los gobiernos enmarcados en la nueva izquierda. Cabe señalar que, para Insulza, una democracia de ciudadanía, no es solamente de instituciones, sin que ello indique que estas últimas no tengan alta relevancia. Basándose en lo estipulado por el Art.

⁷⁸En el 2006 asume la presidencia de Ecuador Rafael Correa, quien luego de dos reelecciones continúa siendo el Presidente con la mayor popularidad electoral en Ecuador. Correa siendo seguidor de las ideas socialistas consolida la nueva izquierda en el sistema político ecuatoriano. En casi la década de su gobierno, se han implementado políticas sociales enfocadas al mejoramiento de la salud y la educación pública. Pero también su gobierno se ha visto marcado por la lucha en contra de la desestabilización interna causada por los gremios económicos ecuatorianos y los partidos de tendencia neoliberal. Correa no sólo ha cambiado el sistema social de Ecuador sino que además ha consolidado un sistema electoral cerrado que permite dar viabilidad a posibles reelecciones. El partido político de Correa "Alianza País" ha consolidado en un solo lugar todos los sectores pro neo socialismo.

⁷⁹El Frente Sandinista de Liberación Nacional –FSLN–, es el movimiento social que derrotó a la dictadura del General Somoza en los años 80, hoy en día este movimiento es un partido político consolidado en la democracia nicaragüense. La cabeza más visible de este partido es José Daniel Ortega Saavedra, quien desde muy joven incursionó en la vida pública, y ahora se desempeña como Presidente de Nicaragua. En el 2007, Ortega se posicionó en el Ejecutivo de Nicaragua, consiguió el apoyo de las clases medias y bajas con un discurso neo socialista., desde entonces el Presidente Ortega ha implementado reformas sociales al sistema de educación y salud.

⁸⁰Desde 1999 y hasta el 2013, el Coronel Hugo Chávez Frías asume la presidencia de Venezuela. Con su llegada al poder inicia su proyecto de transición hacia una sociedad más justa, la cual requería del desplazamiento de la élite. Para tal fin, era necesario construir un nuevo actor colectivo (cuyo símbolo ha sido el Bolivarianismo y cuyo emergente fue Hugo Chávez) y a través de una ruptura populista, se convierte Venezuela en el principal exponente de la nueva izquierda en la Latinoamérica con la implantación de las políticas de nacionalización y de subsidios sociales. Después de la muerte de Hugo Chávez en el 2013, los ciudadanos venezolanos reeligieron la corriente neo socialista ahora en cabeza de Nicolás Maduro, quien de mano del Movimiento Quinta República, gobierna actualmente a Venezuela.

⁸¹Desde el 2006, Bolivia ha sido gobernada por el Movimiento por el Socialismo, en cabeza del Presidente Evo Morales Ayma. La principal acción económica de este gobierno neo socialista fue la nacionalización de los hidrocarburos.

⁸²En el 2003 y hasta el 2007, Néstor Carlos Kirchner en cabeza del Partido Justicialista Frente para la Victoria, logró acceder a la Presidencia de Argentina, esto gracias a un discurso neo socialista moderado. En primera instancia, el gobierno de Kirchner amplió la cobertura de la educación pública, además incentivó la educación técnica, la cual permitió el incremento de mano de obra calificada. Asimismo, invirtió en el sistema de salud mejorando la atención médica. Pero lo que realmente consolidó su discurso neo socialista fue la regulación del mercado, el cual le otorga facultades al Estado argentino para regular directamente la economía de Argentina. Fue tanta la popularidad que logró obtener el Presidente Carlos Kirchner que cuando termina su mandato en el 2007, su esposa Cristina Elizabeth Fernández de Kirchner logra asumir también la Presidencia de Argentina. Desde ese momento la Presidenta Fernández logra consolidar las políticas neo socialistas en un ámbito moderado dando continuidad a la popularidad conseguida por su esposo. En el 2011 nuevamente es reelegida Presidenta de los argentinos con una de las más altas votaciones de la historia electoral argentina.

1º de la Carta Democrática Interamericana de 2001, que inicia haciendo referencia a que los pueblos de América tienen derecho a la democracia, la actual Secretaria ha buscado garantizar el libre desarrollo de la nueva izquierda en Latino América, pues en principio los gobiernos de esta corriente no están afectando los principios democráticos de la Organización. Durante los años de la Secretaria de Insulza, se ha considerado el tema de la democracia no desde el punto de vista de quienes la regulan, ni de quienes la dirigen, sino de quienes están llamados a ser titulares de los beneficios que la democracia debe proporcionar⁸³, lo que no se puede desligar de la tradición política del propio Insulza.

Los gobiernos que han seguido la tendencia de la nueva izquierda, a su vez, han motivado el fortalecimiento de organizaciones regionales diferentes a la OEA. Si bien se han creado bloques para avanzar en las relaciones comerciales como lo han sido la CAN, CARICOM y MERCOSUR, otras organizaciones con orientaciones más políticas como la liderada por estos gobiernos de izquierda, ALBA, UNASUR y la de reciente creación, CELAC, lo cierto es que todas ellas coinciden en no incluir a Estados Unidos ni a Canadá (Meyer, 2012: 23), idea ampliamente respaldada principalmente por aquellos países del grupo de la nueva izquierda, quienes a su vez han motivado que estas nuevas organizaciones adopten roles que tradicionalmente ha tenido la OEA.

Varios líderes de la región han coincidido en que la OEA es dominada por Estados Unidos, razón por la cual se ha encontrado oportuno considerar que la CELAC reemplace en algún momento a la OEA, en virtud de que incluye a todos los países de América Latina y el Caribe y excluye a Estados Unidos y Canadá. Otros en la región se han opuesto a que se reemplace a la OEA, pero han sugerido que los pequeños bloques regionales pueden estar en capacidad de complementar el trabajo de la Organización. Este argumento se basa en la idea de que estos pequeños grupos pueden ser mucho más efectivos que la OEA en ciertos casos, como en la mediación de disputas en las subregiones⁸⁴ o la verificación de elecciones

⁸³OEA-PNUD. Informe sobre la Democracia en América Latina. 12 de octubre de 2010 - Ciudad de México, México.

⁸⁴Ver: ABC.com: "*Mercosur y UNASUR pueden ser más efectivos que la OEA (Amorim)*". Septiembre 11 de 2010. Disponible en el sitio web: <http://www.abc.com.py/internacionales/mercosur-y-unasur-pueden-ser-mas-efectivos-que-la-oea-dijo-amorim-158927.html> Consultado el 18 de octubre de 2013 y Terra.com: "*Insulza: 'Organismos Subregionales pueden ser más efectivos que la OEA'*". Septiembre 20 de 2010. Disponible en el sitio web: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/962729/Insulza+Organismos+subregionales+pueden+ser+mas+efectivos+que+OEA.htm> Consultado el 18 de octubre de 2013

en las mismas. UNASUR⁸⁵ por ejemplo apoyó la resolución de los conflictos políticos internos en Bolivia en 2008 y en Ecuador en 2010⁸⁶ (Meyer, 2012: 24) y a la vez, acompañó como único observador electoral a Venezuela en sus elecciones de 2012.

Sin embargo, cabe señalar que no por ello la OEA ha dejado de tener actividades permanentes (Ver Anexos. Gráfica 12) con todos los miembros de la Organización en los últimos años, a pesar de las diferentes corrientes políticas que se perciben en el hemisferio (Ver Anexo IX).

⁸⁵El Tratado Constitutivo de la UNASUR fue suscrito en Brasilia, el 23 de mayo de 2008, constituye actualmente la norma básica, del todavía incipiente ordenamiento jurídico de UNASUR. De su articulado se desprende claramente la vocación integradora de la institución, al plantearse ambiciosos objetivos de coordinación de políticas públicas en lo cultural, social, económico y político entre los países, así como trabajar por lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías entre los diferentes Estados.

⁸⁶Ver: Latinnews.com: "*Latin American goes it alone as Bolivian conflict explodes*". September, 18th, 2008. Disponible en el sitio web: <http://www.latinnews.com/component/k2/item/5360-latin-america-goes-it-alone-as-bolivian-conflict-explodes.html> y Latin American Regional Report: Brazil & Southern Cone: "*Resolution of Ecuadorean crisis is a victory for UNASUR*". October 2010. Disponible en el sitio web: http://latinnews.linux.stagingreview.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=12802&period=2010&archive=22375&Itemid=6&cat_id=22375:resolution-of-ecuadorean-crisis-is-a-victory-for-unasur. Consultados el 18 de octubre de 2013.

II CAPÍTULO. La OEA a la luz de las teorías de las Relaciones Internacionales sobre Organizaciones Internacionales

1. ¿Qué dicen las teorías?

1.1 Acerca de las organizaciones internacionales

Las organizaciones y las instituciones internacionales⁸⁷ son en la actualidad campo de debate, encuentro y desarrollo de los principales paradigmas de las Relaciones Internacionales. Comprenden tanto organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como los regímenes internacionales. El de las organizaciones e instituciones internacionales, constituye, quizá, uno de los terrenos más fértiles para el encuentro y el debate entre los dos grandes paradigmas clásicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales: el realismo y el liberalismo; así como para la incorporación de nuevas perspectivas como el constructivismo para el análisis de las dinámicas de cooperación y conflicto, características del sistema internacional contemporáneo. A pesar de ser estas tres teorías las que suministran mayor información sobre las organizaciones internacionales y los parámetros para entender sus disfuncionalidades, otras tantas perspectivas igualmente aportan elementos para el análisis de las mismas, entre las que se cuentan las racionalistas con los neorrealistas y neoinstitucionalistas, al igual que los funcionalistas y los neofuncionalistas.

Este tema es importante en un mundo donde existe tanto la discordia como la cooperación. La cooperación requiere de individuos separados u organizaciones, que actúen en

⁸⁷ Es necesario tener en cuenta que el concepto de institución y de organización internacional, es bastante difuso y problemático dentro de la literatura de las Relaciones Internacionales. Algunas veces, las instituciones y las organizaciones internacionales son objeto de mucho debate y discusiones, sin que incluso se llegue dentro de esos debates al planteamiento de una definición concreta de las mismas.

conformidad con los otros a través de un proceso de coordinación de políticas, y es aquí donde las organizaciones juegan un papel central, aún a pesar de que dicha cooperación no necesariamente dependa del altruismo, del idealismo, de valores culturales compartidos, o de normas comunes a todos los Estados; y es en este punto donde empieza a darse una diferencia entre el pensamiento de los paradigmas clásicos de las Relaciones Internacionales.

La creación y el desarrollo de las organizaciones internacionales representan decisiones deliberadas por los Estados para cambiar el ambiente mutuamente constituido. Las organizaciones internacionales pueden afectar los intereses y valores de los Estados de maneras que no pueden ser completamente anticipadas. Vale la pena resaltar que estos procesos son motivados y compartidos por Estados. Si bien las organizaciones internacionales están constreñidas por los procedimientos institucionales, incluyendo las contribuciones financieras y los nombramientos de líderes, éstas están controladas por Estados, y últimamente, por la habilidad de algunos Estados de retirarse sin ningún costo en el caso que así lo consideren oportuno para su propio beneficio. Estas posibilidades y limitaciones hacen de las organizaciones internacionales una importante ventana en la relación entre los análisis racionalistas y constructivistas (Abbott & Snidal, 1998: 26).

Las organizaciones pueden entenderse como un conjunto de reglas que estipulan las maneras en las que cada Estado debe cooperar y competir con los otros, prescribiendo formas aceptables de comportamiento y de las clases de comportamiento no aceptado. Estas reglas son negociadas por Estados que entablan la mutua aceptación de normas mayores, las cuales son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Estas reglas son típicamente formalizadas en acuerdos internacionales, y son usualmente materializadas en organizaciones con su propio presupuesto y personal. Aunque las reglas son usualmente incorporadas en una organización internacional formal, no es la organización per se la que lleva a los Estados a obedecer las reglas. Las organizaciones no son una especie de gobierno mundial. Los Estados por sí mismos deben elegir obedecer las reglas que han creado. (Mearsheimer, 1994/95: 8-9).

En el campo de las Relaciones Internacionales, las organizaciones se ven primordialmente como el producto de la interdependencia creciente entre los Estados. Éstas se crean básicamente para tratar los problemas de coordinación y cooperación que la interdependencia entraña, a través del suministro de información, la reducción de los costos de transacción y la facilitación de la reciprocidad, entre otros. Keohane identifica dos formas principales de entender las organizaciones internacionales, denominadas el enfoque racionalista, representado tanto por la teoría neorrealista como por el neoliberalismo institucional, y el enfoque reflexivo (denominado como constructivismo por otros autores) (Keohane, 1988: 379-391). Mientras que el primero intenta entender y explicar aquellas circunstancias que pueden o no fomentar la cooperación institucional, el segundo trata el problema del significado intersubjetivo de la actividad institucional a través del análisis de aquellos procesos sociales que moldean las identidades y preferencias de los actores, las cuales el primer enfoque toma como fijas en el espacio y el tiempo (Tickner, 2000: xv).

Desde una perspectiva del neorrealismo institucional, se reconocen en las organizaciones internacionales dos características que las distinguen de otras instituciones internacionales: la centralización (una estructura organizacional completa y estable y un aparato administrativo para dar seguimiento a actividades colectivas) y la independencia (la autoridad para actuar con cierto grado de autonomía, y generalmente con neutralidad, en esferas definidas). La existencia de una secretaria centralizada implica algo de autonomía operacional, pero esta puede verse muchas veces limitada por asuntos administrativos y técnicos y también puede estar sujeta a la cercana supervisión de los gobiernos. (Abbott & Snidal, 1998: 9)

Según el neorrealismo, las organizaciones internacionales sirven a los Estados más fuertes del sistema internacional para mantener el statu quo. En otras palabras, las instituciones internacionales son un reflejo de las relaciones de poder que existen entre distintos Estados. Esta perspectiva está sustentada por varios supuestos: 1. El sistema internacional es anárquico, en el sentido de que no existe ninguna autoridad suprema por encima del Estado; 2. Los Estados nunca pueden tener certeza sobre las intenciones de los demás; 3. El interés principal de los Estados es la sobrevivencia; y 4. Los Estados son actores racionales

(Mearsheimer, 1994/95: 337). En un contexto internacional caracterizado por la anarquía, los Estados buscan maximizar su posición relativa de poder vis-á-vis con los demás Estados, con miras a preservar su sobrevivencia. De allí que la cooperación entre Estados se ve cohibida por consideraciones sobre el uso de las ganancias relativas y la trampa (Grieco, 1992: 116-140).

El neoinstitucionalismo, además de reconocer también en las organizaciones internacionales la particularidad de la centralización, identifica variables adicionales que permiten identificar aspectos vitales de la cooperación, pero cuyas variaciones igualmente pueden llegar a generar problemas en la organización (Koremenos, Lipson & Snidal, 2001: 763):

1. **Membresía:** Es una elección endógena para el establecimiento, cambio y/o operación de la institución. Esta variable contempla las reglas que indican quien es un miembro y (si aplica) las diferentes clases de miembros. Las reglas de la membresía determinan quienes se benefician de una institución y quienes pagan los costos. No depende exclusivamente del aspecto geográfico o de factores tecnológicos, la mayoría de las veces está determinado por las prioridades políticas y los acuerdos institucionales.
2. **Ámbito:** Se refiere a los asuntos que cubre la institución. Algunas veces el ámbito no está abierto a la elección por consideraciones técnicas o percepciones compartidas. Sin embargo, la dificultad en el ámbito se refleja en la poca claridad de la definición de los asuntos que abarca la institución.
3. **Centralización:** Se entiende como la concentración de actividades: diseminación de la información, reducción de las negociaciones y de los costos de transacción para aumento de las fortalezas. Sin embargo, la centralización es controversial, política y conceptual, porque toca directamente la soberanía nacional. La mayoría de las organizaciones internacionales cuentan con una relativa descentralización para la aplicación de los acuerdos, de manera que pueden especificarse posibles sanciones por la violación de las reglas, pero muchas veces se puede llegar a dejar la aplicación de estas penalidades a los propios miembros, aunque ellos mismos tengan que soportar los inevitables costos de las sanciones descentralizadas.

4. Control: Es la manera en la que es posible la toma de decisiones en colectivo y está determinado por una amplia gama de factores, incluyendo las reglas para elegir a los funcionarios claves de la institución así como la manera en la que ésta se financiará. Dos elementos se destacan dentro de esta variable, el primero es en los casos donde algunos Estados pueden tener un peso mayor que otros como en el caso del veto dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el segundo caso es en el que se requiere una mayoría simple, una súper mayoría o unanimidad, circunstancias en las cuales, algún Estado o un grupo de Estados, pueden acordar bloquear nuevas reglas, miembros o funcionarios.
5. Flexibilidad: Capacidad de adaptación de las normas y los procedimientos institucionales a nuevas circunstancias en la medida en que las instituciones corren siempre el riesgo de afrontar acontecimientos inesperados, enfrentar nuevas demandas o llegar a tener grupos de Estados que requieren un cambio importante en las reglas y los procedimientos de la institución. Es importante distinguir entre dos clases de flexibilidad institucional: adaptativa y transformativa. La primera corresponde a la posibilidad de los miembros de responder a la situación no anticipada preservando los acuerdos institucionales existentes. La segunda requiere transformación de acuerdos, nuevas negociaciones y ratificaciones para que la institución pueda sobrevivir a los cambios.

El institucionalismo neoliberal comparte con el neorrealismo la visión anárquica del sistema internacional, junto con la centralidad de los Estados, vistos éstos como racionales y egoístas, considera que las reglas sostenidas por las organizaciones internacionales ayudan a los Estados a hacer sacrificios de corto plazo a través de la cooperación (Mearsheimer, 1994/95: 345). En particular, por medio de las reglas, las organizaciones aumentan los niveles de información disponibles; reducen los costos de las transacciones individuales y aumentan el número y la calidad de las transacciones entre diversos actores estatales. Con esto, las organizaciones internacionales tienden a expandir los niveles de interdependencia que existen entre los Estados y la vinculación entre distintos temas, al tiempo que reducen la posibilidad de trampa (Keohane, 1993: 16-17).

Sin embargo, los neoinstitucionalistas liberales reconocen que no todos los esfuerzos para cooperar llegan siempre a buenos resultados. La cooperación puede ayudar a unos pocos, a costa de muchos y con ello puede tanto acentuar como también mitigar la injusticia (Karns & Mingst, 2010: 39). Los neoinstitucionalistas⁸⁸ entienden que los procesos institucionales pueden dar cierta estabilidad a los campos organizacionales, aunque estos siempre están evolucionando y no son estáticos, resolviendo mediante consenso negociado socialmente las diferencias de interpretación (Vargas, 2008: 50). En ese sentido, también consideran que las organizaciones cambian como resultado de la acción humana, los cambios en las expectativas y los procesos, lo que a su vez puede ejercer efectos profundos en el comportamiento del Estado (Keohane & Martin, 1995: 46). En un mundo constreñido por el poder del Estado, los intereses divergentes y la improbabilidad de un gobierno jerárquico efectivo, las organizaciones internacionales operan bajo el principio de la reciprocidad que alberga los componentes de cualquier paz duradera, de acuerdo con los postulados neoinstitucionalistas (Keohane & Martin, 1995: 50).

Es válido aclarar en este punto que algunos autores neorrealistas como Keohane, Nye y Krasner han matizado las hipótesis más radicales y han migrado hacia el institucionalismo neoliberal, admitiendo que diversos tipos de incentivos pueden llevar a los Estados a cooperar en un mundo caracterizado por una interdependencia compleja. Sin embargo, aunque rehabilitan el rol de las organizaciones internacionales, esto no significa que les reconozcan mayor autonomía. Más bien, desplazan el debate, de la cuestión de su efectividad a la de su razón de ser. Así, esta interdependencia compleja se refiere a que las diversas y complejas conexiones transnacionales e interdependencias entre Estados y las sociedades han ido en aumento, mientras que la fuerza militar y el equilibrio de poder ha ido decreciendo, pero manteniéndose en un nivel importante. Así con el fenómeno de la globalización, tanto el Estado como las organizaciones están interrelacionados e

⁸⁸ Para los neoinstitucionalistas, el funcionamiento exitoso de las instituciones depende en buena medida de la operación de reciprocidad tanto específica como difusa. Los Estados que usan estrategias de reciprocidad están comprometidos con el intercambio con otros, requiriendo información acerca del valor de sus intercambios. La reciprocidad institucional y la distribución de las preocupaciones son simplemente dos caras de la misma moneda, reflejando las dificultades de la cooperación en un sistema con una escasa centralidad y apuntando siempre a la necesidad de contar con fuentes de información que permitan conocer si los Estados están obteniendo ganancias de la cooperación. Un paso crucial para el programa de investigación de los institucionalista será el de entender las condiciones bajo las cuales las instituciones pueden proveer la información necesaria para servir como soluciones fiables para los problemas distributivos.

integrados en el sistema capitalista moderno⁸⁹, lo que produce desarrollo solamente en los lugares que al sistema le conviene. Keohane y Nye sostienen que “*al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales*”, entendiendo estos acuerdos como regímenes internacionales (Keohane & Martin, 1995: 50).

Los liberales ven a las organizaciones internacionales como lugares donde los Estados interactúan y cooperan para solventar sus problemas. El derecho internacional es visto como uno de los mejores instrumentos para enmarcar y mantener el orden en el sistema internacional, representando una autoridad más horizontal que jerárquica. Las organizaciones cumplen una serie de funciones claves no sólo para la cooperación sino también para la negociación, el desarrollo de coaliciones, la mitigación del peligro de la guerra, la promoción de normas compartidas, el mantenimiento del orden, la realización de actividades operacionales que ayudan de forma sustantiva a los problemas internacionales, pueden ser usadas por los Estados como instrumentos de política exterior y también para constreñir el comportamiento de otros Estados (Karns & Mingst, 2010: 37-38).

