

2a prueba Porrúa

2a prueba Porrúa

# LA OEA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

2a prueba Porrúa

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad del Uruguay). Profesor de Derecho Internacional Público (Universidad del Uruguay). Ha dictado cursos en numerosas universidades y centros académicos, incluida la Academia de Derecho Internacional de La Haya.

Es miembro, entre otras instituciones, del "*Institut de Droit International*" y vicepresidente de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional.

Es autor de libros y artículos de Derecho Internacional y Derecho Interamericano. Colaboró en el Tratado de Derecho Internacional Público, dirigido por Eduardo Jiménez de Aréchaga; en el Anuario Francés de Derecho Internacional, en la Max Planck Encyclopedia of Public International Law, en el Oxford University Handbook on the Prohibition of the Use of Force y en el Recueil des Cours de la Academia de La Haya.

Desde 1993 es funcionario de la Secretaría General de la OEA, donde ocupa el cargo de Secretario de Asuntos Jurídicos.

2a prueba Pontificia

JEAN-MICHEL ARRIGHI

# LA OEA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

PRÓLOGO

JOSÉ MIGUEL INSULZA

PRESENTACIÓN

EMILIO RABASA GAMBOA



EDITORIAL PORRÚA  
AV. REPÚBLICA ARGENTINA 15  
MÉXICO, 2015

Primera edición: 2015

Copyright © 2015  
JEAN-MICHEL ARRIGHI

Esta obra y sus características son propiedad de  
EDITORIAL PORRÚA, SA de CV ?  
Av. República Argentina 15 altos, col. Centro,  
06020, México, DF  
www.porrúa.com

Queda hecho el depósito que marca la ley

Derechos reservados

ISBN 978-607-?-?????-?

2a prueba Porrúa

IMPRESO EN MÉXICO  
PRINTED IN MEXICO

## PRÓLOGO

Una de las mayores riquezas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y su predecesora, la Unión Panamericana, está en su papel permanente en la creación, el desarrollo y la gestión del Derecho Americano.

En nuestra organización, durante 125 años, se han suscrito y se han ido depositando los principales instrumentos jurídicos que hasta hoy rigen las relaciones entre nuestros Estados. Entre ellos debemos citar la propia Carta de la OEA, el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias, la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y el Protocolo Complementario de San Salvador sobre Derechos Económicos y Sociales, la Convención de Belén do Para sobre Violencia contra la Mujer, la Carta Democrática Interamericana, la Carta Social de las Américas, la Declaración de México sobre Seguridad Multidimensional, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención Interamericana sobre Discapacidad, las recientes Convenciones contra Todas las Formas de Discriminación y contra el Racismo y muchas otras Convenciones, tratados y acuerdos.

Depositados en nuestra secretaría están también los instrumentos que crearon el Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola, la Comisión Interamericana de Mujeres, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano del Niño, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Panamericano de Historia y Geografía y otros.

En suma, la OEA es la depositaria del Derecho y la institucionalidad de las Américas. Un derecho e institucionalidad que están vivos y activos y que queremos fortalecer cada día. Por aquí pasa nuestra columna vertebral, todo lo que hemos soñado y realizado juntos los pueblos de las Américas, del Norte, del Centro, el Caribe y del Sur.

Esta condición de la OEA como principal sede jurídica de las Américas ha sido reconocida ampliamente, tanto en el valor que se asigna a los pronunciamientos de sus distintos órganos políticos y jurisdiccionales como porque muchas veces los países escogen esta sede para dar solemnidad a

algún acto jurídico de especial relevancia. Aquí se han suscrito importantes convenios bilaterales o multilaterales de comercio, se ha puesto fin a crisis entre países miembros, se han dado los pasos hacia la solución de numerosas controversias. Para no dar demasiados ejemplos, basta recordar que nuestra Casa de las Américas fue el escenario que los gobiernos de Estados Unidos y Panamá consideraron apropiado para suscribir, en septiembre de 1977, los Tratados Torrijos-Carter, que entregaron a Panamá la plena soberanía sobre su canal. Eran dos tratados bilaterales, pero fueron suscritos en presencia de los jefes de Estado del hemisferio, en el sitio donde radica el Derecho de las Américas.

Toda esa institucionalidad jurídica, esencial para la preservación de la paz que reina en nuestra región desde hace noventa años, que nos ha permitido avanzar hacia la democracia, proteger los derechos humanos de todos los habitantes de este hemisferio, organizar la cooperación entre nuestros Estados y proclamar principios que tienen hoy vigencia universal, no fue construida en un instante especial, en ninguna cumbre o conferencia en particular. Es el producto de una larga historia, de la visión de estadistas que comprendieron que era importante fundar nuestra convivencia en instituciones jurídicas permanentes. Además, es obra de la capacidad, de la sabiduría de juristas americanos que crearon esas instituciones con tanta imaginación que hoy es posible decir, como lo afirma este libro, que el Derecho Americano no siempre se inspira en un Derecho Internacional preexistente, sino más bien en múltiples ejemplos de instituciones que nacieron en América, para luego extenderse a otras regiones.

Siempre decimos con orgullo que la Declaración Universal de Derechos Humanos fue precedida por la aprobación, varios meses antes, de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Pero como lo recuerda el propio autor de esta obra, una buena parte de las instituciones y tratados de la primera etapa de Naciones Unidas, teniendo proyección universal, son modelados o inspirados en el Derecho Americano que ya existía en esa época.

Jean-Michel Arrighi es parte de esta importante historia, no sólo en sus dos décadas de trabajo en la OEA, donde hoy dirige nuestra Secretaría de Asuntos Jurídicos, sino también a lo largo de toda una vida dedicada al Derecho Internacional, que le ha dado, como revela su biografía, importantes éxitos y grandes responsabilidades.

Por ello, a pesar de que existen otras publicaciones meritorias sobre el tema, creo que nadie conoce mejor la historia de la organización, desde una perspectiva jurídica, como Jean-Michel Arrighi. Esta obra está escrita en clave histórica, pero lo particular es que, más que examinar sucesos, Arrighi



encadena y hace coherente esa historia a través del surgimiento y la evolución de su institucionalidad jurídica, tanto de sus principales textos legales (tratados, acuerdos o solamente resoluciones de su Asamblea General) como de la evolución de sus organismos.

Pero éste no es un texto jurídico. Como lo señala el propio autor, su obra ha estado destinada a difundir a la OEA, su trabajo y la importancia que su presencia ha tenido en etapas distintas de la historia de las Américas. Las prioridades de ese trabajo han sido distintas en cada época, condicionadas por dos factores: la realidad histórica de la región en cada momento histórico, con sus particularidades y desafíos distintos, y la evolución del Derecho Internacional, cada vez más omnipresente en nuestras vidas en esta era global.

Efectivamente, cuando se realiza la primera Conferencia Panamericana, en 1889, la actividad de un organismo internacional estaba mucho más confinada a los asuntos interestatales, sin pretensión alguna de que pudiera incursionar en otros temas, privativos del derecho interno. Existía aun la llama inicial de integración que iluminó el Congreso Anfictionico de Panamá y su Tratado de Unión, Liga y Confederación, y la pretensión (aún presente hoy) de fundar nuestra acción común más en valores que en intereses. En realidad, del tema de integración se ha seguido hablando siempre, pero las conferencias abarcaban temas mucho más concretos, que tenían para los países significado inmediato. Acuerdos de comercio y protección de los intercambios, acuerdos de extradición, normas para evitar los conflictos entre Estados, eran los temas favoritos del Derecho Internacional de la época y lo fueron también en la primera fase del sistema panamericano.

No es que se ignore lo que ocurría en otros aspectos, Arrighi nos recuerda la turbulenta historia de conflictos, golpes de Estado y violación de derechos que predominaban en esos años. Lo que ocurre es que esos dramas que cada nación vivía no eran, ni lo serían hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, temas en que estuviera permitido incursionar al Derecho Internacional.

Especial importancia tiene, en este periodo, el asunto de la solución pacífica de las controversias. Si bien las fronteras de los países ya estaban mayormente fijadas al momento de que nació el sistema panamericano, éstas no eran aún completamente ciertas y subsistían controversias importantes, en la medida en que algunos países habían perdido territorios como resultado de conflictos recientes, que databan de menos de cincuenta años antes. De allí la atención que Arrighi dedica a la búsqueda de la paz y la solución pacífica de controversias, como piedra angular del sistema panamericano. Debido a que desde la conferencia de 1889 hasta hoy sólo ha

existido un conflicto mayor entre los países miembros del sistema y sí, en cambio, se han dado numerosos arbitrajes, este parece que es un valor sustantivo que emerge del sistema en sus primeros cincuenta años.

