



# Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger: El eje presidencialista<sup>1</sup>

Thomas Legler

## Introducción

Aunque los defensores de la Responsabilidad de Proteger (RdeP) suelen cobrar impulso a partir de tragedias humanas como las de Camboya, Ruanda, Srebernica y Darfur, América Latina también ha soportado algunos desafíos a la seguridad humana que, en su momento, hubiesen podido inspirar intervenciones justificadas mediante la RdeP. Incidentes como la guerra sucia en Argentina durante la década de 1970, las actividades de los escuadrones de la muerte en América Central en los años '80, la brutalidad policial contra niños de la calle o criminales

comunes en Brasil, el terror paramilitar y la violencia en Colombia en la década del '90 y hacia el nuevo milenio, la violencia criminal generalizada en ciudades como Caracas o Tegucigalpa, y la sangrienta guerra de las drogas en México señalan que la RdeP no es únicamente un planteamiento académico en América Latina.

En los últimos años han proliferado nuevas organizaciones multilaterales en América Latina, de nivel tanto regional como subregional, creando nuevas vías para el posible avance de la RdeP. A los pilares tradicionales de la arquitectura interamericana, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se han sumado nuevas organizaciones como el Grupo Río, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), las Cumbres América Latina y Caribe (CALC), y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Existe también una variedad de organizaciones de nivel subregional, incluyendo la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Sistema de Integración de Centroamericana (SICA). Estos nuevos actores multilaterales latinoamericanos marcan una tendencia a excluir a Canadá y los Estados Unidos de los foros regionales, y posiblemente también la creciente conciencia acerca de la necesidad de crear los mecanismos necesarios para combatir la gran cantidad de problemas de gobernanza regional<sup>2</sup>. Asimismo, el liderazgo sin precedentes de Brasil, Argentina y Chile en la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) subraya la importante tendencia y la nueva voluntad de encontrar soluciones regionales a los problemas de gobernabilidad y violencia<sup>3</sup>. Esto es una buena señal en términos de las posibilidades a futuro para una RdeP de origen latinoamericano.

Los cambios recientes en la doctrina de seguridad regional también parecen ser favorables al surgimiento de la RdeP en Latinoamérica. En la Declaración sobre Seguridad en las Américas que fue el resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad del año 2003 en la Ciudad de México, se identificó un nuevo y prometedor concepto: el de seguridad multidimensional. El documento reconocía no sólo las amenazas tradicionales a la seguridad nacional, sino también que las instituciones de la región debían tomar nota de y enfrentar un nuevo

tipo de desafíos no tradicionales a la seguridad, desde el crimen organizado transnacional, el tráfico de narcóticos hasta la trata de personas. Vale destacar que el texto contenía elementos de un marco analítico basado en la seguridad humana. El artículo 4(e) subraya que “se reafirma que la base y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos. La seguridad se ve fortalecida cuando se profundiza su dimensión humana”<sup>4</sup>. En sintonía con las nuevas orientaciones asumidas por la seguridad hemisférica, en 2005 la OEA creó una nueva Secretaría para la Seguridad Multidimensional en el marco de la estructura de la Secretaría General.

Aunque las amenazas reales a la seguridad humana, la existencia de una arquitectura multilateral de nivel regional y subregional, y el cambio en las orientaciones en los objetivos de la seguridad regional puedan parecer propicios para la RdeP, cabe preguntarse si las instituciones regionales y subregionales latinoamericanas tienen la capacidad para enfrentarse a este desafío. En este capítulo analizo las perspectivas regionales para la RdeP en tres áreas: construcción de capacidades Sur-Sur, prevención, y la capacidad de respuesta oportuna y decisiva. Llego a la conclusión de que las posibilidades de implementación del RdeP dependen de tres factores que tienen un desarrollo desigual: la cooperación horizontal es poco significativa, los mecanismos de prevención son insuficientes, y sin embargo existe una significativa capacidad de respuesta oportuna y decisiva. El eje central de mi argumento es que la combinación de las características institucionales de América Latina y una variedad de normas regionales han realzado el rol de los presidentes y primeros ministros de la región como los principales impulsores de la RdeP, en lo que llamo el eje presidencialista, en vez de depender ésta de alguna capacidad institucional independiente.

Este artículo está dividido en tres partes. Primero, analiza las posibilidades que tienen las instituciones multilaterales de jugar un rol importante en el avance de la RdeP por medio de su actividad en tres áreas: la cooperación para la creación de capacidades, la diplomacia preventiva, y las respuestas rápidas y decisivas. Segundo, se aborda la cuestión de la capacidad institucional examinando el estado del multilateralismo regional y las normas relevantes a nivel regional. Finalmente en la conclusión vuelvo a la noción del “eje presidencialista”.

## Las perspectivas para la RdeP en América Latina: Una revisión tentativa

Tal como se ha expresado anteriormente, en teoría si no en la práctica, las instituciones multilaterales de América Latina pueden contribuir potencialmente al segundo y tercer pilar del enfoque de tres pilares del Secretario General Ban Ki-moon del año 2009<sup>5</sup>. Estos pilares subrayan tres áreas en las que las organizaciones latinoamericanas podrían jugar un rol importante: asistencia externa para la creación de capacidades o cooperación Sur-Sur; prevención; y acción rápida y decisiva por parte de actores internacionales.

El desempeño de las organizaciones regionales y subregionales en términos de estas tres dimensiones es analizado más abajo. Aunque América Latina aun no ha experimentado una intervención de RdeP motivada por uno de los cuatro crímenes y violaciones específicos, es decir genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad, un análisis de cómo las instituciones latinoamericanas han respondido a diversas crisis de seguridad y amenazas a la democracia nos pueden indicar en qué áreas se podrían encontrar dificultades para implementar la RdeP. Aunque estos conflictos y crisis no respondan exactamente a la RdeP, la respuesta de las instituciones latinoamericanas sí nos provee de algunas pistas en cuanto a cómo podríamos esperar que actuaran en caso de que existiera la posibilidad o amenaza de que se produjera uno de los cuatro crímenes de RdeP.

