

---

## La OEA a los 50 años; ¿hacia su fortalecimiento?

*Olga Pellicer\**

El 50 aniversario de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se acompaña de señales diversas respecto de lo que aguarda a dicha organización regional en los primeros años del próximo siglo. Después de un periodo de expectativas sobre su fortalecimiento, a través de nuevas y mayores competencias para la promoción de la democracia en el continente, la organización americana ha tenido experiencias que permiten situar en su justo término las posibilidades en ese campo. Al mismo tiempo, la OEA ha adquirido nuevas responsabilidades para el seguimiento de los compromisos adquiridos en las dos ediciones de la Cumbre de Las Américas; ha obtenido éxitos importantes en materia de desarme, mediante la negociación y firma de la Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas convencionales; ha reorganizado y dado un nuevo sentido a su acción en los temas vinculados con la cooperación económica; y, finalmente, ha proseguido sus esfuerzos en la defensa de los derechos humanos y en la lucha contra el narcotráfico. Todo ello conforma un escenario marcado por claroscuros. Aunque las expectativas sobre la nueva OEA son, ciertamente, menores que a principios de la década, no se enfrenta una situación en la cual se vislumbre una caída de su imagen o su legitimidad, como sucedió a finales de los años ochenta.

El objetivo del presente trabajo es identificar las tendencias más importantes que durante el último decenio ha seguido la vida de la OEA, y llegar a conclusiones sobre los escenarios que parecen más probables para su participación en las relaciones hemisféricas en los próximos años.

---

\* Embajadora. Actualmente se desempeña como coordinadora general del Instituto Matías Romero. La autora agradece a Martha Tapia su valiosa cooperación para la elaboración de este ensayo.

---

## La revitalización de la OEA

Hacia finales de la década pasada, la legitimidad de la OEA como un organismo regional útil para la búsqueda de soluciones a los problemas más apremiantes del hemisferio se hallaba seriamente cuestionada. Por ejemplo, en el conflicto entre Argentina y Reino Unido sobre las islas Malvinas, el apoyo de Estados Unidos a la potencia extra continental dejó inoperante todo intento de llevar el caso a la atención del organismo regional. En lo referente a la búsqueda de soluciones al conflicto centroamericano, la OEA tampoco parecía preparada para ayudar; de ahí que los países latinoamericanos se inclinaron a canalizar sus esfuerzos pacificadores a través de un mecanismo *ad hoc*: el Grupo Contadora. En los problemas vinculados con la deuda externa, que dominaron el escenario de las economías latinoamericanas en los años ochenta, el foro de encuentro y reflexión latinoamericano fue el Grupo Cartagena.

La situación anterior destaca, por contraste, la significativa revitalización de la OEA en los primeros años del decenio de los noventa.<sup>1</sup> Son varios los factores que la explican. En primer lugar, el fin de la guerra fría eliminó la preocupación tradicional de América Latina respecto de la intromisión de Estados Unidos en los asuntos internos de los países del continente, motivada por la rivalidad estratégica entre ese país y la URSS. Con la desaparición de ese peligro, se abrió la puerta a la confianza de algunos Estados en la posibilidad de acciones colectivas para propósitos comunes; así, surgieron iniciativas para la revitalización del organismo regional americano que, de manera acorde con las preocupaciones dominantes a comienzos del presente decenio, estuvieron relacionadas principalmente con la consolidación de la democracia.

El segundo factor que explica la revitalización de la OEA es el auge del multilateralismo que caracterizó el final de los años ochenta. Las nuevas condiciones para el funcionamiento del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) —resultado del entendimiento este-oeste y la importante labor que dicha organización mundial comenzó a desarrollar en la solución de conflictos internacionales (Afganistán, Camboya, Centroamérica, entre otros)— permitieron abrigar esperanzas con respecto a una etapa de oportunidades recuperadas para la acción de los organismos internacionales. Dentro del entusiasmo de esos años, el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, presentó a la atención de los Estados miembros, en junio de 1992, su famoso documento *Un programa de paz*, al que le siguió, dos años después, el *Suplemento de un Programa de paz*. Boutros-Ghali dedicó varios

---

<sup>1</sup> Ana Julia Faya, “Los cambios en el sistema interamericano de los años 90”, en *Paz y seguridad en Las Américas* (FLACSO-CHILE), núm. 11, julio de 1977, pp. 11-12.

---

párrafos de esos documentos a la labor de los organismos regionales; destacó su importancia y su utilidad en las nuevas circunstancias internacionales. De acuerdo con el entonces Secretario General, los acuerdos u organismos regionales eran *extraordinariamente útiles*, ya que ofrecían un abanico de oportunidades, las cuales debían aprovecharse para el establecimiento y el mantenimiento de la paz, así como para su consolidación después de los conflictos.<sup>2</sup>

En el *Suplemento*, Boutros-Ghali hizo hincapié en la evaluación de la contribución de las organizaciones regionales como algo *extremadamente valioso*; además, con diversos ejemplos, ilustró las modalidades de cooperación que podrían establecerse entre ellas y la ONU. Entre otros, citó las consultas, el apoyo diplomático, el apoyo operacional, el despliegue conjunto y las operaciones conjuntas. Asimismo, hizo notar que, a pesar de que la heterogeneidad de los organismos regionales dificultaba la fijación de un modelo universal para regir su relación con la ONU, era posible identificar algunos principios para orientar esas relaciones. Algunos de ellos son el establecimiento de mecanismos convenidos de consulta, la definición y la existencia de acuerdos claros en la división de tareas, así como la coherencia en las posiciones de los miembros en las organizaciones regionales y en la ONU.<sup>3</sup> Sobre estas bases se aceleró la voluntad de las organizaciones regionales para desarrollar una participación activa en acciones conjuntas con la organización mundial. Se dio, así, un nuevo *momentum* para sus actividades en el mantenimiento y el restablecimiento de la paz.