La suscripción del Pacto de Bogotá, en 1948, al momento de fundarse la OEA, es la culminación de todo ese esfuerzo de varias décadas y ha seguido siendo elemento central para regular los conflictos en la región que ha tenido, menos conflictos armados entre sus integrantes.

También es importante destacar de esta etapa el principio de no intervención. Aunque violado más de una vez, la afirmación permanente de este valor en el Derecho Americano es lo que ha permitido evolucionar a un sistema conformado por países de tan diversa población, desarrollo y fuerza militar como los nuestros. La preservación de este principio, sólidamente consagrado en la Carta fundacional de la OEA, sirve como balance a la impetuosa incursión de las nuevas concepciones del Derecho Internacional en la segunda parte del siglo XX.

El fin al de la Segunda Guerra Mundial dio lugar a otras prioridades y a otros cambios institucionales. Arrighi examina con detenimiento la evolución veloz del Derecho Internacional en los últimos setenta años tanto en el ámbito de su acción posible como en la mayor importancia que tiene hoy para la vida cotidiana de los seres humanos. Y desarrolla luego, en ese contexto, la segunda parte de su obra, dedicada fundamentalmente a la evolución de los instrumentos jurídicos relacionados con la democracia, los derechos humanos y la cooperación jurídica.

Cuando Jean-Michel Arrighi llegó a la OEA, en 1993, el proceso de formación del capital jurídico de la democracia en nuestro hemisferio ya se había iniciado. Una de las ventajas de su presencia entre nosotros era precisamente su amplio conocimiento como estudioso y profesor universitario de la mayor parte de las instituciones que ya estaban en formación. Eran los años que seguían al desarrollo de las principales instituciones y tratados sobre derechos humanos; recién había sido emitida la famosa Resolución 1080 de la Asamblea General de 1991 en Santiago de Chile, en la que todos los países miembros<sup>1</sup> se comprometieron libre y voluntariamente a la defensa colectiva de la democracia.

En la década siguiente, la más importante en la evolución jurídica de la democracia americana, Jean-Michel Arrighi tuvo un papel preponderante. Por ello es natural que dedique la segunda parte de este libro al desarrollo de los instrumentos jurídicos relativos a la democracia y a los derechos

---

<sup>1</sup> La asamblea fue importante, además, porque participaron por primera vez todos los países que hoy son miembros de la OEA.

humanos y a las posibilidades de cooperación jurídica y política que surgen de ellos.

Sin embargo, en ese análisis siempre está presente la búsqueda, en el pasado, de los antecedentes de lo que hoy tenemos y vivimos. Y no está tampoco ausente la crítica, siempre positiva, de lo mucho que aún puede y debe construir nuestro insustituible sistema interamericano.

JOSÉ MIGUEL INSULZA

2a prueba Porrúa

2a prueba Porrúa

## PRESENTACIÓN

Conocí a Jean-Michel Arrighi en julio de 2013, a escasos días de haber presentado mis cartas credenciales como embajador permanente de México ante la OEA al Secretario General, el chileno José Miguel Insulza.

El Dr. Arrighi se desempeñaba como Secretario de Asuntos Jurídicos de la OEA, cargo que ocupa en la actualidad. En ese encuentro repasamos los programas que atiende su área de trabajo y me mostró algunos de los instrumentos jurídicos, tratados, convenciones, acuerdos históricos que mantiene en el acervo documental de la organización, debidamente resguardado en una clase de bóveda de metal con cerrojo y combinación de caja fuerte. Todo un tesoro de instrumentos jurídicos internacionales de las relaciones hemisféricas.

Al término del encuentro, me obsequió un ejemplar de su relativamente reciente publicación (2012), por la editorial Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, escrita en francés: *L'Organisation des États Américains et le Droit International*. Al revisar el índice del libro me di cuenta de que no sólo se trataba de una obra exclusivamente de naturaleza jurídica, sino también de un texto más amplio que abarcaba, desde antes del nacimiento de la OEA, el tránsito del panamericanismo al interamericanismo, la propia evolución del organismo hemisférico y sus principales órganos en la producción de derecho internacional, así como un análisis sobre su aplicación en los campos de la democracia, los derechos humanos y la cooperación jurídica, esto es, en la práctica jurídica internacional.

Me explicó que se trataba de un curso que había impartido en la Academia de Derecho Internacional de la Haya, con el concurso de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional.

El texto me pareció sumamente interesante, además del contenido y su estructura, porque la literatura reciente sobre la OEA no es tan extensa, más bien limitada a algunos aspectos puntuales de la organización, pero sin ofrecer una visión de conjunto, en su perspectiva histórica, y por añadidura sobre su operatividad. Entonces le propuse que llevara a cabo la traducción al español, para difundir su trabajo entre el público de lengua castellana, en

general, y en particular en la región latinoamericana de los países que integran la OEA. Aceptada mi propuesta, se dio a la tarea de traducir su propia obra y, en aproximadamente un año, me entregó la versión que el amable lector tiene en sus manos. Agradezco mucho a Jean-Michel por su aceptación y esfuerzo.

También deseo agradecer a José Miguel Insulza por haber elaborado el prólogo del libro, lo que le imprime un valor adicional tanto por su carácter de Secretario General de la Organización, en la que se ha desempeñado Arrighi durante más de veinte años, como por el amplio conocimiento que tiene del autor y su trabajo en la OEA.

De igual manera, quiero dejar constancia de mi gratitud a la Editorial Porrúa, especialmente a José Antonio Porrúa, por haber acogido favorablemente mi propuesta de publicación de este texto.

El libro de Arrighi está estructurado en tres partes: 1) la historia del panamericanismo en su transición al interamericanismo, esto es de 1889 a 1947; 2) el nacimiento de la OEA en Bogotá, Colombia, en 1948, sus reformas a lo largo de treinta años y el análisis estructural de la Carta, y 3) la forma como se ha aplicado la normatividad interamericana en tres temas puntuales en la organización: democracia, derechos humanos y cooperación jurídica internacional.

Esa estructura está asentada en una tesis que el autor nos ofrece desde el inicio de su texto y que brinda unidad y una mejor comprensión de su obra; trabajo sobre la relación entre el derecho internacional —y el papel que ha tenido en normar las relaciones entre los Estados en el Continente Americano— y el derecho nacional frente a situaciones convulsas que han permeado al hemisferio, sobre todo durante el siglo XX.

Dejo al autor explicar esa tesis con sus propias palabras:

Si comparamos el mapa de las Américas de 1889, fecha de la Primera Conferencia Americana, con el de las Américas de hoy, es casi el mismo. Si, en cambio, hacemos para ese periodo el mismo ejercicio con el mapa de cualquier otra región, por ejemplo el de Europa a lo largo de ese siglo, veremos cómo han cambiado sus fronteras y la existencia de varios países. Los cambios son enormes y se suceden los unos a los otros, los Estados desaparecen, las fronteras cambian bruscamente en medio de zonas densamente pobladas. Y detrás de cada una de esas modificaciones hay guerras y miles y millones de muertos. Esto no ocurrió en el continente americano. No es poca cosa. Algo habrá tenido que ver ese sistema de normas e instituciones tan criticado por los unos y los otros.

Por el contrario, si nos detenemos en lo que ha pasado en el último siglo al interior de los Estados de este continente, encontramos una historia de inestabilidad política, económica y social aguda que configuran revoluciones, revueltas, golpes de Estado, guerras civiles, discriminaciones, violaciones sin cuento de los derechos humanos y afectaciones al orden democrático.

Por ello, y ante esa disparidad sobre la vigencia del derecho internacional y de los derechos nacionales, Arrighi sostiene que: “el derecho internacional está llamado cada día más a asistir a los órdenes jurídicos internos, a sus instituciones, a sus tribunales y parlamentos, para el fortalecimiento de un verdadero Estado de derecho”. Y es precisamente esa asistencia lo que explica el desarrollo de las múltiples instituciones y programas que integran y explican hoy día el funcionamiento de la OEA, como por ejemplo la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, en el plano de los derechos humanos o las misiones de observación electoral en el terreno de las prácticas democráticas.