### *El respaldo Sur-Sur a la RdeP y la creación de capacidades*

Con respecto al apoyo internacional a la creación de capacidades para la RdeP, la participación latinoamericana en la MINUSTAH es una buena señal. Argentina, Brasil y Chile han priorizado la seguridad interna, la estabilidad política y la cohesión, y el fortalecimiento de las instituciones haitianas para la provisión de bienes públicos como su mayor contribución a la misión.<sup>6</sup> La cooperación Sur-Sur en Haití se fortaleció mediante la creación del grupo ad hoc “2x9”, conformado por los representantes diplomáticos y de defensa de nueve países latinoamericanos que participan en la MINUSTAH: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay<sup>7</sup>. Las contribuciones latinoamericanas se han dado mayormente en el ámbito

del entrenamiento policial y la promoción del estado de derecho. En 2010, UNASUR aprobó una suma de trescientos millones de dólares de ayuda para Haití adjudicando cien millones de dólares para la creación de un fondo y el resto para un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo<sup>8</sup>.

Las perspectivas de cooperación Sur-Sur en términos de la creación de capacidad para la RdeP han sido reforzadas por la creación de agencias de cooperación internacional en Brasil y Chile, a los que es probable que se sume México. Las iniciativas de creación de capacidades para la RdeP se pueden beneficiar por la tendencia creciente hacia la cooperación horizontal en la región. En este marco, los 7 donantes principales son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Venezuela<sup>9</sup>. En 2009, los países latinoamericanos participaron de 881 proyectos de cooperación bilateral Sur-Sur y 321 acciones de cooperación<sup>10</sup>.

Sin embargo, el gasto general en asistencia Sur-Sur en América Latina sigue siendo muy limitado. A pesar del dramático crecimiento del gasto en su asistencia oficial al desarrollo (ODA) en el nuevo milenio, en 2009 la Agencia de Cooperación Brasileña, por ejemplo, destinó 3.2 millones de dólares o un 23% de sus proyectos a Sudamérica y 1.5 millones adicionales o un 12% del total a América Central<sup>11</sup>. En el período que va de 2005 a 2010 los principales beneficiarios de la ODA brasileña fueron: Haití (\$3.2 millones), Paraguay (\$1.8 millones), Guatemala (\$1.6 millones), y Cuba (\$0.7 millones)<sup>12</sup>. Si tomamos los aportes brasileños como indicativos de las tendencias generales de la región, la cooperación internacional Sur-Sur sigue siendo mínima al compararse con los flujos de asistencia norte-sur.

### *La prevención de amenazas a la seguridad humana*

Las instituciones de gobernanza e integración regional no poseen un fuerte mandato de prevención. Son pocas las organizaciones regionales o subregionales que poseen mecanismos o provisiones formales que les asignen un mayor rol en términos de alerta temprana, y de acción y diplomacia preventiva.

La OEA es la organización que más ha avanzado hacia la prevención de atrocidades. La Carta de la OEA estipula en el Artículo 2(c) que

uno de los propósitos de la organización es el de “*prevenir* las posibles causas de dificultades y asegurar la resolución pacífica de disputas que puedan surgir entre los Estados Miembros” (énfasis nuestro). El artículo 110 establece un rol potencialmente preventivo para el Secretario General en que él o ella “...podría llamar la atención de la Asamblea General o el Consejo Permanente a cualquier asunto que, en su opinión, podría amenazar la paz y la seguridad del Hemisferio o el desarrollo de los Estados Miembros”. Es importante destacar que la Declaración de Seguridad en las Américas, que surgió de la Conferencia Especial sobre Seguridad de Ciudad de México del 2003, incluía varias referencias al rol de la OEA y el sistema Interamericano en la prevención de conflictos<sup>13</sup>. Entre los valores compartidos que la declaración menciona, el Artículo 4(p) señala que “La prevención de conflictos y la resolución pacífica de disputas entre los estados son esenciales para la estabilidad y seguridad del hemisferio”. Es de destacar, también que poco después de asumir su puesto en 2005, el Secretario General José Miguel Insulza reorganizó la estructura interna del organismo, creando el Departamento de Prevención de Crisis y Misiones Especiales dentro de la Secretaría de Asuntos Políticos.

Es sin embargo evidente en la Carta de la OEA, en la Carta Democrática Interamericana y en la Declaración sobre Seguridad en las Américas que la capacidad del Consejo Permanente y/o del Secretario General de desempeñar un rol en la prevención de crisis de seguridad humana depende del consentimiento previo de los estados miembros. Por ejemplo, en la Carta de la OEA los Artículos 85 a 87 crean un rol preventivo potencial para el Consejo Permanente en términos del uso de sus buenos oficios, la creación de comités ad hoc, y de *fact-finding*, pero esto sólo con la aprobación de los gobiernos en cuestión. De forma similar, en los artículos 17 y 18 de la Carta Democrática Interamericana se establece un rol potencial para la OEA en la prevención de crisis democráticas en los países miembros; sin embargo este rol solo se puede ejercer por invitación expresa del gobierno bajo amenaza. Asimismo, el Artículo 4(q) de la Declaración sobre Seguridad en las Américas estipula que varias instituciones internacionales, interamericanas y subregionales pueden jugar un rol importante en la promoción de la paz y la reconciliación pero solo cuando esto es específicamente solicitado por el estado afectado.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene algún potencial para desempeñar un rol complementario a los órganos políticos de la OEA en la prevención de crisis. De hecho, ningún otro sistema ha sido tan exitoso en salvar vidas humanas<sup>14</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, produce informes por país e informes anuales, da conferencias de prensa, lleva a cabo visitas al terreno, al tiempo que investiga y juzga los méritos de reclamos o peticiones individuales; acciones todas que convocan la atención sobre los abusos a los derechos humanos en la región<sup>15</sup>.

Aun así, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos sufre de una serie de deficiencias crónicas que debilitan su rol preventivo. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen un presupuesto y un personal limitado. De hecho, la Comisión tiene una mínima asignación para sus visitas en el terreno, con lo cual depende para esto de contribuciones voluntarias ad hoc de la comunidad internacional<sup>16</sup>. Esto, por supuesto, pone en jaque la habilidad de la Comisión para responder de manera preventiva con visitas oportunas. Otro problema importante es que los vínculos entre el sistema de derechos humanos, los órganos políticos de la OEA, y el régimen interamericano de promoción de la democracia son débiles. Los informes de la Comisión no son evaluados y discutidos automáticamente por el Consejo Permanente o la Asamblea General de la OEA. De forma similar, a pesar del pedido explícito de su principal impulsor, el gobierno de Perú, la Carta Democrática Interamericana no contiene ningún rol específico para la Comisión en el monitoreo del cumplimiento de la Carta Democrática, ni en la prevención de crisis democráticas<sup>17</sup>.