El tercer factor a tomar en consideración en el resurgimiento de la OEA fue el ingreso de Canadá, en 1990.<sup>4</sup> La decisión de este país de participar en el organismo regional reflejaba dos hechos: que para él América Latina había adquirido una mayor prioridad dentro de su política exterior, y que los foros multilaterales resultaban espacios privilegiados para la construcción de una relación más estrecha con los países de la región. La presencia de Canadá en la OEA contribuyó a la creación de una percepción de mayor equilibrio en una organización tradicionalmente caracterizada por el peso omnipresente de Estados Unidos. Además, se hizo sentir de inmediato en aquellos ámbitos de particular interés para su política exterior, como el medio ambiente, la democracia y los derechos humanos. La influencia canadiense dio un nuevo matiz a la vida de la OEA, al venir acompañada del papel que han adquirido las organizaciones no gubernamentales (ONG) en la política exterior de ese país.

Un cuarto factor que explica la revitalización de la OEA fue su participación en el ejercicio, aún muy incompleto, de replantear el tema de la

---

<sup>2</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de paz 1995*, Nueva York, ONU, 1995, 2a. edición, pp. 71-74.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 35-37.

<sup>4</sup> Brian J.R. Stevenson, "Canadá y la OEA: del cortejo al matrimonio", en *Comercio Exterior*, México, vol. 44, núm. 1, enero de 1994, pp. 79-90.

---

seguridad hemisférica en momentos en los cuales la desaparición de la “amenaza externa” —el comunismo— vuelve obsoletas las bases del sistema interamericano de seguridad colectiva. La preocupación sobre los nuevos contenidos de la seguridad hemisférica llevó a la creación, dentro de la OEA, de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, cuyos trabajos han sido de enorme importancia, no tanto para avanzar en la construcción de nuevos mecanismos de seguridad, sino para hacer patente la diversidad de opiniones y puntos de vista que hoy dominan el debate sobre el particular.<sup>5</sup> Independientemente de que dicho debate se traduzca —o no— en medidas concretas por parte de la OEA, su utilidad como foro de expresión de las diversas tendencias que existen en el continente en materia de seguridad colectiva es un punto a favor de la vitalidad de la organización.

Finalmente, la revitalización de la OEA responde, también, al impulso ganado en las dos ediciones de la Cumbre de Las Américas (Miami, 1993; y Santiago, 1998). Aunque los resultados de la Cumbre de Miami no significaron, como algunos deseaban, un apoyo a las finanzas de la organización interamericana y una reestructuración de sus órganos que le permitiera asumir mayores responsabilidades, sí tuvieron el efecto de fortalecerla al otorgarle un papel primordial en el seguimiento de las diferentes decisiones adoptadas. En efecto, el Plan de Acción aprobado en Miami señala 12 asuntos que debe atender la OEA; de éstos destacan los relativos al libre comercio y a la democracia, además de otros sobre los que ya venía trabajando como los derechos humanos, el fomento de la confianza mutua, el narcotráfico y el papel de la mujer. De singular importancia fue el llamado a una vinculación más estrecha con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al cual se le adjudicaron temas propios de una organización política como tomar en cuenta la situación de los derechos humanos o la lucha contra la corrupción.

Cinco años después de la Cumbre de Miami, el tema del libre comercio continúa siendo uno de los principales en la agenda hemisférica, según lo mostró la Cumbre de Santiago. Sin embargo, la segunda edición de la Cumbre de Las Américas mostró, también, que el entusiasmo sobre las posibilidades de la viabilidad del libre comercio hemisférico para el año 2005 había decaído considerablemente, razón por la cual los trabajos de la Cumbre de Santiago se centraron en la educación. A propósito de este rubro, los gobiernos participantes reconocieron la importancia y la positiva contribución de las instituciones hemisféricas como la OEA. Paralelamente, instruyeron a esa organización para que utilizara los mecanismos a su alcance para desarrollar y fortalecer la cooperación

---

<sup>5</sup> Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe; el debate contemporáneo*, México, IMRED-Universidad de las Naciones Unidas, 1995.

---

regional en áreas como la educación a distancia a través de, entre otros medios, la tecnología satelital, las pasantías y los programas de intercambio.

El objetivo de los países miembros es la adecuación de la OEA a los nuevos tiempos y las necesidades hemisféricas de finales de siglo. Ello parece exigir que la OEA no sea sólo un foro de corte político, sino uno que se involucre en actividades conjuntas con organismos regionales de carácter económico como el BID y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este propósito, presente ya en Miami, se observa en la Declaración de la Cumbre de Santiago al igual que en el Plan de Acción, instrumentos en los cuales se menciona e instruye reiteradamente a la OEA para que colabore en diferentes actividades como la superación de la pobreza y la corrupción, la defensa de los derechos humanos y, por supuesto, la cooperación regional en materia de educación. Entre la Cumbre de Miami y la de Santiago, los gobiernos americanos parecen reconocer a la OEA un nuevo nivel de madurez que le permitirá soslayar las limitantes crónicas de su estructura y orientarse hacia un activo papel de cooperación.