La primera parte del texto, dedicada al panamericanismo, se remonta a los inicios del siglo XIX y los sueños de Simón Bolívar por crear una América unificada en torno a valores comunes, que expuso en su famosa “Carta de Jamaica” en 1815 y el Congreso Anfictiónico de Panamá; pasando por la serie de Conferencias Americanas desde la primera celebrada en Washington en 1889 hasta la novena en 1948 cuando nace la OEA en Bogotá.

En este periodo marcado por las dos grandes guerras mundiales, se crearon instrumentos jurídicos a manera de tratados y convenciones importantes en el desarrollo del derecho internacional interamericano, fundamentalmente relacionadas con temas de paz, y desde luego el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (conocido por sus siglas como TIAR), al que el autor dedica varias páginas de su libro para explicar su estructura y aplicación en los casos en los que fue invocado.

La otra parte de este capítulo está dirigida a la descripción de las instituciones interamericanas que fueron surgiendo incluso antes de la OEA y que representan el antecedente de las que ahora tienen vigencia: la Oficina Sanitaria Internacional, que devino en la Organización Panamericana de la Salud (OPS); la Junta Internacional de Jurisconsultos, en el hoy Comité Jurídico Interamericano; el Banco Panamericano, precedente del hoy Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 1959 con posterioridad a la Carta, y otras como el Instituto Interamericano del Niño, el Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Todas fueron generando un contexto favorable para el nacimiento de la OEA hacia mediados del siglo XX.

En la segunda parte del libro, Arrighi nos lleva por la ruta de los orígenes de la OEA a partir de la novena conferencia convocada en Bogotá en marzo de 1948, que produjo el llamado “Pacto de Bogotá” o Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (abril), que por unos meses antecedió a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (diciembre) y que sirvió como base para la creación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1969, también conocida como Pacto de San José y sustento jurídico de Corte Interamericana; en tanto que la Comisión Interamericana tuvo su origen diez años antes. De modo que el derecho internacional regional o americano se antepuso en temas centrales al derecho internacional universal.

También durante la etapa interamericanista se fueron desarrollando otros mecanismos de consulta y resolución de alcance hemisférico, como las reuniones ministeriales y las juntas cumbres de jefes de Estado y de gobierno, de las que nos da amplia cuenta el autor en su libro.

Pero el documento de Bogotá, que habría de ser por un lado un puerto de llegada a más de cincuenta años de reuniones conjuntas de los Estados de las Américas y de la adopción de diversas normas comunes, y por el otro, un nuevo punto de partida para el naciente multilateralismo hemisférico, fue sin duda la Carta de la Organización de los Estados Americanos, aprobada en 1948 con entrada en vigor en 1951.

Ciertamente el capítulo sobre la Carta de la OEA es donde puede advertirse mejor el acucioso análisis del Dr. Arrighi. Integra no sólo el entorno en el que nació la Carta, sino también sus sucesivos protocolos de reformas de Buenos Aires (1967), Cartagena de Indias (1985), Washington (1991) y finalmente Managua, Nicaragua (1993). A esto sigue con bastante detalle tanto la narrativa de la parte dogmática (naturaleza y propósitos de la organización, principios, derechos y deberes de los Estados y la solución pacífica de las controversias, seguridad colectiva y desarrollo integral) como de la parte orgánica (la Asamblea General que sustituyó a las Conferencias Interamericanas a partir de 1967, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente, las Conferencias especializadas, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y la Secretaría General).

Hasta aquí podría considerarse ya un buen libro el de Arrighi, conformado con los antecedentes históricos de la OEA, desde la fase panamericanista hasta su nacimiento y una descripción de todos sus componentes, incluidas las reformas que ha tenido durante casi treinta años. Pero el autor



no ha querido dejarlo hasta ahí. En los siguientes capítulos aborda tres temas torales de la organización: democracia, derechos humanos y la cooperación y el desarrollo jurídico. Hay que celebrar que lo haya hecho, porque ahí es donde mejor puede percibirse en el texto la forma como ha venido funcionando la OEA frente a concretos problemas políticos internos de sus Estados-miembros en relación con la preservación de la democracia y los derechos humanos.

## LA DEMOCRACIA

Arrighi se remonta al primer tercio del siglo XIX y a la Conferencia Interamericana de Buenos Aires (1936) como la primera referencia de una “democracia solidaria en América”. Por su parte, en la Carta de Bogotá (1948) se incluyó en el artículo 5 (actual 3d) el principio de la organización política sobre la base “del ejercicio efectivo de la democracia representativa”, precisando sus componentes (imperio de la ley, elecciones libres, alternancia política, libertades individuales y justicia social, derechos humanos, no a la proscripción política, libertad de expresión en todas sus formas y consolidación de la estructura económica para fortalecer a la democracia). Un año más tarde, con la Declaración de Santiago de Chile, en 1959, cuando también se crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El proceso de la instrumentación de la democracia en la OEA continúa con el Protocolo de Cartagena de Indias (1959) y el de Washington (1992) antes referidos, hasta la adopción en Lima, Perú, de la Carta Democrática Interamericana, el 11 de septiembre de 2001, apenas hace trece años. La demora no debe sorprendernos ya que, como bien lo explica el autor: “Hubo en las Américas más de 160 golpes militares entre 1900 y 1990. Desde 1990 hasta hoy sólo dos. Pasamos de casi dos por año a menos de uno cada diez años”. Es evidente que las dictaduras militares o los gobiernos *de facto* que durante tanto tiempo campearon en el continente americano no podrían estar interesados en la autoría de instrumentos democráticos para la OEA.

Por ello, y ahora que en este hemisferio prevalece la democracia como única forma de gobierno legítimo, es necesario detenerse en el ejercicio analítico de Arrighi tanto sobre la Carta, sus principales elementos, (particularmente las tres hipótesis de rompimiento del orden democrático constitucional y los mecanismos institucionales de aplicación) como sobre los casos en que fueron invocadas las normas interamericanas (resolución 1080, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana) en defensa de la democracia representativa desde 1991 hasta la fecha.

## DERECHOS HUMANOS

En cuanto a los derechos humanos, una amplia ingeniería normativa e institucional acompaña a la ya referida Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que nació junto con la Carta en 1948 en Bogotá: el Pacto de San José o Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988, el Protocolo sobre la Abolición de la Pena de Muerte (1990) y, en 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como “Convención Belém do Pará”, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas del mismo año. En 1999 se adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad, y más recientemente (2013) la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana contra todas las formas de Intolerancia.

Las dos instituciones centrales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos son, desde luego, la Comisión y la Corte, con la importante diferencia de competencias que bien señala el autor. Mientras todos los Estados miembros de la OEA están regidos por la Comisión, la Corte sólo tiene jurisdicción para los que son parte del Pacto de San José y que hayan reconocido expresamente la competencia contenciosa del tribunal, que no son todos. Esto fue lo que, nos explica Jean-Michel, provocó que la comisión desarrollara mecanismos adicionales, como las medidas cautelares, las visitas *in loco* y los informes de sus relatorías, a fin de expandir el espectro de protección de los derechos humanos en el hemisferio.

De enorme interés resulta en esta parte del texto que Arrighi extienda su exposición a otros mecanismos interamericanos ya no ocupados de los derechos humanos, sino de la “defensa del ciudadano”, relativos a seguridad pública, como la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, adoptada en México en 2003, que redefine el concepto de seguridad incluyendo ahora las nuevas amenazas a lo que se conoce como “seguridad multidimensional” (terrorismo, delincuencia organizada, drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas, pero también los desastres naturales, la pobreza extrema y la exclusión social), al combate a la corrupción y contra el fraude electoral mediante las misiones de observación electoral (MOES).

Finalmente, por lo que respecta a la cooperación y el desarrollo jurídico, Arrighi incluye en su texto una descripción de mecanismos interameri-

canos que han facilitado el desarrollo del Derecho a través de instituciones como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), el Comité Jurídico Interamericano y el Programa Interamericano de Facilitadores.