El liberalismo y el neoliberalismo se han venido dividiendo en teorías de nivel medio que otorgan aportes adicionales para la explicación del comportamiento de la cooperación internacional. Dentro de estos se encuentran los funcionalistas quienes creen que los acuerdos gubernamentales promueven la cobertura de las necesidades de los pueblos y los Estados. La cooperación económica y social es un prerrequisito para la cooperación política, de manera que es posible eliminar la guerra cuyas causas, desde su punto de vista, son la ignorancia, la pobreza, el hambre y las enfermedades. Sin embargo, por estos mismos postulados, es difícil para los funcionalistas explicar las tendencias en el desarrollo de las organizaciones internacionales cuya función no necesariamente está ligada a asuntos sociales o económicos (Karns & Mingst, 2010: 40-41). Los funcionalistas se han interesado en examinar cómo las organizaciones evolucionan, delineando dos procesos al respecto: en el primero, señalan que las organizaciones se adaptan por la adición de nuevas actividades a sus agendas sin que se dé ningún cambio de las bases y los valores de la organización. El

⁸⁹ Más reconocible desde 1970.

segundo tipo de cambio está basado en la premisa de que las organizaciones pueden, de hecho, aprender. Con el aprendizaje, los miembros y el personal de la organización cambian algunas de sus creencias y desarrollan nuevos procesos. En ese sentido, el aprendizaje implica la redefinición de los propósitos organizacionales, la reconceptualización de los problemas, la articulación de nuevos fines, a partir de un nuevo conocimiento consensuado (Karns & Mingst, 2010: 59).

Para los realistas, por otro lado, las organizaciones internacionales son poco relevantes, pues únicamente reflejan el interés nacional y el poder, y no logran constreñir a los Estados más poderosos. A pesar de que los Estados son celosos de su poder y se preocupan por las consecuencias redistributivas de sus interacciones, los realistas subestiman la utilidad de las organizaciones internacionales, aún para los Estados más poderosos. Para los realistas, las organizaciones internacionales son una herramienta que los Estados usan cuando así lo requieren, dado que las mismas pueden aumentar o disminuir el poder de los Estados y de esa manera, pueden ser susceptibles de manipulación por parte de aquellos que ostentan mayor poder y hacen parte de la organización. Para varios realistas, la cooperación internacional no es imposible, pero sí afirman que son pocos los incentivos que un Estado puede tener para entrar a hacer parte de acuerdos internacionales y que no puedan salir de ellos sin mayores dificultades (Karns & Mingst, 2010: 46).

Los realistas reconocen que los Estados a veces operan a través de organizaciones. Sin embargo, ellos creen que esas reglas que reflejan los cálculos del interés propio están basadas principalmente en la distribución internacional del poder. Los Estados más poderosos en el sistema crean y sostienen instituciones en las que ellos puedan mantener el poder mundial compartido, o inclusive, incrementarlo. Bajo esta perspectiva, las organizaciones son esencialmente arenas para la activación de las amistades de poder. Para los realistas, las causas de la guerra y la paz son una función principal del balance del poder, y las organizaciones son el gran espejo de la distribución del poder en el sistema. El balance de poder es la variable independiente que explica la guerra; las organizaciones son simplemente una variable que interviene en el proceso (Mearsheimer, 1994/95: 18).

Si bien el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal llegan a conclusiones diametralmente opuestas respecto de la importancia de las instituciones internacionales para el fomento de la cooperación entre Estados, comparten varios supuestos sobre la naturaleza del sistema internacional y de los actores estatales. Asimismo, ninguna de las perspectivas teóricas problematiza ni los intereses ni las identidades de los Estados, los cuales se consideran exógenos a los procesos de interacción estatal (Went, 1995: 71-81). El constructivismo, al contrario, parte del supuesto de que las identidades e intereses estatales, definidos en términos de la construcción social de la subjetividad (Went, 1995: 71-81), son lo que realmente importa para entender mejor la importancia de las instituciones internacionales. Como resultado, las reglas formales que caracterizan a las diversas instituciones internacionales solamente adquieren un significado cuando los Estados participan en procesos de conocimiento colectivo. De allí que la perspectiva constructivista sostiene que *“no podemos entender lo que quieren los Estados sin entender la estructura social internacional de la cual forman parte”* (Finnemore, 1996: 2).

La aproximación a las instituciones internacionales ofrecida por el constructivismo también implica que las comprensiones intersubjetivas que comparten los miembros de una institución específica, se materializan a través de normas, valores, reglas, influyen en sus respectivas identidades e intereses, su definición de distintas situaciones y su interpretación de las acciones de los demás (Tickner, 2000: xvii-xviii). Para los constructivistas, las organizaciones internacionales tienen poder real, dado que construyen el mundo social en el cual la cooperación y la elección tienen un lugar. Las organizaciones desde esta perspectiva ayudan a definir intereses que los Estados y otros actores vienen a promover haciéndolos compatibles con el liberalismo y el orden global liberal.

Las corrientes del institucionalismo liberal y constructivismo retan a la interpretación realista. Los institucionalistas argumentan a favor más que contravenir el neorrealismo, el neorrealismo o realismo estructural, el institucionalismo y el liberalismo como escuelas de pensamiento comparten en común lo utilitario de la acción social (Vargas, 2008: 56). Los institucionalistas difieren de los realistas en los prospectos de la creación y mantenimiento del régimen. Para los liberales, los regímenes son creados por los Estados que con

frecuencia comparten fuertemente temas mutuos en áreas temáticas específicas. Estos regímenes pueden modificar las preferencias del Estado mediante la creación de foros para la negociación internacional como mecanismos para la resolución de conflictos. Sin embargo, ni la teoría neorrealista ni tampoco la institucionalista tratan adecuadamente las variaciones de tiempo y espacio.

De esta forma y siguiendo los parámetros constructivistas, vale la pena señalar que las instituciones no solo reflejan meramente las preferencias y el poder de las unidades o actores que las constituyen, sino que adicionalmente le dan forma a dichas preferencias y a ese poder. Las instituciones actuarían tanto como elementos constitutivos de las características del comportamiento de los actores y su voluntad, así como del diseño e implementación de las mismas instituciones. Las organizaciones internacionales no son un mero reflejo pasivo de los intereses de los Estados, sino construcciones orientadas por valores y normas comunes, que a su turno, influyen y transforman las percepciones y la conducta de los Estados. En tanto socializadoras de normas y lugares de aprendizaje, las organizaciones internacionales, entendidas como burocracias relativamente autónomas, son actores principales del cambio internacional. La importancia de las organizaciones internacionales tiene que ver menos con su autonomía frente a los Estados (enfoque liberal clásico) que con las interacciones que aquellas instauran entre ellos. Aun así, constructivismo y liberalismo coinciden en que las organizaciones internacionales son agentes de influencia y no simples agencias de interés.

Vale la pena señalar que para los constructivistas, las organizaciones internacionales, con el paso del tiempo, tienden a desarrollar culturas propias, independientes y diferentes de las culturas de sus miembros individuales. La cultura organizacional sugiere que las burocracias de las organizaciones internacionales desarrollan culturas que pueden llegar a influenciar las preferencias de los Estados. Esta cultura organizacional parte de las reglas, los rituales y las creencias que están intrínsecas en la organización y en sus subunidades, lo cual representa importantes consecuencias para los individuos que hacen parte de dicha organización y que influyen en el orden internacional (Karns & Mingst, 2010: 58). Las

culturas organizacionales explican algunos de los comportamientos organizacionales, aunque estas culturas pueden llegar a presentar cambios también.

Tabla 4. Teorías de las Relaciones Internacionales y Organizaciones Internacionales

Teorías	Objetivo	Características de las Organizaciones Internacionales	Visión del Sistema Internacional
Realismo	Las Organizaciones Internacionales son una herramienta que los Estados usan cuando lo requieren	Reflejan el interés nacional y el poder - No constriñen a los Estados más poderosos Son el escenario en el que se proyecta la competencia interestatal. Sus características, su actividad, su influencia están sujetas al juego de relaciones de fuerza entre los Estados.	Estadocéntrico
Liberalismo	Las Organizaciones Internacionales son lugares donde los Estados interactúan y cooperan Las imperfecciones de la sociedad internacional pueden ser corregidas por mecanismos de regulación institucionalizados. La regulación internacional es a la vez una necesidad social y un imperativo político.	Derecho internacional - Organizaciones Internacionales constriñen comportamiento de los Estados Organizaciones Internacionales cumplen funciones Consideran las Organizaciones Internacionales como actores dotados de una autonomía relativa frente a los Estados, susceptibles de transformar sus relaciones y sus expectativas recíprocas.	Más horizontal que jerárquico
Neorealismo Institucional	Fomento y limitaciones de la cooperación internacional	Centralización Independencia Reflejo de relaciones de poder Tienen un rol menor en la escena internacional, y aunque tienen cierta visibilidad, no se trata de actores que se expresan en nombre de una comunidad, sino como instrumentos al servicio de políticas egoístas	Anárquico - Centralidad de los Estados
Neoinstitucionalismo Liberal	Fomento y limitaciones de la cooperación internacional	Centralización Membresía Ámbito Control Flexibilidad para facilitar las negociaciones alrededor de los intereses convergentes, los Estados crean Organizaciones Internacionales: a) Para evitar el agravamiento de una situación que implicaría costos mayores que los de la cooperación; b) Para promover objetivos frente a los cuales esperan beneficios compartidos.	Anárquico - Centralidad de los Estados El sistema internacional es un mundo de intereses, divergentes pero también convergentes
Constructivismo	Problema de la actividad institucional y los procesos sociales	Reglas Formales - Conocimiento Colectivo Tienen poder real Elementos Constitutivos de: a) Comportamiento de los actores; b) Diseño e implementación de las organizaciones Internacionales.	No se puede entender a los Estados sin entender la estructura social internacional de la que forman parte
Funcionalismo	Acuerdos gubernamentales promueven cobertura de necesidades Se enfoca en los intereses comunes compartidos por los Estados. La organización del poder no se produce sobre una base territorial, sino que varía según el tipo de actividad que debe desarrollar. Impulsada por la interdependencia creciente del mundo moderno, la cooperación funcional se impondrá a los Estados, por encima de las divisiones ideológicas, políticas y territoriales.	Cooperación económica y social para lograr cooperación política Las Organizaciones Internacionales son máquinas que fabrican la interdependencia de los Estados: a) Acentúan el entrelazamiento de sus intereses; b) Favorecen la aproximación entre las élites, la conexión entre administraciones nacionales y la definición de los términos de cooperación en asuntos comunes.	Explica los fenómenos del sistema internacional como funciones que no necesariamente están directamente relacionados con los actores.

Fuente: Elaboración propia del autor

1.2 Sobre las crisis en las Organizaciones Internacionales

A pesar de las bondades que las diferentes teorías puedan abrogarle a las organizaciones internacionales, en ellas también se reconocen fallas por las fuerzas que pueden generar para desestabilizar la política internacional por la manera en la que actúan como mediadores de disputas y también por su manera de crear nuevos problemas.

Algunas de las teorías existentes acerca de la disfuncionalidad de las organizaciones internacionales pueden ser categorizadas en dos dimensiones: 1. Si localizan la disfunción de la organización dentro o fuera de la misma; 2. Si ubican las causas de la disfuncionalidad en fuerzas materiales o culturales (Ver Anexo X). Las explicaciones de la disfuncionalidad que enfatizan en la búsqueda de los intereses materiales en una organización, típicamente examinan cómo la competencia entre subunidades sobre recursos materiales lleva a la organización a tomar decisiones y a adoptar comportamientos que son ineficientes o indeseables como juzgar algún ideal político que podría permitir a la organización internacional alcanzar los objetivos acordados de una mejor forma. La teoría de las políticas burocráticas, por su parte, observa que las decisiones no se dan después de procesos de decisión racional, sino que son producto de un proceso competitivo de negociación sobre territorio, presupuesto y personal que puedan beneficiar a algunas de las partes de la organización a costa de los objetivos colectivos (Barnett & Finnemore, 1999: 715).

Otras teorías del comportamiento disfuncional de las organizaciones internacionales de acuerdo con las fuerzas materiales, se ubican fuera de la organización. Las teorías realista y neoliberal plantean que las preferencias y restricciones estatales son las variables que permiten entender el comportamiento disfuncional de las organizaciones internacionales. Bajo esta perspectiva, no son las organizaciones internacionales las responsables de los malos resultados, son los Estados. Las organizaciones internacionales no tienen el lujo de elegir la política más óptima, la mayoría de las veces, están obligadas a elegir malas políticas porque elegir políticas más deseables puede ir en detrimento de lo que algunos de

los Estados desean ver reflejado en algún mandato particular de la organización internacional. Estas teorías contemplan explícitamente las preferencias de los Estados.

Las teorías culturales también contemplan variables internas y externas, considerando en el primer caso las posibilidades de la disfuncionalidad como producto de la cultura de la organización y en el segundo caso, el ambiente (Barnnett & Finnemore, 1999: 717).

En el caso del modelo "world polity", se da un vistazo a la cultura externa para entender el comportamiento disfuncional de las organizaciones internacionales. Se considera este análisis desde dos perspectivas, la primera indica que el comportamiento de las organizaciones internacionales refleja la búsqueda de una legitimidad simbólica más que de la eficiencia, considerando así que el comportamiento de una organización internacional solo puede conectarse remotamente con la implementación de la eficiencia de sus objetivos y en cambio, más cerca del criterio de la legitimidad otorgado por el entorno cultural; en segunda instancia, la política mundial está llena de contradicciones, por lo tanto, una política mundial liberal tiene diferentes principios, como por ejemplo el mercado económico por un lado y la igualdad humana por otro, lo cual puede llevar a conflictos en cualquier momento. Dado que las organizaciones internacionales están envueltas en dicho entorno cultural, ellas a su vez reproducen entonces esas contradicciones que pueden llegar a explicar su propia disfuncionalidad (Barnnett & Finnemore, 1999: 716).

Adicionalmente, las organizaciones frecuentemente desarrollan culturas internas distintivas que pueden promover su comportamiento disfuncional, el cual puede llegar a considerarse como patológico. La lógica básica de este argumento apunta directamente a la naturaleza de las burocracias. Las burocracias son establecidas como un medio racional para conseguir metas colectivas y difundir valores particulares. Para ello, las burocracias crean conocimiento social y desarrollan experiencia, de manera que pueden actuar según las dinámicas del mundo. Pero la manera en la que las burocracias son constituidas para lograr estos fines pueden, irónicamente, crear una disposición cultural hacia un comportamiento autodestructivo indeseable. Dos rasgos de las burocracias modernas son particularmente importantes en este análisis. El primero es el simple hecho de que las burocracias están

organizadas alrededor de reglas, rutinas y procesos de operación estándar diseñados para desencadenar una respuesta predecible y coherente a los estímulos del entorno. Estas reglas pueden ser formales o informales, y las mismas pueden llegar a oscurecer las misiones generales y los amplios objetivos sociales al crear comportamientos ritualizados en los burócratas y así construir en ambiente normativo parroquial en la organización (Barnett & Finnemore, 1999: 717). En segunda instancia, las burocracias especializadas y compartimentadas pueden llegar a crear divisiones de trabajo con consecuencias negativas. Así como las reglas pueden eclipsar los objetivos, la concentración de experiencia y especialización puede limitar la visión de los burócratas y crear subculturas dentro de la misma burocracia que se constituyen como diferentes del entorno general de ésta.

Desde la perspectiva de la sociología y la antropología, bajo los parámetros constructivistas, se exploran cinco mecanismos por los que la cultura burocrática puede reproducir patologías en las organizaciones internacionales. Las primeras tres son mecanismos que definen herramientas de la burocracia per se, sin embargo, su tendencia a fallar puede incrementarse por vagas misiones, débil retroalimentación del entorno o un fuerte profesionalismo que puede llevar a exacerbar estos mecanismos y crear otros dos (Barnett & Finnemore, 1999: 719 – 724), que corresponden al cuarto y quinto a continuación⁹⁰:

1. La irracionalidad de la racionalización: Weber reconoce que la racionalización de procesos que sobresale en las burocracias puede llegar a extremos en los que se tornan irracionales si las reglas y procedimientos que habilitan a las burocracias para hacer sus trabajos llegan a ser fines en sí mismos.
2. Universalismo burocrático: Cuando circunstancias particulares no son apropiadas para aplicar en ellas el conocimiento generalizado que han generado los burócratas como parte de su trabajo. La universalización de estas reglas y categorías generales en situaciones particulares puede acarrear resultados desastrosos.
3. Normalización de la irregularidad: Las excepciones a las reglas cada cierto tiempo derivan en un hábito y parte normal de los procedimientos. Las burocracias establecen reglas para dar respuesta a estímulos predecibles del entorno con el fin

⁹⁰ Cabe señalar que la conexión entre estos mecanismos y el comportamiento patológico es probalístico, no determinístico.

de salvaguardarse de decisiones inconvenientes o fallidas. Sin embargo, las burocracias pueden hacer pequeñas y calculadas desviaciones de las reglas establecidas para dar respuestas al nuevo entorno o a desarrollos institucionales, calculando que estas desviaciones no generarán un riesgo excesivo de quebrantamiento de la política, pero muchas veces, estas excepciones pueden llegar a ser la regla, pues su práctica se vuelve recurrente y normal, llegando a institucionalizarse.

4. Aislamiento organizacional: Las organizaciones varían significativamente en la medida en que reciban y procesen la retroalimentación de su entorno acerca de su desempeño. Este aislamiento respecto a la retroalimentación generalmente promueve el desarrollo de culturas internas y de cosmovisiones que no promocionan las metas y expectativas de las organizaciones hacia fuera. Estas cosmovisiones diferenciadas pueden crear las condiciones para un comportamiento patológico cuando los planes de categorización y clasificación parroquial llegan a definir la realidad, es decir, cuando la organización se entiende por como los burócratas entienden el mundo, siendo que están ignorando información que es esencial para alcanzar realmente los objetivos de la organización. Adicionalmente aquí vale la pena señalar que dado que el desempeño exitoso de las organizaciones es difícil de medir, la ausencia de un entorno competitivo que permita reconocer lo que por una mayoría es considerado como prácticas ineficientes respecto a las tendencias existentes del deber ser de una organización, es exacerbado por el aislamiento en la retroalimentación generando un vínculo con las patologías.
5. Competencia cultural: La división del trabajo que caracteriza a las burocracias y las diferentes tendencias de los individuos que son considerados como expertos en sus campos de trabajo, puede llevar a generar dificultades en cuanto a recursos presupuestarios y materiales por la consolidación de culturas internas diferenciadas que llevan a tener percepciones encontradas del entorno y de la misión general de la organización.

Teniendo en cuenta estos postulados, los constructivistas ven con respeto el papel de las burocracias de las organizaciones internacionales, dado que éstas pueden presentarse como

impersonales y neutrales sin ser ello verdaderamente cierto. Adicionalmente, los constructivistas se preocupan por el potencial de las organizaciones internacionales para socializar entre los individuos burócratas y los Estados cuando las normas de la organización llegan a estar completamente arraigadas e internalizadas, al punto que las identidades de los actores pueden transformarse y sus intereses pueden llegar a cambiar. Las organizaciones internacionales pueden llegar a ser disfuncionales y producir conflictos, a pesar de la cooperación, y llegar a actuar en vías contrarias a los intereses de sus constituyentes. Esto puede llegar a darse cuando las organizaciones internacionales particularizan sus objetivos, compiten por mantener su territorio, sus presupuestos y su personal. Este comportamiento disfuncional puede crear una cultura burocrática que tolera las prácticas ineficientes, la escasa rendición de cuentas y las misiones fallidas (Barnett & Finnemore, 1999: 708).

Desde las perspectivas funcionalista y neofuncionalista, se han reconocido en las organizaciones internacionales fallas no sistemáticas y fallas sistemáticas (Gallarotti, 2001: 192). Las primeras hacen referencia a las fallas relacionadas con el mal funcionamiento y los errores en la administración de los problemas internacionales⁹¹. Las segundas, se consideran inherentes a las organizaciones internacionales y están determinadas por sus sesgos en las funciones y objetivos por cuatro motivos principalmente:

1. Gestión de relaciones complejas: Aunque la gestión de relaciones complejas es uno de los objetivos de las organizaciones internacionales, este puede traer como resultado elementos desestabilizadores. Su principal elemento de falla tiene un carácter técnico, dado que los rendimientos de la cooperación son inferiores debido a la misma dificultad de manejo de estos sistemas complejos porque los procesos de respuesta son complicados e impredecibles, trayendo como resultado momentos de crisis y la exacerbación de conflictos.
2. Sustitución adversa: Las soluciones de las organizaciones internacionales desalientan la búsqueda de mejores soluciones a largo plazo para los problemas internacionales, por parte, de las naciones. Se conoce sustitución adversa porque las naciones sustituyen esquemas menos costosos por otros más costosos y sustantivos.

⁹¹Algunas medidas para enfrentar las fallas sistémicas serían: moderación en el nivel de cooperación; buscar eliminar bienes privados y motivar la creación de bienes públicos; enfocarse en el desarrollo de relaciones simples; fortalecimiento de la condicionalidad.

3. Intensificación de disputas: Las organizaciones internacionales pueden intensificar las disputas internacionales cuando son usadas como armas para confrontar problemas de gobierno o cuando toman posición frente a una disputa internacional, confiriendo mayor legitimidad a ciertas facciones en competencia, produciendo como resultado un movimiento en la balanza moral.
4. Riesgo moral: Se da cuando una nación se libera de su obligación de incurrir en los costos totales de sus acciones sociales, económicas o políticas porque algún esquema de protección le permite imponer costos a otras naciones a través de la distribución del riesgo.

Adicionalmente, la perspectiva funcionalista contempla la importancia del liderazgo ejecutivo de las organizaciones internacionales, indicando que éste es el lugar más estratégico desde el cual los asuntos de interés de la organización pueden moverse. Un liderazgo hábil permitirá apoderarse de las oportunidades que amplíen el de la organización internacional y le permitan mejorar su autoridad, de manera que pueda influir sobre el entorno, las políticas y los actores. Además de ser importante la eficiencia administrativa para alcanzar una buena estructura organizacional interna y la promoción de buenas relaciones entre los funcionarios de la organización, el liderazgo ejecutivo debe mostrar sus habilidades para ser un buen juez del estado del sistema internacional y de sus complicaciones en cualquier momento; evaluando con exactitud los insumos que hay sobre la situación de conflicto; seleccionando y proponiendo estratégicamente temas que permitan reforzar la autoridad de la organización mientras al mismo tiempo puede obtener el soporte de la mayoría de sus miembros; y en orden de adquirir y mantener este apoyo, será capaz de persuadir a los miembros particulares que, por sus percepciones de interés nacional o grupales, no apoyan estos temas propuestos (Cox, 1965: 101).