Según se había señalado, a lo largo de la primera mitad de los años noventa, el tema de la promoción de la democracia fue definitivo para dar una dimensión renovada al papel de la OEA en las relaciones interamericanas; razón por la cual le otorgamos una consideración más detallada.

## **La OEA y la promoción de la democracia**

A diferencia de la ONU, la carta constitutiva de la OEA contempló, desde su adopción, el compromiso americano con los valores democráticos. En efecto, el preámbulo de la Carta de Bogotá hacía referencia a un marco general de “instituciones democráticas”, además de que, dentro de sus principios, señalaba claramente que “la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

En la actualidad, el párrafo 3 del preámbulo de la Carta de la OEA se refiere a la democracia representativa como “condición indispensable para la estabilidad”, además de que el artículo 2.b establece la necesidad de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de la no intervención”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> OEA, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Washington D. C., Secretaría General de la OEA, octubre de 1997, p. 1. La Carta de la OEA, con las reformas que se le han hecho, figura en la sección de documentos de este mismo ejemplar (N. del E.).

---

A pesar de los compromisos adoptados desde 1948, la OEA no tomó ninguna acción durante el periodo más difícil de la democracia en América Latina, cuando la mayoría de los países de la región estaba dominada por dictaduras militares. El peligro del comunismo fue considerado por algunos Estados miembros como justificación suficiente para no oponerse a dichas dictaduras e, incluso, para alentar su mantenimiento.

Estos antecedentes son importantes para situar la trascendencia del nuevo periodo democrático iniciado en la Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile, en 1991. La columna vertebral de ese proceso han sido el “Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano” y la resolución 1080 sobre democracia representativa.<sup>7</sup> En el primero se establece que “la democracia representativa es la forma de gobierno de la región” y que su “ejercicio efectivo, consolidación y perfeccionamiento son prioridades compartidas por los Estados miembros”. Para ir más allá de la pura declaración, la resolución 1080 estableció un mecanismo según el cual se deberá “instruir al Secretario General para que convoque inmediatamente al Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático en alguno de los países miembros”. El Consejo deberá entonces examinar la situación y decidir la conveniencia de convocar a una Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. Esta resolución marca un hito importante en la historia de la OEA ya que, por primera vez, una circunstancia particular de índole doméstica sirve de base a la acción colectiva. En la misma línea, la OEA decidió, en la reunión de Washington de diciembre de 1992, una reforma a la Carta por la cual se introduce un nuevo artículo en el que se establece la suspensión de un Estado miembro cuyo gobierno, democráticamente constituido, sea derrocado por la fuerza (actual artículo 9). En 1992, en la reunión de Managua, se dio un paso adicional; se aprobó una declaración que introdujo la noción de gobiernos éticos y eficientes, lo que fue interpretado por algunos como el derecho de los pueblos a demandar de sus gobiernos administración efectiva y estructuras legales libres de corrupción.<sup>8</sup>

El impacto de las nuevas competencias de la OEA en los círculos interesados en el devenir de las relaciones interamericanas fue grande. Al

---

<sup>7</sup> “Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano”, y resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA, sobre democracia representativa, AG/(XXI-0/91) 4 de junio de 1991, pp. 1-5.

<sup>8</sup> OEA, “Declaración de Managua para la promoción de la democracia y el desarrollo”, AG/DEC.4 (XXIII-0/93), 8 de junio de 1993.

---

referirse a los compromisos adoptados en Santiago, en 1991, un conocido interamericanista señaló que:

El Compromiso de Santiago representó una redefinición integral de los propósitos y objetivos básicos de la OEA. Su aprobación, seguida de la promulgación de otros documentos significativos, hacen de la 21 Asamblea General una piedra de toque en la historia de la organización. No sería demasiado afirmar que se puede comparar con la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá, en 1948, que promulgó la Carta de la OEA. Ambas responden a la inauguración de una era nueva de cooperación entre los Estados del continente, creada al llegar a su fin importantes conflictos globales.<sup>9</sup>

Entre 1993 y 1995, el Diálogo Interamericano —conocida comisión de expertos americanos en cuestiones hemisféricas— dedicó gran parte de sus trabajos a la reflexión sobre el papel de la OEA en la promoción de la democracia y el imperio del derecho en el hemisferio. Sabía que se encontraba ante un momento crucial en la historia de la OEA... En la medida en que el Diálogo es un buen barómetro para conocer las corrientes que dominan el pensamiento en materia de relaciones interamericanas, resulta de particular interés echar un vistazo a las conclusiones más importantes de su estudio: *La OEA y la promoción de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley en el continente*.<sup>10</sup>

El estudio partía de un supuesto central: la revitalización de la OEA desde los inicios del decenio de los noventa, el avance de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley serían los temas claves respecto de los cuales la OEA sería juzgada como institución.

No es extraño, por lo tanto, que la parte central del trabajo esté dirigida a presentar recomendaciones para el fortalecimiento de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, así como de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), además de destacar el papel que el Secretario General debería desempeñar, a través de un liderazgo efectivo, para poder anticipar y responder, de manera expedita, a las amenazas que pudieran pesar sobre los gobiernos democráticos en el hemisferio.