El mandato de la OEA fue pensado originalmente para combatir disputas o conflictos entre estados miembros y no dentro de ellos. Fue recién a partir del fin de la Guerra Fría que la OEA comenzó a tratar conflictos o crisis intra-estatales<sup>18</sup>. La capacidad de las instituciones latinoamericanas de prevenir crímenes y violaciones que se ubican dentro del ámbito de la RdeP es puesta en tela de juicio en el marco de la experiencia de promoción interamericana de la democracia. A lo largo de las últimas dos décadas y media, la OEA ha fomentado la creación de un régimen regional para la defensa y promoción de la democracia. Este régimen se funda en una serie de pilares legales, que

incluyen el Protocolo de Cartagena de Indias (1985), la Resolución 1080 (1991), el Protocolo de Washington (1992/1997) y el más importante, la Carta Democrática Interamericana (2001)<sup>19</sup>.

Desde el comienzo de la década de 1990 la OEA ha intervenido en los asuntos internos de los estados miembros a un nivel sin precedentes, en fuerte contraste con las prácticas anteriores, caracterizadas por la indiferencia frente a los excesos de los dictadores y tiranos. Sin embargo, una serie de intentos de prevenir que ciertas amenazas a la democracia se convirtieran en crisis políticas ha tenido resultados mixtos. El Presidente Alberto Fujimori socavó gradual pero sistemáticamente la democracia en Perú a lo largo de una década (1990-2000), suscitando solo respuestas débiles por parte de la comunidad internacional<sup>20</sup>. Gracias principalmente a los esfuerzos del gobierno peruano que llegó al poder luego de Fujimori, la Carta Democrática Interamericana tiene ciertas previsiones que buscan sentar las bases para una diplomacia preventiva, en los artículos 16-17.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, la OEA y otras organizaciones latinoamericanas han fallado en sus esfuerzos de frustrar los intentos de socavar la democracia en la región. Entre los ejemplos más conocidos se encuentra el caso de Haití en el 2004, cuando el Presidente Jean-Bertrand Aristide fue derrocado por una rebelión armada, que maduró a lo largo de varias semanas. Sin embargo, la OEA no invocó la Carta Democrática en defensa del gobierno. En Honduras, a pesar de varios meses de crisis política entre las distintas ramas del gobierno, no se invocó la Carta Democrática en apoyo del presidente Manuel Zelaya hasta tres días antes del golpe de estado del 28 de junio de 2009, que lo removió por la fuerza del cargo y lo expulsó del país. Las alertas tempranas tampoco generaron respuestas adecuadas de parte de la comunidad internacional antes de que se desaten las crisis que terminaron de manera prematura con los mandatos presidenciales en Bolivia (2003, 2005), Ecuador (2000, 2004-2005), y Venezuela (2000). Como resultado, se suele acusar a la OEA de adoptar una postura de “bombero” en cuanto a la defensa de la democracia: se llega a la escena cuando la casa está en llamas, en vez de hacerlo antes, cuando todavía es posible prevenir el incendio<sup>21</sup>.

Es de destacar que existen casos en que las críticas anteriores no se aplican. Entre éstos se incluyen: Paraguay en 1996, Nicaragua en el 2005



y Bolivia en el año 2008. En Paraguay los estados vecinos, miembros de la OEA y MERCOSUR, respondieron de manera particularmente rápida. Esto, sumado a las protestas populares, previnieron que el General Lino Oviedo llevara a cabo el golpe contra el Presidente Wasmosy (Valenzuela 1997). Sitiado, el presidente de Nicaragua Enrique Bolaños invocó la Carta Democrática a tiempo para que un enviado especial de la OEA, Dante Caputo, pudiera facilitar un diálogo exitoso entre Bolaños y sus enemigos, los ex presidentes Daniel Ortega y Arnoldo Alemán. En septiembre del 2008, los jefes de estado de UNASUR también se reunieron a tiempo en Santiago, Chile para declarar su apoyo unánime al presidente electo de Bolivia Evo Morales, lo cual probablemente haya disuadido a sus oponentes políticos de aumentar aún más la escalada de conflicto político y violencia en el país. Según algunos informes, el presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, siendo uno de los líderes clave de UNASUR, le informó a Morales que la organización no toleraría ninguna provocación de su parte hacia la oposición<sup>22</sup>.

Finalmente, es necesario mencionar que la OEA ha encontrado particularmente difícil la prevención de la reincidencia autoritaria por parte de líderes elegidos democráticamente<sup>23</sup>. Luego del deslizamiento hacia el autoritarismo, de diez años de duración, en Perú bajo Fujimori, la Carta Democrática debía prevenir futuras amenazas a la democracia por parte de los gobiernos. Sin embargo, la región tiene una creciente lista de jefes de estado, democráticamente electos, pero que han llevado a cabo acciones que ponen en riesgo las instituciones y prácticas democráticas. En diciembre del año 2004, el ex presidente Lucio Gutiérrez despidió a Jueces de la Corte Suprema reemplazándolos con jueces adeptos a su régimen, exacerbando así las tensiones políticas ya existentes en Ecuador. En noviembre de 2008, el Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega fue criticado por las irregularidades que se registraron en las elecciones locales durante las cuales los candidatos de su partido ganaron una mayoría de las alcaldías. Ortega también ha sido acusado de promover su propia reelección sobre dudosas bases constitucionales. El presidente Hugo Chávez erosionó la “*accountability*” horizontal y la separación de poderes, al tiempo que socavó la libertad de prensa consagrada en la Convención Americana de Derechos Humanos. Los presidentes Cristina Fernández en Argentina y Rafael Correa en Ecuador también han restringido de forma cuestionable a los medios

de comunicación. El presidente Manuel Zelaya intentó llevar a cabo un referéndum popular a favor de una nueva Asamblea Constitucional, que había sido declarada inconstitucional por la Corte Suprema, profundizando la crisis política que llevó a su propio derrocamiento el 28 de junio de 2009 mediante un golpe de estado. Mientras que la OEA se ha enfrentado con gran determinación a los golpes de estado, estos ejemplos muestran que los líderes democráticos de los países de la región se rehúsan a invocar la Carta Democrática en contra de otro jefe de estado, a pesar de la existencia de violaciones significativas. La interrogante es si esta tolerancia aparente frente los abusos a la democracia por parte de líderes democráticamente electos es indicativa de las posibles reacciones de los líderes de la región frente a amenazas serias a la seguridad humana perpetradas por un jefe de estado o gobierno.

### *La acción oportuna y decisiva*

En el tercer pilar, es decir el accionar oportuno y decisivo, las instituciones latinoamericanas han tenido un mejor desempeño. Incluso si algunas organizaciones como la OEA tienen lo que Serbin<sup>24</sup> denomina una “cultura reactiva” antes que preventiva, sus experiencias han sido más positivas en términos de la prevención de la escalada de disputas tanto intra-estatales como inter-estatales en conflictos violentos<sup>25</sup>.