La determinación de un programa y la conducción de las relaciones políticas con los miembros de la organización son asuntos claves en las tareas del liderazgo. En aras de cumplir con esto efectivamente, el líder necesita definir una ideología con la cual la mayor parte de los miembros se identifiquen; construir una élite organizacional comprometida con esta ideología y unificada por la misma; negociar una coalición de apoyo para sus políticas

que puedan ser intereses competitivos entre los miembros de la organización. Sin embargo, cabe señalar que las presiones sobre la organización para reformar su programa de trabajo refleja de una u otra forma el estado general del sistema internacional. Los miembros individuales o los grupos que estos llegan a formar, hacen demandas particulares a la organización; los programas son producto de estas demandas, y estos programas a su vez sirven a los especialistas en la organización. Estos programas crean rigideces organizacionales que inhiben nuevas iniciativas. Es por esto que se resalta la importancia del liderazgo, que permite conservar la planeación del programa y ejecutarlo efectivamente, evitando las influencias de sub-intereses. Un liderazgo creativo internacional será el adecuado para seleccionar programas que brinden oportunidades para cambiar el entorno (Cox, 1965: 101-102).

Desde la lógica de las teorías racionalistas y funcionalistas se considera que las organizaciones internacionales presentan dos clases de efectos: convergentes y divergentes. Los primeros responden a las razones por las cuales los Estados deciden hacer parte de las organizaciones, principalmente al no encontrar que las instituciones y herramientas del orden nacional le permitan dar solución a problemas que deba enfrentar, de manera que se encuentran en las organizaciones internacionales beneficios que no están disponibles a través de la acción unilateral de estructuras estatales existentes. Una vez que la política es delegada a una organización internacional, el comportamiento estatal podrá converger: sus miembros tenderán a adoptar políticas similares en asuntos monetarios, comerciales o de defensa, entre otros. (Martin & Simmons, 1998: 752). Sin embargo, al revisar los efectos divergentes⁹², se encuentra que las organizaciones internacionales generan como efecto primario la exageración de los patrones de comportamiento preexistentes y por lo tanto, tienden a divergir de las prácticas estatales. Este efecto puede llegar a mostrarse con el incremento de la variación del comportamiento del Estado después de la creación de una institución, llegando esta última a ser irrelevante para aquellos Estados que ya no encuentran oportuno seguir sus recomendaciones (Martin & Simmons, 1998: 755-756).

⁹² El problema de la divergencia e incoherencia de los valores y las políticas afecta menos a las organizaciones internacionales especializadas que se ocupan de temas muy técnicos, pero se convierte en un verdadero desafío cuando se trata de organizaciones internacionales con una misión simbólica y, por lo tanto, estratégica.

Desde la perspectiva racionalista, se considera que las organizaciones internacionales han tenido fallas para reaccionar adecuadamente al proceso de la globalización, que a su vez ha exacerbado problemas ya existentes en las organizaciones internacionales (Coicaud & Heiskanen, 2001: 211-212):

1. Ciclo de vida de las organizaciones: En cierto punto, las organizaciones internacionales tienden a ser más retrogradadas que progresistas, respondiendo con reflexiones arraigadas a retos reales del mundo exterior. La gran ventaja de una organización para planear y usar rutinas pre programadas para enfrentar diferentes situaciones puede convertirse en su contra. Esto significa que en un proceso de rápidos cambios globales, las reacciones de las organizaciones internacionales no son siempre adecuadas.
2. Burocracia: Las organizaciones internacionales desarrollan burocracias tradicionales después de su fundación. Hasta cierto punto, llegan a ser más burocráticas que organizaciones nacionales. En la medida en que tienen que reclutar servidores civiles de varios países, también deben plantear rutinas y procedimientos claros para la realización del trabajo. Con el fin de evitar recelos por presunta discriminación o nepotismo, las descripciones del trabajo tienen que ser muy específicas. Sin embargo, muchas veces las restricciones financieras en las organizaciones internacionales pueden llevar a que las burocracias tradicionales enfrenen dificultades para llevar a cabo sus tareas de forma realmente eficiente.
3. Afectación: Las organizaciones internacionales están llenas de resoluciones, programas y reuniones que rara vez se preocupan por tomar acciones reales para implementar en el terreno. Esta situación lleva a discusiones que tienden más a la afectación que hacia la acción en el mundo real.
4. Escasez de coordinación: Con el fin de reaccionar a los nuevos retos, se forman nuevas agencias y unidades que en algunos casos contrarrestan el ciclo de vida de las organizaciones internacionales y no contribuyen a la renovación y la movilidad. Muchos de los mandatos de estas nuevas agencias llegan a traslapar los mandatos de las organizaciones ya existentes, así como a requerir una división más rigurosa del trabajo y del presupuesto.

Siguiendo la línea racionalista, se considera que aquellas organizaciones internacionales con mandatos no especializados difícilmente son capaces de establecer una base fuerte, institucionalmente profunda y ampliamente arraigada de miembros y colaboradores dedicados, en primer lugar y por encima de todo, a las dimensiones singulares de su tarea, de manera que lo que han hecho es encontrar principalmente clientes para sí mismas. Por definición, a la clientela no le interesa la integración y la inclusividad, ni los posibles beneficios de inversiones a largo plazo que suponen el compromiso en favor del bien público, más bien, su principal objetivo suele ser la satisfacción de sus intereses exclusivos e inmediatos. Como tal, el clientelismo surge en parte por la incapacidad de las organizaciones internacionales para transmitir y obtener confianza en su capacidad para promocionar lo que su mandato exige. Ante la incertidumbre del futuro, optar por el clientelismo y centrarse en la obtención de ganancias a corto plazo se convierte en la mejor apuesta. Las organizaciones adoptan la tendencia de buscar nuevos apoyos con el objeto de poder cumplir su mandato, sin embargo estos nuevos clientes aumentan sus exigencias y los anteriores aumentan sus apuestas. Lo que parecía entonces la salvación de la organización, exacerba la particularización y la segmentación de los intereses y la dificultad de poner fin al círculo vicioso. Bajo esta perspectiva se puede decir que una organización que responde a los intereses y enfoques de los países desarrollados será bien vista por estos últimos, pero correrá el riesgo de que los países en desarrollo la evalúen negativamente y la perciban inclusive como a un enemigo, y viceversa (Coicaud, 2001: 25).

Tabla 5. Patologías y fallas de las Organizaciones Internacionales

Patologías / Fallas	Manifestaciones	Causa		Teorías					
		Externa	Interna	Realistas	Liberales	Neorealistas	Neoinstitucionalistas	Constructivistas	Funcionalistas
Burocracia	Procesos de decisión irracionales - Procesos competitivos de decisión Comportamientos ritualizados Especialización - Subculturas Irracionalidad de la racionalización Universalismo burocrático Normalización de la irregularidad Aislamiento organizacional Competencia cultural Particularización de objetivos de las Organizaciones Internacionales Escasez de coordinación		X				X	X	
Preferencias de los Estados	No son las Organizaciones Internacionales las responsables de los malos resultados, sino los estados por sus preferencias y restricciones.	X		X			X		
Legitimidad Simbólica	No hay búsqueda de eficiencia, sino de reconocimiento.		X		X		X		
Entornos Ambiguos	Política mundial llena de contradicciones	X			X				
Sistemáticas	Gestión de relaciones complejas Sustitución adversa Intensificación de disputas Riesgo moral		X						X
No Sistemáticas	Malfuncionamiento y errores en la administración de los problemas internacionales.		X						X
Afectación	Más retórica que acciones reales.		X				X		
Divergencia	Acciones contrarias a las prácticas estatales. Los Estados ya no encuentran oportuno seguir las recomendaciones de la Organización Internacional.	X				X	X		X
Cientelismo	Incapacidad de las Organizaciones Internacionales para transmitir y obtener confianza. Ante la incertidumbre del futuro, optan por el clientelismo y por centrarse en la obtención de ganancias a corto plazo.		X			X	X		
Falta de Liderazgo	Ineficiencia administrativa / Habilidades individuales		X						X

Fuente: Elaboración propia del autor

2. Análisis desde las teorías de la coyuntura actual de la OEA

Al revisar las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales y sus postulados sobre las organizaciones internacionales, se encuentra que no existe una teoría general y comprehensiva que abarque un estudio amplio y profundo sobre lo que son las organizaciones internacionales y, especialmente, cuáles son las características que permitan identificar una crisis en éstas. Las explicaciones derivadas de los distintos enfoques teóricos son parciales, pues éstos se centran en aspectos particulares de las organizaciones internacionales: su autonomía, su naturaleza, sus roles o sus funciones. Cada uno de los enfoques teóricos adolece de puntos ciegos y debilidades⁹³.

Independientemente de la teoría desde la que se quiera revisar a las organizaciones internacionales, sin duda, en todas ellas se reconoce que tienen el potencial tanto para generar efectos negativos como positivos, un hallazgo que apoya la visión según la cual el conflicto y la cooperación coexisten de forma cercana e incluso se traslapan en las Relaciones Internacionales (Gallaroti, 1991, p. 219).

Sin embargo, a partir de lo revisado en la historia y evolución de la OEA, su situación actual y los postulados de las teorías de Relaciones Internacionales, se puede establecer una conexión entre ellos, sacando ventaja de la observación particular del liderazgo, el presupuesto y la situación hemisférica. El neorrealismo recalcaría las marcadas asimetrías de poder que han existido históricamente entre los países miembros, junto con el papel hegemónico ejercido por los Estados Unidos en función de sus intereses estratégicos en el hemisferio⁹⁴. Si bien la promoción y la preservación de la democracia han constituido uno de los pilares centrales del sistema interamericano, junto con la doctrina de no intervención, en muchas ocasiones la lógica del contacto bipolar impedía el respeto permanente de estos principios de parte de Estados Unidos cuando el interés de este país, fundamentado en el anticomunismo, entraba en contradicción con los mismos (Tickner, 2000: xvi).

⁹³ De esto se deriva una advertencia metodológica: elegir un determinado punto de vista implica discutir sus concepciones implícitas y sus limitaciones.

⁹⁴ De hecho, algunos analistas internacionales afirman que la OEA se volvió importante a raíz de la Guerra Fría, lo cual explicaría en buena medida la perspectiva de los realistas.

Desde el institucionalismo neoliberal, la OEA podría ser vista en un contexto de post Guerra Fría como un instrumento a través del cual ampliar el alcance de la cooperación hemisférica con la generación de mayor interdependencia y un grado más amplio de vinculación entre diversos temas (Tickner, 2000: xvii)⁹⁵. En el caso de la OEA, la centralidad que ha adquirido el tema de la democracia solamente se puede entender a cabalidad, desde la óptica constructivista, como producto de los cambios que se han deducido en las preferencias e identidades de los Estados miembros a partir de su mutua interacción, al igual que la construcción de una conciencia hemisférica democrática (Tickner, 2000: xviii).

En la OEA no es posible obviar que a pesar de ser una de las organizaciones regionales más antiguas, con un entramado jurídico y normativo que ha adquirido desarrollos importantes desde el momento de su constitución hasta nuestros días, se enfrenta a retos para hacer posible el funcionamiento de la cooperación interamericana que motivó su origen.

Cómo se ha mencionado con anterioridad, la situación de la OEA en los últimos años no es posible de entender sin tener presente, que además de que la acción coercitiva de la Organización se limita a ser exclusivamente de recomendación⁹⁶, la cultura institucional de la propia OEA, por su parte, también ha venido a jugar un rol determinante por la ausencia de liderazgo, por la aplicación de procesos de decisión lentos y complicados, por la escasez de recursos económicos, así como por la escasa prevención de las crisis en la región; características catalogadas como patologías/fallas por parte de varias teorías de las Relaciones Internacionales (Ramis, 2010: 22) (Ver Anexos. Gráfica 13).

⁹⁵ Sin duda, el hecho de que los países de América Latina hayan reconocido, a través de la Resolución 1080 del Compromiso de Santiago en 1991, la importancia de actores externos para la defensa y restauración de la democracia en casos en que ésta se interrumpe, constituye un cambio fundamental que refleja en alguna medida los argumentos anteriores

⁹⁶ Lo que implica que los Estados puedan negarse a ejecutar la acción recomendada, en función de sus intereses nacionales, como lo indicaría la divergencia para los funcionalistas, los neorrealistas y los neoliberales

2.1 Liderazgo

Si bien los funcionalistas (Cox, 1965: 101) consideran la falta de liderazgo como una patología identificada en las organizaciones internacionales, esta idea puede revisarse en el marco de la OEA desde diferentes perspectivas.

Por una lado, esta falta de liderazgo puede identificarse con las limitaciones de la no obligatoriedad de las decisiones que se toman en la Organización, tanto en el marco de la Asamblea General, como de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y en el propio Consejo Permanente, pues estas tienen carácter de recomendaciones, sugerencias, o exhortaciones a los Estados miembros para cumplir con lo acordado en las resoluciones. No son por lo tanto vinculantes ni de obligatorio cumplimiento. Así han sido, por ejemplo, las resoluciones de las reuniones ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores que han tratado las crisis de ruptura institucional democrática y la aplicación de la Resolución 1080.

En su mayoría, las resoluciones adoptadas en la OEA solo pueden solicitar o recomendar a los Estados miembros que apliquen sanciones e informen sobre las medidas adoptadas en el cumplimiento de lo decidido colectivamente. La Carta no permite el uso de la fuerza ni de medidas coercitivas. La Organización no es un ente supranacional independiente que puede actuar por sí solo para hacer cumplir a los Estados miembros las decisiones de los cuerpos gobernantes. Allí cabe mencionar cómo el fortalecimiento de los procesos democráticos fue recogido como objetivo de la integración en América Central (Tratado Marco de Seguridad Democrática, 1995) y en MERCOSUR (Protocolo de Ushuaia, 1998). Este estableció un mecanismo frente a una “ruptura del orden democrático”, que contempla consultas con el país en problemas y autoriza a sus miembros a adoptar desde la suspensión a participar en el grupo hasta la suspensión de los derechos y obligaciones del país miembro infractor. La Carta Democrática Interamericana de 2001 culminó el proceso interamericano de los 90, pero no ha podido ser profundizada por las diferencias que surgieron entre los países miembros en relación al concepto de democracia y a la aplicación del mecanismo, especialmente después del golpe de Estado en Venezuela en 2002 (Portales, 2014: 64).

El argumento realista (Karns & Mingst, 2010: 46) explica este comportamiento por parte de los Estados miembros de la OEA, pues en última instancia, el cumplimiento de las obligaciones depende más del interés, de la voluntad y de la capacidad persuasiva y coercitiva de los miembros para hacer cumplir las disposiciones de la Carta de la OEA, de la Carta Democrática Interamericana así como de los cuerpos gobernantes. En efecto, la vigencia de este condicionamiento o contingencia señala otro de los límites de la OEA: la incapacidad, en ciertos casos, de hacer respetar los principios de la Organización (Perina: 2001, 23-26)⁹⁷. En ese sentido, en lo que se refiere a los asuntos de seguridad hemisférica es posible apreciar cómo el TIAR sigue formalmente vigente aunque con una cobertura cada vez más parcial, por la no incorporación de buena parte del Caribe anglófono, la denuncia de México y el anunciado retiro de los países del ALBA, que hasta ahora sólo ha formalizado Nicaragua (Portales, 2014: 59).

Para comprender el rol de la OEA es necesario entender y reconocer que la Organización no tiene un carácter supranacional, autónomo de sus miembros, ni monolítico, es en realidad un organización política/diplomática de 34 miembros, con varias instancias colectivas de poder y decisión máxima, que son los órganos superiores de la Organización, pero en última instancia, el comportamiento, las decisiones y acciones de estos órganos superiores dependen de la política exterior de cada uno de los Estados miembros, como lo hacen notar los realistas y los neoliberales en la patología que identifica las preferencias de los Estados en las organizaciones internacionales (Barnett & Finnemore, 1999: 716). Con ello, cabe mencionar el destacado papel que ha tenido UNASUR en la gestión de crisis, ocupando un espacio que anteriormente era privativo de la OEA y que ha sido promovido por sus Estados miembros. Su actuación se ha mostrado especialmente ágil y efectiva en casos como el de la prevención del conflicto y el riesgo de ruptura del Estado boliviano en 2008, en el papel relevante que jugó para la resolución de las diferencias entre Venezuela y Colombia respecto a las bases estadounidenses en éste último, su acción frente a la asonada policial de 2010 en Ecuador, entre otros. Con estos ejemplos, se evidencia esa búsqueda de

⁹⁷ No obstante estos límites de la Organización y sus consecuencias realistas, no deja de ser significativo y promisorio que, varias de las decisiones que se han adoptado en la OEA, las condenas, las presiones, negociaciones políticas/diplomáticas y las recomendaciones de sanciones derivadas de las mismas, en última instancia, han demostrado ser útiles y efectivas en algunos casos porque han cumplido con sus objetivos, es decir, han contribuido a revertir rupturas institucionales en países como Perú y Guatemala en su momento, o para evitarlas, como en el caso de Paraguay

autonomía respecto de la OEA, y de Estados Unidos, por parte de los Estados miembros de UNASUR, mediante una organización regional más efectiva (Sanahuja, 2014: 90).

La lectura que se ha dado sobre los casos en los que la Organización no ha tomado medidas fuertes y contundentes en rupturas y amenazas a la democracia, han hecho que se hable de la ineficiencia y las limitaciones de los instrumentos interamericanos para preservar las democracias en la región, concluyendo en un desprestigio de la OEA (Ramis, 2010: 48). Esta falta de efectividad ha suscitado opiniones críticas que plantean una reforma profunda de la Organización para convertirla en un escenario multilateral efectivo o, en su defecto, apostar por su eliminación, como lo planteado por el Senador por Indiana en el Congreso de Estados Unidos, Richard G. Lugar, quien en 2010 aseguró que la OEA ha demostrado una pasividad relativa en cuanto a la erosión gradual de la democracia, refiriéndose principalmente a los casos de Venezuela y de Nicaragua.

Todo ello ha llevado a poner en cuestión la supervivencia y la legitimidad de esta Organización en los últimos años y a confirmar que en la OEA se hace presente lo que los funcionalistas (Gallatori: 2001: 192) identificarían dentro de las fallas sistemáticas como la gestión de relaciones complejas, en virtud de que por la misma manera en la que están diseñados los procesos de toma de decisión de la Organización, diferentes situaciones coyunturales y de conflicto han derivado en crisis mayores o en exacerbaciones, tal como lo mostró el diferendo de Costa Rica y Nicaragua de 2010, en el que la OEA emitió un informe y una resolución con las recomendaciones para dirimir el caso, lo que llevó a Costa Rica días después a acudir a la Corte Internacional de Justicia al no encontrar plena tranquilidad en las medidas que desde la OEA se habían adoptado.

Por otro lado, la Secretaría General de la OEA puede considerarse como otro foco para revisar el liderazgo de la Organización. Sobre ésta, es necesario precisar que es un órgano central y permanente de la Organización, pero con poderes limitados por la Carta y por los mandatos de los Estados miembros⁹⁸. Sin embargo, el alcance y la efectividad del poder de

⁹⁸ Entre sus funciones principales se incluyen: el seguimiento de los encargos que le encomiendan los cuerpos gobernantes de la Organización, el apoyo técnico a los mismos y la administración de la Organización, así como la promoción de la cooperación entre los Estados miembros y la OEA como tal.

la Secretaría General va a depender en buena medida de la capacidad informal de liderazgo y de construcción de consenso de aquel que ostenta el cargo de Secretario General⁹⁹, sobre lo cual ha radicado una buena parte de las críticas a la OEA en los últimos siete años¹⁰⁰. Un ejemplo reciente de ello se refleja en lo que fue la necesidad del restablecimiento del orden democrático en Honduras, donde la mediación de la OEA no fue suficiente y se requirió la mediación del entonces Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, para llegar al *Acuerdo Tegucigalpa/San José* y a convocar elecciones en noviembre de 2009.

Tanto los Arts. 110 y 111 de la Carta de la OEA como los Arts. 18, 20 y 22 de la Carta Democrática, ponen en evidencia que si bien es cierto que los Estados miembros tienen la potestad real de decidir sobre las tareas que quiere que la Organización lleve a cabo, también hay buena parte de iniciativa y planificación que corre por cuenta del propio Secretario General y que, en efecto, va a depender en buena medida de su propio carisma y compromiso para con los asuntos del hemisferio y de la OEA como tal. En el caso del Secretario General Insulza, pocas han sido las ocasiones en las que se ha tomado en cuenta las ventajas que le dan tanto la Carta de la OEA como la Democrática para prevenir situaciones y agilizar procesos. Adicional a ello, su compromiso con la Organización ha sido débil en virtud de la ambigüedad que ha tenido para ejercer su cargo dados sus proyectos políticos individuales.

⁹⁹ De acuerdo con la Carta de la OEA, en su Capítulo XVI, Art 110 se hace referencia a que: "El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que; en su opinión, pudiese afectar la paz y seguridad del continente o el desarrollo de los Estados miembros", el Art. 111 expresa que: "En concordancia con la acción y la política decididas por la Asamblea General y con las resoluciones pertinentes de los Consejos, la Secretaría General promoverá las relaciones económicas, sociales, jurídicas, educativas, científicas y culturales entre todos los Estados miembros de la Organización, con especial énfasis en la cooperación para la eliminación de la pobreza crítica" y en la Carta Democrática Interamericana, en su Capítulo IV, mientras el Art. 18 señala que: "Cuando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento", el Art. 20 de la misma Carta, expresa que: "En caso de que en un Estado miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente..." y el Art. 22, a su vez, indica que: "Una vez superada la situación que motivó la suspensión, cualquier Estado miembro o el Secretario General podrá proponer a la Asamblea General el levantamiento de la suspensión. Esta decisión se adoptará por el voto de los dos tercios de los Estados miembros, de acuerdo con la Carta de la OEA".

¹⁰⁰ Ver conversación informal con el Ex Secretario General de la OEA y Ex Presidente de la República de Colombia, César Gaviria Trujillo del 10 de febrero de 2014.