Esta visión de la OEA y de las responsabilidades del Secretario General ilustran muy bien el ánimo que reinaba entre los especialistas de cuestiones hemisféricas en la primera mitad de los años noventa. Sin embargo, se requirió

---

<sup>9</sup> Vyron Vaky, *The Future of the Organization of American States*, Nueva York, Twentieth Century Fund Press, 1993, p. 13.

<sup>10</sup> Véase el informe del Diálogo Interamericano, "The Organization of American States: Advancing Democracy, Human Rights and the Role of Law in the Americas", Washington D. C., Inter-American Dialogue (Commission on the OAS), agosto de 1994, pp. 1-16.

---

la puesta en práctica del nuevo compromiso con la democracia para aquilatar las posibilidades reales de una organización de Estados soberanos como elemento central de la evolución de procesos internos.

### **Tres vías de acción en la instrumentación del compromiso democrático de la OEA**

La instrumentación de los nuevos compromisos de la OEA en materia de democracia se ha encauzado por tres grandes vías. La primera se dirige a la promoción de la idea democrática a través de actividades de educación y asesoría que lleva a cabo, principalmente, la UPD.

#### *La promoción de la idea democrática*

La UPD, creada en la Asamblea General de Belém do Pará, en 1990, tiene el objetivo de proveer servicios de asesoría y asistencia directa para cuestiones de democracia, a petición de los Estados. Ha establecido tres grandes prioridades: a) apoyo técnico para la celebración de elecciones; b) capacitación para el mejor funcionamiento de los poderes judiciales y legislativos; y c) educación cívica. Su efecto ha sido más exitoso en el primero de esos campos. La UPD ha participado en numerosos procesos electorales contribuyendo a la buena marcha de sus diversas fases, desde el registro de votantes hasta la instalación de casillas y la proclamación de resultados. Por ello, es vista con respeto y confianza en los Estados miembros de la OEA.

En la tarea de contribuir al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial su influencia ha sido mucho menor. Se trata, sin duda, de un problema que rebasa sus capacidades, ya que la debilidad de estos poderes es uno de los puntos más vulnerables de las democracias latinoamericanas. La superación de dicha situación está vinculada a factores muy diversos sobre los cuales difícilmente puede tener influencia la asesoría de una agencia que sólo participa a solicitud de los gobiernos.

#### *Buenos oficios ante amenaza de golpe*

La segunda vía de acción de la OEA en materia de democracia está constituida por los buenos oficios ante la amenaza de un golpe de Estado o ante la puesta en marcha de medidas que ponen en peligro el orden democrático. Dos casos sirven para ilustrar este punto: Perú en 1992 y Guatemala en 1993.

---



El 5 de abril de 1992, el presidente de Perú, Alberto Fujimori, anunció la disolución temporal del Congreso, del Poder Judicial y de otras instituciones públicas, con el fin de establecer un nuevo orden constitucional y un gobierno de emergencia y reconstrucción nacional con el respaldo de las fuerzas armadas. Ante esos hechos, sectores políticos y parlamentarios de ese país se pronunciaron en contra de lo que identificaron como un “golpe de Estado civil”.

Un día después, el Consejo Permanente de la OEA, con base en la resolución 1080, convocó a una Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar la situación peruana. En ella se aprobó una resolución en la cual, entre otras cosas, se instó al gobierno peruano a restablecer el orden institucional democrático y poner fin a toda acción que afectara la vigencia de los derechos humanos. El 15 de abril, la OEA anunció el envío de una misión diplomática a Lima, encabezada por el Secretario General de la organización, João Baena Soares, y el Canciller de Uruguay, Héctor Gros Espiell, que trataría de encontrar una solución a la crisis política. Una segunda misión diplomática de la OEA, a la cual se agregaron los cancilleres de Argentina, Canadá, Honduras y Paraguay, llegó a Lima los días 4 y 5 de mayo.

La segunda sesión de la Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores se efectuó en Bahamas, el 18 de mayo. Ahí se tomó conocimiento del compromiso contraído por el presidente Fujimori de convocar a la elección de un Congreso constituyente para el 22 de noviembre, mediante un acto electoral que garantizara la libre expresión popular. El gobierno peruano solicitó apoyo y asesoría a la OEA para la elección de ese Congreso, así como la observación del proceso. El triunfo correspondió al partido del presidente Fujimori.

Una tercera sesión de la Reunión *ad hoc* declaró que al instaurarse el Congreso constituyente (lo que ocurrió en la fecha prevista) quedaría cerrada la reunión especial.

Es difícil concluir en qué grado las misiones diplomáticas de la OEA fueron un elemento decisivo en la restauración de instituciones democráticas en Perú, vía la elección de un nuevo Congreso constituyente. Es más difícil decidir en qué grado la forma *sui generis* de resolver la crisis política peruana estuvo acorde con principios y valores democráticos. En todo caso, fue la manera más viable de encontrar una vía constitucional. Al margen de las dudas que el proceso pudiese suscitar, la OEA contribuyó a legitimarlo.