El éxito en este ámbito surge de la tradición de mediación activa de disputas dentro de la región, que data de los años 1880s, e incluye mediaciones entre gobiernos individuales como en el marco de instituciones regionales. Tal como señala Domínguez<sup>26</sup> los líderes latinoamericanos se han inclinado desde hace tiempo a promover el diálogo y las soluciones negociadas a las crisis de la región mediante iniciativas personales. El caso más ilustrativo al respecto es la iniciativa del presidente costarricense Oscar Arias, que promovió la paz en América Central en los años 1980, lo cual resultó en los Acuerdos de Esquipulas, altamente exitosos y que finalmente condujo a que Arias ganara el Premio Nobel. Otro ejemplo de éxito en este ámbito es la reacción de la OEA a la “Guerra del Fútbol” entre El Salvador y Honduras. Se llevó a cabo una sesión de emergencia el día después del comienzo de las hostilidades, se convenció a El Salvador de retirar sus tropas de Honduras, y se negoció un alto al fuego. En el término de cuatro días las hostilidades entre las fuerzas armadas de ambos países

habían cesado<sup>27</sup>. Asimismo, tal como en 1942, Brasil, Argentina, Chile y los Estados Unidos respondieron de manera rápida y exitosa al comienzo de las hostilidades entre Perú y Ecuador en 1995, negociando un acuerdo que terminó con la vieja disputa entre los dos países por territorio amazónico. En marzo del 2008, los presidentes de América Latina y el Caribe reunidos en la XX Cumbre del Grupo de Río ayudaron a aminorar las tensiones, y a prevenir el conflicto armado entre Ecuador, Colombia y Venezuela a raíz de una incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano, con el propósito de eliminar los campamentos de las FARC situados en la zona<sup>28</sup>.

Por otra parte, en términos de la defensa de la democracia, la OEA ha creado un nuevo mecanismo de respuesta rápida a los golpes de estado, mediante la Resolución 1080 de 1991, que luego fue consagrada en la Carta Democrática. El mecanismo plantea que los ministros de relaciones exteriores lleven a cabo una reunión de emergencia en los días que sigan al incidente con el objetivo de adoptar las medidas que consideren necesarias.

En Perú en 1992, la OEA denunció rápidamente el autogolpe del Presidente Alberto Fujimori. La Comunidad Andina suspendió con rapidez la membresía de Perú. La presión internacional, sin embargo, no logró restaurar el *status quo ante*. Fujimori respondió a la condena internacional y a la presión convocando a una Asamblea Constitucional para reescribir la Constitución peruana, lo cual a fin de cuentas lo fortaleció. En Guatemala en 1993, la rápida acción de la OEA, que contaba con un gran apoyo de Estados Unidos y de los países de América Central logró revertir el intento de autogolpe del Presidente Jorge Serrano.

Asimismo, la OEA y otras instituciones latinoamericanas como SICA, ALBA y UNASUR respondieron de manera tanto decisiva como oportuna al golpe de estado del 2009 en Honduras. Los líderes de la región, muchos de los cuales, en el pasado, habían vivido difíciles experiencias relacionadas con golpes de estado y dictaduras, condenaron de forma unánime el golpe y demandaron la restitución del Presidente Manuel Zelaya en su cargo. Luego de emitir un ultimátum de 72 horas, que no logró la renuncia del gobierno *de facto*, la OEA suspendió la membresía de Honduras en el organismo. En retrospectiva, sin embargo, quizás la respuesta haya sido demasiado rápida y decisiva. Esto es, el Secretario

General pasó menos de un día en Honduras evaluando la situación en el terreno antes de que se tomara la decisión de suspender, el 5 de julio, la membresía a la organización. Aunque había ocurrido un golpe de estado, las acciones proactivas del Presidente Zelaya habían contribuido, también, a la crisis política y a la polarización del país<sup>29</sup>. La suspensión y las sanciones subsecuentes demostraron ser contraproducentes, en el sentido de que irritaron al gobierno de facto liderado por Roberto Micheletti y sus seguidores, llevándolos a evitar la cooperación con la OEA y aumentando su determinación de mantener el rumbo hasta que el mando pudiese ser entregado a un nuevo presidente electo, el 27 de enero del año 2010<sup>30 31</sup>.

Finalmente, UNASUR respondió muy velozmente a los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010 en Ecuador, en lo que los líderes de la organización percibieron como un intento de golpe de estado contra el Presidente Rafael Correa. El día siguiente se reunieron y emitieron la Declaración de Buenos Aires, en la que condenaron las acciones contra el Presidente Correa y se comprometieron a crear una nueva Cláusula Democrática para UNASUR. En noviembre de 2010, en Georgetown, Guyana, UNASUR aprobó esta nueva cláusula por medio del “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”. La nueva cláusula creó un mecanismo para invocar, en caso de una ruptura o de una amenaza al orden democrático de un estado miembro.

En suma, el análisis precedente sugiere que los antecedentes en términos del desempeño de las instituciones latinoamericanas en cuanto a la cooperación Sur-Sur, la prevención de conflictos y la respuesta oportuna y decisiva, varían en su nivel de éxito. Mientras que la cooperación Sur-Sur está creciendo, sigue siendo reducida en proporción a los gastos totales. Las organizaciones latinoamericanas sufren de considerables dificultades para prevenir crisis democráticas y de seguridad. Finalmente, en líneas generales, los precedentes en la región en términos de respuestas oportunas y decisivas son alentadores. En la sección siguiente, se explorarán las posibles razones por las que las perspectivas de éxito de la RdeP en América Latina son, sin embargo, mixtas.

## Evaluando la capacidad institucional del multilateralismo latinoamericano

Las perspectivas de la RdeP en América Latina dependen de dos factores interconectados: el estado del multilateralismo regional y el contexto normativo regional. Como veremos, ninguno de estos es particularmente propicio en este momento.

### *El patrón presidencialista del multilateralismo*

Primero, podemos hablar de un tipo o patrón actual de multilateralismo latinoamericano, que está compuesto por al menos tres características institucionales básicas: su carácter presidencialista; su función como un foro de diálogo y concertación política; y su fundamental debilidad institucional<sup>32</sup>. Combinados, estos factores no generan, usualmente, una base institucional sólida para la diplomacia de RdeP.