Lo anterior está directamente relacionado con la perspectiva de los funcionalistas, quienes indican que el liderazgo ejecutivo debe mostrar sus habilidades para ser un buen juez del estado del sistema internacional y de sus complicaciones en cualquier momento, evaluando con exactitud los insumos que hay sobre la situación de conflicto, así como seleccionando y proponiendo estratégicamente temas que permitan reforzar la autoridad de la organización mientras al mismo tiempo puede obtener el soporte de la mayoría de sus miembros (Cox, 1965: 101).

Sin duda, también los Estados miembros han querido limitar los poderes de la Secretaría General y han sido muy cuidadosos de ceder su soberanía a un poder supranacional, sin embargo, entender adecuadamente esta realidad y limitación de la Organización es importante, dado que con frecuencia el análisis superficial de la OEA conlleva la presunción de que la Organización es un ente monolítico e independiente, dirigido o presidido por un Secretario General, del cual se esperan o exigen decisiones o acciones que no son de su competencia¹⁰¹ (Perina, 2001: 27), pues no se trata del Presidente de las Américas¹⁰², el Secretario General se llama así porque implementa la acción del mandato colectivo¹⁰³ (Oppenheimer, 2010:1).

Si bien la cabeza visible del orden administrativo de la Organización es el Secretario General, la Secretaría realmente es un órgano mucho más amplio, compuesto por más de mil funcionarios (1072 a noviembre de 2013)¹⁰⁴, cuyos nombramientos, atribuciones, deberes y salarios, son determinados por el Secretario General¹⁰⁵. En ese sentido, estos funcionarios que conforman la Secretaría, vienen a componer la burocracia de la Organización, tema al cual se refieren ampliamente los constructivistas al señalar uno de

¹⁰¹ No obstante, a partir de la reforma a la Carta de 1985 y de la Resolución 1080, el Secretario General tiene hoy nuevas, más amplias y significativas responsabilidades político-diplomáticas. Estas le permiten actuar con mayor autonomía y como agente catalítico en caso de una amenaza a la paz y seguridad de la región, así como en la defensa y promoción de la democracia.

¹⁰² Ver entrevista hecha al Ministro Plenipotenciario de la Misión de Colombia ante la OEA, José Luis Ramírez León, del 5 de diciembre de 2013.

¹⁰³ El Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, en diferentes entrevistas ha indicado que muchas veces ha emitido declaraciones personales sobre abusos de regímenes autoritarios en el hemisferio, pero que no está dentro de su autoridad proponer resoluciones, sino que ello está en potestad de los Estados

¹⁰⁴ Ver: OAS.org "*Estructura organizacional*" 30 de noviembre de 2013. Disponible en el sitio web: <http://www.oas.org/opdbweb/default.aspx?Lang=es> Consultado el 11 de diciembre de 2013

¹⁰⁵ Ver Carta de la OEA. Capítulo XVI, Art. 13 Numeral b).

los focos de patologías de las organizaciones internacionales (Barnett & Finnemore, 1999: 719-724).

Poco más de mil funcionarios de la Organización deben atender las necesidades de aproximadamente 953.6 millones de habitantes que conforman el hemisferio, cifras que comparadas con otras organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ASEAN- que cuenta con un aproximado de 260¹⁰⁶ funcionarios para atender a un total de 623 millones de habitantes¹⁰⁷, pueden indicar que la OEA cuenta con un alto número de empleados para llevar a cabo sus labores, lo que también se puede explicar en virtud de los diversos mandatos que ha adquirido la Organización en los últimos años¹⁰⁸.

En la medida en que han aumentado los mandatos de la Organización, así también ha aumentado el número de funcionarios requeridos para llevar a cabo el trabajo en el marco de la Secretaría General de la OEA que ha duplicado su personal desde 2004 hasta 2012 sin que ello necesariamente se haya reflejado en un fuerte impacto en la labor realizada en los últimos años por la Organización o en una visibilidad mayor de la misma.

Tabla 6. Personal de la OEA entre 2004 y 2012

Región	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
CARICOM	149.4 Dentro del Rango	143.2 Por Debajo	167.7 Dentro del Rango	---	18	14	---	---	---
América del Sur	586.3 Por Encima	605.2 Por Encima	676.2 Por Encima	---	380	385	---	---	---
América Central	124.5 Dentro del Rango	120.0 Dentro del Rango	128.9 Dentro del Rango	---	89	80	---	---	---
América del Norte	316.8 Por Debajo	332.5 Por Debajo	369.8 Por Debajo	---	169	149	---	---	---
Otros	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Total	1177.0	1200.9	1342.6	1282	737	711	671	605	630

Fuente: Elaboración propia del autor con base en los Informes Trimestrales sobre la Administración de Recursos de la OEA de la Secretaría de Administración y Finanzas –SAF- disponibles. Las cifras de la representación geográfica están basadas en la Metodología e a Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO- (por sus siglas en inglés) según lo anunciado en los Informes Trimestrales.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Ver Chongkittavorn, Kavi. “ASEAN Secretariat must be empowered” en The Nation. May 21st, 2012. Disponible en el sitio web: <http://www.nationmultimedia.com/opinion/Asean-Secretariat-must-be-empowered-30182419.html> Consultado el 10 de diciembre de 2013

¹⁰⁷ Al hacer la sumatoria de las poblaciones de los 10 Estados asiáticos que la conforman

¹⁰⁸ Para abril de 2012, se contempló un total que supera los 2300 mandatos, según el informe de avance titulado “Hacia un entorno de gestión por resultados”, presentado por la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios al Consejo Permanente de la OEA. Disponible en el sitio web: <http://www.oas.org/consejo/sp/caap/mandatos.asp> Consultado el 10 de diciembre de 2013

¹⁰⁹ No fue posible encontrar los datos de distribución geográfica de los funcionarios de la Secretaría General del año 2009, 2006, 2005, 2004. El Informe Trimestral sobre la Administración de Recursos de la OEA de 30 de septiembre de 2009 únicamente muestra la cifra total de funcionarios para ese año. Ver: <http://scm.oas.org/pdfs/2009/CP232045.pdf> p.p. 35 Consultado el 12 de diciembre de 2013

Como se observa en el cuadro anterior, la burocracia de la OEA está compuesta, en su mayoría, por funcionarios cuyas nacionalidades son de los propios países miembros de la Organización, sin embargo, al revisar en detalle la cantidad de funcionarios según su país de origen, se encuentra que los últimos siete años ha predominado la presencia de colombianos¹¹⁰, chilenos¹¹¹, peruanos¹¹² y estadounidenses¹¹³, quienes registran una menor participación son principalmente los caribeños, en particular, los bahameños¹¹⁴. Llama la atención que las nacionalidades que predominan en los funcionarios de la Organización corresponden igualmente a las nacionalidades de los dos últimos Secretarios Generales de la OEA (Colombia y Chile) y a la del país miembro que tiene el aporte económico más alto en la Organización (Estados Unidos), lo que permite identificar la patología de la competencia cultural examinada por los constructivistas (Barnett & Finnemore, 1999: 717), en virtud de la consolidación de culturas internas diferenciadas que llevan a tener percepciones encontradas del entorno y de la misión general de la Organización.

Si bien estos funcionarios no representan ninguna clase de interés de su país de origen, por la naturaleza misma del trabajo neutral que se intenta llevar a cabo en una organización internacional cuando se desempeñan funciones en las oficinas de la Secretaría de la misma, lo cierto es que, la composición de esta burocracia, sus propias raíces latinoamericanas, junto con sus costumbres e idiosincrasias, crean una cultura propia que influye en la manera en la que la Organización opera, como lo hacen notar los constructivistas (Barnett & Finnemore, 1999: 719-724) principalmente.

¹¹⁰ Año 2012: 119.3 funcionarios; Año 2011: 117.9 funcionarios; Año 2010: 126.9 funcionarios; Año 2008: 48 funcionarios, de acuerdo con la comparación de datos hecha por el autor de acuerdo con la información encontrada en los Informes de Administración de Recursos de la OEA de cada uno de los años revisados.

¹¹¹ Año 2012: 68.5 funcionarios; Año 2011: 84.4 funcionarios; Año 2010: 89.9 funcionarios; Año 2008: 26 funcionarios, de acuerdo con la comparación de datos hecha por el autor de acuerdo con la información encontrada en los Informes de Administración de Recursos de la OEA de cada uno de los años revisados.

¹¹² Año 2012: 102.7 funcionarios; Año 2011: 106.1 funcionarios; Año 2010: 116.5 funcionarios; Año 2008: 41 funcionarios, de acuerdo con la comparación de datos hecha por el autor de acuerdo con la información encontrada en los Informes de Administración de Recursos de la OEA de cada uno de los años revisados.

¹¹³ Año 2012: 207.2 funcionarios; Año 2011: 233.9 funcionarios; Año 2010: 274.8 funcionarios; Año 2008: 126 funcionarios, de acuerdo con la comparación de datos hecha por el autor de acuerdo con la información encontrada en los Informes de Administración de Recursos de la OEA de cada uno de los años revisados.

¹¹⁴ Año 2012: 3.2 funcionarios; Año 2011: 1.9 funcionarios; Año 2010: 3.2 funcionarios; Año 2008: 2 funcionarios, de acuerdo con la comparación de datos hecha por el autor de acuerdo con la información encontrada en los Informes de Administración de Recursos de la OEA de cada uno de los años revisados.

La Organización en sus más de 60 años de existencia ya ha creado una dinámica de trabajo, con mínimas modificaciones a reglas y procesos de operación¹¹⁵, de manera que la implementación de cambios significativos en el modus operandi no es precisamente una característica de la Secretaría General de la OEA. Esto ha generado traumatismos y pérdida de confianza por parte de los países al realizar trabajos en conjunto con la Secretaría porque no hay racionalización en el manejo de los recursos y del propio personal.

2.2 Presupuesto

La perspectiva de la burocracia y del clientelismo desde las consideraciones racionalistas (Coicaud & Haiskanen, 2001: 211-212) (Coicaud, 2001: 25), indican que las restricciones financieras en las organizaciones internacionales pueden llevar a que las burocracias tradicionales enfrenten dificultades para llevar a cabo sus tareas de forma realmente eficiente y que dichas organizaciones busquen fuentes diversas de financiación para mantenerse, lo que acarrea riesgos para la labor objetiva de las organizaciones. Si bien además de estas menciones hechas por la perspectiva racionalista, no hay una teoría de Relaciones Internacionales de las que analizan las patologías y fallas de las organizaciones internacionales que hable específicamente de los problemas que puede acarrear el presupuesto, lo cierto es que no es posible desconocer que en el caso de la OEA éste asunto ha sido en los últimos años una de las más importantes debilidades para su gestión.

Las cuotas de los países miembros se encuentran congeladas desde hace años, aunque el actual Secretario ha intentado revitalizar este problema, ya que, en los últimos años ha sido posible contar con aportaciones voluntarias de donantes, hasta el punto, que en la actualidad, es más importante la aportación procedente de esta vía que de la del fondo regular. Sin embargo, esta forma de financiación ha sido objeto de crítica puesto que ésta puede condicionar determinadas decisiones de la Organización, ya que, estas donaciones van dirigidas a proyectos acordados previamente. De esta manera cabe el riesgo de que las decisiones (mandatos) de la OEA terminen por depender de los lineamientos de sus

¹¹⁵ Un buen número de funcionarios de la Organización llevan allí más de 20 años, teniendo costumbres en la realización su trabajo, de manera que para ellos, adoptar nuevas reglas y procesos de operación se hace bastante difícil. Adicionalmente, llevar a cabo despidos de funcionarios que llevan tantos años en la Organización, implica un pago de liquidaciones bastante alto, en virtud de la aplicación de la escala de salarios de las Naciones Unidas que se implementó hace unos años atrás en la OEA.

donantes (Alda Mejías, 2008:13), patología indicada por la perspectiva racionalista de los teóricos de las Relaciones Internacionales en la que se hace referencia al clientelismo que surge en parte por la incapacidad de las organizaciones internacionales para transmitir y obtener la confianza en su capacidad para promocionar lo que su mandato exige buscando, por lo tanto, nuevos apoyos que permitan poder cumplirlo.

Con gastos no discrecionales que consumen cada año una creciente proporción del presupuesto, y con muchos Estados miembros retrasados en sus cuotas, la OEA se ha ido deslizando de manera ominosa hacia la parálisis, que llegará cuando todos los fondos del presupuesto regular se asignen a salarios y pensiones y no quede nada para sostener el mandato operacional, excepto fideicomisos y aportaciones voluntarias (Graham, 2005:94). Estas dificultades presupuestarias llegan a generar las fallas no sistemáticas indicadas por los funcionalistas y neofuncionalistas (Gallatori, 2001: 192) y las dificultades de la burocracia indicadas por los racionalistas (Coicaud & Heiskanen, 2001: 211-212).

La Carta de la OEA en su Cap. III, Art. 6 indica que está la obligación de: “...*aceptar todas las obligaciones que entraña la condición de miembro...*”, el Capítulo IX, Art. 55 dispone que cada Estado Miembro “...*debe contribuir al sostenimiento de la Organización... por medio de una cuota asignada por la Asamblea General*”; el Art. 102 de las Normas Generales para el Funcionamiento de la Secretaría General de la OEA, establece que las cuotas “...*serán anuales...se pagarán en los plazos establecidos durante el año respectivo y se considerarán adeudadas desde el primer día del ejercicio fiscal al que correspondan*”. Tanto en el Art. 6 y el Art. 55 de la Carta como en el Art. 102 de las Normas Generales se manifiesta el deber de los Estados miembros de cumplir con sus pagos obligatorios a la Organización como parte de los deberes que entraña la condición de miembro, sin embargo, se encuentra que ha sido costumbre en la OEA que no todos los Estados sean completamente puntuales con dichos pagos, generando complicaciones para el cabal cumplimiento de los mandatos por ellos mismos otorgados a la Organización.

Cabe señalar que lo relativo al presupuesto, es un asunto a través del cual países miembros han generado presión o resistencia en virtud de los desencuentros políticos que en los

últimos años han tenido frente a la Organización y entre algunos de los mismos Estados miembros. En ese sentido, llama la atención que Estados Unidos, Venezuela y Nicaragua, se registran de manera repetitiva dentro del listado de países deudores.

Tabla 7. Estado del pago de las cuotas de los Estados Miembros de 2005 a 2012

Año	Deuda Total Cuotas (US\$)	Principales Países Deudores	Valor de la Deuda (US\$)
2012	\$40.159.566	Estados Unidos	\$24.256.325
		México	\$6.622.378
		Venezuela	\$4.378.752
		Argentina	\$1.964.300
2011	\$2.908.247	Venezuela	\$2.595.552
		Nicaragua	\$137.301
		Granada	\$57.682
2010	---	---	---
2009	---	---	---
2008	\$51.398.302	Estados Unidos	\$34.295.925
		Brasil	\$9.523.992
		Argentina	\$3.658.000
		Venezuela	\$2.388.900
2007	\$12.547.491	Argentina	\$7.316.020
		Brasil	\$4.200.956
		Nicaragua	\$449.438
		Uruguay	\$388.200
2006	\$31.334.706	Estados Unidos	\$11.099.000
		Brasil	\$7.876.900
		Argentina	\$7.316.020
		México	\$3.162.451
2005	\$20.982.410	Argentina	\$10.974.000
		Brasil	\$3.382.800
		Venezuela	\$2.388.900

Fuente: Elaboración propia del autor con base en los Informes sobre el Cumplimiento con el Pago de Cuotas al Fondo Regular de acuerdo con la resolución AG/RES. 1757 (XXX-O/00), modificada por la resolución AG/RES. 2157 (XXXV-O/05)

Entre 2005 y 2012 se encuentra que en ningún año, de acuerdo con la información disponible, las cuotas de la Organización han estado al día. No es posible obviar, que si bien Estados Unidos, desde los inicios de la OEA ha sido el mayor contribuyente financiero, es también el país que, dentro de los 34 miembros, más dinero ha adeudado generalmente a la Organización. Le siguen Brasil, Argentina y Venezuela como deudores frecuentes.

De acuerdo con algunas de las teorías existentes acerca de la disfuncionalidad de las organizaciones internacionales, la búsqueda de intereses materiales en una organización, examinando con ello la competencia entre subunidades respecto a los recursos disponibles,

puede llevar a la organización a tomar decisiones y a adoptar comportamientos que son ineficientes o indeseables (Barnett & Finnemore, 1999: 716). Los aportes de algunos Estados miembros y de Estados observadores de la OEA a Fondos Específicos, se muestra como un ejemplo del privilegio que obtienen áreas específicas de la OEA para llevar a cabo su trabajo. Entre 2005 y 2012, por ejemplo, más del 50% del dinero de dichos Fondos se ha enfocado en los programas de democracia de la OEA, mientras que aproximadamente un 2% de los mismos se refleja en las áreas de difusión de la información de la Organización y de las relaciones externas de la misma.

Cualquier evaluación de esta crisis presupuestaria debe reconocer entonces el valor cada vez mayor de los aportes voluntarios, realizados tanto por miembros como por no miembros de la Organización. Las cantidades son sustanciales y ahora sufragan casi la mitad de los gastos. Como se ha mostrado anteriormente, el presupuesto regular de la Organización está tan debilitado que la supervivencia de la OEA depende hoy día en su mayoría, de las actividades voluntarias de recaudación de fondos. Las implicaciones llaman la atención dado que como estos fondos son voluntarios y destinados por cada donador para proyectos y programas específicos, resulta imposible hacer planes a largo plazo y, al no haber suficientes recursos disponibles en el fondo regular, no hay flexibilidad para que el Secretario General reaccione ante emergencias, sean regionales o de Estados miembro individuales. Inevitablemente, la progresiva erosión del valor operacional del fondo regular no mejorará el atractivo de la OEA como receptor de aportaciones voluntarias (Graham, 2005:94) y en el caso de que sean éstas últimas las que predominen dentro del presupuesto total de la Organización, cómo sucedió en 2009, las tendencias al clientelismo señaladas por los racionalistas (Coicaud, 2001: 25) se harán cada vez más evidentes en la Organización, inclinándose por privilegiar programas que favorezcan los intereses propios tanto de los Estados miembros¹¹⁶ que hacen contribuciones como de los Estados observadores¹¹⁷ que igualmente aportan voluntariamente.

¹¹⁶ Estados Unidos se ha caracterizado por contribuir en los últimos años principalmente en proyectos relacionados con Democracia, Derechos Humanos, Drogas y Terrorismo. Canadá ha coincidido con Estados Unidos en proyectos de Democracia y Drogas, pero también ha contribuido en Desarrollo Sostenible. México se ha enfocado en Democracia y Drogas. Brasil ha optado por proyectos relacionados con Desarrollo Integral, Cultura, Asuntos de Mujer, Terrorismo, entre otros.

¹¹⁷ Los Observadores Permanentes son fuentes de financiamiento vital para los programas de la OEA. Durante las décadas de los 70 y 80, la mayoría de los Observadores Permanentes apoyaron los esfuerzos de la OEA, principalmente en materia de cooperación técnica, aportando becas, cursos de capacitación y expertos. En los 90, su interés se redirigió hacia programas orientados a la promoción de la

De 2005 a 2012, los programas de la OEA que más se beneficiaron de las contribuciones de los Observadores Permanentes fueron: la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia –MAPP/OEA-, las misiones de observación electoral de la OEA, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas –PUICA-, la Zona de Adyacencia Belize-Guatemala, los programas de la Comisión Interamericana de Mujeres –CIM- y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- (en especial las relatorías sobre libertad de expresión, defensores de Derechos Humanos, pueblos indígenas y afro descendientes), el Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal –AICMA-, los Programas de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD- el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales, los programas para promover el desarrollo sostenible, educación y becas, entre otros programas de difusión y culturales¹¹⁸ (Ver Anexo XI).

Tabla 8. Principales contribuciones de los Estados Miembros de 2007 a 2012

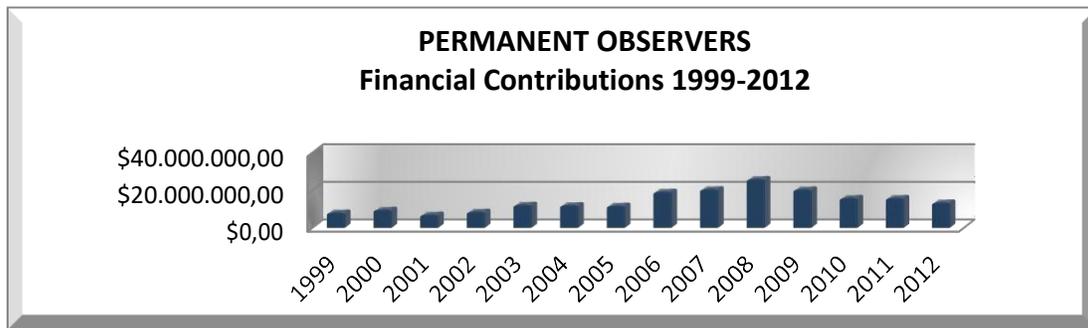
Año	Mayores Contribuyentes	Valor (US\$)
2012	Estados Unidos	\$22.348.632
	Canadá	\$20.559.765
	México	\$853.302
2011	Estados Unidos	\$19.337.273
	Canadá	\$9.197.320
	Brasil	\$1.342.109
2010	Estados Unidos	\$16.999.579
	Canadá	\$7.327.227
	Brasil	\$692.066
2009	Canadá	\$19.608.001
	Estados Unidos	\$11.785.734
	Brasil	\$1.698.213
2008	Estados Unidos	\$10.900.764
	Canadá	\$10.259.437
	Brasil	\$1.116.776
2007	Canadá	\$9.064.298
	Estados Unidos	\$5.312.485
	México	\$2.301.262

Fuente: Elaboración propia del autor con base en los Informes Trimestrales sobre la Administración de Recursos de la OEA de la Secretaría de Administración y Finanzas –SAF- de los años disponibles.

democracia, la protección de los Derechos Humanos, la resolución de conflictos y la seguridad regional, lo que quedó de manifiesto por sus importantes contribuciones en efectivo para apoyar programas como los de desminado, misiones de observación electoral y actividades de gobernabilidad democrática.

¹¹⁸ Ver: Informe sobre la Participación y Contribuciones de los Observadores Permanentes ante la OEA del Departamento de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Relaciones Externas de 2 de diciembre de 2013 p.p. 7. Disponible en el sitio web: <http://www.oas.org/consejo/sp/grupostrabajo/GTVEOA.asp> Consultado el 16 de diciembre de 2013

Contribuciones de los Observadores Permanentes de 1999 a 2012



Fuente: Informe sobre la Participación y Contribuciones de los Observadores Permanentes ante la OEA del Departamento de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Relaciones Externas de 2 de diciembre de 2013¹¹⁹ p.p. 6.