El presidente de Guatemala, Jorge Serrano Elías, quiso repetir los pasos del presidente Fujimori; el 23 de mayo de 1993 intentó una especie de autogolpe y procedió en contra del Congreso y el Poder Judicial. Su intento contó con la oposición de vastos sectores políticos y sociales de su país, así como con la acción de fuerzas internacionales que le advirtieron del aislamiento que produciría su acción. Tan pronto se produjo el golpe, el Consejo Per-

manente de la OEA autorizó a una misión, compuesta por el Secretario General y varios embajadores, a que se trasladara a Guatemala. Esta misión tuvo un papel muy importante en la resolución de la crisis, la cual concluyó con el nombramiento, por parte del Congreso guatemalteco, de Ramiro de León Carpio como nuevo presidente de Guatemala.<sup>11</sup>

### *Restitución de un gobierno legítimo*

La tercera vía de acción en materia de democracia por parte de la OEA —y la más compleja— ha sido su intervención para restituir a un gobierno legítimamente electo después de un golpe militar. Esta experiencia tuvo lugar en el caso de Haití.

La OEA se involucró en la vida política haitiana desde febrero de 1986, poco después de la salida del país del dictador Jean Claude Duvalier. De hecho, las distintas crisis haitianas nunca dejaron de ser materia de pronunciamientos del Consejo Permanente de la OEA. Por ello, cuando el general Raoul Cedras encabezó el golpe de Estado que destituyó al presidente Jean Bertrand Aristide, el 29 de septiembre de 1991, la atención de la OEA hacia Haití fue inmediata. Unos cuantos días después del golpe, en Washington, se llevó a cabo una Reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores convocada para considerar el caso. En ella se adoptó la resolución 1/91 “Apoyo democrático al gobierno de Haití”, en la cual, a más de condenar los hechos ocurridos, se establecieron como objetivos el retorno del presidente Aristide y la plena vigencia del régimen constitucional.

Por otra parte, por primera vez en el texto de una resolución de la OEA, se recomendó la aplicación de medidas coercitivas. En efecto, el párrafo 6 de esa resolución recomendaba “a todos los Estados, que suspendan sus vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití”. En cooperación con la ONU, la OEA inició un gran esfuerzo diplomático destinado a instrumentar las medidas económicas adoptadas en contra del gobierno *de facto* en Haití, a propiciar negociaciones entre los principales actores políticos para lograr el retorno del presidente constitucional y a supervisar el estado de los derechos humanos. De hecho, con ese fin se estableció la Misión Civil Internacional ONU-OEA, de noviembre de 1992, enviada a Haití bajo las órdenes del ex Canciller argentino Dante Caputo.

---

<sup>11</sup> La participación de la OEA en los casos de Perú y Guatemala está expuesta en Rosario Green, “El debate ONU-OEA ¿nuevas competencias en el ámbito de la paz y seguridad internacionales?”, en O. Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy; visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 72-104.

---

Los esfuerzos de la OEA para restablecer la democracia en Haití revelaron dos grandes limitaciones: su carencia de mecanismos para poner en marcha las recomendaciones en materia de rompimiento de relaciones económicas y, en consecuencia, la debilidad de las presiones que se podían ejercer sobre la junta militar, que simplemente fue indiferente u hostil a la presencia y recomendaciones de la Misión Civil Internacional. Por ello, desde mediados de 1993, el dilema central para la acción internacional en dicho país fue llevar, o no, el asunto a la atención del Consejo de Seguridad de la ONU. Quienes estaban en contra —como México— señalaban, no sin razón, que el problema de Haití no constituía una agresión o amenaza de agresión que pusiera en peligro la paz y la seguridad internacionales. No se configuraban, por lo tanto, las situaciones previstas en la Carta de la ONU para que el Consejo de Seguridad entrara en acción. No obstante estos pronunciamientos, las voces que pedían su intervención dominaron; así, desde junio de 1993, el problema de Haití se colocó en la agenda del Consejo de Seguridad y, un año después, se decidió autorizar el uso de la fuerza para el restablecimiento de su orden constitucional.<sup>12</sup>

### *Una nota de cautela*

El breve relato de las vías de acción recorridas por la OEA para poner en práctica sus nuevas competencias en materia de democracia invita a llamar a la cautela a quienes consideran que los logros en ese campo serán claves para que la organización interamericana sea juzgada como institución.

La OEA, a través de la UPD, puede, con toda certeza, contribuir a la organización de elecciones, a fomentar la educación para la democracia o a brindar asesorías para el fortalecimiento de los poderes judiciales y legislativos. Sin embargo, es preciso destacar que los resultados serán relativamente modestos si se toma en cuenta la fragilidad democrática en gran número de países de la región. Una larga historia de regímenes autoritarios, que se remonta a las difíciles etapas de la construcción de los Estados nacionales latinoamericanos en los siglos XIX y XX, ha dado como resultado grandes deficiencias en la operación de las instituciones democráticas y en las relaciones cívico-militares en esta región; deficiencias cuya superación es necesariamente larga y debe provenir de factores endógenos.

Es un tanto ingenuo pensar que una organización, que a los ojos de los países de la región apenas recupera su legitimidad, tenga un peso significativo

---

<sup>12</sup> O. Pellicer, “Nuevas avenidas para la acción de la ONU; el debate sobre intervención en asuntos internos de los Estados”, *Foro Internacional*, vol. 35, núm. 4 (142), octubre-diciembre de 1995, pp. 482-502.

---

en la superación de problemas ancestrales, más aún cuando se viven momentos en los que se pone en duda el papel mismo de los partidos políticos y las luchas electorales como la expresión más acabada de la vida democrática.