Concluye Jean-Michel Arrighi este texto —único en su composición y en su excelente desarrollo— refrendando su convicción de una OEA resultado de una azarosa y compleja construcción jurídica, pero que no le ha impedido integrar su agenda de trabajo con cuatro pilares fundamentales: democracia, derechos humanos, seguridad multidimensional y desarrollo integral, lo que le ha dado un perfil y misión propios y diferenciados de otros organismos multilaterales existentes.

Pedirle a la OEA —concluye Arrighi— que resuelva todos los males de las Américas es favorecer su desprestigio, ya que no está hecha para ello; es condenarla al fracaso.

La nueva visión estratégica de la OEA, cuyo grupo de trabajo fue para mí un honor presidir, y que sesionó durante un año desde el otoño de 2013 hasta otoño de 2014, ha podido establecer mediante acuerdos y consensos de los Estados-Miembros el cuál es el rumbo hacia el que navegará la OEA en este siglo, cuáles sus instrumentos de navegación y cuáles sus objetivos estratégicos para fortalecer cada uno de sus pilares. En este viaje, el libro de Jean-Michel Arrighi es, sin duda, una brújula imprescindible.

EMILIO RABASA GAMBOA

Embajador Permanente de México  
Organización de los Estados Americanos  
Washington DC, diciembre de 2014

2a prueba Porrúa

## INTRODUCCIÓN

La Organización de los Estados Americanos, creada en 1948, es un eslabón de una larga cadena de instituciones interamericanas que se van constituyendo a partir de la Primera Conferencia Internacional Americana que se realizara en Washington, DC, en 1889 y diera nacimiento al Sistema Interamericano. Hoy este sistema reúne a los treinta y cinco países independientes de las Américas, de Canadá a Argentina, pasando por el Caribe anglosajón; integra a más de novecientos millones de habitantes y tiene una superficie terrestre de más de cuarenta y dos millones de kilómetros cuadrados. En él coexisten algunos de los países más ricos, poderosos y extensos del planeta junto con varios de los más pequeños y pobres. Conviven países de diversas culturas y orígenes, de distintos sistemas jurídicos, de diferentes idiomas. Y todo ello bajo un mismo sistema que se ha ido forjando, con altos y bajos, a lo largo de más de un siglo.

Propongo, entonces, que tomemos como punto de partida de este nuestro sistema jurídico interamericano 1889, año del primer encuentro de los países americanos independientes, con el propósito de elaborar una red de instituciones y un tejido normativo a partir de principios comunes: la igualdad soberana de los Estados, el principio de no intervención, la prohibición del uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias. A esta primera conferencia de finales del siglo XIX le sucedieron, periódicamente, nuevas reuniones que aseguraron la continuidad de los trabajos y permitieron la adopción de numerosos tratados tanto en el ámbito del derecho internacional público como del derecho internacional privado, así como la constitución de un conjunto de importantes instituciones y organizaciones regionales en el campo de la salud, la niñez, la mujer, el desarrollo jurídico, la agricultura, etcétera.

Ésta una larga y centenaria historia llena de éxitos y fracasos, de esperanzas y decepciones. Conoció importantes antecedentes. Esta región supo desde temprano de sueños e ilusiones que quisieron construir una región unida en torno a valores comunes. En 1815, desde Kingston, Simón Bolívar escribió su “Carta de Jamaica”, en la cual, luego de una descripción de la

situación de los nuevos Estados independientes —lo que hoy llamamos América Latina—<sup>1</sup> propuso su idea de una unión de naciones.<sup>2</sup> Algunos años más tarde, Bolívar intentó concretar su idea, y para ello invitó a los representantes de estas nuevas naciones a reunirse en Panamá. Será el “Congreso Anfictiónico de Panamá”.<sup>3</sup> Allí se firmó el 15 de julio de 1826 el “Tratado de Unión, Liga y Confederación”, el que sería ratificado por la Gran Colombia (entonces integrada por las actuales repúblicas de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela). A la convocatoria asistieron los representantes de la Gran Colombia, de México, de América Central y de Perú. Brasil y Argentina no enviaron representantes; los delegados de los Estados Unidos de América no llegaron a tiempo y la República de Haití no fue invitada.<sup>4</sup>

Otras iniciativas fueron promovidas entre naciones americanas. Por ejemplo, los esfuerzos para la integración de los países andinos en los congresos de Lima de 1847 y de 1864<sup>5</sup> o la adopción, por los países del Sur, de acuerdos en materia de cooperación jurídica penal, civil y comercial en 1888 en Montevideo.<sup>6</sup>

Los Estados Unidos de América, por su parte, y de manera unilateral en la denominada Doctrina Monroe expuesta por el presidente en 1823, declararon su deseo de mantener al continente americano libre de toda intrusión extracontinental, léase de toda intervención europea. Lamentable-

---

<sup>1</sup> Los europeos tenían que darle otro nombre a esta región para diferenciarla de la América de la que hablaba Tocqueville en su obra sobre la democracia, de ahí que, a mediados del siglo XIX, empezaran a hablar de la otra América, la Latina. Ver al respecto el libro del filósofo uruguayo Arturo ARDAO, *Génesis de la idea y del nombre de América Latina*, Centro de Estudios Rómulo Gallegos, Caracas, 1980.

<sup>2</sup> Texto en Simón BOLIVAR, *Doctrina del Libertador*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 3a. ed., 1985, p. 55.

<sup>3</sup> John LYNCH, *Simon Bolivar*, Yale University Press, 2006, p. 212.

<sup>4</sup> Los países esclavistas se opusieron a que Haití fuese invitada y así se lo hicieron saber a Bolívar. Haití, segundo país en conseguir su independencia en las Américas, luego de los Estados Unidos, era el primero en hacerlo junto con la libertad para los esclavos, hoy en el poder. Como dijo el escritor haitiano Dany Laferrière “el Occidente pone como ejemplo a Haití para todos los que quieran ser libres de la esclavitud sin su permiso. Una penitencia que lleva ya más de dos siglos. Serás libre pero solo. Nada peor que solo en una isla», en *Tout bouge autour de moi*, Grasset, París, 2011, p. 92.

<sup>5</sup> Antonio GÓMEZ ROBLEDO, *Idea y experiencia de América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958, pp. 154-162. En este libro del ilustre jurista mexicano, que fuera miembro del Comité Jurídico Interamericano, se hace un excelente relato y análisis de la evolución, desde sus orígenes, del sistema interamericano y de sus antecedentes.

<sup>6</sup> F.V. GARCÍA-AMADOR, *Sistema Interamericano*, ed. OEA, Washington DC, 1981, p. 18.

mente, la interpretación que de esta doctrina dieron posteriormente otras administraciones estadounidenses a lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX la convirtieron en un instrumento para justificar actos de intervención unilateral por parte de Estados Unidos en los asuntos internos de numerosos países, en particular en América Central.<sup>7</sup> La razón más frecuentemente utilizada por estos gobernantes puede resumirse en lo siguiente: para evitar una intervención europea en algún país americano o más tarde, durante la guerra fría, para impedir la sumisión de algún gobierno a ideologías provenientes de otros bloques —léase la ideología comunista o pretendida tal— la mejor forma era “controlar” ese país y reemplazar sus autoridades por otras más fieles a los intereses del Norte.

Al principio reticentes en reconocer la independencia de las excolonias españolas y renuentes a participar en las reuniones a las que fueron invitados, Estados Unidos decidió finalmente tomar la iniciativa de convocar una conferencia regional. Asegurar nuevos mercados para la naciente industria estadounidense, permitir un comercio en un ambiente de seguridad jurídica y de paz entre las nuevas naciones son los motores que impulsaron esta convocatoria. Luego de largas negociaciones para obtener la autorización del Congreso de Estados Unidos, necesaria para el caso de que se firmara un tratado de arbitraje como medio de solución de controversias, el secretario de Estado invitó a todos los países de la región a Washington con la finalidad de examinar las medidas a adoptar en el comercio, mediante normas aduaneras comunes, mejores medios de comunicación y, pudiera sobre todo, lograr un acuerdo que determinara los procedimientos que aseguraran una solución pacífica a cualquier diferendo que surgir entre ellos.<sup>8</sup> A partir de esta primera conferencia de 1889, se inició un largo camino común para desarrollar un sistema interamericano capaz de asegurar la cooperación entre los países americanos en un ambiente de paz.

