

LA OEA:
PASADO, PRESENTE Y FUTURO

HUGO CAMINOS

Secretario de Asuntos Legales de la OEA

Washington

The author analyses the past, present and future of the OAS, created from the norms and principles of the Interamerican System of 1889.

After an outlook on the principal reforms accorded to its charter, the author describes the future role of the OAS at different levels, such as economic integration, the development of democracy, the maintenance of peace, as well as the control of drugs and the protection of human rights.

L' auteur analyse le passé, le présent et le futur de l'OEA. Cet organisme, qui a été crée en 1948 sur les bases du système interaméricain de 1889, a pour but de défendre la paix et l'intégrité territoriale de ses membres.

Après un exposé des principales réformes de sa charte, l'auteur indique le rôle futur de cet organisme au niveau de l'intégration économique, du développement de la démocratie et du maintien de la paix, ainsi que dans le domaine du contrôle de la drogue et de la protection des droits de la personne.

Muchas gracias señor presidente.

Como me toca ser el primer funcionario de la OEA que habla en esta sesión, quiero darles todos la más cordial bienvenida a la Organización de los Estados Americanos. Nos honra el hecho que la Asociación Interamericana de Profesores de Derecho haya resuelto acercarse hoy a esta casa para dedicar una jornada al tema de la OEA en el centenario del Sistema Interamericano.

Quiero también agradecer al Presidente de la Asociación, Profesor Louis Perret, la distinción que me ha conferido al invitarme a hacer una breve presentación sobre el pasado, el presente y el futuro de nuestro organismo regional. Sin duda, el tema general de la reunión de hoy está bien enunciado.

La OEA, creada en 1948, nace en el seno de un conjunto de normas y principios elaborados en el Sistema Interamericano por

las repúblicas de este continente. Esta labor comenzó en la primera Conferencia Internacional Americana convocada en 1889 y se extendió hasta la adopción de la Carta de Bogotá.

El mecanismo del Sistema Interamericano consistía en la celebración periódica de conferencias donde se aprobaban convenciones y resoluciones que formaron todo un cuerpo normativo que sirvió de base para el establecimiento de la OEA una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial o, más precisamente, después de la creación de las Naciones Unidas.

El Sistema Interamericano mantiene su vigencia a través de la red de instrumentos interamericanos en diversos campos: económico, jurídico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico. La propia carta de la OEA hace mención al Sistema Interamericano y a sus instituciones al referirse a la cooperación para el desarrollo integral (artículo 30), cuando al hablar de la integración en todos sus aspectos, establece como prioridad el estímulo de las instituciones económicas y financieras del sistema interamericano (artículo 42).

Sin embargo, en Bogotá se cambió la tradicional expresión de "Sistema Interamericano" o la de "Unión de las Repúblicas Americanas" por la de "Organización de los Estados Americanos".

El informe del Secretario General Alberto Lleras Camargo, el primer secretario general de la OEA, explica en una breve sesión de un comité de trabajo durante la Novena Conferencia, cómo se llegó a un acuerdo en este sentido. La palabra Sistema era una tímida aceptación que existía de antemano, un complejo conjunto de disposiciones sobre las relaciones entre los países en esta parte del mundo. Pero no pretendía definir el carácter ni las posibilidades de tales relaciones. Cualquier relación que hubiera entre los países americanos, solidaridad o desconfianza, recelo o cooperación estrecha y que estuviera representada en sus acuerdos anteriores o en sus tradiciones, podrá caber dentro de la palabra sistema. La palabra *Unión*, si bien podía definir aún imperfectamente el estado de las relaciones interamericanas, indicaba una aspiración de unidad en un terreno incierto. En cambio, *Organización* es el término medio entre aquellos extremos y es también el término

exacto. Lo que existió hasta ahora, decía Lleras, es un principio de organización. Lo que habría de existir en el futuro sería una organización.

Por ello, el Sistema Interamericano contaría en adelante con el Tratado Constitutivo de una organización internacional, con una estructura institucional. La nueva Carta incorporó los propósitos y principios acuñados a través de más de medio siglo e inclusive el marco institucional preexistente, conforme a los lineamientos que dio la Conferencia Interamericana sobre "Problemas de la Guerra y de la Paz", celebrada en 1945 en México, dos meses antes de la apertura de la conferencia de Naciones Unidas para la Organización Internacional en San Francisco.

Es así que el primer párrafo del Artículo de la Carta dice: "los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas la Organización de los Estados Americanos es un organismo regional."