El rasgo descollante del multilateralismo latinoamericano es su presidencialismo<sup>33</sup>. Más allá del marcado inter-gubernamentalismo o del multilateralismo estado-céntrico, los presidentes y primeros ministros de la región son los principales protagonistas de la actividad multilateral<sup>34</sup>. En este sentido, se ubican como actores clave a través de dos modalidades cruciales. Por un lado, la piedra angular de su actividad multilateral es la Diplomacia de Cumbres<sup>35</sup>. En el curso de un año, los presidentes asisten a una cantidad impresionante de cumbres de organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales, que establecen prioridades colectivas, crean nuevos mandatos y a menudo resuelven conflictos en la región. Es común que los secretarios generales, ministros y embajadores sean responsables del seguimiento y la implementación de una gran cantidad de decisiones tomadas por los presidentes en sus reuniones.

Por otro lado, América Latina se caracteriza por una larga tradición de multilateralismo *pro tempore*<sup>36</sup>. Es decir que, individualmente, los presidentes se turnan a lo largo de períodos de tiempo prefijados como presidentes de las organizaciones en cuestión. La Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), MERCOSUR, el Grupo de Río, y UNASUR son todos ejemplos de esta práctica institucional. Aunque CELAC aun no ha llegado a con-

solidarse institucionalmente, las dos entidades que intenta fusionar, el Grupo de Río y CALC tienen ambas un sistema de presidencia *pro tempore*. Aunque este elemento es menos evidente en ALBA, su carácter presidencialista es claramente visible en el hecho de que tenga como máxima autoridad al Consejo de Presidentes.

El objetivo principal de estas organizaciones es servir como foros para el diálogo político y la concertación entre los líderes latinoamericanos. Al menos en este momento, no tienen la intención de funcionar como instituciones fuertes, independientes y permanentes que provean bienes públicos regionales o se hagan cargo de problemas complejos de gobernanza regional<sup>37</sup>. Varios autores sugieren que esta faceta es característica de la forma actual de regionalismo post-liberal que prevalece en Latinoamérica, que prioriza la integración política sobre el énfasis anterior en la integración económica por medio del comercio y la inversión, presente en el regionalismo abierto de los años 1990s<sup>38</sup>.

Aunque América Latina no es la única región del planeta donde los presidentes juegan un rol importante por medio de una pronunciada diplomacia de cumbres y tradiciones *pro tempore*, contrasta con la Unión Europea en la debilidad fundamental de sus instituciones multilaterales<sup>39</sup>. El rol presidencial se ve acentuado por la falta de autonomía de los secretariados de las organizaciones, característica que se puede ver a lo largo de organizaciones tan distintas como ALBA, MERCOSUR, SICA y UNASUR. De hecho, algunas organizaciones como el Grupo de Río no tienen un secretariado permanente y, en cambio, dependen de la presidencia *pro tempore* para la provisión de apoyo administrativo. ALBA creó recién en 2009 una Comisión Permanente con un Secretario Ejecutivo, que sirve esencialmente como poco más que un cuerpo de apoyo y ejecución de las decisiones del Consejo de Presidentes. Es revelador notar que el primer Secretario General propuesto para el UNASUR, Rodrigo Borja, rechazó la invitación dada la falta de prerrogativas significativas del puesto.<sup>40</sup>

Asimismo, a la debilidad institucional en términos de autonomía operativa se le suma la falta de fondos de las organizaciones, un reflejo de la renuencia de los gobiernos a invertir recursos sustanciales en burocracias internacionales. Brasil claramente no ha estado dispuesto a ser quien pague por las organizaciones que ha liderado, como MERCOSUR, IBSA y UNASUR<sup>41</sup>. De forma similar, una de las mayores

atracciones de la propuesta original de México para la creación de CELAC era que esta nueva organización no generaría nuevas burocracias<sup>42</sup>.

Vale la pena tomarse un momento para comparar las características institucionales de la más antigua y establecida OEA y el Sistema Interamericano con la nueva ola de organizaciones regionales en Latinoamérica, como ALBA, CALC, CELAC y UNASUR. A diferencia de la representación del patrón de las organizaciones regionales anteriormente mencionado, la OEA sí tiene un importante secretariado general permanente. A pesar de que los gobiernos miembros toman turnos para ser anfitriones de la Asamblea General anual, y para servir como presidentes del Consejo Permanente, la participación directa de los jefes de estado en la toma de decisiones de la OEA suele limitarse a las Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, que se llevan a cabo periódicamente, cada tres o cuatro años. Aunque el Secretario General de la OEA ha sido históricamente muy controlado por los estados miembros, cuenta con más prerrogativas y mayor acceso a recursos reales que sus contrapartes en las organizaciones multilaterales latinoamericanas.

Sin embargo, la OEA es hasta cierto punto similar a las instituciones latinoamericanas en general dadas sus históricas limitaciones financieras. La organización tiene un presupuesto anual que varía alrededor de los 90 millones de dólares, inferior al presupuesto de la mayor parte de las pequeñas y medianas universidades de Estados Unidos y Canadá. Debe depender de donaciones *ad hoc* para fondos especiales, para poder implementar muchos de sus programas debido a que su presupuesto central no es adecuado a sus funciones. Es revelador el hecho de que, de forma similar a lo que se ha dicho anteriormente, las contribuciones financieras de América Latina a la OEA y las instituciones interamericanas sean una mínima fracción del dinero donado por Canadá, Estados Unidos y otros donantes occidentales<sup>43</sup>.

Pero la reticencia de los gobiernos latinoamericanos a construir instituciones regionales y subregionales fuertes no es causada solamente por los desafíos que enfrentan los estados en vías de desarrollo para liberar recursos escasos para este propósito. La realidad es, frecuentemente, que hay una decisión intencional de parte de los gobiernos latinoamericanos de mantener a estas instituciones en un estado débil. En el caso de la OEA, por ejemplo, ha existido una reticencia histórica por parte de los

estados de América Latina y el Caribe a fortalecer una institución que tradicionalmente ha servido a los intereses hegemónicos de Estados Unidos<sup>44</sup>. Al examinar el enfoque de Brasil frente al multilateralismo, Daudelin y Burges<sup>45</sup> señalan que los dirigentes de este país —uno de los líderes detrás de las nuevas direcciones del multilateralismo regional, han sido reticentes a fortalecer cualquier institución, sea política, económica, de seguridad, que pudiera resultar en una reducción de su capacidad de maniobra. En este sentido, ambos autores sostienen que Brasil ha jugado un juego débilmente institucionalista.