La escasez de recursos financieros en la OEA se constituye como uno de los mayores riesgos para el cumplimiento de sus labores y por lo tanto, ello se constituye como una muestra de la presencia de patologías identificadas por algunos de los teóricos de las Relaciones Internacionales.

2.3 Situación hemisférica

El clima de convivencia en el hemisferio ha estado marcado por una notable incertidumbre sociopolítica en los últimos años. Las reglas de juego democrático han tenido cambios que han llevado a agitaciones y convulsiones permanentes en la región. Varios países se han enfrascado cada vez más en ejercicios de refundación estatal que han facilitado la inestabilidad por el afán regenerador de los regímenes que se sienten comprometidos con el recuento de la historia a partir de su acceso al poder (Torrijos, 2008: 110). En ese sentido, la OEA en su conjunto no ha logrado ofrecer a la totalidad de los países miembros la sensación de seguridad necesaria para desarrollarse sin alteraciones inducidas desde el vecindario. En tales circunstancias, propuestas como la del Consejo Suramericano de Seguridad¹²⁰ sugerido por Brasil, han sido acogidas con la esperanza de que mejore el

¹¹⁹ De 1999 a 2012, los Observadores Permanentes contribuyeron con más de US\$211,5 millones a los programas de la OEA. Durante ese tiempo, la OEA recibió US\$199 millones en efectivo para apoyar sus proyectos y programas y aproximadamente US\$12,50 millones en contribuciones en especie para capacitación, becas, equipo, computadores y vehículos.

¹²⁰ El Consejo Suramericano de Seguridad es una entidad supranacional creada por la UNASUR, para la cooperación entre sus países miembros en materia de seguridad ciudadana, en el combate al narcotráfico, al lavado de dinero y a la criminalidad organizada transaccional en general. El Consejo se estableció durante la Cumbre realizada en la ciudad de Cartagena de Indias entre los días 3 y 4

grado de comprensión al momento de tratar conflictos regionales desde espacios adicionales al de la OEA.

Frente a este panorama multidimensional y cambiante, la OEA ha venido desarrollando una función intermediaria, definida por el conjunto de metodologías de resolución pacífica de conflictos empleado para buscar, fundamentalmente, la reconciliación entre partes o facciones que han alcanzado un elevado nivel de antagonismo. Ello supone que la OEA no ha participado activamente en esfuerzos de anticipación temprana de conflictos (Torrijos, 2008: 118) ni en tareas de imposición de paz a través de métodos coercitivos basados en el consenso (Cooper, 2001: 2).

Los Presidentes Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega principalmente, marcaron durante la primera década del siglo XXI, una tendencia de gobernabilidad en el continente identificada con la idea de la nueva izquierda que ha buscado cortar los vínculos que la región estableció en años anteriores con Canadá y con Estados Unidos, encontrándose la OEA en medio de este debate, no sólo por haber nacido en tiempos de la Guerra Fría, con un importante impulso por parte de Estados Unidos y ubicándose sus oficinas en Washington D.C., sino porque la OEA está inspirada en una serie de valores económicos, políticos y sociales que no necesariamente coinciden con los que dichos líderes han motivado y desarrollado durante sus gobiernos y para sus países. Ello ha sido un reflejo de los entornos ambiguos indicados por el modelo “world polity” (Barnett & Finnemore, 1999: 717), en el que se indica que las organizaciones internacionales reproducen esas contradicciones que pueden llegar a explicar su disfuncionalidad, en virtud de que la misión y las variables de legitimidad que dan la base a la OEA se presentan ahora como conflictivos entre sus Estados miembros. Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua no se identifican actualmente a plenitud con una Organización de la que hacen parte Estados Unidos y Canadá.

de mayo de 2012. Tomaron parte de dicha reunión —y por ende de la creación del Consejo Suramericano de Seguridad— los Ministros de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores de los países que conforman UNASUR.

Con relación a lo anterior, en febrero de 2010 se celebró en Cancún una cumbre¹²¹ que tenía como objetivo inaugurar un organismo de Unidad de América Latina que, según Presidentes como Hugo Chávez, Lula da Silva y Evo Morales, debería ejercer el rol de la OEA, pero sin Estados Unidos y Canadá. Aunque otros mandatarios, como el Presidente de Perú del momento, afirmaron la posible y pacífica convivencia entre ambas instituciones. La idea que motivó la creación de otra institución liberada de la hegemonía estadounidense, con la inclusión de Cuba y sin Honduras¹²², pues no se aceptaba a su nuevo mandatario, respondía principalmente a los reiterados fracasos de la OEA.

El caso de Honduras precisamente, representó la intensificación de disputas de las fallas sistemáticas identificadas por los funcionalistas y neofuncionalistas (Gallatori, 2001: 192), dado que el reconocimiento otorgado por la Organización al Gobierno de Zelaya en los inicios de la crisis política de 2009, cambiándose dicha posición meses después al respaldar al Gobierno de Sosa, motivó la crítica de Venezuela, Nicaragua y Ecuador, que encontraron en dicho cambio de posición el otorgamiento de legitimidad a una facción hondureña de forma ambigua por parte de la OEA, alimentando su contrariedad frente a la Organización como se demostró en la Cumbre de Cancún de febrero de 2010.

La situación hemisférica de los últimos años ha generado en la OEA, en virtud de estas contradicciones del entorno que se han manifestado también en su interior, la muestra de otras dos fallas sistemáticas indicadas por los funcionalistas y neofuncionalistas (Gallatori, 2001: 192): la gestión de relaciones complejas y la sustitución adversa, las cuales no dejan de circunscribirse a la posición que han mantenido los países identificados con la nueva izquierda y su interés en promover escenarios diferentes a la OEA para tratar temas, como el de la seguridad y el de disputas entre Estados miembros.

¹²¹ Este nuevo mecanismo se llamaría, temporalmente, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, e iniciaría oficialmente sus funciones en julio de 2011. El acuerdo fue adoptado por los representantes de 32 países que participaron en la Cumbre de la Unidad de América Latina y del Caribe, y en la reunión del Grupo de Río que se realizaron simultáneamente en el balneario de Cancún, al sureste de México. Esta cumbre corresponde al antecedente de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –CELAC–

¹²² Según Michael Shiffer, del Inter-American Dialogue en Washington D.C., *“a la hora de buscar una solución y superar la crisis, la OEA mostró debilidades que son básicamente un reflejo de la pluralidad del paisaje político en América Latina”*.

El tema de la seguridad se ha mostrado como uno de los ejemplos claros en los que se ha hecho difícil para la OEA lograr situarse como el eje articulador de la cooperación y de los esfuerzos de los Estados miembros, dado que éstos han preferido las posibilidades otorgadas por los grupos subregionales que se han constituido¹²³ (Ver Anexos. Gráfica 14). Dos circunstancias han dificultado alcanzar una estrategia coherente que comprenda a todo el continente. Por un lado, el fortalecimiento de los grupos subregionales ha conducido a una formulación paralela de propuestas y, por el otro, se percibe cierta desconfianza para consolidar una visión conjunta en virtud de la capacidad y la voluntad de Estados Unidos de actuar unilateralmente. En adición, al comparar las distintas doctrinas de seguridad, se ha podido apreciar que los Estados de la región no manejan agendas de seguridad compartidas en virtud de que no priorizan los mismos temas¹²⁴ (De La Lama, 1998: 59).

Cuando América Latina y el Caribe comienzan a tener posiciones independientes en la OEA en términos de seguridad, Estados Unidos privilegia el bilateralismo, como quedó claro en los conflictos centroamericanos de los 80. Como resultado, América Latina y el Caribe desarrollan la idea de una voz regional a través del Grupo de Río. En este milenio, Brasil, a su vez, comienza a construir la idea progresivamente alternativa de Sudamérica como nuevo ámbito de referencia regional y a proyectar vínculos externos desde este prisma. Adicionalmente, los países del ALBA se unen en la negación de lo hemisférico, sin dejar de apoyar organizaciones alternativas tanto en el ámbito latinoamericano como sudamericano. Desde 2004 esta proliferación de referentes se manifiesta en: Grupo de Río–CALC–CELAC, MERCOSUR–UNASUR y ALBA. La explicación de esta multiplicidad puede encontrarse en las políticas exteriores que las impulsan: inclusivas de Latinoamérica y el Caribe (México y Chile), de creación de una nueva región Sudamérica (principalmente

¹²³ Así, con la intención de recoger las visiones sobre la seguridad en los distintos países del hemisferio, la OEA realizó una consulta individual en el año 2002 que fue diligenciada por 11 Estados miembros. Tanto las declaraciones oficiales de las delegaciones como el compendio presentado por la Organización, permitieron articular la visión de cada subregión. El resultado de esta consulta dejó en evidencia que la contribución de las subregiones en la construcción de un concepto hemisférico, producto del consenso, era fundamental para crear una aceptación completa que incluyera las múltiples realidades y posiciones geográficas.

¹²⁴ Las estrategias alternas que se desarrollan en las subregiones muestran que se espera de la OEA su complementariedad con las opciones emanadas en las diversas zonas del continente. En ese sentido, dado su carácter subsidiario no se espera que la Organización tenga capacidad de injerencia en las situaciones de inseguridad particulares de cada nación. Se percibe poca voluntad política en algunos Estados, que a pesar de convenir mecanismos que refuerzan la seguridad hemisférica, aún no han ratificado instrumentos como la Convención Interamericana contra el Terrorismo, por tanto, la divergencia de las doctrinas de seguridad mina la capacidad que tendría cualquier esfuerzo de la OEA o de un escenario multilateral para aplicar de forma efectiva mecanismos que respondan a estas nuevas condiciones transnacionales de inseguridad.

Brasil) y de rechazo de lo interamericano (ALBA). Las primeras buscan las voces comunes a pesar de las diferencias en sus proyectos de desarrollo; las segundas en el surgimiento de un nuevo poder emergente, que aspira a un espacio propio para relacionarse globalmente; y las terceras se basan en la negación de la influencia de Estados Unidos y de la globalización (Portales, 2014: 61).

La gestión de relaciones complejas y la sustitución adversa (Gallatori, 2001: 192) se han manifestado en la OEA también por la disminución que han tenido los rendimientos de la cooperación entre los Estados miembros para que la Organización juegue un rol mucho más relevante y responda de manera adecuada a las situaciones difíciles que han involucrado a algunos de sus miembros, buscando en cambio en los grupos subregionales la solución a sus problemas. Ejemplo de ello fue el caso de la denuncia hecha por Colombia a Venezuela en el marco del Consejo Permanente de la OEA en julio de 2010, en virtud de la presencia de 1500 guerrilleros en territorio venezolano, lo que llevó al rechazo por parte del entonces Presidente de Venezuela, rompiendo relaciones diplomáticas en forma inmediata y pidiendo una respuesta sudamericana a la agresión. En ese escenario, Colombia conminó a Venezuela a actuar en un marco que involucraba a Washington, lo que para el Presidente Chávez y su posición frente a Estados Unidos equivalía a intervención¹²⁵.

El choque expresó dos visiones antagónicas: la “*Política de Seguridad Democrática*” del entonces Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, y la “*Solidaridad Bolivariana*” del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez Frías y puso en juego el modelo de regionalismo. En este contexto, UNASUR apareció con la función de mitigar un disputa que se había iniciado en una reunión extraordinaria de la OEA en Washington D.C., situación ante la cual el Secretario Insulza y la Organización no pudieron hacer nada. La mediación del Secretario General de UNASUR del momento, Néstor Kirchner, fue una acción de diplomacia presidencial. Este tipo de diplomacia tiene la virtud de movilizar decisiones en cuestión de horas, algo que a la OEA, con sus 34 miembros y mecanismos, suele tomarle mucho más tiempo y no pocas frustraciones. El significado político de esta mediación de

¹²⁹ Ver: Burdam, Julio. “UNASUR vs. OEA” publicado el 16 de agosto de 2010. Disponible en el sitio web del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz –IRIPAZ–: http://www.iripaz.org/listado_docs/politica_internacional/unasur.html. Consultado el 27 de diciembre de 2013.

UNASUR fue diferente. Más que superposición de actuaciones, lo que hubo fue un desplazamiento de la OEA por parte del organismo sudamericano¹²⁶. El andamiaje interamericano de seguridad invocado por Colombia¹²⁷ quedó desautorizado tras su rechazo de parte de Venezuela, habida cuenta de la aceptación del Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos¹²⁸ del rol mediador de UNASUR y del involucramiento activo de los Presidentes de la región¹²⁹, a pesar del respaldo que Colombia ha dado siempre a la OEA.

Aunque la OEA esté compuesta, en su mayoría, por países democráticos y latinoamericanos, entendiendo con ello la posibilidad de encontrar bases culturales y de comportamientos similares, es definitivo observar entre los miembros de la Organización una diversidad que le impone retos al momento de intentar trabajar por este conjunto de países y responder a las necesidades de todos y cada uno de ellos (Ver Anexos. Gráfica 14).

¹²⁶ El *Acuerdo de Santa Marta*, al que arribaron los Presidentes de Colombia y Venezuela, con la mediación de Kirchner, restableció las relaciones diplomáticas, pero no sólo aseguró la paz en la región, sino que esa imagen también fue una carta de presentación fundamental para la UNASUR, al punto de que la gestión mediadora de Néstor Kirchner cosechó, entre otros reconocimientos internacionales, el de los Estados Unidos.

¹²⁷ Es decir, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR–

¹²⁸ Quien asumió la presidencia de Colombia en agosto de 2010.

¹²⁹ Ver: Burdam, Julio. “UNASUR vs. OEA” publicado el 16 de agosto de 2010. Disponible en el sitio web del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigaciones para la Paz –IRIPAZ–: http://www.iripaz.org/listado_docs/politica_internacional/unasur.html. Consultado el 27 de diciembre de 2013.

III CAPÍTULO. Es la OEA una Organización Internacional en crisis?

*“The Chinese use two brush strokes to write the word 'crisis.'
One brush stroke stands for danger; the other for opportunity.
In a crisis, be aware of the danger,
but recognize the opportunity.”*

**John F. Kennedy,
Discurso en Indianapolis - 1959**

Los esfuerzos de muchas organizaciones internacionales con financiamiento público tienen impactos positivos reales y duraderos en el mundo. De hecho, las organizaciones internacionales han encabezado grandes avances en una gran cantidad de áreas, que incluyen a la salud, la democracia, las finanzas, la economía, los Derechos Humanos y el mantenimiento de la paz. Pero esas organizaciones se perciben en gran medida como inaccesibles, ineficientes y opacas, por lo que sufren la desatención de los gobiernos nacionales. A medida que disminuyen su legitimidad y financiamiento, también lo hace su eficacia (Lamy, 2013: 2). Esta voluntad estará fundamentalmente determinada por el peso de los intereses nacionales. Una organización es lo que sus miembros quieren que sea y su debilidad o fortaleza dependerá, en primer lugar, de esa voluntad más allá de la capacidad de dicha organización para imponer o no una resolución. La concepción de la acción colectiva como una posible intromisión en las cuestiones internas ha sido determinante para limitar la fortaleza y el prestigio de la OEA como un actor internacional (Alda Mejías, 2008: 14).

En ese sentido, se considera al mismo tiempo como una debilidad y una oportunidad para la OEA, al haber hecho énfasis en el liderazgo, el presupuesto y la situación hemisférica que es necesario trabajar juntos, pues la dispersión es algo que las puede llevar a su fin si no se ponen de acuerdo, si no comparten recursos, si no comparten gente, si no comparten cosas, pues obviamente las posibilidades de que tengan impacto y sobrevivan han de ser menores¹³⁰. A medida que los gobiernos aprendan a colaborar entre sí y con otros actores, como empresas y grupos de la sociedad civil, se recuperará la fe en el poder de la cooperación internacional. En ese tipo de entorno, salir de la parálisis que afecta a cuestiones mundiales y hemisféricas urgentes sería mucho más fácil que en la actual atmósfera de desilusión y desconfianza (Lamy, 2013: 3) que se percibe.

1. Crisis vs. Transición

Retomando los postulados señalados por Carl Schmitt sobre la crisis, cabe señalar que la misma responde a un modo de entender las cosas que tiene que ver con la idea de revolución, con la posibilidad de crear el mundo desde la nada. La crisis es un instante febril entre dos mundos, entre dos universos, entre dos culturas que inexorablemente se decide o se resuelve en forma de síntesis o a modo de emergencia de una realidad nueva¹³¹.

La confusión no es duda sino, al contrario, saber que no duda, se impulsa a sí mismo y reduplica el poder de una voluntad que no busca otra satisfacción que la expansión de su propio dominio. Sólo la recurrencia de la enemistad impide que el hombre consiga sacralizar el mundo, incrementa la confianza en sus propias fuerzas, especialmente en su propio saber. La confusión, es decir, Babel o Babilonia, sería así un castigo, pero también inesperadamente un remedio. No hay conocimiento salvador y si existe no puede identificarse con el saber humano. La derrota de la confusión no está en la mano del hombre. La enemistad, con tanta más eficacia cuanto más seria sea, porque nos pone en jaque, es el instrumento que permite disiparla (Pardo, 2011: XC).

¹³⁰ Ver entrevista hecha a la ex Viceministra de Asuntos Multilaterales y ex Directora de Seguridad Hemisférica de la OEA, Adriana Mejía Hernández, del 29 de septiembre de 2013.

¹³¹ Crisis era la tensión que en el tiempo de Weimar contraponía a la idea marxista con la capitalista, a la reacción anti-modernista con la República, a la burguesía con el proletariado, al liberalismo con la democracia, al positivismo jurídico con el derecho programático de la realidad social. Crisis es el fondo material que alimenta la reflexión constitucional del Schmitt de Weimar, obligado a elegir entre Wilson o Lenin.

La enemistad, en todo caso, piensa Schmitt, rasga siempre la confusión y fuerza la decisión. La decisión presupone una jerarquía e impone una disciplina. La disciplina precisa evidencia moral, esto es, una fuerza que le sostenga. Si falta capacidad de indignación, de sacrificio y de compromiso, no habrá apelación posible a ese pathos elemental, innato, incombustible, que cobra especial violencia cuando moviliza las masas, a las que orienta y al tiempo alimenta, afirma Schmitt, con un sentimiento colectivo de justicia. No hay decisión, ni por tanto representación, sin jerarquía, pero tampoco hay jerarquía efectiva, es decir, capaz de imponerse en la vida social, según Schmitt, si falta la fuerza que la arrastre y le transmita espíritu de sacrificio: es decir, sin mito (Pardo, 2011: XCV).

Teniendo en cuenta lo anterior, la crisis es un fenómeno intrínseco a la misma existencia, tanto del ser humano como de las sociedades, a las organizaciones públicas y a las privadas, a los ámbitos domésticos y a los internacionales. Esa múltiple dimensionalidad hace que los elementos fundamentales de cada crisis varíen sustancialmente de unas a otras; sin embargo, pueden señalarse características comunes: riesgos y amenazas, sorpresa, incertidumbre, intensidad, urgencia y presión (Vega Fernández, 2006: 19-20). Resulta igualmente necesario señalar que las crisis se desarrollan bajo unos flujos y características que determinan su existencia: 1. Se parte de una situación estable, cuyos agentes son conocidos y las circunstancias no han cambiado desde un tiempo; 2. Por múltiples razones esta estabilidad puede ser alterada, produciéndose una variación de elementos (agentes y circunstancias); 3. La consecuencia directa de esta variación es la aparición de un conflicto latente entre partes enfrentadas; 4. Lo que a su vez exige una decisión por cada una de las partes. Si es posible y se acepta volver a la situación inicial, la resolución se toma sin afectar directamente a las partes y el conflicto no traspasa su fase latente. Por el contrario, si las partes no varían su postura y persisten las razones de enfrentamiento, estalla el conflicto directo, cuya resolución tan solo podrá alcanzarse retornando a una nueva situación estable, para lo cual resulta necesaria la gestión de crisis (Vega Fernández, 2006: 17-18).

Dado que no existe una definición universalmente aceptada de crisis y ninguna de las teorías de las Relaciones Internacionales se refieren de manera explícita a este término, es

posible afirmar que dependiendo del ámbito donde sea conjugado, el concepto adquiere significados diversos, para el caso de la OEA, las crisis se han visto como oportunidades, permitiéndole ello replantear su labor y seguir trabajando en nuevos contextos. No es posible obviar que en la medida en que los asuntos cambian, también cambian los intereses, los cálculos y las motivaciones tanto de la Organización como de sus miembros (Arcenaux & Pion-Berlin, 2007: 8).

Durante los años 60, la OEA se caracterizó por ser un instrumento de la política exterior de Estados Unidos, en parte, porque la mayoría de los países de la región aceptaban la ideología del bipolarismo de las Relaciones Internacionales de esta época con el patrocinio de Estados Unidos (Hertz, 2008: 12). Bajo esa dinámica, durante los años 80 se vaticinó la desaparición de la Organización¹³², pero el fin del enfrentamiento bipolar, la proliferación de la democracia en América Latina¹³³, permitió que en la década de los 90 se diera el renacimiento de la OEA. Tomados en su conjunto, estos tres factores redimensionaron la agenda hemisférica e hicieron posible que la OEA adquiriera un nuevo perfil y llevara adelante una serie de iniciativas que buscaban reflejar la nueva lógica que asumían las relaciones interamericanas, los cambios estructurales del sistema internacional y, finalmente, las preocupaciones y prioridades proyectadas por sus Estados miembros en sus políticas exteriores.

Todos los factores indicados determinaron la reaparición de la OEA como un foro político de significativa importancia en las relaciones interamericanas, como resultado de un complejo proceso determinado por coyunturas y transiciones, tanto regionales como globales, que terminaron por erigir a la OEA en el vehículo formal para atravesar dichas coyunturas y transiciones (Alice, 2003: 2). Los cambios en la coyuntura fueron decisivos para reforzar la posición de la OEA en el contexto hemisférico y para permitirle asumir un nuevo papel y una influencia creciente en la redefinición de las políticas exteriores de América Latina y de Estados Unidos para con la región.