Al comentar esta disposición, Gómez Robledo decía que no encontrábamos aquí nada del nacimiento olímpico que percibimos en la organización de las Naciones Unidas cuyo instrumento constitutivo fue fruto de las conversaciones a puertas cerradas muy cerca de aquí, en Dumbarton Oaks, entre los expertos de las grandes potencias.

No voy a hacer aquí una reseña de toda la labor cumplida en esta etapa del Sistema Interamericano (1890-1948). Simplemente voy a decir que en ese periodo se consolidan una serie de principios que constituyen la columna vertebral del Sistema Interamericano y que fueron volcados en la Carta. Por ejemplo, el principio del no reconocimiento de las conquistas territoriales, que nace en la propia Conferencia de 1890 y que recién se consagra en 1932 en la Sociedad de las Naciones. Ese es un aporte original del Sistema Interamericano. También lo es el principio de la solución pacífica de las controversias internacionales, que si bien había nacido en las Conferencias de La Haya de comienzos de siglo, tiene

en el Sistema Interamericano un gran desarrollo que influye en los organismos mundiales, tanto en la Sociedad de las Naciones, como en las Naciones Unidas.

Por supuesto, cabe también recordar el principio de la no intervención que recién acepta Estados Unidos en la Conferencia de Montevideo de 1933 y que según Jorge Castañeda es la norma internacional más característica del Sistema Interamericano. Paradójicamente, expresa Castañeda, este principio no nació de la unión sino de la desunión existente en el continente, es decir del enfrentamiento entre la gran potencia que es Estados Unidos y las Repúblicas Americanas. El principio de no intervención forma parte del derecho internacional consuetudinario, como lo reconoció la Corte de la Haya en junio de 1986, en su sentencia definitiva en el caso de Nicaragua contra los Estados Unidos.

Pero en 1948 era necesario insertar todo este Sistema Interamericano en la naciente organización universal. Yo estuve en San Francisco y fui testigo de la lucha que allí sostuvieron los países de esta parte del continente que venían respaldados, por las resoluciones adoptadas en Chapultepec para mantener vivo el sistema regional americano, propósito en el que tuvieron éxito. Por ello, debemos ser consecuentes con esos hombres que en 1945, lograron salvaguardar el papel de los organismos regionales y el derecho de la legítima defensa colectiva.

La Carta de la OEA, como ustedes saben, fue reformada en el año 1967, en Buenos Aires; las conferencias se convirtieron en el órgano supremo: la Asamblea General con lo cual se dio mayor fuerza al Consejo Permanente. A partir de 1970, cuando entra en vigor el Protocolo de Buenos Aires, se establece el régimen de Asambleas anuales que hoy conocemos, con toda la red de organismos especializados y conferencias especializadas que forman parte del Sistema Interamericano. Tal como lo expresó previamente el presidente de la Asociación Interamericana de Abogados, el BID es uno de los organismos de la familia del Sistema Interamericano.

Recientemente, se realizó otra reforma a la Carta de la OEA, reforma que en realidad comenzó a gestarse en 1973 a raíz de un descontento sobre la labor de la organización en el ámbito

internacional. Gracias al impulso de varias delegaciones, se consigue en la OEA, que en el Protocolo de Cartagena de Indias, se modernice y actualice la Carta. Recuerdo que cuando la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos preparó parte de la documentación para esa conferencia, incluyó una introducción en la que se recordaba a Hans Kelsen, el jurista técnico más grande que ha producido este siglo. No ha habido otro internacionalista con una penetración y con una visión de conjunto para desentrañar de cualquier instrumento jurídico aquellas contradicciones, incompatibilidades o errores desde el punto de vista técnico jurídico como Kelsen. Sus estudios del Pacto de la Sociedad de las Naciones, de la Carta de la ONU, de las propuestas de Dumbarton Oaks, son de una profundidad extraordinaria. Sin embargo, en el prólogo de una de sus obras dice que a pesar de la importancia que tiene la técnica jurídica, y hablaba en ese caso del Pacto de la Sociedad de las Naciones, no se puede atribuir el fracaso de la Sociedad de Naciones a las incoherencias técnicas que nota en ese estudio. Es decir, afirmaba lo relativo de la norma jurídica para garantizar su aplicación cuando no existe una voluntad política de los países miembros, en este caso, de la organización ginebrina.