También es difícil valorar la contribución de la OEA a la preservación de la democracia a través de misiones de buenos oficios. No hay duda de que la oportuna movilización del Secretario General hacia Perú en 1992, o a Guatemala en 1993, dio una clara señal del costo que, a nivel regional, tendría el rompimiento del orden constitucional. Esas señales no son triviales, como tampoco lo es la habilidad para mediar y tratar de convencer a fuerzas en pugna. El desenlace no puede atribuirse exclusivamente a la acción de la OEA; la importancia de ésta sólo puede valorarse después de ponderar la influencia de otros múltiples factores que estuvieron en juego.

Sin duda, el caso más interesante es el de Haití. Dos reflexiones vienen a la mente al observar la acción de la OEA para lograr la deposición del gobierno de Cedras. En primer lugar, la distancia que existía entre los propósitos o fines buscados y los medios para alcanzarlos; por ejemplo, las sanciones recomendadas por la Reunión de Ministros no podían hacerse efectivas, ni se tenían los medios para ejercer una verdadera presión sobre el gobierno golpista, como sí podía hacerlo el Consejo de Seguridad de la ONU. Esta situación remite a cuestionarse hasta dónde pueden ampliarse las competencias de la OEA en materia de promoción de la democracia; en otras palabras, ¿es posible esperar que la organización adquiera las competencias necesarias para poder aplicar sanciones? La respuesta es definitivamente negativa. Existen demasiadas circunstancias que cierran el camino a un organismo regional más poderoso que pueda, eventualmente, hacer uso de la fuerza. Al margen de un discurso más proclive a poner el acento sobre “propósitos comunes”, la asimetría que caracteriza a la membresía de la OEA no ha desaparecido. La organización goza —ahora— de un mayor campo de acción para concertar intereses y propiciar la cooperación; pero, ello ocurre en la medida que no hay motivos de desconfianza hacia la posible acción injerencista por parte del socio más fuerte; se trata de un sentimiento generalizado que es particularmente claro en dos de los países más grandes de América Latina, Brasil y México.<sup>13</sup>

La segunda reflexión se refiere al papel de la OEA en operaciones conjuntas con la ONU, como ocurrió en Haití. ¿Se da un proceso de subordinación del organismo regional al universal, por el cual se desdibujan sus rasgos específicos y se convierte en mero actor secundario? O, por el contrario,

---

<sup>13</sup> Mark Talcoff y Mónica Hirst, *The Obstacles to Regional Governance in the Western Hemisphere*, Washington, Inter-American Dialogue, 1995.

---

¿existe un campo efectivo de cooperación entre ambas organizaciones, que puede enriquecer las labores en materia de mantenimiento de la paz? La experiencia puso de manifiesto que, en los aspectos relativos a la aplicación de sanciones, la responsabilidad corresponde esencialmente a la ONU. Es poco lo que la OEA puede aportar en materia de imposición de medidas coercitivas; su ayuda es mucho más importante en otros casos. Por ejemplo, una vez que se logró el regreso del presidente Aristide a Haití y se creó la misión conjunta ONU-OEA para la consolidación de la paz, la labor de la organización regional fue significativa en las funciones civiles que se le adjudicaron, como las relativas a la supervisión de la situación de los derechos humanos y la creación de instituciones que promovieran su observancia.<sup>14</sup>

En resumen, la OEA puede ser un factor de apoyo en la tendencia de avance hacia la democracia; puede, también, desempeñar un papel significativo al participar en operaciones conjuntas con la ONU, en la etapa de reconstrucción después de un conflicto. No obstante, sus posibilidades no deben sobrestimarse, como anhelan algunos autores de mediados de la década, a riesgo de perder de vista la realidad política del hemisferio y de la propia organización.

## **La OEA y las nuevas tendencias de cooperación hemisférica**

La atención concedida al tema de la democracia no significa que sea el único rubro para conocer las tendencias y la evolución reciente de la OEA. Aunque con menor impacto, cuatro actividades merecen un comentario por su significado respecto a lo que puede llamarse el “nuevo consenso interamericano”. La primera de ellas es la contribución de la OEA, tímida pero presente, a las nuevas tendencias para la liberalización comercial en el hemisferio.

### *Liberalización comercial*

El periodo que se inicia a finales de los años ochenta se distingue por la implantación a nivel *quasi* planetario de los modelos neoliberales de economía de mercado. En América Latina, la apertura comercial, la privatización y la racionalización (o disminución) de la actividad estatal tuvieron como corolario la búsqueda de acuerdos de libre comercio a nivel subregional y hemisférico.

---

<sup>14</sup> Joaquín Tacsan, “Searching for OAS/UN Task-Sharing Opportunities in Central America and Haiti”, en Thomas Weiss (ed.), *Beyond UN Subcontracting*, Londres, MacMillan Press, 1998, pp. 91-114.

---

El Informe del Grupo de Reflexión sobre el Sistema Interamericano, presentado al 21 periodo de sesiones de la Asamblea General de la OEA (1991), planteó la prioridad del desarrollo económico regional sobre la base de la ampliación de las economías, de los incrementos de los flujos de financiamiento y de las inversiones, y subrayó la necesidad de una mayor cooperación técnica y el apoyo a la integración regional y subregional. De ahí que, como ya señalamos, se pidiese la participación activa de la OEA en el desarrollo de la Iniciativa de Las Américas, lanzada por el presidente George Bush, y retomada en la Cumbre de Miami por el presidente William Clinton.