### *Las instituciones multilaterales y el contexto normativo regional*

Los límites institucionales al multilateralismo latinoamericano son apuntalados por un contexto normativo regional que entra en conflicto con el proyecto normativo de la RdeP. En pocas palabras, una fuerte tradición normativa soberanista limita las posibilidades de intervenciones basadas en la RdeP.

Desde los sagrados artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA, e incluyendo documentos legales internacionales más recientes como la Carta Democrática Interamericana y la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la soberanía esta omnipresente en el discurso y en las prácticas del Sistema Interamericano y sus estados miembros. Para reiterar lo dicho anteriormente, sea en el área de seguridad o de defensa de la democracia, las posibilidades de una intervención preventiva o reactiva dependen en casi todos los casos del expreso consentimiento del gobierno anfitrión. Hay una norma muy poderosa de “sólo por invitación” que ha sido internalizada en las diferentes instituciones regionales y subregionales, condicionando casi todos los tipos de intervención multilateral<sup>46</sup>.

Históricamente, a lo largo de los siglos diecinueve y veinte, la construcción social de los significados y las prácticas de soberanía fueron influenciadas por las fuertes y comprensibles reacciones por parte de los líderes latinoamericanos a las periódicas intervenciones por parte de los poderes occidentales, primero España, Gran Bretaña y Francia, y finalmente Estados Unidos<sup>47</sup>. Es fascinante ver como estos impulsos hacia la protección de la soberanía siguen siendo fuertes incluso en organizaciones multilaterales de las que Estados Unidos y Canadá han



sido decididamente excluidos como miembros. ALBA y UNASUR, por ejemplo subrayan la importancia de la soberanía y la independencia de los estados miembros en sus tratados constitutivos.

También es importante notar que en sus dimensiones externas, las normas prevalecientes de soberanía en la región no son dirigidas solamente hacia otros gobiernos. Tienen como objetivo también a los secretarios generales y sus secretariados. Por ejemplo, como se ha mencionado anteriormente, la capacidad del Secretario General de la OEA para usar sus buenos oficios con fines preventivos, como ser viajar a países problemáticos en misiones de determinación de los hechos, o para promover conversaciones de perfil bajo entre lados opuestos en las disputas, depende primero de que él o ella reciban una invitación formal de parte del gobierno en cuestión.

Un ejemplo notable de las consecuencias de estas restricciones normativas es el caso del intento de Insulza, el Secretario General de la OEA, de llevar a cabo las instrucciones dadas por la Resolución 952 del Consejo Permanente, del 26 de junio de 2009, que le indicaban que debía “establecer una Comisión especial para visitar Honduras de manera urgente”. Aunque la Resolución claramente lo autorizaba a viajar a Honduras, Insulza debió esperar a que el Presidente Zelaya le dijera cuándo estaba autorizado a emprender el viaje. Para frustración del Secretario General, a pesar de la aparente urgencia con que se había requerido su presencia en Honduras en la reunión del Consejo Permanente del 26 de junio, Zelaya le indicó a Insulza que debía esperar hasta el lunes siguiente para llegar a país. Entretanto, el golpe de estado removió a Zelaya de su puesto el domingo 28 de junio.

Las consideraciones internas también han influenciado el sentido y el ejercicio de la soberanía en la región, específicamente en lo relativo a quién se constituye y es considerado como el soberano. Es claro que las prácticas diplomáticas multilaterales y las leyes internacionales en la región han favorecido una interpretación estrecha del soberano como exclusivamente el jefe de estado o gobierno, antes que una concepción más amplia vinculada a la soberanía popular. En consecuencia, para los propósitos diplomáticos deberíamos hablar incluso más estrechamente de soberanía ejecutiva: esto es, el hecho de que los derechos, privilegios y autoridad soberanos residen únicamente en el líder nacional de un estado<sup>48</sup>. Aunque el régimen interamericano de promoción democrática

ha intentado al menos restringir estas prerrogativas soberanas a líderes elegidos democráticamente, se puede observar que otras organizaciones como el ALBA, CALC y la Secretaría General Íbero-Americana no han tenido reparos en incluir a la Cuba autoritaria en su ámbito.

La crisis de Honduras del 2009 ilustra nuevamente como este tipo de normas puede afectar negativamente la posibilidad de una intervención internacional con los fines adecuados, en este caso la defensa de la democracia. El episodio de Honduras demostró que la prerrogativa de invocar la Carta Democrática la tenía únicamente el Presidente Zelaya, como jefe de estado. Aunque Zelaya llevó a cabo acciones que contribuyeron a la creciente crisis y polarización de los meses anteriores al golpe, otras instituciones como el Congreso o la Corte Suprema, que habían chocado con Zelaya, no pudieron usar la Carta Democrática para pedir asistencia internacional. De hecho, los ciudadanos individuales tampoco pudieron recurrir a la Carta, a pesar del hecho de que el Artículo 1 estipula que los gobiernos de la región tienen la obligación de promover y defender el derecho de los ciudadanos a la democracia.

Finalmente, América Latina tiene normas muy débiles en términos de monitoreo y normas de revisión por pares. Como se ha dicho previamente, en el año 2001 los líderes de las Américas rechazaron la propuesta original peruana de incluir un papel para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el monitoreo del cumplimiento de la Carta Democrática Interamericana por parte de los estados miembros. En la Asamblea General del año 2005, en Fort Lauderdale, los estados miembros de la OEA rechazaron de forma casi unánime una propuesta estadounidense para la creación de un mecanismo de monitoreo de la democracia que incluía la participación de la sociedad civil. También es significativa la no obligatoriedad para el Consejo Permanente o Asamblea General de la OEA de revisar los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que son generalmente ignorados por el Consejo Permanente de la organización. La independencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene un alto precio: la falta de vínculos orgánicos con los órganos políticos de la OEA que podrían poner a los estados miembros bajo un mayor escrutinio público, y combinar de forma más efectiva la lucha por los derechos humanos con la promoción y la defensa de la democracia.

## Conclusión: El eje presidencialista

Una revisión de la actividad multilateral en las áreas de seguridad y promoción de la democracia en América Latina sugieren perspectivas tanto positivas como negativas para la RdeP. La existencia de una capacidad institucional para sostener la RdeP simplemente no puede ser dada por sentada. La cooperación Sur-Sur en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para asegurar la seguridad humana no es aún muy significativa, dado que los gobiernos latinoamericanos no han hecho contribuciones significativas a la ODA. La diplomacia preventiva ha sido muy problemática, como lo demuestra la falta de progreso en la defensa y promoción de la democracia. El área más esperanzadora en términos de la implementación de los tres pilares de la RdeP en la región, ha sido la vinculada a las reacciones oportunas y decisivas a las crisis, tanto interestatales como intra-estatales, aunque incluso allí las experiencias no han sido siempre positivas.