Este camino no fue fácil. Estuvo y está lleno de decepciones, enfrentamientos y malos entendidos. Como ya lo había previsto Bolívar en 1815,

---

<sup>7</sup> Simón PLANAS-SUÁREZ, *L'extension de la Doctrine de Monroe en Amérique du Sud*, 5 RCADI (1924), p. 328; Camilo BARCIA TRELLES, *La doctrine de Monroe dans son développement historique*, 32 RCADI (1930); Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, tomo IV, ed. Sirey, París, 1980, p. 53 a p. 108. Para un estudio sobre los orígenes de la Doctrina Monroe, Jay SEXTON, *The Monroe Doctrine: empire and nation in nineteenth-century America*, Hill and Wang, New York, 2011 y para una historia de su aplicación más reciente: Gaddis SMITH, *The last years of the Monroe Doctrine*, Hill and Wang, New York, 1994.

<sup>8</sup> Ver el texto de la carta de invitación del gobierno norteamericano en *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, edición a cargo de James BROWN SCOTT con prefacio de Leo Rowe, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington DC, 1938, p. 5.

las guerras civiles, las luchas por el poder, las ambiciones personales de los jefes políticos y militares locales, de los “caudillos” de todo tipo, impidieron más de una vez que estos proyectos llegaran a buen puerto. La lenta formación de un Estado moderno, la constitución siempre difícil de sistemas políticos sólidos y de instituciones democráticas estables, las inmensas desigualdades sociales y la necesidad de lograr una más justa distribución de la riqueza fueron y son aún pesados obstáculos para el progreso de muchos de nuestros países. Se deben señalar, sin embargo, importantes diferencias entre los distintos Estados con posterioridad a su independencia. Las antiguas colonias británica y portuguesa mantuvieron la unidad de sus territorios, lo que no ocurrió con las españolas. Los Estados Unidos de América lograron mantener la unidad bajo una misma bandera, aun con el costo de una sangrienta guerra civil. El antiguo imperio portugués que mudó su capital y su corte de Lisboa a Río de Janeiro, impidió las tentaciones separatistas y mantuvo su unidad cuando de imperio pasó a ser una república. En cambio, el imperio español se fragmentó en múltiples unidades, hoy diecinueve Estados independientes de México a Argentina y Chile, pasando por América Central, última región del imperio español en dividirse en varios países.

Las críticas hechas al sistema interamericano, y en especial a la Organización de los Estados Americanos, fueron y son recurrentes. Vienen de todas partes y son de todo tipo. Se acusa a la organización regional de estar al servicio de los intereses del país del Norte, se le condena por ser un foro dominado por los latinoamericanos.<sup>9</sup>

Veamos todo lo anterior desde la perspectiva del derecho internacional clásico. Éste era concebido a principios del siglo XX, y aún hoy por algunos, como un conjunto de reglas, muchas veces poco precisas, con el único fin de regular un número reducido de aspectos de las relaciones internacionales, pero que en ningún caso debía inmiscuirse en lo que consideraban como asuntos de la jurisdicción interna exclusiva de los países. Las primeras conferencias americanas se limitaron entonces a construir un tejido normativo e institucional para asegurar la paz entre los países de la región y la

---

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, y cubriendo el período de la guerra fría, el profesor español Antonio REMIRO BROTONS en su libro *La hegemonía norteamericana, factor de crisis en la OEA*, Bolonia, 1972, crítica el papel de Estados Unidos, al que llama *Estado-hegemon*, y en sentido inverso el entonces Secretario de Estado adjunto norteamericano para los asuntos interamericanos, William D. ROGERS, hablaba de la OEA como una organización dominada por el antiamericanismo, en una conferencia que dictara en la American Society of International Law, *The OAS Charter after forty years*, 82 ASIL PROC.101, 1988, p. 105. Podríamos multiplicar ejemplos al infinito.



cooperación comercial.<sup>10</sup> Debemos reconocer su éxito. A lo largo del siglo XX el continente americano fue, sin lugar a dudas, el más pacífico de todos en lo que se refiere a las relaciones entre sus miembros.<sup>11</sup> Los primeros discursos de los héroes de la independencia consideraban en distintas formas para asegurar la integración de las antiguas colonias españolas.<sup>12</sup> Pero poco a poco se fue consolidando un fuerte concepto de soberanía que delimitó los nuevos territorios independientes. El criterio utilizado fue el del *uti possidetis de jure*, según el cual debían seguirse los criterios adoptados por la antigua potencia colonial, España, para trazar los límites entre las distintas unidades administrativas.<sup>13</sup> Brasil, sucesor del imperio portugués, consideró, en cambio, que, a falta de título válido entre Portugal y España, el criterio a seguir en los casos en que tuviera que delimitar sus fronteras con una ex colonia española debía ser el de la posesión efectiva, el *uti possidetis de facto*. Ambos permitieron la solución de buena parte de los diferendos existentes en los procesos de descolonización y fueron modelo para la solución de controversias en otras regiones.<sup>14</sup> Por supuesto que subsisten aún problemas fronterizos en la región,<sup>15</sup> pero la elegida ha sido y es la vía

---

<sup>10</sup> Charles G. FENWICK, *El sistema regional interamericano: cincuenta años de progreso*, Anuario Jurídico Interamericano, 1955-1957, Pan American Union, Washington DC, p. 44.

<sup>11</sup> Eric HOBBSBAWN, al hacer un balance del siglo veinte que terminaba, decía que “uno tiende a olvidar que hubo regiones, como es el caso de América Latina, donde ningún ejército cruzó las fronteras de un país enemigo en el siglo XX, con la única excepción de la Guerra del Chaco”, *On the edge of the new century*, New Press, New York, 2000, p. 9. Por su parte Marcos CUEVAS PERUS habla de “la guerra ausente”, en *Violencia en América Latina y el Caribe: contextos y orígenes culturales*, UNAM, México, 2006, p. 83.

<sup>12</sup> Alicia BÁRCENA y Martín HOPENHAYN, *Bolivarismo, cultura y destino. 200 años nadando contra la corriente*, en Arturo Oropeza García (coordinador), *Latinoamérica frente al espejo de su integración, 1810-2010*, UNAM, México, 2010, pp. 33-47.

<sup>13</sup> Luis Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *L'uti possidetis et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers*, 263 RCADI (1997), p. 199; Marcelo KOHEN, *Possession contestée et souveraineté territoriale*, PUF, París, 1998, pp. 425-487.

<sup>14</sup> La Corte Internacional de Justicia invocó el principio del *uti possidetis* no sólo en asuntos entre países americanos sino también en casos de antiguas colonias en África. Por ejemplo en el fallo de 1992 en el caso Salvador *vs.* Honduras (CJI, Recueil 1992, párrafos 41 a 47) o en el caso Burkina Faso *vs.* Malí (CJI, Recueil 1986, párrafo 23). El *uti possidetis* no sólo sirvió para resolver situaciones surgidas entre antiguas colonias sino que también lo ha sido en caso presentados fuera de cualquier proceso descolonizador, G. NESI, *L'uti possidetis juris hors du contexte de la décolonisation*, en *Annuaire Français de Droit International*, 1998, p. 1.

<sup>15</sup> Ver los estudios de Luis Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *Problemas de fronteras terrestres y de Antonio REMIRO BROTONS*, *Problemas de fronteras marítimas*, en Jornadas Iberoamericanas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, *La Escuela de Salamanca y el derecho internacional en América*, Salamanca, 1993 y los estudios publi-

pacífica para tratar de encontrarles una solución.<sup>16</sup> Un ejemplo gráfico: si comparamos el mapa de las Américas de 1889, fecha de la Primera Conferencia Americana, con el de las Américas de hoy, es casi el mismo. Si, en cambio, hacemos para ese período el mismo ejercicio con el mapa de cualquier otra región, por ejemplo el de Europa a lo largo de ese siglo, veremos cómo han cambiado sus fronteras y la existencia de varios países. Los cambios son enormes y se suceden los unos a los otros, los Estados desaparecen, las fronteras cambian bruscamente en medio de zonas densamente pobladas. Y detrás de cada una de esas modificaciones hay guerras y miles y millones de muertos. Esto no ocurrió en el continente americano. No es poca cosa. Algo habrá tenido que ver ese sistema de normas e instituciones tan criticado por los unos y los otros. El rechazo de la conquista como modo de adquisición territorial y la prohibición del uso de la fuerza como medio de solución de controversias entre vecinos, dos principios reafirmados por todos desde los inicios del sistema, han permitido asegurar la paz en las relaciones entre los países americanos a lo largo del siglo XX.