Y bien, en esa reforma de Cartagena de Indias, se llevaron a cabo diferentes cambios que voy a enumerar en forma muy breve, dado que el trabajo de esta mañana es muy extenso.

Primero, en el campo de la solución de controversias se dio al Consejo Permanente la posibilidad de abocarse a la consideración de cualquier cuestión, cualquier controversia a solicitud de una sola de las partes. Anteriormente, en la reforma de 1967, se había establecido que era necesario el consentimiento de las dos partes de la controversia. Es claro que las funciones del Consejo en este caso son limitadas pues se reducen a los buenos oficios; pero, de cualquier manera el paso es importante. También se eliminó la Comisión Interamericana de Paz sustituyéndola por comisiones ad hoc. Se busca con ésto una mayor flexibilidad en lugar del tipo integración rígida elegida con anterioridad cuya aplicación puede no ser la más adecuada para obtener una solución de la controversia.

La segunda reforma a la que quiero referirme, es la que confiere al Secretario General las mismas funciones que acuerda la Carta de la ONU. en el artículo 99 al Secretario General: la de llamar la atención a los órganos políticos sobre cualquier asunto que en su opinión pueda amenazar el mantenimiento de la paz, la seguridad y el desarrollo de los países del hemisferio. Es éste un aditamento que permitiría decir, parafraseando lo que se ha dicho del Secretario General de la ONU., -que es el vigía de la paz-, que el Secretario General de la OEA es ahora el vigía de la paz y del desarrollo de los países del hemisferio. Esta disposición por sí misma no tendría importancia sino por el hecho de que puso fin a una discusión de varias décadas y a una corriente en sentido contrario que quería definir al Secretario General como un funcionario eminentemente administrativo. Tal discusión ya no existe ahora en el seno de esta Organización dado que en la actualidad el Secretario General tiene funciones políticas. La disposición en sí, no es de gran importancia. En 45 años, la disposición fue invocada en tres oportunidades en las Naciones Unidas, de modo que si nos atenemos a ese dato estadístico cualquier investigador podría decir que es una norma muerta. Sin embargo, su importancia radica en elevar la categoría del Secretario General a la de un funcionario político internacional; esa precisamente ha sido su consecuencia en la OEA.

Recuerdo que en noviembre de 1986, el Secretario General de esta organización, junto con el Secretario General de las Naciones Unidas, convocaron a los países del entonces Grupo de Contadora y a los representantes de los cinco países centroamericanos en New York para brindarles un aide-mémoire. Éste consistía simplemente en un catálogo de todas las funciones que esas organizaciones podían realizar en beneficio de la paz en Centro América. Este informe provocó un cuestionamiento en la OEA.

Cuando todo eso se difundió, el Grupo de Contadora extendió una invitación a los Secretarios Generales para realizar una visita a las capitales centroamericanas, y el Consejo Permanente, a pedido de los Estados Unidos, convocó a una sesión de emergencia,

que se celebró a principios del mes de enero de 1987. El acta de esa sesión es un documento importante en el cual el Secretario General manifestó que, en tanto que Secretario General de una organización cuyo fin es el mantenimiento de la paz, violaría sus deberes hacia esa organización si por lo menos no pusiera en conocimiento de esos países los medios y métodos que existen en la organización para promover una paz justa en Centro América.

Ese ejercicio de facultades implícitas tuvo después un desarrollo significativo en la OEA. Todos sabemos por la prensa la acción por ella cumplida en el campo no solamente de la paz en América Central sino también en el de las observaciones electorales, especialmente de Nicaragua, y en la actualidad, de El Salvador y Haití.

Es un nuevo horizonte que se abre para la OEA y que marca una diferencia con las Naciones Unidas. Esta diferencia pudo observarse en el proceso de Nicaragua y ya lo estamos observando en el proceso de Haití.

En las Naciones Unidas el tema de las elecciones en Nicaragua culmina con la designación de un representante por el Secretario General mientras que en la organización regional, el propio Secretario General se constituye en el terreno y realiza los viajes que sean necesarios para poder supervisar personalmente todo el proceso.

El mismo Secretario General contó, poco tiempo atrás, una anécdota muy interesante: el último día que estuvo en Nicaragua se le acercó un anciano en la calle y le dijo: "Don João, por favor no se vaya". Eso muestra la diferencia que existe entre el tratamiento de estos temas por un organismo universal que reúne 159 países y una organización regional, que tiene mucha más familiaridad con los países y pueblos envueltos en los problemas que trata.

Para finalizar, quisiera decir algunas palabras sobre el futuro de la OEA.