Para resumir, la combinación de instituciones multilaterales relativamente débiles, tanto a nivel regional como subregional, con las restricciones normativas en términos de la soberanía, las normas de monitoreo y de revisión por pares ayudan a explicar las limitadas oportunidades existentes para la RdeP. A fin de cuentas, el análisis muestra que los prospectos para la RdeP dependen de los presidentes y primeros ministros de la región y no de instituciones multilaterales fuertes, centralizadas e independientes. Su rol ha sido acentuado por un estilo presidencialista de multilateralismo así como por normas que promueven la soberanía ejecutiva. Si ellos deciden que la RdeP debe ser una prioridad, el futuro será propicio para el avance de normas de seguridad humana en general. Sin embargo, la implementación de la RdeP, llegado el momento, sigue siendo una cuestión que presenta serios desafíos dado el estado actual de las instituciones regionales.

## NOTAS

1. La versión original de este artículo en inglés, se encuentra en Serrano, Mónica (2012) *Mapping R2P in Latin America*, actualmente en prensa. La traducción al español ha estado a cargo de Mariana Susman.

2. Legler, 2011.
3. Hirst, 2010: 233.
4. OEA, 2003.
5. Asamblea General de las Naciones Unidas, 2009.
6. Hirst, 2010: 233-234.
7. Benítez, 2008; 18; Hirst, 2010: 242.
8. Hirst, 2010: 236; MercoPress, 2010.
9. SEGIB, 2010.
10. SEGIB, 2010: 29.
11. Cabral y Weinstock, 2010: 5.
12. ODI, 2010: 5.
13. Ver Serbin, 2009: 10.
14. Goldman, 2009: 857.
15. Goldman, 2009; Serbin 2009.
16. Goldman, 2009: 883.
17. Legler, 2003: 69.
18. Serbin, 2009.
19. Sobre el régimen Interamericano de promoción de la democracia, ver Cooper y Legler (2001; 2006) y Legler (2011b).
20. Legler, 2003.
21. Cooper and Legler, 2006; Legler 2010.
22. Malamud, 2008.
23. Legler y Tieku, 2010: Legler 2011b.
24. Serbin, 2009: 20.
25. Herz, 2008.
26. Domínguez, 2007: 94.
27. Herz, 2009 8: 12-13.
28. Pachano, 2008.

29. Legler, 2012.
30. Legler, 2010.
31. La afirmación de que la OEA fue demasiado rápida y decisiva en su respuesta al golpe del 28 de junio de 2009 en Honduras se basa en la investigación conducida por el autor de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Honduras.
32. Para una caracterización previa del perfil del multilateralismo latinoamericano, véase Legler, 2010 a.
33. Existen pocos estudios de las razones y las implicancias del multilateralismo presidencialistas. Algunos estudios pioneros pueden ser hallados en las investigaciones llevadas a cabo por Andrés Malamud, 2003, 2005.
34. Aunque no se explora este punto aquí, es de destacar que parte del presidencialismo pronunciado y del patrón estado- céntrico en la América Latina contemporánea tiene pocos vínculos orgánicos con actores no estatales, a pesar de la frecuente retórica oficial exaltando la participación popular. Véase Serbin, 2010 y Grugel, 2006.
35. Feinberg, 2010; Peña, 2005; Rojas, 2000; Whitehead y Barahona de Brito, 2005.
36. Legler, 2010b; Legler y Santa Cruz, 2011.
37. Legler, 2010a , 2010b.
38. Rojas, 2011; Sanahuja, 2011; Serbin, 2011.
39. Para investigaciones pioneras sobre instituciones regionales y análisis comparativos inter regionales, ver Ccharya y Johnston, 2007.
40. Sanahuja, 2011.
41. Daudelin y Burges, 2011; Sanahuja, 2011.
42. Rojas, 2011.
43. Ver Graham, 2005; Comité de Relaciones Exteriores, 2010.
44. Para un análisis excelentede las estrategias adoptadas para limitar el poder de EE.UU. Por los estados latinoamericanos, ver Abbott (2007).
45. Daudelin y Burges, 2011.
46. Cooper y Legler 2006; Legler 2007, 2011b; Comité de Relaciones Exteriores 2010.

47. Sobre la evolución de las prácticas y significados de la soberanía en América Latina, ver Sikkink (1997).
48. Cooper y Legler, 2006; Legler, 2010b.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abbott, Kenneth W. (2007) 'Institutions in the Americas: Theoretical reflections', en *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*, ed. Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien, and Paul Haslam, 237-53, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Acharya , Amitav, y Johnston, Alastair Iain (eds) (2007) *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Benítez Manaut, Raúl (2008) 'América Latina y la seguridad internacional: el caso de Haití y las misiones de paz', *Revista Enfoques*, 6, 8: 7-22.
- Cabral, Lidia, and Weinstock, Julia (2010) 'Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics, and future prospects', London: Overseas Development Institute.
- Committee on Foreign Relations (2010) *Multilateralism in the Americas: Let's start by fixing the OAS, Report to the Committee on Foreign Relations*, United States Senate. Washington, D.C.: January 26.
- Cooper, Andrew F. Cooper, and Legler, Thomas (2001) 'The OAS democratic solidarity paradigm: Questions of collective and national leadership', *Latin American Politics and Society*, 43, 1: 103-26.
- Cooper, Andrew F. Cooper, and Legler, Thomas (2006) *Intervention without Intervening? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, New York: Palgrave-MacMillan.
- Daudelin, Jean, and Burges, Sean (2011) 'Moving in, carving out, proliferating: The many faces of Brazil's multilateralism since 1980', *Pensamiento Propio*, 33: 35-64.
- Domínguez, Jorge I. (2007) 'International cooperation in Latin America: the design of regional institutions by slow accretion', en *Crafting Cooperation: Regional Institutions in Comparative Perspective*, ed. Amitav