En cambio, es el panorama en el ámbito interno durante el mismo período en todos los países de la región. Violaciones masivas de los derechos de las personas, ruptura del orden constitucional, golpes de estado, guerras civiles, discriminación racial, marcaron con fuerza buena parte del siglo. Al éxito del derecho interamericano para resolver problemas entre Estados lo acompañó muchas veces, desgraciadamente, el fracaso de los órdenes internos. De allí que los Estados hayan comenzado a recurrir a la colaboración del derecho interamericano para en conjunto con el derecho nacional hacer frente a los problemas de respeto de los derechos humanos, de defensa de la democracia, de combate a la corrupción y al crimen organizado. En suma, se fue pasando de un derecho internacional limitado a velar por la paz y el “comercio” entre los países a un derecho internacional dirigido a la persona, al ser humano y al ciudadano.<sup>17</sup> El derecho internacional está llamado cada día más a asistir a los órdenes jurídicos internos, a sus instituciones, tribunales y parlamentos, para el fortalecimiento de un

---

cados en Jorge DOMÍNGUEZ (dir.), *Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2003.

<sup>16</sup> Arturo C. SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, *Nos vemos en la Corte! El arreglo judicial de disputas en América Latina*, revista Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 8 n. 3, 2008, p. 42.

<sup>17</sup> Lo que Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE llama «international law for mankind» en su Curso General de Derecho Internacional Público de la Academia de La Haya, 316 RCADI (2005), p. 219.

verdadero Estado de derecho. Es más: en algún caso —y ya lo veremos en materia de democracia o de derechos humanos— el derecho internacional va más allá y le fija al derecho interno parámetros que deberá cumplir. De esta manera se fueron estableciendo distintos instrumentos: comisión y corte para la protección de los derechos humanos, mecanismos para el seguimiento de la aplicación de las convenciones interamericanas, asistencia para el desarrollo de nuevas normas nacionales, programas para mejorar el acceso a la justicia, observación de los procesos electorales, como algunas de las vías para fortalecer el buen orden jurídico democrático interno de los miembros de la OEA.

Todo ello nos obliga a replantear el alcance hoy del principio de no intervención. Insisto: replantearlo, no eliminarlo, porque su fundamento, las desigualdades entre los Estados, subsiste. También nos obliga a revisar el viejo problema de las relaciones entre el derecho internacional y los derechos internos, conflicto que no tiene solución satisfactoria en la mayor parte de nuestras constituciones. Las normas nacionales o no se pronuncian sobre el punto o dan al convenio internacional jerarquía similar a la ley o sólo reconocen jerarquía igual o superior a la Constitución a algunos tratados, en particular a aquellos relativos a la protección de los derechos humanos. La jurisprudencia nacional es aún más errática, con todo lo que comporta de inseguridad jurídica y de posible responsabilidad internacional del país en caso de incumplimiento con las obligaciones internacionales, sea cual sea la fuente de las mismas.<sup>18</sup>

Este largo recorrido es el que haremos en las páginas del libro. Veremos cómo el sistema interamericano desde 1889 y su centro político y de elaboración jurídica, la OEA, desde 1948, formaron un tejido de reglas jurídicas internacionales comunes a esta vasta región teniendo en cuenta sus diferencias.<sup>19</sup> En sus primeras décadas de trabajo, las Naciones Unidas retomaron, al codificar el derecho internacional, muchos de los principios y de las instituciones que ya conocía el sistema interamericano. Entonces, los veintinueve Estados parte del sistema interamericano al fin de la Segunda

---

<sup>18</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *Relaciones entre el derecho internacional y los derechos internos*, en *Derecho Internacional Público* bajo la dirección de Eduardo Jiménez de Aréchaga, ed. FCU, Montevideo, 1993, t. I, p. 321.

<sup>19</sup> En 1976 el entonces presidente de la Corte Internacional de Justicia, el profesor uruguayo Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA escribió que “desde el punto de vista de los Estados latinoamericanos menos fuertes, el sistema aseguró no sólo la paz en el continente sino también su independencia efectiva y la igualdad con respecto a sus vecinos más poderosos”, en *L' évolution du régionalisme interaméricain*, coloquio de Bordeaux de la Sociedad Francesa de Derecho Internacional, *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, ed. Pédone, París, 1976, p. 60.

Guerra Mundial eran casi la mitad de los fundadores del organismo universal lo que les daba un enorme peso, en particular en las instancias de elaboración y aplicación de normas jurídicas (Sexta Comisión de la Asamblea General, conferencias especializadas, Comisión de Derecho Internacional, Corte Internacional de Justicia). Hoy en cambio los actuales treinta y cinco estados miembros de la OEA ya no representan más que una pequeña parte de los casi doscientos miembros de las Naciones Unidas. Entonces, el desarrollo jurídico se orienta en la región a apoyar los esfuerzos nacionales para fortalecer la aplicación de normas comunes y para establecer medios de cooperación jurídica y judicial, sin descuidar los aportes que puedan, desde el ámbito regional, hacerse aún hoy al derecho internacional general. Todo ello es lo que trataremos de presentar en estas páginas.

Una precisión final a esta introducción. Llevo ya muchos años trabajando en la Secretaría General de la OEA. Desde allí, y en particular desde la Secretaría de Asuntos Jurídicos que me toca dirigir, me he esforzado, convencido, por difundir el trabajo de esta organización, la nuestra, la que agrupa a todos los pueblos de las Américas. Esto me ha llevado a dictar clases, conferencias y publicar libros y artículos sobre distintos aspectos de su trabajo. Hace ya varios años una editorial brasileña<sup>20</sup> me solicitó un primer trabajo de síntesis, y tiempo más tarde fui invitado a dictar un curso en la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Este libro retoma, en sus líneas principales, ese texto,<sup>21</sup> pero ampliándolo y actualizándolo.

---

<sup>20</sup> Jean-Michel ARRIGHI, OEA, ed. Manolé, Sao Paulo, 2003.

<sup>21</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *L'Organisation des États Américains et le droit international*, 355 R.C.A.-DI (2011).

# LA OEA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

2a prueba Porrúa

2a prueba Porrúa

## CAPÍTULO I

### DEL PANAMERICANISMO AL INTERAMERICANISMO

Este libro no es un libro sobre la historia de las Américas, apenas un análisis del desarrollo del derecho internacional tal como ha sido elaborado por los órganos del sistema interamericano, y en particular por la OEA. Resulta siempre difícil hablar de derecho sin vincularlo a las relaciones internacionales y al contexto social que le dio nacimiento. Se corre siempre el riesgo de que se nos reproche esta ausencia. No me queda más que asumirlo. Esbozaré en este capítulo una historia de la evolución jurídica del sistema y dejo a los historiadores el relato de la evolución de nuestros países.<sup>1</sup>

Vamos primero a recorrer la etapa que va desde la Primera Conferencia Americana de 1889 hasta la Novena, en 1948, en la que se constituyó la OEA. Allí examinaremos la larga lista de acuerdos cuya finalidad era la de asegurar la paz entre los países americanos, los numerosos convenios y resoluciones aprobados para facilitar el comercio y la cooperación jurídica regional así como la formación de instituciones para permitir la acción conjunta de los Estados miembros del sistema. Es el tiempo del panamericanismo, tiempo de impulso, de sueños de integración en América Latina<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Para solo citar algunos ejemplos, vale la pena recordar dos obras de largo aliento sobre la historia de América Latina: *The Cambridge History of Latin America*, 11 volúmenes, bajo la dirección de Leslie Bethell, Cambridge University Press, 1985-2009 (hay traducción al español publicada por la editorial Crítica de Barcelona) y los nueve tomos de la *Historia general de América Latina* editados por la UNESCO, París, 2003. Para un estudio de las relaciones entre los Estados Unidos de América y América Latina, ver, por ejemplo, Peter H. SMITH, *Talons of the eagle*, Oxford University Press, 1996, y para las relaciones entre los Estados Unidos y la OEA, Hal KLEPAK, *Power multiplied or power restrained? the United States and multilateral institutions in the Americas*, en FOOT, MCFARLANE y MASTANDUNO editores, *US Hegemony and international organizations*, Oxford University Press, 2003, p. 249.