¹³² Ver entrevista hecha a la Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Arlene Tickner del 3 de febrero de 2014.

¹³³ Sucediendo a los regímenes dictatoriales en la década de los 80 y la resolución de las guerras civiles que afectaban a Centroamérica

Si bien, en su mayoría, fueron factores endógenos los que definieron su nuevo perfil, no puede desconocerse la influencia que tuvieron ciertos cambios estructurales, forjados a la luz de un creciente consenso hemisférico, en la redefinición de la agenda de la Organización y en la adquisición de un peso específico relevante en las relaciones interamericanas, lo cual permitió a la OEA durante los años 90 y los primeros años del siglo XXI, reposicionarse y llevar a cabo tareas acordes con el ambiente hemisférico e internacional de la época. Sin embargo, los cambios de la situación hemisférica, en virtud de la llegada al poder de líderes con tendencias ideológicas que diferían en la perspectiva de la OEA y de las relaciones que hasta el momento se habían desarrollado en el continente, comenzaron a generar tensiones dentro de la Organización, fomentando una desconfianza hacia éste, motivando múltiples dudas sobre su relevancia en la región, considerándola débil en sus poderes políticos, en su ineffectividad para tomar decisiones y en su inconsistencia para aplicar sus principios democráticos a todos los Estados del hemisferio, estimulando así, la creación de plataformas alternativas para la integración regional (Lee, 2012: 1).

Los problemas de corte presupuestario de la Organización se han constituido en otra debilidad institucional que constriñe las habilidades de la OEA para hacer planes a largo plazo, contratar y mantener personal de alto nivel y establecer prioridades. La poca voluntad de los Estados miembros para incrementar las contribuciones del Fondo Regular ha hecho que la OEA sea más dependiente de los fondos voluntarios que varían de un año al otro. Estos cambios han hecho cada vez más difícil que la Organización contemple planes a mediano y largo plazo y que sea difícil contratar y mantener un personal más calificado, lo que en cambio ha derivado en el debilitamiento de la identidad institucional de la Organización y en la disminución de las capacidades de la OEA para ampliar y profundizar sus actividades (Meyer, 2012: 26).

Si bien es cierto que en los últimos siete años, es posible reconocer en la OEA fallas y patologías que bien identifican varias de las teorías de las Relaciones Internacionales, lo cierto es que las mismas, con diferentes manifestaciones y en otros momentos de su historia ya han estado presentes y le han costado varias críticas, sin embargo, las alusiones que se

han hecho a crisis de la OEA, comprueban que la misma ha tenido debilidades como cualquier otra organización internacional, pero no por ello se ha encontrado en riesgo de desaparecer. Los momentos que se han identificado como críticos para la OEA la han puesto frente a procesos de transformación, de adaptación, de aprendizaje y de evolución que la han ido llevando por la senda de lo que los Estados han querido que dicha Organización sea.

Teniendo en cuenta que las crisis pueden ser vistas como puntos de giro en las relaciones entre actores y su ambiente que generan una desviación del curso usual de los eventos y pueden llegar a generar rupturas (Lehmann, 2011: 31), es posible definir a la OEA como una Organización que se encuentra actualmente en transformación, pensando en que las realidades de la región hacen que las organizaciones multilaterales estén replanteándose su actividad, su agenda y su efectividad, pero también al mismo tiempo hay un proceso de cambio que debería llevar a una nueva *“Visión Estratégica de la OEA”*¹³⁴.

Las crisis son vistas como un mal desempeño de un sistema particular, de manera que el objetivo, en estos casos, es regresar lo más pronto posible al buen desempeño. Para ello, la identificación de la causa de la crisis es el comienzo de una política que permita llegar a una solución para dar estabilidad nuevamente (Lehmann, 2011: 32) como se ha manifestado con el inicio de este proceso de revisión de la labor de la Organización y del interés que tienen los Estados miembros en promover la *“Visión Estratégica de la OEA”*. Durante este proceso, la Organización no debe perder de vista que un sistema de toma de decisión para momentos de crisis debe enfocarse en: flexibilidad con el fin de responder a las circunstancias cambiantes a través del tiempo y del espacio; habilidad para adoptar métodos y usar herramientas cambiantes y diferenciadas con el fin de obtener nuevos desarrollos; realismo en términos de lo que cualquiera de las políticas pueda alcanzar; habilidad para ajustar objetivos con miras a facilitar y permitir un proceso propio de la organización (Lehmann, 2011: 39).

¹³⁴ Ver entrevista hecha al Ministro Plenipotenciario de la Misión de Colombia ante la OEA, José Luis Ramírez León, del 5 de diciembre de 2013.

Vale la pena destacar que la OEA sigue operando relativamente, hay ámbitos temáticos en los que ha seguido funcionando y el hecho de que los Estados miembros sigan pagando sus cuotas, es evidencia de que la OEA tiene elementos que siguen siendo de interés para los Estados, inclusive para los más críticos de esta Organización. Significa que la Organización ha redundado en algo y que aunque se tengan otras instancias de diálogo y de concertación en formación como UNASUR y CELAC¹³⁵, no es posible considerar que en el corto plazo se plantee un reemplazo de la OEA por alguno de estos grupos subregionales que, además, no se han constituido aún como organizaciones internacionales.

La OEA ha tenido éxitos y fracasos, pero no por ello la Organización se ha deslegitimado. Si bien algunas asociaciones regionales y subregionales han buscado llevar a cabo labores que normalmente le correspondían a la OEA, la totalidad de sus mandatos no han sido cubiertos por las mismas, por el contrario, éstas se han encargado de asuntos minuciosos del interés exclusivo de aquellos Estados que las han conformado. La proliferación después del fin del mundo bipolar del regionalismo y el subregionalismo no ha hecho que los Estados americanos dejen de participar en la OEA ni de reconocer las funciones y el papel de la misma¹³⁶.

Actualmente, puede considerarse a la OEA en un momento de inercia, pero acompañada de un indudable deseo por mantener un esquema de Organización. Sin embargo, esta inercia se cruza con la actual coyuntura¹³⁷ y ello deriva en la actual situación de crisis y transformación en la que se percibe. Es importante que haya una OEA para América Latina, es fundamental tenerla, actualmente no es la mejor pero sin duda se puede cambiar. No se ve la coyuntura que venga a hacer un cambio esencial en la OEA para configurarla como se

¹³⁵ Ver entrevista hecha a la Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Arlene Tickner del 3 de febrero de 2014.

¹³⁶ Cabe señalar que UNASUR y MERCOSUR, tienen aparatos ejecutivos limitados, con funcionarios administrativos sin grandes atribuciones y con un presupuesto limitado, CARICOM y en cierto sentido CAN, se encuentran en una situación intermedia dado que tienen secretarías establecidas y una burocracia limitada ALADI es especial, ya que cuenta con un aparato burocrático muy grande en relación a las escasísimas funciones que conserva. Otros entes carecen de estructura administrativa: CELAC es coordinado por una Secretaria Pro Tempore -SPT-, ejercida por el país organizador de Cumbre, acompañado por una troika con el país que lo antecedió y el que lo seguirá en organizar la Cumbre, agregándose un representante del CARICOM. Carece de funcionarios y de presupuesto. Las SPT reflejan acuerdos a nivel político, pero sin compromisos fuertes de implementación de políticas y programas en conjunto. CELAC ha organizado instancias interministeriales. ALBA, por su parte, ha entregado la implementación de sus tareas a acuerdos bilaterales entre sus miembros, salvo proyectos específicos.

¹³⁷ Ver entrevista hecha al Profesor de Carrera y Coordinador del Área de Teorías del Programa de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, Federmán Rodríguez de 4 de diciembre de 2013.

conformó en su origen y para que juegue un papel como el que jugó, pero sin duda, el camino que ha recorrido le ha permitido mantener un statu quo y ha justificado su propia existencia¹³⁸.

Que este momento en el que se encuentra la OEA sea un tránsito hacia un nuevo modelo de Organización, va a depender también de que haya un grupo significativo de países o un país muy poderoso que apueste para que la OEA sea relevante, se le suba el nivel y en consecuencia, se tomen las decisiones presupuestales que haya que tomar y se haga el proceso de selección del nuevo Secretario General con base en unos criterios más conducentes a que la Organización se fortalezca¹³⁹.

2. Importancia y necesidad de la OEA

Pese a sus muchas fallas, la OEA es una red política que une a las naciones de la región, función que ha desempeñado mediante varias encarnaciones desde su fundación en 1889 como la Unión Panamericana. Con frecuencia, la OEA ha conducido a la región hacia un mejor ejercicio de gobierno, mayor rendición de cuentas y atención a los Derechos Humanos. Dada la preponderancia de gobiernos racionales y dirigentes razonables, resulta difícil imaginar cómo el hemisferio puede poner en peligro el activo que le significa la OEA a la región (Graham, 2005:98).

La OEA ha seguido, para el caso hemisférico, los preceptos de las Naciones Unidas¹⁴⁰ y le ha permitido a los Estados miembros tener un escenario multilateral para la discusión de los temas de interés del continente y varios de impacto internacional. Contar con más de 50 Estados Observadores le permite a la Organización tener un contacto permanente con el resto de la comunidad internacional, dar a conocer el trabajo que se realiza en el ámbito

¹³⁸ Ver entrevista hecha al Coordinador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales –OASIS– de la Universidad Externado de Colombia, Bernardo Vela de 6 de diciembre de 2013.

¹³⁹ Ver entrevista hecha a la ex Viceministra de Asuntos Multilaterales y ex Directora de Seguridad Hemisférica de la OEA, Adriana Mejía Hernández, del 29 de septiembre de 2013.

¹⁴⁰ (i) Afianzar la paz y la seguridad del continente; (ii) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; (iii) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; (iv) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; (v) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; (vi) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; (vii) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

hemisférico y promover la cooperación. Después de más de cien años de desarrollo institucional, la OEA ha logrado constituirse como una estructura que lleva a cabo funciones que siguen siendo útiles, así como manteniendo vigentes contactos y hábitos que hacen posible la colaboración regional (Bennett & Oliver, 2002: 252).

A pesar de las críticas que arguyen que la Organización ha perdido su propósito, varias de sus actividades recuerdan su fuerza y su vitalidad, a pesar de la emergencia de otros grupos como UNASUR y CELAC, la OEA sigue siendo la única organización regional que incluye a Estados Unidos y a Canadá (De Palma, 2011:3) ofreciéndoles la oportunidad de estar cerca de las dinámicas exclusivas de América Latina y liderar proyectos a favor de estos. Estados Unidos, además de ser miembro fundador de la OEA y uno de sus principales contribuyentes en términos financieros, se ha enfocado en los últimos años en tres temas dentro de la OEA: Promoción de la democracia¹⁴¹ y Derechos Humanos; desarrollo¹⁴² y seguridad hemisférica¹⁴³. Por su parte, Canadá que llegó a ser miembro permanente de la OEA en 1990 y se ha constituido como uno de los principales contribuyentes después de Estados Unidos, ha enfocado su trabajo dentro de la Organización también en los asuntos relativos a la democracia¹⁴⁴, la seguridad, los Derechos Humanos y el desarrollo¹⁴⁵ y a la

¹⁴¹ La Asamblea General de 2005 auspiciada por Estados Unidos en Fort Lauderdale, Florida tuvo como tema central “*Entregando los beneficios de la democracia*” con el fin de adoptar compromisos para avanzar en la agenda democrática hemisférica. Igualmente, en aras de la democracia, Estados Unidos ha sido uno de los principales aportantes a las Misiones de Observación Electoral, tanto económicamente como con personal capacitado. Estados Unidos igualmente apoyó, en 2007, el primer foro del Puente Democrático entre la OEA y la Unión Africana –UA- para compartir experiencias, información y mejorar las prácticas para el fortalecimiento y la defensa de la democracia en ambos continentes. Ver: United States Permanent Mission to the Organization of American States. “*Policy and Programs*”. Disponible en el sitio web: <http://www.usoas.usmission.gov/socialdev.html>. Consultado el día 20 de enero de 2014.

¹⁴² El trabajo de Estados Unidos en relación con los temas de desarrollo dentro de la OEA están enfocados principalmente en: desarrollo social; ciencia, tecnología e innovación; educación; cultura; desarrollo humano: becas; desarrollo sostenible; comercio y competitividad. Ver: United States Permanent Mission to the Organization of American States. “*Policy and Programs*”. Disponible en el sitio web: <http://www.usoas.usmission.gov/socialdev.html>. Consultado el día 20 de enero de 2014.

¹⁴³ Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, los asuntos relativos a la lucha contra el terrorismo han sido promovidos por Estados Unidos en la OEA, al punto que se logró establecer en 2002 el Comité Interamericano contra el Terrorismo –CICTE-. Además de lo relativo a terrorismo, Estados Unidos en los últimos años ha apoyado proyectos relativos a la seguridad pública y a drogas e igualmente ha hecho aportes específicos a los programas que se adelantan en materia de lucha contra la corrupción. En 2006, Estados Unidos hizo un aporte de US\$1,042,750 para establecer el Fondo Interamericano contra la Corrupción para apoyar a los Estados miembros de la OEA en el cumplimiento de los compromisos adquiridos a través de la Convención Interamericano contra la Corrupción que entró en vigor en 1997. Junto con otros 27 Estados miembros de la OEA, Estados Unidos también hace parte del Mecanismo de Seguimiento de la Convención en mención. Ver: United States Permanent Mission to the Organization of American States. “*Policy and Programs*”. Disponible en el sitio web: <http://www.usoas.usmission.gov/socialdev.html>. Consultado el día 20 de enero de 2014.

¹⁴⁴ Canadá es uno de los principales donantes para las Misiones de Observación Electoral y también para las Misiones Especiales de la OEA que están en Haití y en Colombia. Ver: Foreign Affairs, Trade and Development Canada. “*Canada and the Organization of American States –OAS-*” Disponible en el sitio web: http://www.international.gc.ca/american_states-etats_americaains/oas-oea/oas-oea.aspx Consultado el día 20 de enero de 2014.

¹⁴⁵ Canadá igualmente preside el Grupo de Trabajo de Fortalecimiento del Comité Interamericano para el Desarrollo Integral, el cual es el brazo del desarrollo en la OEA y juega un rol proactivo en los esfuerzos para la coordinación de donaciones para la Organización. Ver:

vez, en los últimos años, ha apoyado el mejoramiento de la gobernanza de la OEA¹⁴⁶. Siendo estos dos países de América del Norte los principales contribuyentes financieros tanto para el Fondo Regular como en los Específicos, no tenerlos en la Organización le implicaría a ésta una reducción de aproximadamente el 70% de sus recursos presupuestales¹⁴⁷.

Cabe señalar que para los países del CARICOM, con marcadas diferencias lingüísticas, culturales y distancia en términos geográficos respecto al resto del continente americano, la OEA les ha permitido unir las voces de los 15 miembros¹⁴⁸ CARICOM en torno a los asuntos de interés hemisférico, catapultar aquellos que son de su propio interés como el turismo y no quedar aislados de las dinámicas interamericanas y, a su vez, de las internacionales. El actual Secretario General Adjunto, Albert Ramdin, originario de Surinam, y quien ha acompañado a Insulza durante sus años como Secretario de la OEA, se ha constituido como una pieza clave dentro de la Organización para fortalecer los trabajos de ésta con el Caribe, permitiendo un acercamiento mayor de la OEA a dichos países a través de programas de educación, de prevención en desastres naturales -habiendo concentrado buena parte de los esfuerzos en Haití, tras el terremoto de 2010-, de desarrollo y de fortalecimiento de la democracia. Contar con la presencia de un caribeño en el segundo cargo más importante de la Organización le ha abierto las puertas a los países del

Foreign Affairs, Trade and Development Canada. “Canada and the Organization of American States –OAS-” Disponible en el sitio web: http://www.international.gc.ca/american_states-etats_americains/oas-oea/oas-oea.aspx Consultado el día 20 de enero de 2014.

¹⁴⁶ La Agencia Internacional Canadiense para el Desarrollo –CIDA, por sus siglas en inglés- ha provisto fondos para mejorar las herramientas para la administración de los recursos humanos en la OEA y también preside el Grupo de Trabajo para la Revisión de programas de la OEA, que se ha establecido con el fin de priorizar los procesos y ayudar a la Organización a enfocarse mejor en el accountability y en las actuales actividades de la Organización para que las mismas vayan acordes con los recursos financieros limitados con los que cuenta la OEA hoy día. Ver: Foreign Affairs, Trade and Development Canada. “Canada and the Organization of American States –OAS-” Disponible en el sitio web: http://www.international.gc.ca/american_states-etats_americains/oas-oea/oas-oea.aspx Consultado el día 20 de enero de 2014.

¹⁴⁷ Con una contribución aproximada anual de 48.512.700 millones de dólares, Estados Unidos es el país que más aporta al Fondo Regular de la Organización, esta cantidad supone casi el 60% del total de las cuotas que abonan los 34 países de la OEA, de acuerdo con el “Informe sobre cumplimiento de pago de las cuotas de 2012” de la Organización. Le siguen Canadá, que con una aportación de 9.766.100 millones de dólares, representa casi el 12% de todas las cuotas de la totalidad de los miembros de la OEA. Ver: Saiz, Eva. “Estados Unidos reducirá el porcentaje de su participación económica en la OEA” El País. Internacional. 27 de septiembre de 2013. Disponible en el sitio web: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/09/27/actualidad/1380301382_115633.html Consultado el 21 de enero de 2014

¹⁴⁸ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago

Caribe para integrarse más a la OEA y para que ésta se enfoque y comprenda mejor las necesidades de estos países¹⁴⁹.

Hoy día se encuentra una región más diversa que antes, desde el punto de vista del tamaño de sus miembros, de sus riquezas y de las aspiraciones de los mismos. Estos elementos han generado un impulso a actuar con un grado creciente de autonomía, lo cual es acorde con la Carta de la OEA, al hacer referencia al principio de la autodeterminación que es mucho más exigible hoy, cuando todos sus países tienen gobiernos legitimados por la voluntad soberana de sus ciudadanos.

La OEA ha tenido y sigue teniendo un rol significativo a cumplir en las Américas, especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento de la democracia (Lugar, 2010: 13) y en ello no se puede desconocer que los proyectos que se llevan a cabo en la Organización, entre ellos las Misiones de Observación Electoral (Ver Anexo XII), le han permitido al hemisferio mostrar los avances en términos de transparencia electoral y promoción de la democracia de los Estados miembros. Las labores desempeñadas por las Misiones de Observación Electoral han sido esenciales para señalar irregularidades y para facilitar transformaciones hacia sistemas electorales más verificables, ayudando a establecer la legitimidad tanto en lo interno como en lo externo¹⁵⁰ (Graham, 2005: 98).

¹⁴⁹ El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral –CIDI– de la OEA en junio de 2013 confirmó el nombramiento de Vaughna Sherry Tross, nacida en Saint Kitts and Nevis, como Secretaria Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la institución. El nombramiento de Tross en este cargo, refuerza la presencia de funcionarios de origen caribeño en cargos de alto nivel en la Organización, en un área que es estratégica para esta región. Bajo dicha Secretaria se encuentra el Departamento de Desarrollo Económico, Comercio y Turismo, el cual ha implementado proyectos específicamente orientados al Caribe: Pequeñas Empresas de Turismo – que inició en el Caribe y se ha replicado en Centroamérica y algunos países andinos-; Apoyando Nuestras Empresas Caribeñas –para apoyar a los artesanos de la Organización de Estados del Caribe Oriental en el diseño y comercialización de sus productos-, Recolección de Información sobre Competitividad Caribeña –en colaboración con la Organización Caribeña de Turismo, busca fortalecer las capacidades institucionales y humanas de recolección de información y análisis de estadísticas sobre turismo de los países caribeños-, Red de Pequeñas Empresas de Turismo del Caribe –diseñada para facilitar la comunicación entre las pequeñas empresas de turismo del Caribe-, Ingeniería de la Educación para la Competitividad –con el objetivo de mejorar los programas de ingeniería en América Latina y el Caribe, periodismo Científico Interamericano –para mejorar la comprensión y la apropiación por parte de la sociedad de la ciencia, la tecnología y la innovación-, entre otros. Ver: Departamento de Desarrollo Económico, Comercio y Turismo de la Secretaria Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA. “Promocionando el desarrollo económico en las Américas”. Disponible en el sitio web: http://www.oas.org/en/sedi/dedtt/docs/brochure/progs_e.pdf. Consultado el 23 de enero de 2014.

¹⁵⁰ La primera Misión Electoral de la OEA se desplegó en febrero de 1962 en Costa Rica. Ese mismo año, en República Dominicana, el Presidente Joaquín Balaguer comenzó a introducir una serie de reformas al sistema político para lo cual solicitó la asistencia técnica de la OEA. Ambos casos se convertirían en los primeros antecedentes de lo que hoy se conocen como las Misiones de Observación Electoral de la Organización. Entre 1962 y 1989 hubo Misiones de Observación en 25 elecciones de once países Miembros de la OEA: Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, El Salvador, Granada y Surinam. Estas Misiones, hoy llamadas de primera generación, se caracterizaron por ser un acompañamiento político, simbólico y presencial de testigos internacionales en el proceso electoral. Cabe mencionar que este período estuvo marcado por el dominio de sistemas autoritarios en la región, por lo que la práctica de observar elecciones no se consolidó de forma masiva. Las elecciones de 1990 en Nicaragua constituyeron la primera experiencia de la Organización en una observación electoral de grandes dimensiones y de duración

El continente está compuesto en su mayoría, por regímenes democráticos, algunos claramente constituidos, otros débiles, frágiles e imperfectos, sin embargo, tales deficiencias no marcan necesariamente un fracaso, sino más bien el esfuerzo que queda por hacer en el orden interno y regional para consolidarlas. La vigencia y fortalecimiento del régimen democrático interamericano como régimen de cooperación para apoyar a los miembros de la comunidad que lo requieran, en sus esfuerzos de cultivarla, promoverla y fortalecerla, así como para defenderla cuando sea amenazada, utilizando los medios y recursos necesarios y disponibles (Perina, 2001: 31) es una labor imperativa de la Organización.