Dado que la naturaleza de la OEA ha sido esencialmente política, su contribución exacta al objetivo de la liberalización comercial, hemisférica o subregional, es un tanto ambigua. Sin embargo, debe tomarse en cuenta el establecimiento del Comité Especial de Comercio, responsable de promover el diálogo y generar información sobre liberalización comercial. A través de las reuniones que promueve dicho comité, la OEA se está involucrando cada vez más en cuestiones de integración económica regional. De acuerdo con algunos observadores, ante la ausencia de instituciones cuyo mandato específico sea promover el proyecto del Acuerdo de Libre Comercio para Las Américas (ALCA), la OEA podría asumir mayores responsabilidades en este campo. Quienes así piensan no toman en cuenta que, si bien en términos generales hay un “consenso hemisférico” sobre el libre comercio, los matices y tiempos sobre cómo alcanzarlo difieren notablemente, en particular entre los países del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur) y los del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). No hay motivos para creer que la OEA pueda zanjar esas diferencias, pero sí para pensar que la información técnica que requieren muchos países latinoamericanos para participar en esquemas de libre comercio, en especial los de menor desarrollo, puede recibir una influencia positiva del mencionado comité de comercio.

### *Desarrollo integral*

En lo que toca a los programas de asistencia técnica, un hecho importante ha sido la incorporación del concepto de desarrollo integral a las actividades de la OEA. Desde 1985, la Carta reformada definió el desarrollo integral sobre la base de sus componentes económicos, sociales, educativos, culturales y científicos y tecnológicos. Asimismo, estipuló que la cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y conjunta de los Estados miembros, (capítulo VII de la Carta vigente, artículos 30-52).

Con estos antecedentes, la sesión especial de la Asamblea General, celebrada en Managua, en 1993, aprobó una reforma a la Carta que integró el

---

Consejo de educación, ciencia y cultura, así como el Consejo de cuestiones económicas y sociales en un solo Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). El propósito de esta reforma fue consolidar y colocar bajo un mismo mando el manejo de los programas de asistencia técnica, hasta entonces llevados por consejos diferentes y, al mismo tiempo, introducir directivas para dichos programas al otorgar al nuevo CIDI la función de “promover la cooperación entre los Estados americanos para alcanzar el desarrollo integral [...] y eliminar la pobreza extrema”.

Aunque se ha logrado dar mayor racionalidad a los programas de asistencia, considerados esenciales por los países de menor desarrollo en América Latina que no tienen acceso a otras fuentes de ayuda, el CIDI no ha llegado muy lejos en materia de asistencia al desarrollo integral y lucha contra la pobreza. Sus reuniones anuales, que en principio deben llevarse a cabo a nivel de ministros, carecen hasta ahora de funciones sustantivas. La institución que ha asumido el tema de la pobreza es el BID; su análisis, realizado en su foro sobre Reforma Social y Pobreza, en coordinación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en 1993, fue un momento crucial para la visión de la institución financiera en relación con los problemas sociales del desarrollo. A partir de entonces, el BID ha generado una importante reflexión sobre ese problema, la cual ha obligado a revisar las propuestas ceñidas a la apertura de los mercados y la privatización.

### *Narcotráfico*

El tercer grupo de actividades de la OEA que merece un comentario especial es la cooperación en materia de narcotráfico, tema cubierto con amplitud en otro trabajo que forma parte del presente volumen. Basta señalar que la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA (CICAD) ha concentrado sus esfuerzos en ampliar y fortalecer la capacidad de los Estados miembros para reducir la demanda, prevenir el uso indebido de drogas y combatir eficazmente su producción y tráfico ilícito, así como en promover el intercambio de información, la capacitación de personal especializado y la prestación de asistencia mutua. Como foro político para que los países miembros consigan una expresión coordinada frente a un problema netamente transnacional, la CICAD adelantó el proceso que llevó a que los países del hemisferio firmaran, en 1996, la primera Estrategia Antidrogas a nivel hemisférico que plantea los pasos para enfrentar este problema de manera colectiva.

Sin duda, la actividad que ha dado un lugar especial a la OEA en los últimos años es la realizada en el tema de los derechos humanos.

---

---

*La OEA y los derechos humanos*

Las actividades de la OEA en materia de derechos humanos son consideradas como uno de los aspectos más destacados de la vida de la organización, tanto por su contribución a la creación del régimen internacional de derechos humanos como por la influencia ejercida en la protección de esos derechos en el hemisferio. Otros artículos del presente volumen se ocupan con mayor detalle del tema, por lo que aquí sólo se destacarán algunos de los logros más reconocidos en este campo y las contradicciones que enfrentan tales actividades a finales de siglo.

La creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en 1959, las potestades adicionales que adquirió en 1965 y, de manera particular, a partir de la reforma de la Carta de la OEA de 1967 conllevan una serie de consecuencias jurídicas para la OEA, entre las cuales sobresale el fortalecimiento del carácter normativo de la Declaración americana de derechos y deberes del hombre, promulgada en 1948.

Las funciones y contribuciones de la CIDH van desde la difusión de los derechos del hombre hasta la capacidad de recomendación o exhortación a los gobiernos, aunque no tiene competencia de condena o censura.

La CIDH ha tenido una labor destacada en la tramitación de las reclamaciones individuales, así como en la investigación de las violaciones colectivas de derechos humanos. Su actuación le ha otorgado un reconocimiento generalizado que, como veremos más adelante, no se encuentra exento de problemas. Al igual que en el caso de la ONU, en el seno de la OEA han surgido importantes instrumentos de derechos humanos de diversa naturaleza jurídica que regulan aspectos como la abolición de la trata de esclavos, la proscripción de la tortura, el reconocimiento del asilo y los derechos de la mujer. En la preparación y difusión de estos instrumentos, la CIDH ha tenido un papel central.

De otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establecida por la Convención de 1969, cuyo estatuto entró en vigor en 1980, comparte con la CIDH responsabilidad en cuanto a la protección de derechos humanos, aunque con diferencias sustantivas en materia de competencias. En efecto, todos los Estados miembros de la OEA lo son de la CIDH; en cuanto a la Corte Interamericana, sus competencias sólo se aplican en el caso de que un Estado haya formulado la declaración prevista en el artículo 42 de la Convención de 1969.

La Corte tiene facultades consultivas y contenciosas. Las primeras han sido utilizadas con más frecuencia (sólo cuatro casos contenciosos habían sido llevados a su atención hasta 1996). Hasta marzo de 1996, 14 países habían

---



aceptado la competencia contenciosa de la Corte; en 1998, México decidió someterse también a su jurisdicción.<sup>15</sup>

En la actualidad, las contradicciones que enfrenta la CIDH se relacionan, de manera paradójica, con el avance democrático. Como señala acertadamente Vyron Vaky, no es lo mismo la defensa de los derechos humanos ante las violaciones masivas que ocurrieron en algunos países latinoamericanos en la época de dictaduras militares, que la defensa de esos derechos en el caso de regímenes democráticos que, a pesar de sus debilidades, siempre pondrán por delante la existencia de un régimen de derecho cuyos procedimientos debidamente utilizados garantizan la defensa de los derechos humanos.<sup>16</sup>

De allí que sea reciente, en forma paralela a la generalización de la ola democrática en el continente, el surgimiento de mayores sensibilidades y recelos frente a la CIDH. Algunos gobiernos han sugerido que se acote más el alcance de sus trabajos eliminando investigaciones e informes sobre casos individuales en favor de investigaciones más generales acerca de problemas genéricos como los derechos de los discapacitados.

Aunque esta corriente de opinión no es generalizada, es significativa de la tradicional animadversión ante actividades de la OEA que intenten invadir los ámbitos considerados de la jurisdicción interna de los Estados.

## Conclusiones

Los párrafos anteriores permiten identificar algunas de las tendencias sobresalientes en la vida de la OEA durante el último decenio y llegar a conclusiones sobre aquellas que pueden contribuir, de manera importante, al fortalecimiento de la organización regional.

La OEA recibió el impacto del entusiasmo por las organizaciones multilaterales de carácter político que tomó forma en los primeros años de la posguerra fría. Participó, también, de la confianza respecto al papel de dichas organizaciones en la construcción o consolidación de regímenes democráticos. La adopción, en 1991, del llamado Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano representa, dentro de esos parámetros, un punto culminante en el proceso de revitalización de la OEA.

Las experiencias adquiridas a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia, de los buenos oficios ejercidos por el Secretario General ante la

---

<sup>15</sup> Bernardo Sepúlveda, "México y su compromiso con la protección de los derechos humanos", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, enero-abril de 1996, pp. 105-133.

<sup>16</sup> V. Vaky, *op. cit.* p. 20.

---

crisis del orden constitucional en algunos países latinoamericanos y de los esfuerzos para obligar al gobierno golpista de Cedras a salir de Haití han puesto en evidencia las posibilidades, pero también las grandes limitaciones, de la OEA para actuar a favor de la democracia.

El continente americano no tiene el grado de homogeneidad política, la tradición ni la confianza para hacer de la OEA un organismo regional con vocación supranacional capaz de conducir el cambio político en el hemisferio. La contribución de la OEA a la democracia, sin dejar de ser importante, es marginal, en un contexto en el que aún quedan muchos caminos por recorrer para consolidar la democracia al interior de los países, así como para eliminar los motivos que justifican el temor a la injerencia externa a nombre de la democracia en el ámbito de las relaciones internacionales.

Paralelamente a las actividades relacionadas con la democracia, la OEA ha consolidado en los últimos años actividades en materia de asistencia técnica, de cooperación y de concertación con otros órganos del sistema interamericano. Los programas de asistencia siguen siendo insuficientes, aunque la creación del CIDI representa, al menos en su intención original, un deseo de darles mayor racionalidad y dirección. Por lo que toca a la cooperación en temas claves para las relaciones internacionales de fin de siglo, cabe destacar los trabajos del Comité de Comercio, y en especial las labores de la CICAD. Otra tendencia significativa ha sido los llamados para una mayor coordinación de la OEA con las instituciones financieras del sistema interamericano, como el BID.

Finalmente, las labores de la OEA sobresalen por sus contribuciones al régimen internacional y a la defensa de los derechos humanos a través de la CIDH.

La OEA no llega a finales de siglo como la institución debilitada de hace diez años. De una parte, mantiene sus atributos, como el de ser el único foro de encuentro continental en el cual puede llevarse adelante un diálogo entre los países de América Latina y el Caribe y Canadá y Estados Unidos. De otra parte, ha ganado un espacio importante en materia de democracia y derechos humanos, y ha dado pasos importantes para ser más eficiente en sus actividades de cooperación y concertación.

La tendencia a utilizar a la OEA como un organismo técnico y de cooperación, más que como una organización volcada hacia cuestiones políticas, es uno de los rasgos más interesantes de fin de siglo. Es, quizá, un buen camino para su fortalecimiento en el siglo XXI.

---