<sup>2</sup> René-Jean DUPUY, *Le nouveau panaméricanisme. L'évolution du système interaméricain vers le fédéralisme* ed. A. Pedone, París, 1956, y los cursos que en esos años se dictaron en la Academia de Derecho Internacional de La Haya: Alberto GUANI, *La solidarité internationale dans l'Amérique*

pero también tiempo de enfrentamientos y desconfianzas principalmente entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos de América.<sup>3</sup> En 1947 el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) permitirá nuevas medidas para la defensa colectiva, que en su puesta en práctica dará lugar a muy controvertidas acciones, y, en 1948, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) indicará caminos para la resolución de las controversias entre nuestros países.

Veremos luego el nacimiento de la organización regional, la OEA y la evolución de sus principales instrumentos jurídicos. Gradualmente iremos pasando de un panamericanismo a un interamericanismo que agrupa a todos los países independientes de las Américas y ya no para el logro ambicioso de una federación o de una unión, sino para obtener, tal vez más modestamente, instrumentos que permitan una mejor cooperación regional. Examinaremos cómo se fue ampliando la membresía de la OEA, los cambios en su estructura y la evolución del derecho que de allí emana.

## A. LOS LOGROS DE LAS PRIMERAS CONFERENCIAS AMERICANAS<sup>4</sup>

### 1. LOS TRATADOS

#### a) *De 1889 a 1947*

Nuestro propósito no es el de estudiar detalladamente este período. Aquí presentaremos entonces algunas de las más importantes convenciones aprobadas, las propuestas más interesantes presentadas y los principios que se fueron consolidando y que marcarán la evolución del derecho y de las instituciones interamericanas. La Primera Conferencia americana (1889-1890) fijó las bases para lograr un tratado de arbitraje que permitiese regular los medios para la solución pacífica de las controversias entre las naciones americanas; buscó la forma de uniformizar los sistemas de pesas

---

Latine 8 RCADI (1925), Francisco José URRUTIA, *La codificación del derecho internacional en América Latina*, 22 RCADI (1928), Jesús María YEPES, *La contribución de América Latina al desarrollo del derecho internacional público y privado*, 32 RCADI (1930) y *Los problemas fundamentales del derecho de gentes en América*, 47 RCADI (1934).

<sup>3</sup> Este sentimiento quedó reflejado en un "best seller" de la época del uruguayo José Enrique RODÓ, *Ariel*, cuya primera edición, en Montevideo, es de 1900.

<sup>4</sup> El texto de las resoluciones, tratados y acuerdos de este período pueden consultarse en *Conferencias internacionales americanas*, tres tomos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990 (existe una edición anterior publicada por la Unión Panamericana, Washington DC).



y medidas, del transporte por tren y de las tarifas aduaneras para así facilitar el intercambio comercial; propuso la unificación de las normas de derecho internacional privado y de aquéllas relativas a la extradición. En esta conferencia se reconoció el derecho a la libre circulación y al uso compartido de los ríos americanos para los ribereños, asunto que las siguientes conferencias irán regulando.<sup>5</sup> Los países reunidos en Washington establecieron, como “principio de derecho internacional americano”, el derecho de un extranjero al goce de los mismos derechos que los nacionales con la contra partida de que el Estado no tiene hacia ellos más obligaciones que las que tiene con sus nacionales.<sup>6</sup> Los países americanos insistieron también, en ocasión de esta reunión, en la nulidad y el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales obtenidas mediante una guerra de conquista. Allí se creó la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, con sede en la ciudad de Washington, la que primero fuera una oficina de información comercial para luego ampliar sus competencias hasta ser el origen de la actual Secretaría general de la OEA.<sup>7</sup> Al cierre de los trabajos, y pese a los esfuerzos realizados,<sup>8</sup> no se logró acuerdo para adoptar ningún tratado,

---

<sup>5</sup> Julio BARBERIS, *Les règles spécifiques du droit international en Amérique Latine*, 235 RCADI (1992), p. 176.

<sup>6</sup> Resolución “Reclamaciones e intervención diplomática” adoptada el 18 de abril de 1890. Es el reconocimiento de la denominada Doctrina Calvo, cuyo nombre se debe al jurista argentino Carlos Calvo. De acuerdo con esta cláusula inserta en los contratos de concesión celebrados entre países de América Latina y ciudadanos extranjeros, le está prohibido a estos últimos el recurso a la protección diplomática por parte de los países de los cuales son nacionales. Ver al respecto: Eduardo JIMÉNEZ DE ARECHAGA, *Derecho Internacional Público*, t. IV, ed. FCU, Montevideo, 1991, p. 86. No confundir con otra doctrina, también de trascendencia en el derecho interamericano, la doctrina Drago, que prohíbe el uso de la fuerza para el cobro de deudas. Esta posición fue expuesta por Drago, canciller argentino, en carta al gobierno norteamericano en momentos en que, en 1902, los puertos venezolanos eran objeto de ataques por parte de buques de guerra ingleses y alemanes. A partir de los años 1970 los países americanos irán sin embargo aceptando el arbitraje internacional para resolver las controversias que se pudiesen suscitar entre un Estado e inversores extranjeros. Ver: Antonio R. PARRA, *The History of ICSID*, Oxford University Press, 2012, p. 55.

<sup>7</sup> Se creó también la Biblioteca que, entre otros materiales, recogería todos los documentos oficiales de las conferencias americanas. A partir de la Segunda Conferencia se denominó Biblioteca Colón y tiene su sede en el edificio de la OEA en la ciudad de Washington. Resolución “Biblioteca conmemorativa latino-americana”, de 18 de abril de 1890.

<sup>8</sup> David HEALY en su libro *James G. Blaine and Latin America*, University of Missouri Press, 2001, p. 138, detalla el trabajo del Secretario de Estado norteamericano para lograr el éxito en este primer encuentro. Esta reunión supo de duros enfrentamientos entre la delegación de los Estados Unidos y la de la República Argentina encabezada por Roque Saénz Peña, futuro presidente de ese país, así como de los esfuerzos del delegado mexicano, Matías Romero, para mediar

pero se sentaron las bases para una convención sobre arbitraje y se aprobaron numerosas resoluciones que sentaron bases que debían permitir el éxito de las futuras negociaciones. Por una parte se logró el reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados, el respeto a la soberanía de los nuevos países americanos, el fortalecimiento de la unidad continental, y por otra parte, quedó claro el deseo de obtener nuevos mercados para la industria naciente del norte, para lo que era necesario asegurar el respeto a normas comunes en un ámbito de paz regional. La idea central que motivó la reunión —la de lograr un acuerdo sobre arbitraje que fuese el medio de solución de controversias entre Estados— tenía ya larga data en la región, y larga historia de fracasos. Existía un fuerte rechazo, sobre todo en algunos países de América del Sur frente a posibles controversias territoriales que pudiesen plantearse con sus vecinos o aún pendientes con potencias coloniales. De ahí que, pese al fracaso de este intento por instaurar la obligatoriedad del recurso al arbitraje, la reunión sentó las bases de una cooperación regional que hasta ahora no se había dado, y no sólo entre países del sur sino también entre el norte y el sur, tal el caso, por ejemplo de las relaciones entre México<sup>9</sup> y Brasil. Brasil llegó a Washington siendo todavía el Imperio del Brasil y durante el tiempo de la reunión, aún en plena conferencia, que pasaría a ser la República del Brasil.<sup>10</sup>

La Segunda Conferencia, que tuvo lugar en México en 1901-1902, permitió la adopción de un primer tratado de arbitraje obligatorio, un primer convenio sobre extradición y el acuerdo sobre una propuesta de código de derecho internacional público y de derecho internacional privado. Esta conferencia marcó el inicio del proceso codificador regional en temas tales como el de la protección de la producción artística o la regulación del régimen jurídico de las marcas y patentes industriales. En un primer paso para vincular el desarrollo jurídico regional con el universal, la Conferencia solicitó a los países americanos que considerasen la posibilidad de ratificar las Convenciones de La Haya de 1899.

---

entre ellos. José Martí, el héroe de la independencia cubana, era entonces el corresponsal del diario argentino *La Nación* y cubrió la conferencia. Ver: Thomas F. McGRANN, *Argentina, the United States and the Inter-American System, 1880-1914*, Harvard University Press, 1957, pp. 130-164.