En ese sentido, la importancia de las Misiones de Observación Electoral de la OEA es cada vez más evidente, dichas Misiones han aumentado con el paso de los años y han sido una herramienta que diferentes países del hemisferio han usado en aras de dar mayor legitimidad a sus diferentes comicios, incluyendo a países del CARICOM e inclusive países representativos del ALBA, como Nicaragua en dos ocasiones, Ecuador en seis oportunidades y Bolivia en siete comicios según el período de tiempo revisado para este trabajo. Ahora bien, otra vez pasa que si a la OEA no la invitan, pues ésta no puede intervenir, como en el caso de las elecciones recientes en Venezuela y ahí debería tener más capacidad la OEA misma para exigir que se rindan cuentas a los países sobre la calidad de los procesos electorales pues, eso es lo mínimo de una democracia, que los procesos electorales sean limpios y transparentes¹⁵¹.

prolongada. Este proceso significó un cambio de enfoque respecto de los procesos anteriores y la inauguración de una nueva estructura de despliegue por lo que se considera como el inicio de las Misiones de Observación Electoral de segunda generación. Esta nueva etapa, sin duda, está ligada íntimamente a las transformaciones políticas que la región experimentaba durante esos años. El fin de las dictaduras otorga un nuevo auge a las Misiones de Observación Electoral internacional que se convierten en el principal acompañante de las transiciones democráticas del hemisferio. Las Misiones de segunda generación empiezan a tomar forma en cuanto a estructura, tamaño y protagonismo, dejando de ser Misiones exclusivamente presenciales para ser Misiones más enfocadas en la calidad de los procesos electorales. Entre 1990 y 2005 se llevaron a cabo 100 Misiones de Observación Electoral de segunda generación, donde se amplió la observación a elecciones presidenciales, parlamentarias, referéndums y municipales. Tras la orden ejecutiva del año 2006 que crea, dentro de la Secretaría de Asuntos Políticos, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral –DECO-, la OEA se abocó a la elaboración de una metodología estandarizada que le permitiera observar las elecciones de manera rigurosa y sistemática. Este importante avance permitió el establecimiento de una estructura formal, compuesta por un Jefe y Subjefe de Misión, y por un Grupo Base que incluye especialistas que analizan distintas esferas del proceso electoral: contexto político, asuntos legales, tecnología, estadística, prensa, logística, entre otros. Se establece además un organigrama con coordinadores regionales y un grupo de observadores electorales quienes reciben una rigurosa capacitación en cada país donde se despliega una Misión de Observación, lo que se ha constituido como la tercera generación. Ver: Organización de los Estados Americanos –OEA-. Departamento para Cooperación y Observación Electoral. “50 años observando elecciones en las Américas” 2006. P.p. 4-5. Disponible en el sitio web: https://www.oas.org/es/sap/deco/docs/MOE50y_s.pdf Consultado el 20 de enero de 2014.

¹⁵¹ Ver entrevista hecha a la ex Viceministra de Asuntos Multilaterales y ex Directora de Seguridad Hemisférica de la OEA, Adriana Mejía Hernández, del 29 de septiembre de 2013.

UNASUR ha buscado ofrecer a sus miembros esta herramienta de observación y acompañamiento electoral, sin embargo, solamente en 2012 tuvo la oportunidad de implementarla en Venezuela y en 2013 lo hizo en Ecuador, Venezuela y Paraguay, ante lo cual queda en evidencia la experiencia que ha adquirido la OEA en cuanto a lo que se refiere a Misiones de Observación Electoral, así como también a la legitimidad que los Estados miembros han dado a dicho instrumento de fortalecimiento de la democracia sin que las opciones ofrecidas por otros foros regionales hayan alcanzado niveles parecidos a los de la OEA. Otro ejemplo de la legitimidad que han alcanzado las Misiones de Observación Electoral de la OEA, se han materializado en proyectos de cooperación significativos como el denominado Puente Democrático, iniciado en 2006, con el fin de facilitar el intercambio de información y de mejores prácticas entre la OEA y la Unión Africana –UA- en aras de mejorar la metodología de observación electoral del continente africano¹⁵².

No es posible desconocer que alrededor del régimen democrático interamericano se han construido buena parte de los pilares de la Organización, siendo ella central, pero no exclusiva, para la defensa y promoción de la democracia en el hemisferio. La OEA sigue siendo la institución interamericana focal y de referencia obligada y automática para prevenir rupturas institucionales democráticas, y cuando ello no es suficiente, para reaccionar inmediatamente en defensa de tales instituciones. Es la organización regional que legitima y desencadena la cooperación interamericana de reacción inmediata a un intento de o a una ruptura institucional. Alrededor de ella se concentran los esfuerzos colectivos y sistemáticos para restaurar la institucionalidad democrática o disuadir intentos de ruptura institucional en los Estados miembros (Ramos, 2002: 92).

La OEA también ha seguido la orientación de su mandato, particularmente después de 1990, en una limitada pero importante área: la diplomacia preventiva. En ese sentido, la Organización importa porque ha jugado un papel en la prevención de la escalada de

¹⁵² En el marco del Puente Democrático, funcionarios de la OEA integraron la misión de la UA para las elecciones parlamentarias de Angola en septiembre de 2008 y la elección presidencial de la República de Togo en marzo de 2010. De esta misma manera, funcionarios de la UA formaron parte de la MOE/OEA en Colombia para 2007 y participaron activamente en las Jornadas Interamericanas Electorales y en reuniones de la Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe–ACEO-.

disputas intra-Estados¹⁵³ e inter-Estados¹⁵⁴ en conflictos violentos dada su capacidad de generar canales de comunicación a través de la mediación y la construcción institucional (Hertz, 2008: 23).

Existen también varias acciones exitosas de la OEA que escapan en gran medida a la atención pública. El trabajo que la CICAD ha brindado desde 1986 en la revisión y monitoreo de las drogas en el hemisferio, permitió reemplazar el programa de certificación de Estados Unidos y se ha enfocado en el fomento de la cooperación multilateral entre los Estados miembros en materia de control del tráfico, la producción y el consumo de drogas, lo que ha permitido alcanzar metas significativas dentro de las que se cuenta la *Estrategia Hemisférica sobre Drogas* aprobada en mayo de 2010¹⁵⁵ y la entrega del *Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas*, emanado de la VI Cumbre de las Américas de 2012 y entregado en mayo de 2013¹⁵⁶. La OEA ha administrado igualmente operaciones de retiro de minas antipersonales tanto en América Central¹⁵⁷ como en Colombia e igualmente en este último, ha acompañado la desmovilización y el desarme de unidades paramilitares a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz –MAPP/OEA-¹⁵⁸. Sus programas de

¹⁵³ Golpe de Estado en Haití (1991); golpe de Estado en Venezuela (2002); inestabilidad institucional en Belize (2005)

¹⁵⁴ Disputa fronteriza de Costa Rica y Nicaragua (1948, 1955); disputa territorial de Honduras y Nicaragua (1957); disputa entre Venezuela, República Dominicana y Cuba (1959, 1960); conflicto por actividades ilegales de exilio entre República Dominicana y Haití (1963); guerra de El Salvador y Honduras (1969)

¹⁵⁵ Expresa el firme compromiso de los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias del tráfico de drogas, que suponen una creciente amenaza para la salud, el desarrollo económico, la cohesión social y el cumplimiento de la ley. Ver: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD- de la OEA. Disponible en el sitio web: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_SPA.asp. Consultado el día 23 de enero de 2014.

¹⁵⁶ Dicho estudio analizó los resultados de las actuales políticas sobre drogas en el hemisferio y exploró nuevos enfoques para responder más efectivamente al fenómeno. Con base en los resultados del estudio se llevó a cabo un análisis de escenarios que permitió abordar nuevos enfoques en la materia. Ver: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas –CICAD- de la OEA. “*El problema de las drogas en las Américas*”. Disponible en el sitio web: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp. Consultado el 23 de enero de 2014.

¹⁵⁷ En el 2010, al librarse Nicaragua de minas, se logra el objetivo de convertir Centroamérica en una subregión libre de minas. Este significativo hito representa más que un logro importante en la promoción de los objetivos de paz y la seguridad en las Américas. El éxito del Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal –AICMA- en América Central representa un desafío para continuar ampliando la visión de una región libre de la amenaza de las minas a otros Estados Miembros de la OEA y para expandir el mandato del programa procurando la eliminación de la amenaza de más de una sola clase de arma. Ver: Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA. “*Sobre el Programa de Acción Integral con Minas Antipersonal*”. Disponible en el sitio web: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_sobre_desminado.asp. Consultado el 23 de enero de 2014.

¹⁵⁸ El 23 de enero de 2004, el Gobierno de Colombia y el Secretario General de la OEA, firmaron un acuerdo para establecer una Misión de la OEA -MAPP/OEA- que respaldara los procesos de paz, lo cual incluía la verificación y el monitoreo de los acuerdos y el acompañamiento a las comunidades víctimas de la violencia. Bajo este marco, la MAPP/OEA ha acompañado el proceso con las Autodefensas Unidas de Colombia. La MAPP/OEA presta especial atención al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con especial énfasis en los grupos o poblaciones vulnerables. La MAPP/OEA forma parte del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales -DSDSM- de la Secretaría de Asuntos Políticos –SAP- de la Secretaría General de la OEA. Ver: Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia –MAPP/OEA-. “*Qué es la MAPP/OEA?*”. Disponible en el sitio web: http://www.mapp-oea.net/index.php?option=com_content&view=article&id=58:que-es-la-mappoea-&catid=38&Itemid=27. Consultado el día 23 de enero de 2014.

desarrollo sostenible son menores, pero su capacidad de operar en pequeña escala les permite atender problemas que no son lo bastante costosos para encajar en el criterio de otras instituciones internacionales, como el BID (Graham, 2005:98).

3. Futuro de la OEA

La soberanía externa se traduce en que ninguna autoridad puede decir al Estado cómo actuar. Es decir, no existe ningún superior jerárquico con autoridad legítima para decir al Estado lo que tiene que hacer. Es independiente. Esto se refiere al carácter legítimo del recurso a la fuerza armada por parte del Estado y otros, desde el Derecho Internacional, apuntan a que soberanía no significa que el Estado no esté sometido a reglas obligatorias que le son superiores; significa que no está sometido sin su consentimiento a ninguna autoridad ni organismo que le imponga una obligación (Colard, 1991: 87).

En situaciones de excepcionalidad¹⁵⁹, es decir, en situaciones donde se vive una crisis política que implica un cuestionamiento profundo del orden sociopolítico hasta entonces existente o en tiempos de normalidad, trae como consecuencia la preservación del orden político existente hasta ese momento (traducido en términos jurídicos: el restablecimiento del orden jurídico-constitucional) o la creación de un nuevo orden político (traducido a términos jurídicos: la institución de un nuevo orden jurídico-constitucional). Por lo tanto, la decisión soberana, la decisión sobre el caso de excepción, se traduce en la opción soberana entre una vieja normalidad y una nueva normalidad. En definitiva, soberano es quien determina con éxito en el mundo moderno qué extremo de la alternativa representada por normalidad/excepcionalidad, debe prevalecer en cierto tiempo y lugar y qué consecuencias concretas tendrá la situación de excepción una vez constituida (si la preservación de un orden en crisis o la instauración de un nuevo orden emergente) (Campderrich, 2007: 3).

¹⁵⁹ El caso excepcional es aquella eventualidad o contingencia que no está descrita ni prevista por el orden jurídico vigente y que puede definirse como un caso de necesidad extrema, de peligro para la existencia de un Estado o algo semejante. Puesto que el caso excepcional es un evento no previsto en el ordenamiento constitucional, no se le debe confundir con el estado de sitio ni otra configuración jurídica similar. Se trata de situaciones o casos no tipificados por el orden jurídico vigente. No toda facultad extraordinaria ni cualquier medida policíaca o decreto de emergencia equivalen automáticamente a un estado de excepción, puesto que ellos generalmente están previstos en los ordenamientos constitucionales. Entonces, el caso excepcional se presenta cuando no existen normas para resolver un conflicto o bien cuando éstas existen, pero son conculcadas por los contendientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, junto con los postulados del liberalismo que reafirman la meta de construir una réplica del Estado de Derecho, pero a nivel internacional, es posible decir que así como en el orden interno, los Estados experimentan situaciones de crisis en donde el soberano es el encargado de decidir qué hacer para restablecer el orden, en el escenario multilateral, los Estados en el ejercicio de su soberanía como miembros de las organizaciones internacionales, serán los encargados de decidir el camino que las mismas deben seguir para dar solución a las posibles crisis que se presenten, a pesar de que exista un ordenamiento jurídico enmarcado en el Derecho Internacional. En ese sentido, no deja de ser evidente la perspectiva schmittsoniana sobre el vacío que existe entre el poder soberano y el contenido legal (Chandler, 2008: 31).

De acuerdo con Carl Schmitt, sin un soberano mundial, el derecho y el ordenamiento de las relaciones de poder deben estar basados en el pluralismo, en lugar del universalismo. La preocupación de Schmitt no es sobre si el poder o el universalismo son buenos o malos, sino que la separación del Derecho Internacional de las relaciones políticas de poder destruyen el orden. En ese sentido, la preocupación de Schmitt es el orden, en relación con la gestión del conflicto, considerando que ello puede llegar a ser más fácil en la medida en que haya más relaciones de poder transparentes y mayor objetividad para entender las mismas. La crítica de Schmitt al universalismo liberal se basa en el hecho de que no hay una unidad política de la humanidad, no hay un mundo unificado, en ese sentido, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional, hay una búsqueda artificial para abolir el conflicto sin tener capacidad para realmente contenerlo. Schmitt busca hacer puntos similares entre el derecho interno y el Derecho Internacional, indicando que más allá de las cuestiones administrativas, donde existe la posibilidad de un verdadero consenso mundial, el Derecho Internacional sólo puede ser contingente a menos que haya un soberano mundial capaz de hacerla cumplir. Schmitt recuerda a Hobbes al admitir que no puede haber una ley sin un soberano (Chandler, 2008: 41).

Con esto, se reafirma que las situaciones de crisis de una organización internacional sólo pueden ser conjuradas por las decisiones que tomen los Estados soberanos que las conforman. Por tratarse de una reproducción del Estado de Derecho, con un orden jurídico

establecido, con la presencia de amigos y enemigos y con la manifestación de la soberanía como fuente de toma de decisiones, en el ámbito internacional, las organizaciones multilaterales no están exentas de pasar por momentos críticos, los cuales pueden incrementar o disminuir por las patologías y fallas que puedan llegar a manifestarse al interior de las mismas, sin que ello necesariamente signifique su total desaparición. Su destino dependerá de las decisiones que tomen los Estados en ejercicio de su soberanía.

La OEA ha sido una organización internacional de carácter regional que ha pasado diferentes momentos críticos, los cuales han sido superados gracias a las decisiones que sus Estados miembros han tomado. Actualmente, la OEA es considerada como una organización en crisis, que mantiene fallas y patologías, frente a las cuales algunos Estados han planteado soluciones orientadas a la transformación y al mantenimiento de la misma.

El debate sobre la vigencia de la OEA ha cobrado vigor en los últimos años con motivo del surgimiento de nuevas organizaciones y comunidades regionales, algunas de las cuales son presentadas como alternativas a la OEA. Efectivamente se puede considerar que los grupos subregionales han jugado un papel central que no puede cubrir la OEA, principalmente en lo que se refiere a la integración económica que no se da en el hemisferio, sino en las distintas subregiones, pero ello no implica que sean alternativas reales definitivas a una organización hemisférica como la OEA, si ésta tiene claras sus verdaderas misiones. No es por tanto, desde la existencia de estas organizaciones subregionales que se origina un desafío para la OEA. El verdadero desafío de legitimidad proviene de adentro de la Organización y de la voluntad de sus miembros.

Representar la diversidad de actores e intereses que confluyen actualmente en la OEA manteniendo la unidad de todos es uno de los desafíos que debe enfrentar la Organización. De acuerdo con la *“Visión Estratégica de la OEA”* que han venido trabajando el Secretario General Insulza y las delegaciones de los Estados miembros aproximadamente desde 2009, la exigencia de la OEA del siglo XXI es la de ser una Organización inclusiva, de países soberanos, diversos y legitimados por la democracia, que actúan sobre una misma agenda

hemisférica, en plena igualdad, muy lejana de los que demandaba aquella OEA de la Guerra Fría¹⁶⁰ (Ver Anexos. Gráfica 15).

Los retos que sobresalen tanto para la OEA como para la región en general están relacionados, en primera instancia con el fortalecimiento y protección de la democracia en el hemisferio, para lo cual se requiere mantener al continente dentro del diálogo democrático si se quiere hacer frente a aquellos gobiernos de democracias inestables que han sido propensas al populismo y el conflicto que ha llevado a muchos a pensar que la democracia no arroja resultados positivos. Por otro lado, la pobreza y la desigualdad siguen siendo notorios en Latinoamérica y son temas que no pueden quedar por fuera del debate de la OEA, dado que su persistencia puede igualmente acarrear impactos negativos para la democracia. En tercer lugar, los altos niveles de crimen y violencia en el continente, también amenazan la estabilidad de las democracias y la seguridad de los pueblos. Otros asuntos relevantes de la agenda actual incluyen lo relativo a las migraciones, los desastres naturales y el cambio climático. Igualmente, la OEA debe mantenerse y fortalecerse como foro de discusión en donde se debatan los temas de interés hemisférico, pero sin quedar fuera de sintonía con los acontecimientos globales, con ello, la OEA también se puede constituir como un escenario que permita tanto a América Latina como a los países del Caribe mostrar sus avances en crecimiento y desarrollo al resto del mundo. Por último, los asuntos presupuestarios de la Organización requieren especial atención para que la situación de los últimos años no siga empeorando, para ello el compromiso de los Estados miembros en el pago de sus cuotas y la priorización de los mandatos se constituyen como retos que requieren ser atendidos a la brevedad posible¹⁶¹.

Para fortalecer el papel de la OEA en apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros para prevenir rupturas institucionales y proteger las instituciones y el proceso democrático, se ha sugerido la creación de la capacidad de “advertencia temprana”, para analizar situaciones de posible ruptura democrática, diseñar estrategias de respuesta a las amenazas o de

¹⁶⁰ Ver: Organización de los Estados Americanos –OEA-. “Una visión estratégica de la OEA” Segunda Entrega. Abril de 2013 p.p. 4-5. Documento disponible en el sitio web: <http://scm.oas.org/pdfs/2013/CP30371S.pdf> Consultado el 3 de enero de 2014

¹⁶¹ Ver: WilsonCenter.org. “A discussion of the future of the OAS with Secretary General José Miguel Insulza”. May 11, 2010. Disponible en el sitio web: <http://wilsoncenter.org/event/discussion-the-future-the-oas-secretary-general-jos233-miguel-insulza> Consultado el 12 de agosto de 2012.

restauración democrática. Sin embargo, el acceso a información y la capacidad de análisis sobre amenazas y crisis políticas debería ser complementada por la competencia y capacidad del Secretario General, debidamente autorizada por los cuerpos gobernantes, y a solicitud del gobierno afectado, de enviar una misión de observación y facilitación política a aquellos países que se encuentren bajo una situación de crisis e inestabilidad política, con el fin de hacer presencia pública en el país como observador del proceso, entrando en contacto con las fuerzas políticas en contención, recibiendo quejas y acusaciones de unos contra otros, y transmitiéndolas apropiadamente a las instancias oficiales correspondientes.

Hasta 1991, en la Asamblea General de la OEA en Chile, la democracia figuraba como una aspiración, desde 2001, con la aprobación de la Carta Democrática, la mayoría de los países aceptan la democracia, pero no por ello se puede decir que actualmente la democracia es completa y suficiente en la región. Dentro de los retos de la democracia en el hemisferio se encuentran aquellos casos en los que aún se percibe: poca transparencia electoral, persecución a los medios de comunicación, la eliminación de alguno de los poderes del Estado y con ello, la violación de las constituciones. La OEA es consciente de estos desafíos, pero los mecanismos con los que cuenta no son suficientes para poderlos enfrentar de manera tajante y tampoco hay consenso entre los países miembros para indicar los procedimientos claros que le permitan a la OEA intervenir. Con ello, el debate que enfrenta actualmente la Organización está en el principio de no intervención versus obligatoriedad de la Carta Democrática, mostrando que la OEA es un escenario de diálogo, de representación, pero no de intervención¹⁶². Esta limitación la ha expresado el propio Dante Caputo¹⁶³, cuando se refirió a la necesidad de la OEA de poder adoptar la prevención como instrumento básico en la gestión de crisis: *“La OEA debe replantearse su rol, la OEA con el señor Insulza, su Secretario General, quiere una Organización para la democracia, no participar llorosamente a los funerales de los Gobiernos que no pueden concluir su mandato, sino que pueda desplegar solidaridad y ayuda política”*¹⁶⁴.

¹⁶² Ver: Elliot School of International Affairs. "OAS perspectives on hemispheric issues. A conversation with OAS Secretary General Jose Miguel Insulza". The George Washington University. November 7th, 2013. Washington D.C. Disponible en el sitio web: <http://media.elliott.gwu.edu/media/conversation-oas-secretary-general-josé-miguel-insulza> Consultado el día 24 de enero de 2014.

¹⁶³ Quien se desempeñó como Secretario de Asuntos Políticos de la OEA entre 2006 a 2009.

¹⁶⁴ Ver: La Prensa.com.ni. Disponible en el sitio web: <http://www.ni.laprensa.com.ni/archivo/2005/noviembre/11/politica>. Consultado el 2 de diciembre de 2013

Las acciones de la OEA en la promoción de la democracia se podrían ver fortalecidas también con una mayor capacidad de análisis, discusión e intercambio de ideas sobre las amenazas comunes a la democracia que enfrentan los Estados miembros. Esta capacidad podría contribuir a la generación e intercambio de nuevos conocimientos teóricos y prácticos sobre amenazas, que podría servir de base para la formulación de políticas públicas de fortalecimiento institucional y de respuestas a esas amenazas, así como para la formación de las nuevas generaciones de políticos, funcionarios, legisladores, expertos, diplomáticos, periodistas, entre otros (Perina, 2001: 33).