- Acharya and Alastair Iain Johnston, 83-128, Cambridge: Cambridge University Press.
- Feinberg, Richard (2010). 'Summitry in the Americas: The End of Mass Multilateralism?', *FOCAL Policy Paper*, March.
- Goldman, Robert K. (2009) 'History and action: The Inter-American human rights system and the role of the Inter-American Commission on Human Rights', *Human Rights Quarterly*, 31: 856-87.
- Graham, John W. (2005) 'La OEA se hunde: ¿Merece ser salvada?', *Foreign Affairs en Español*, 5, 2.
- Grugel, Jean (2006) 'Regionalist governance and transnational collective action in Latin America', *Economy and Society*, 35, 2 (May): 209-31.
- Herz, Monica (2008) 'Does the Organisation of American States matter?', Working Paper 34, Development Studies Institute, London School of Economics.
- Hirst, Monica (2010) 'Las políticas de Estados Unidos, Europa, y América Latina en Haití: ¿Convergencias, superposiciones u opciones diferenciadas?' *Pensamiento Iberoamericano*, 8: 225-242.
- Legler, Thomas (2003) 'Peru now and then: The Inter-American Democratic Charter and Peruvian democratization', *Canadian Foreign Policy*, 10, 3 (Spring): 61-74.
- Legler, Thomas (2007) 'The Inter-American Democratic Charter: Rhetoric versus Reality', in Gordon Mace, Jean-Philippe Therien, and Paul Haslam (eds.) *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*, 113-30. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Legler, Thomas (2010a) 'El perfil del multilateralismo latinoamericano', *Foreign Affairs Latinoamérica*. 10, 3 (julio-septiembre): 1-4.
- Legler, Thomas (2010b) 'Gobernanza regional: El vínculo multilateral', *Foreign Affairs Latinoamérica* 10, 3 (julio-septiembre): 18-23.
- Legler, Thomas (2011a) 'De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe', en Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 23-47. Buenos Aires: Editorial Teseo and FLACSO.
- Legler, Thomas (2011b) 'Demise of the Inter-American Democracy Promotion Regime?', in Gordon Mace, Andrew F. Cooper, and Timothy

- M. Shaw (eds.) *Inter-American Cooperation at a Crossroads*, 111-30, New York: Palgrave.
- Legler, Thomas (2012) 'The Democratic Charter in action: Reflections on the Honduran crisis', *Latin American Policy* 3, 1: 74-87.
- Legler, Thomas, and Santa Cruz, Arturo (2011) 'Introduction: The current pattern of Latin American multilateralism', *Pensamiento Propio*, 33, forthcoming.
- Legler, Thomas, and Tiekou, Thomas (2010) 'What difference can a path make? Regional democracy promotion regimes in the Americas and Africa', *Democratization* 17, 3 (June): 465-91.
- Malamud, Andrés (2003) '¿Presidentialism and MERCOSUR: A hidden cause for a successful experience', en Finn Laursen (ed.) *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, 53-73, Aldershot: Ashgate.
- Malamud, Andrés (2005) 'Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR: An empirical examination', *Latin American Research Review*, 40, 1: 138-64.
- Malamud, Carlos (2008) 'La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia', ARI No 121/2008, Madrid, Real Instituto Elcano.
- MercoPress (2010) 'UNASUR pledges 300 m USD for Haiti', MercoPress (South Atlantic News Agency), 9 February.
- OAS (2003) 'Declaration on security in the Americas' OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC. 1/03 rev.1, 28 October.
- Pachano, Simon (2008) 'La nueva dimensión del conflicto colombiano', ARI No 38/2008, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Peña, Félix (2005) 'La compleja red de cumbres presidenciales: Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur', *América Latina Hoy*, 40: 29-47.
- Rojas Aravena, Francisco (2000) 'Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo', in Francisco Rojas Aravena (ed.) *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*, 13-54. Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO Chile.
- Rojas Aravena, Francisco (2011) 'Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo', *Pensamiento Propio*, 33: 217-36.



- Sanahuja, Jose Antonio (2011) 'Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR', *Pensamiento Propio*, 33: 115-58.
- SEGIB (2010) Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2010, SEGIB Studies No. 5. Madrid: Ibero-American General Secretariat.
- Serbin, Andrés (2009) La Organización de Estados Americanos, Las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos', Documentos CRIES 11, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Serbin, Andrés (2010) 'De despertares y anarquías', *Foreign Affairs Latinoamérica*. 10, 3 (julio-septiembre).
- Serbin, Andrés (2011) 'Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos', in Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 49-97. Buenos Aires: Editorial Teseo and FLACSO.
- Sikkink, Kathryn (1997) 'Reconceptualizing sovereignty in the Americas', *Houston Journal of International Law* 19: 101-19.
- United Nations General Assembly (2009) Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General, A/63/677, New York: United Nations.
- Valenzuela, Arturo (1997) 'Paraguay: The coup that didn't happen', *Journal of Democracy*, 8, 1: 43-55.
- Whitehead, Laurence, and Barahona de Brito, Alexandra (2005), 'Las cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿Haciendo una montaña de un grano de arena?', *América Latina Hoy*, 40: 15-27.

#### ABSTRACT

### The Regional Institutions and Responsibility to Protect: The Presidential Axis

In the past few years, new regional and sub-regional multilateral organizations have proliferated in Latin America, creating new paths for the potential advancement of RtoP. A revision of multilateral activity in the fields of security and promotion of democracy in Latin America suggests both positive and negative perspectives for RtoP. However, the

article points out that the future of RtoP depends on the presidents and first ministers of the region, rather than on strong centralized and independent multilateral institutions. Its role has been marked by a presidential-style multilateralism as well as by regulations promoting the sovereignty of the Executive.

#### RESUMEN

### Las instituciones regionales y la Responsabilidad de Proteger: El eje presidencialista

En los últimos años han proliferado nuevas organizaciones multilaterales en América Latina, de nivel tanto regional como subregional, creando nuevas vías para el posible avance de la RdeP. Una revisión de la actividad multilateral en las áreas de seguridad y promoción de la democracia en América Latina sugieren perspectivas tanto positivas como negativas para la RdeP. Sin embargo, el artículo muestra que los prospectos para la RdeP dependen de los presidentes y primeros ministros de la región y no de instituciones multilaterales fuertes, centralizadas e independientes. Su rol ha sido acentuado por un estilo presidencialista de multilateralismo así como por normas que promueven la soberanía ejecutiva.

#### SUMMARIO

### As instituições regionais e a Responsabilidade de Proteger: O eixo presidencialista

Nos últimos anos proliferaram novas organizações multilaterais na América Latina, em níveis tanto regional como sub-regional, criando novas vias para o possível avanço da RdP. Uma revisão da atividade multilateral nas áreas de segurança e promoção da democracia na América Latina sugerem perspectivas positivas e também negativas para a RdP. Não obstante, o artigo mostra que as perspectivas para a RdP dependem dos presidentes e primeiros ministros da região, e não de instituições multilaterais fortes, centralizadas e independentes. Seu papel foi acentuado por um estilo presidencialista de multilateralismo, assim como por normas que promovem a soberania executiva.