Evidentemente, el mundo se orienta hacia la formación de grandes bloques comerciales y el comercio como tal, se perfila como un concepto que comprende gran parte de las transacciones de los Estados como el nuevo eje de las relaciones internacionales.

En ese sistema económico, los países en desarrollo de nuestra región para lograr su inserción en la corriente del progreso social, económico, cultural, científico y tecnológico tendrán que acelerar su integración. Los esfuerzos en ese sentido ya han comenzado a nivel subregional, como en el cono sur y en el Grupo Andino. Es en la OEA donde la interacción tiene el foro y el marco jurídico apropiados para abarcar a todos los grupos existentes en la región.

No podemos visualizar tampoco el futuro de los organismos regionales y el de la OEA, sino observar las consecuencias que en el sistema de Naciones Unidas tiene el entendimiento y la cooperación que se ha iniciado entre las superpotencias. Ello ha hecho que después de 45 años en que el Consejo de Seguridad no pudo ejercer a cabalidad sus funciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, esté ahora en condiciones de hacerlo.

El 2 de agosto, el mismo día en que se produce la invasión a Kuwait, el Consejo de Seguridad lanza su primera resolución y aprueba nuevas resoluciones imponiendo severas sanciones económicas y legitimando el desplazamiento de fuerzas navales en el Golfo en apoyo de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Hemos visto también cómo el Consejo de Seguridad reaccionó rápidamente con respecto al incidente del Templo ocurrido hace pocos días. Eso me hace recordar el testimonio de un eminente diplomático brasileño, que recordando la frase de un diplomático asiático decía: que en la Asamblea General de la ONU, cuando los miembros permanentes discordaban cundía el miedo, pero cuando los miembros permanentes se ponían de acuerdo cundía el pánico. El origen de esta aseveración radica en el peligro que ello conlleva: que el Consejo de Seguridad a través de esos miembros permanentes se constituya en una especie de directorio mundial que quiera dirigir toda la política internacional, que eclipse la Asamblea General, incluso en ese proceso de democratización que se ha operado a raíz de la parálisis del Consejo de Seguridad en los últimos 45 años.

Tenemos también que pensar en el papel de los organismos

regionales, que sólo están mencionados en la Carta en el capítulo séptimo, cuando ésta se refiere a la acción en caso de quebrantamiento de la paz, amenazas a la paz o actos de agresión y es allí donde se contempla la acción del Consejo de Seguridad. En capítulo VIII se refiere a los organismos regionales como a aquellos que tienen como finalidad el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La OEA tiene un campo de acción mucho más amplio. La única limitación es la establecida por el artículo 103 de la Carta de la ONU que dice que en caso de conflicto entre las obligaciones asumidas por los Estados Miembros por esta Carta y cualquier otro tratado internacional, prevalecerán las de la Carta. Esto sucedería solamente en caso de conflicto, hipótesis muy difícil de concebir en materias económicas, políticas, sociales tecnológicas, científicas, etc.

La OEA en ese sentido tiene un vasto campo de acción. Felizmente se están tratando, en este momento, los temas referidos a su fortalecimiento y para ello se está reuniendo en este mismo instante un grupo de reflexión creado por la Asamblea General.

El Secretario General la semana pasada, de acuerdo con una resolución de la última Asamblea en Asunción, ha creado una unidad en la Secretaría para la Promoción de la Democracia; como lo aclaré anteriormente, ello abre un panorama y perspectivas muy importantes en América.

No me referiré al tema de los Derechos Humanos dado que la Dra. Márquez, Secretaria Ejecutiva de la Comisión lo hará al igual que el Dr. Buergenthal, quien en pocos minutos iniciará su disertación.

La OEA está también tratando el tema del narcotráfico. A tal efecto, y en lugar de someterse al prolongado proceso de adoptar una Convención Internacional, ha decidido crear un Comisión sobre la base de un programa de acción que aprobó la Asamblea General. Ese mismo camino pareciera que se perfila para la acción de la OEA en el terreno de la protección de la naturaleza.

En suma, la base de todo esto es solo una: la voluntad política de los Estados Miembros. Como decía recientemente el

Secretario General, si la OEA es utilizada por los países miembros, ella les brindará todo el marco jurídico y toda la infraestructura necesaria para realizar una acción positiva y constructiva manteniendo esos principios elaborados a través de un siglo y que podrán ser aún mejorados en el segundo siglo de vida que acaba de comenzar.