La credibilidad de la OEA frente a las respuestas rápidas a las crisis democráticas, se constituye entonces también como un reto a la luz del rol que en los últimos años han cobrado los foros regionales que en varias ocasiones se han adelantado para proveer respuestas diplomáticas inmediatas en diversos casos de amenazas a la democracia en la región (Cooper & Legler, 2001: 111). En ese sentido, la OEA y su nuevo Secretario General en 2015 afrontarán el reto de los foros y mecanismos regionales que han proliferado en los últimos años, que paulatinamente han venido generando una duplicación de agendas y funciones, así como también una creciente rutinización que ha obligado a los Presidentes de América Latina y el Caribe, principalmente, a participar cada vez más en eventos cuyos resultados son inciertos y cuestionables. Es por lo tanto necesario volver a racionalizar las funciones y la operatividad de los diversos foros existentes con agendas acotadas y relevantes para los países, con objetivos precisos y alcanzables en un tiempo razonable. Teniendo en cuenta lo anterior, la OEA puede contribuir a una nueva articulación hemisférica, ayudando a mejorar la coordinación entre las diversas entidades subregionales (Yopo, 2006: 9), de manera que también pueda reafirmarse su labor a pesar de la existencia de los foros en mención.

A pesar de que la OEA contempla asuntos de carácter político y social que confieren una perspectiva integral a la democracia regional, se observa una escasa voluntad por parte de los integrantes de la OEA, por profundizar la labor de la Organización hacia el desempeño democrático, lo que nos conduce a avizorar que su actuación continuará restringida a la vigilancia del mantenimiento de la legitimidad de origen, con los riesgos que ello comporta

en lo que respecta a las mutaciones hacia el ejercicio autoritario de gobiernos electos (Gamus, 2006:30)

Se espera que en el futuro, se reafirme la voluntad estatal para encaminar acciones multilaterales con el fin de dar solución a las diferentes problemáticas que aquejan al hemisferio. No obstante, vale la pena preguntarse si aún a pesar de movilizar las voluntades hacia la utilización efectiva de los mecanismos propuestos por la OEA, será posible abordar y responder a las nuevas amenazas que rápidamente están apareciendo en la escena continental (OPEC, 2007: 10). Por el momento, en términos de seguridad, la OEA, en el mejor de los casos, no podría ir más allá de las buenas intenciones que la han caracterizado hasta ahora o de algún refinamiento de los mecanismos de diplomacia preventiva que, al no alcanzar, en todo caso, ni la anticipación temprana ni la imposición coercitiva, debido, precisamente, a la falta de confianza mutua en la región, no serían suficientes para dotarla de una auténtica capacidad transformadora de los conflictos que caracterizan la convivencia política en las Américas (Torrijos, 2008: 126).

Teniendo en cuenta lo anterior, la actual Secretaría General adelanta con los Estados miembros el debate alrededor de la aceptación de dos premisas para orientar el trabajo que se está adelantando para reformular el rol de la Organización en los próximos años. Por una parte, se plantea que la reforma que se requiere debe contemplar: a) que si se quieren mantener las actuales tareas de la Organización, es necesario realizar un aumento programado de los recursos disponibles; b) que si no existe disposición para el aumento de las cuotas, se hace indispensable reducir las tareas que la OEA lleva adelante. Para lo anterior, la actual Secretaria General considera que si se decide concentrar las actividades de la OEA, ello debe hacerse respetando en la mayor medida posible las tareas que se refieren a los cuatro pilares de la Organización: políticos (democracia y solución de conflictos), Derechos Humanos, desarrollo integral y seguridad (especialmente seguridad pública)¹⁶⁵.

¹⁶⁵ En junio de 2012, la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios –CAAP- del Consejo Permanente de la OEA, presentó el plan piloto de depuración de los mandatos de la Asamblea General con el objetivo de ordenar y simplificar los acuerdos alcanzados por los Estados miembros y hacer posible que la Organización cumpla con los objetivos trazados. El Presidente de la CAAP y Representante Permanente de Barbados, John Beale, explicó que la reorganización elaborada permitió reducir el número total de mandatos de 1349 a 649 mandatos. Aun así, agregó que lo ideal sería alcanzar un mínimo de 200 y un máximo de 300 mandatos. El Vicepresidente de la

De acuerdo con la *“Visión estratégica de la OEA”*, el diálogo político sobre cómo adecuar a la Organización a las demandas actuales es una ardua tarea que en los últimos años, de forma sistemática, se ha evitado, prefiriendo la discusión, casi exclusiva de aspectos específicos vinculados a cuestiones de manejo administrativo y presupuestario antes que realizar una discusión de fondo sobre lo que realmente se quiere de la Organización. Cómo mejorar la administración y maximizar el uso de los recursos es parte importante y necesaria del debate, pero no puede justificar eludir las cuestiones de fondo.

Una estrategia realista para enfrentar estos temas fundamentales referentes a la supervivencia y el valor de la OEA será el trascendente desafío de la elección del nuevo Secretario General en 2015 y con él, la tarea de redireccionar lo relativo al liderazgo. Sin espacio político para reformas de mayor envergadura, en un contexto caracterizado por una América Latina cada vez más fragmentada en subregiones, y ante la necesidad y lo inevitable de una administración concertada de problemas regionales, continúa siendo necesaria la existencia de un foro en donde puedan debatirse los temas hemisféricos de mayor interés y relevancia. Convencer y comprometer a los países en ello es la tarea a la que está convocado aquel que venga como nuevo Secretario General de la OEA en el año 2015.

Adicionalmente, el futuro de la OEA va a depender también de la evolución del papel de Estados Unidos en la región, pues quiérase o no, sigue siendo un miembro importante de la OEA y en la medida en que siga declinando su poderío o que sigan aumentando tensiones con este país, esto se verá reflejado en la posibilidad de seguir cooperando en la OEA. Si se mira la tendencia general del declive de los niveles de poder y de influencia y de asidero sobre partes importantes del hemisferio, se puede decir que poco a poco el papel de Estados Unidos y su capacidad de influir en decisiones dentro de la OEA tenderá también a declinarse, con lo cual la Organización sí tiene la posibilidad de transformarse en función

CAAP y Representante Alterno de México, Alberto del Castillo, explicó que el proceso de depuración eliminó el 52% de los mandatos encontró que el 35% de ellos estaban vencidos y el 17% estaban duplicados. Del Castillo relató que se decidió que los mandatos que estaban asignados a los pilares de democracia, gobernabilidad y Derechos Humanos (32% de los mandatos) serían analizados por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos –CAJP-; los mandatos relacionados con la Seguridad Multidimensional (29%) pasarían a la Comisión de Seguridad Hemisférica, los mandatos de Desarrollo Integral (22%) serían considerados por el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral; los relacionados con administración, infraestructura y costos comunes (11%) serían directamente de la CAAP y el 3% restante se asignaría a la Comisión de Cumbres.

de relaciones más equitativas entre países miembros. Sin embargo, si se observa lo que predice la teoría como tal, en la medida en que no haya un sentido de compartir como comunidad, por ejemplo, entre un grupo de países muy diversos será muy difícil que la Organización se fortalezca¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Ver entrevista hecha a la Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Arlene Tickner del 3 de febrero de 2014.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se buscó comprobar si los elementos ofrecidos por las teorías de Relaciones Internacionales que analizan a las organizaciones internacionales, permitían hablar de una crisis en los últimos siete años en la OEA. Sin embargo, se encontró que dichas teorías no se refieren explícitamente a crisis de las organizaciones internacionales sino a fallas y patologías que en ellas pueden identificarse y sobre las cuales es posible trabajar para proponer mejoras en el futuro¹⁶⁷. Ninguna teoría concluye que la persistencia de debilidades en las organizaciones internacionales lleve a la extinción de las mismas. En el caso actual de la OEA, es posible hablar de crisis, con presencia y persistencia de fallas y patologías, lo cual sólo podrá ser superado por las medidas que decidan tomar los Estados en el ejercicio de su soberanía como miembros de dicha Organización, de acuerdo con la perspectiva abordada por Carl Schmitt de crisis y crítica al liberalismo en la Ciencia Política.

Las teorías revisadas aportaron desde sus diferentes perspectivas elementos oportunos para analizar la situación en la que ha estado la OEA entre 2005 y 2012, indicando que sí hay fallas, pero que las mismas pueden ser producto del periodo de transformación y adaptación por los cambios de contextos que ha tenido que enfrentar la Organización.

Como se mencionó al inicio de este trabajo, infinidad de variables pudieron tenerse en cuenta para llevar a cabo el análisis de lo propuesto por las teorías frente a la realidad de la OEA, pero el énfasis puesto en: liderazgo, presupuesto y situación hemisférica, permitieron

¹⁶⁷ Los funcionalistas, por ejemplo, se han interesado en examinar cómo las organizaciones evolucionan, delineando dos procesos: 1. Su capacidad de adaptación a nuevas actividades sin que se dé ningún cambio en las bases y los valores de la organización; 2. Su capacidad para aprender y desarrollar nuevos procesos.

identificar con mayor claridad las debilidades de la Organización a la luz de las teorías de las Relaciones Internacionales.

Se encontraron tres fallas principales del liderazgo de la OEA en estos últimos años:

- La primera debilidad corresponde a las limitaciones de la no obligatoriedad y de las sanciones de las decisiones que se toman en la OEA, caso en el cual los realistas (Karns & Mingst, 2010: 46), por un lado, indican que no es culpa de la organización per se sino de los mismos Estados miembros de quienes realmente depende el mandato para que se den medidas coercitivas. Los funcionalistas y neofuncionalistas (Gallatori, 2001: 192), por su parte complementan esta falla, señalando que esa ambigüedad de los propios Estados miembros dificulta la gestión de relaciones complejas que ha tenido que enfrentar la Organización.
- La segunda falla corresponde al rol desempeñado por el Secretario General, caso en el cual, los realistas (Barnett & Finnemore, 1999: 716) indican que sus funciones y su margen de acción se limitan a lo permitido por los mismos Estados. Según los funcionalistas y neofuncionalistas (Cox, 1965: 101), también el liderazgo va a depender en buena medida del propio carisma, la personalidad y el compromiso de aquel que funja como Secretario y que sepa aprovechar los poderes que le han sido otorgados, críticas que han sido persistentes para el Secretario Insulza.
- La tercera debilidad está relacionada con el equipo de trabajo del Secretario General, es decir, con la burocracia que conforma la organización, la cual es numerosa comparada con otras organizaciones regionales que llevan a cabo trabajos similares a los de la OEA. Una característica predominante de la burocracia de la OEA es la de ser una burocracia conformada en su mayoría por funcionarios colombianos, chilenos y estadounidenses, lo que en palabras de los constructivistas (Barnett & Finnemore, 1999: 719-724) genera competencia cultural. Al tema de la burocracia en la OEA se añade el hecho de que el predominio de la cultura latinoamericana genera dinámicas enmarcadas en su propio comportamiento e idiosincrasia que pueden llegar a manifestarse en poca agilidad para la toma de decisiones, para organizarse y para responder en situaciones apremiantes (Barnett & Finnemore, 1999: 708)

Desde el análisis de la situación presupuestal de la OEA, se puso de manifiesto que la Organización presenta:

- Fallas no sistemáticas indicadas por los funcionalistas y neofuncionalistas (Gallatori, 2001: 192), en virtud de que la falta de presupuesto puede acarrear el mal funcionamiento de la organización.
- Dificultades de la burocracia de la OEA para llevar a cabo su trabajo dada la escasez presupuestaria según lo presentan los racionalistas (Coicaud & Heiskanen, 2001: 211-212).
- Riesgo de promover el clientelismo anunciado por los racionalistas (Coicaud, 2001: 25), quienes señalan que privilegiar los ingresos que la OEA obtiene gracias a las contribuciones voluntarias, tanto de Estados miembros como Observadores Permanentes que prefieren poner su dinero en proyectos específicos y de sus intereses puede acarrear a la pérdida de objetividad de la Organización y de su mandato inicial.

En lo que se refiere a la variable de análisis de la situación hemisférica que ha enfrentado la OEA en los últimos años, ha sido posible identificar:

- Entornos ambiguos, definidos por el modelo de “world polity” (Barnett & Finnemore, 1999: 717), pues si bien el hemisferio ha enfrentado coyunturas particulares, marcadas en su momento por la Guerra Fría, la lucha del Comunismo y el Capitalismo en el continente, una temporada de dictaduras y del triunfo posterior de regímenes democráticos, con lo que se podría pensar que habría un equilibrio en el hemisferio, lo cierto es que en el marco de dicha democracia, se han desarrollado gobiernos orientados a revivir la idea del antimperialismo y, con ello, de la reivindicación de las relaciones sostenidas por años entre Latinoamérica con Estados Unidos y Canadá, lo cual ha permeado y afectado directamente a la OEA.
- De acuerdo con la reflexión hecha por los funcionalistas y neofuncionalistas (Gallatori, 2001: 192) dentro de las fallas sistemáticas que se refieren, por una lado a la gestión de relaciones complejas y a la sustitución adversa, los choques que generan las posiciones diferenciadas de los gobiernos de turno en varios de los Países miembros de la OEA, principalmente los del ALBA, han puesto en jaque la

base de valores de la Organización ya que una buena parte de los miembros no se sienten identificados con estos y buscan empoderar a otros grupos subregionales para que lleven a cabo labores que en otro tiempo realizaría la Organización.

A pesar de los hallazgos registrados en el presente trabajo, se considera que ampliar el análisis de elementos empíricos sobre la estructura y funcionamiento de la OEA podrían contribuir a un conocimiento más desagregado y profundo de la naturaleza de ésta, así como podría enriquecer la discusión teórica y práctica sobre el papel de las organizaciones internacionales (Tickner, 2000: 317) y las consideraciones de las patologías que desde las teorías de las Relaciones Internacionales se han dilucidado.

La transformación en la que se encuentra la OEA actualmente, puede leerse también como la transformación de las relaciones de los Estados que la conforman. Salir de la crisis en la que se encuentra actualmente la OEA requiere de una voluntad política que está mediada por las relaciones amigo-enemigo a las que se refiere Carl Schmitt y que, para mal o para bien, son las que configuran la situación hemisférica de hoy día. Así, como ocurre en el plano de la política interna, las decisiones en la política internacional, dependerán de las decisiones de los Estados como soberanos.

En este caso, la Secretaria General de la OEA no puede tomar medidas que no hayan sido dictaminadas por los Estados, pues como lo indica el Art. 107 de la Carta de la OEA: *“La Secretaría General es el órgano central y permanente de la OEA. Ejercerá las funciones que le atribuyan la Carta, otros tratados y acuerdos interamericanos y la Asamblea General, y cumplirá los encargos que le encomienden la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y los consejos”*, entendiendo que la Asamblea General es, según el Art. 54 de la misma Carta: *“...el órgano supremo de la OEA”*. En ese sentido, la presencia y persistencia de la falta de liderazgo de la Organización, no se puede desprender de la lectura hecha por Carl Schmitt respecto a las crisis.

Resolver las dificultades presupuestales que tiene la OEA, igualmente constata cómo la actual situación hemisférica, con tendencias a marcar las relaciones de amigos y enemigos, encuentra en esta falla de la Organización un medio para ejercer presión por parte de aquellos países que por sus tendencias políticas quieren dismantelar a la OEA y privilegiar otros escenarios en donde no se encuentren presentes ni Canadá ni Estados Unidos, intensificando con ello la crisis de la Organización.

Aún ninguno de los Estados miembros de la Organización ha mostrado interés en retirarse de la OEA, estas manifestaciones se han dado en instancias especializadas de la Organización particularmente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pero todos los 34 Estados siguen haciendo parte de la Asamblea General, del Consejo Permanente y de la Reunión de Consulta de Ministros y en dichas instancias siguen participando, de manera que es posible indicar que a pesar de la crisis y de las fallas y patologías que se observan hoy día en la OEA, asumir esta situación para una transformación y una evolución de la Organización puede darse en la medida en que los Estados decidan tomar este camino en el ejercicio de su soberanía, a pesar de las diferencias ideológicas que entre ellos puedan existir.

En la medida en que los Estados vean en la OEA la posibilidad de avanzar en sus intereses y destacar algún tipo de provecho, tenderán a seguir participando. Actualmente, la mayoría de los países del hemisferio participan en la OEA, e inclusive a Cuba se le ha invitado a regresar a la Organización y ello sigue mostrando la voluntad de mantenerla viva.

Dos ejemplos recientes muestran la relevancia que aún tiene la Organización en lo que se refiere a ésta como foro político, el primero fue en marzo de 2014, cuando la diputada venezolana de oposición, María Corina Machado, recurrió a la OEA para que ésta cumpliera su deber con el fin de condenar la represión en Venezuela y el envío de una misión de observadores¹⁶⁸ que verificaran la situación crítica que allí se estaba viviendo por esos días. El segundo se presentó en julio de 2014 por la disputa con los llamados

¹⁶⁸ Ver: CNN Español. "María Corina Machado pide a OEA condenar la represión en Venezuela y enviar observadores" de 21 de marzo de 2014. Disponible en el sitio web: <http://cnnespanol.cnn.com/2014/03/21/en-vivo-sesion-de-la-organizacion-de-estados-americanos/> Consultado el 20 de junio de 2014.

"holdouts" o "fondos buitres" y los grupos de acreedores que no aceptaron negociaciones anteriores de reestructuración de la deuda del gobierno argentino y procedieron a interponer una demanda ante los tribunales estadounidenses para exigir que Buenos Aires les cancelara la totalidad de la deuda pendiente¹⁶⁹, lo que llevó el 3 de julio de 2014 a convocar en el marco de la OEA una reunión de cancilleres en la que el canciller argentino, Héctor Timerman y el Ministro de Economía, Axel Kicillof, expusieron el proceso de reestructuración de la deuda y exhortaron a encontrar una solución urgente para evitar el default, razón por la cual se procedió a emitir una declaración de respaldo a Argentina. El caso de la diputada Machado, es una muestra de una ciudadana de las Américas, de un actor independiente al actual Gobierno de Venezuela, quien recurre a la Organización para solicitar a la misma actuar frente a los acontecimientos de Venezuela. Si bien la OEA no llevó a cabo una intervención directa en Venezuela, el Consejo Permanente sesionó a puerta cerrada para revisar el llamado de la diputada. En el caso de Argentina, llama la atención que un Estado Miembro, que en los últimos años se había caracterizado por dar alta importancia a UNASUR, recurrió en este caso a la OEA, para tratar un tema que además está directamente relacionado con Estados Unidos, al haberse dado en este país el fallo a favor de los acreedores. En ese sentido, se encuentra que tanto actores estatales como no estatales ven en la OEA aún un escenario neutral propicio para el diálogo político y para poner en la palestra temas diversos y que involucran a diferentes actores.

El futuro de la OEA está entonces principalmente en manos de sus Estados miembros, quienes, además, con la iniciativa de la "*Visión Estratégica de la OEA*" ya han avanzado en el interés de pensar en el mediano y largo plazo sobre lo que quieren de la Organización¹⁷⁰. Sobre el particular, cabe señalar que unos Estados han sido más activos que otros y en ello, el protagonismo de México ha sido determinante. La "*Visión Estratégica de la OEA*" se ha venido gestando desde el año 2011, sin embargo, su implementación quedará en manos del Secretario General que se elija para el año 2015.

¹⁶⁹ Ver: BBC Mundo. "OEA apoya a Argentina en caso de "fondos buitres" de 4 de julio de 2014. Disponible en el sitio web: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2014/07/140703_ultnot_argentina_oea_apoyo_buitres_jgc.shtml Consultado el 11 de julio de 2014.

¹⁷⁰ La fijación de prioridades en la OEA ha sido un dilema histórico

La elección del cargo de Secretario General de la OEA no es ajena a los intereses de los Estados, por lo tanto, es posible que sí México ha insistido en liderar el tema de la “*Visión Estratégica de la OEA*”, tenga intenciones de postular un candidato para dicho cargo. Allí también se debe prestar atención a los caribeños, que informalmente han manifestado su interés en tener un Secretario General de su región. Por lo pronto, a julio de 2014, se conoce la postulación para dicho cargo por parte de Uruguay con Luis Almagro Lemes y de Guatemala con Eduardo Stein. Quien asuma dicho cargo en 2015, tendrá responsabilidad de liderar a la OEA y de negociar con sus Estados miembros para que los próximos cinco años hagan la diferencia frente a lo que han sido los últimos diez de la Secretaría de Insulza.

El hemisferio ha vivido, en las dos últimas décadas, una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo en la región, a nuevas modalidades y enfoques en el desarrollo del regionalismo y de la integración regional, y a nuevas articulaciones entre las tensiones y luchas que se estructuran en una nueva arquitectura de poder¹⁷¹. En este marco, es importante analizar tanto la reconfiguración política de la región y el posicionamiento respectivo de algunos actores relevantes frente a los foros tradicionales y, en particular frente a la OEA, como frente a las nuevas estructuras regionales emergentes. Asimismo, es fundamental comprender, en el marco de esta dinámica de reconfiguración en curso, los rasgos distintivos (en términos de prioridades nacionales, mecanismos de toma de decisiones y convergencias y divergencias con otros actores) de las políticas exteriores de algunos Estados del hemisferio (Hershberg, Serbin & Vigevani, 2014: 25).

La actual reconfiguración de las relaciones hemisféricas sigue desafiando la capacidad de comprensión acerca de los asuntos de la región y abre nuevos interrogantes tanto para los académicos y para los decisores políticos, como para las organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuáles son los factores que determinan los cambios de estrategia de los gobiernos de las Américas? ¿Cómo diferentes actores influyen sobre las políticas hemisféricas adoptadas por los gobiernos y los actores intergubernamentales, y como se producen estos cambios? ¿En qué medida objetivos comunes, como una mayor seguridad regional, un mayor

¹⁷¹ Los neoinstitucionalistas señalan que la limitada flexibilidad de una organización internacional para adaptarse a las normas y los procedimientos institucionales de acuerdo a nuevas circunstancias puede llegar a generar problemas en una organización.

desarrollo económico o una mayor capacidad de preservación ambiental, son propuestas por las actuales corrientes que actúan en el marco de las relaciones hemisféricas y qué es lo que se puede concluir en relación a esas corrientes en términos del fortalecimiento de la democracia o de la protección de los Derechos Humanos en la región? Estas cuestiones son importantes no sólo porque pueden servir de marco para una revisión de algunos conceptos fundamentales de los estudios de las Relaciones Internacionales con foco en las Américas, sino porque también, de una manera más significativa, acarrear consecuencias concretas para el bienestar de los pueblos del hemisferio (Hershberg, Serbin & Vigevani, 2014: 17) y de la organización regional tradicional: la OEA.