<sup>9</sup> Mercedes DE LA VEGA (coordinadora), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, vol. 4 (América del Sur), Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2011, p. 105.

<sup>10</sup> Clodoaldo BUENO, *Política exterior da Primeira República*, ed. Paz e Terra, São Paulo, 2003, p. 55, señala el cambio en las instrucciones recibidas por los delegados brasileños una vez declarada la República: “entre as decorrencias da nova orientação vale registrar a aproximação da delegação brasileira daquela dos EUA e da Argentina”.

Tanto la Tercera Conferencia (Río de Janeiro, 1906) como la Cuarta (Buenos Aires, 1910) se centraron, principalmente, en la mejor organización del sistema y en el seguimiento de los acuerdos alcanzados hasta ahora y para ello promovieron numerosas reuniones técnicas en temas tales como comercio, transporte o aduanas.<sup>11</sup>

La Quinta Conferencia, postergada por la Primera Guerra Mundial, se celebró finalmente en 1923, en Santiago de Chile. En ella se aprobó un nuevo tratado para “evitar o prevenir conflictos entre los Estados Americanos”, una convención para “la protección de marcas de fábrica, comercio y agricultura y nombres comerciales” así como numerosas resoluciones para, entre otras, fortalecer la cooperación en salud y lograr la reducción de armamentos en la región. Esta conferencia reconoció, por primera vez, la necesidad de que los países americanos adopten medidas para otorgar a las mujeres los mismos derechos civiles y políticos que los hombres.

La Sexta Conferencia (La Habana, 1928) aprobó un Código de derecho internacional privado de más de cuatrocientos artículos.<sup>12</sup> Esta conferencia permitió llegar a acuerdos sobre varias otras convenciones de gran impacto en el futuro desarrollo del derecho internacional: una convención sobre el derecho de los tratados,<sup>13</sup> una convención sobre el régimen jurídico de los funcionarios diplomáticos y otra sobre los agentes consulares, una convención sobre la aviación comercial, una convención sobre las condiciones de los extranjeros en los países americanos y una primera convención sobre asilo.

---

<sup>11</sup> Uno de los puntos discutidos en la Tercera Conferencia, en 1906, que tuvo lugar en Río de Janeiro a propuesta del canciller brasileño, el Barón de Río Branco y con la idea de reducir conflictos existentes entre los países del Sur y Norte América, fue el del fortalecimiento de la Secretaría Internacional de las Repúblicas Americanas y transformarla en una verdadera secretaría internacional, y no, como era hasta entonces, una dependencia del gobierno de los Estados Unidos. Ver: Clodoaldo BUENO, *op. cit.*, p. 64.

<sup>12</sup> Este código es más conocido por el nombre oficial que le diera la Conferencia, “Código Bustamante”, en reconocimiento al ministro cubano Antonio Sánchez de Bustamante. Este código, ratificado por varios países aunque con importantes reservas, creó sin embargo una división entre ellos y aquellos que ratificaron los tratados de derecho internacional privado de Montevideo de 1889 revisados en 1939, los que establecieron criterios distintos para la determinación de la ley aplicable. Ver: Diego FERNÁNDEZ-ARROYO, *Derecho internacional privado interamericano*, ed. Universidad Anahuac del Sur, México, 2003, p. 40 y Jacob DOLINGER, *The Bustamante Code and the Inter-American Conventions in the Brazilian System of private international law*, en *Liber Amicorum Jürgen Samtleben*, ed. FCU, Montevideo, 2002, pp. 133-149.

<sup>13</sup> A partir de la cual la región conocerá un régimen propio en materia de reservas. José María RUDA, *Reservations to treaties*, 146 *RCADI* (1984), p. 174.

En 1928, en Washington, la “Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje” aprobó una convención general sobre conciliación y un tratado general de arbitraje interamericano que fija el procedimiento a seguir por las partes cuando una diferencia de carácter internacional surja entre dos países y no haya sido posible resolverla por la vía diplomática (artículo I).

La Séptima Conferencia (Montevideo, 1933) adoptó una convención sobre la nacionalidad en general seguida de otra específica para el régimen de nacionalidad de la mujer por la que se prohíbe toda distinción entre mujer y hombre. También allí se aprobó una convención pionera sobre el régimen que regula las extradiciones<sup>14</sup> y se adoptó una importante convención sobre los derechos y deberes de los Estados. Esta última resumió los principios de derecho internacional desarrollados por los países americanos que guían sus conductas y sus relaciones recíprocas. Años más tarde este texto será fuente fundamental para la adopción en el marco universal de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación ente los Estados.<sup>15</sup> Después de recordar cuáles son los elementos del Estado<sup>16</sup> la convención de 1933 subraya la naturaleza no constitutiva del reconocimiento de Estados e insiste sobre los principios de igualdad jurídica, no intervención, inviolabilidad territorial, trato igual a nacionales y extranjeros y obligación de resolver pacíficamente las controversias. En esta misma conferencia la delegación mexicana presentó para su consideración un notable proyecto de Código de Paz que preveía los distintos medios de solución pacífica de controversias y que será antecedente del futuro Pacto de Bogotá de 1948.

<sup>14</sup> Manuel Adolfo VIEIRA, *L'évolution récente de l'extradition dans le continent américain*, 185 RCADI (1984), p. 115.

<sup>15</sup> Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de noviembre de 1970.

<sup>16</sup> “Artículo I. El Estado como persona de Derecho internacional debe reunir los siguientes requisitos: I. Población permanente; II. Territorio determinado; III. Gobierno; IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.” Aún hoy, y en otras regiones, estos criterios guían para la determinación de los elementos constitutivos del Estado. Recientemente se escribió que “...the criteria for statehood that are customary cited...come not from any instrument drafted at the world level but from a Western Hemisphere treaty concluded in 1933 at Montevideo, Uruguay”, John QUIGLEY, *The Statehood of Palestine: international law in the Middle East Conflict*, Cambridge University Press, 2001, p. 206. Sin embargo la misma también ha sido criticada por imprecisa e incompleta por James CRAWFORD, *General Course on Public International Law*, 365 RCADI (2013), p. 147.

Como consecuencia de la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay y que se prolongó de 1932 hasta 1935, se adoptó en Río de Janeiro en 1933 el “tratado antibélico de no-agresión y de conciliación”, más conocido como el Pacto Saavedra Lamas, canciller argentino, por el que se reafirma la condena a las guerras de agresión y al no reconocimiento a las adquisiciones territoriales obtenidas por esa vía y se fija un procedimiento detallado para permitir la conciliación entre países enfrentados.

La Octava Conferencia (Lima, 1938) aprobó dos importantes declaraciones que servirían para precisar los principios que, diez años más tarde, recogería la Carta de la OEA: la Declaración de los principios de solidaridad y la Declaración de principios americanos.

La Guerra del Chaco, las tensiones previas a la segunda guerra mundial, los enfrentamientos ideológicos en América del Sur y el surgimiento de gobiernos populistas, las dictaduras en América Central, la Segunda Guerra Mundial, la creación de una nueva organización universal, las Naciones Unidas, interrumpieron la convocatoria de nuevas Conferencias Americanas. Será recién en 1948 que una nueva Conferencia reunirá a los Estados americanos. Pero ello no impidió que, entre tanto, se celebraran numerosas reuniones políticas y técnicas. Revisemos sólo aquellas convocadas al más alto nivel y para considerar los aspectos más acuciantes de las relaciones interamericanas.

Luego de los acuerdos de paz entre Bolivia y Paraguay que pusieron fin a la Guerra del Chaco, los países americanos, a solicitud del Presidente Roosevelt, se reunieron en Buenos Aires en la “Conferencia Americana para Consolidar la Paz”. Esta conferencia de 1936 permitió la adopción de nuevos instrumentos en la busca por asegurar medios pacíficos para la solución de controversias y se reafirmó la vigencia del principio de no intervención en el continente americano. Baste una mera enumeración de algunos de los textos allí adoptados: la “Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz” y su “Protocolo Adicional relativo a la No Intervención”, la “Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los Estados Americanos”, el “Tratado relativo a la prevención de controversias” y el “Tratado interamericano sobre buenos oficios y mediación”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Se aprobaron resoluciones con el fin de fomentar el estudio del derecho internacional, actividad que hoy desarrolla la Secretaría General de la OEA a través de distintos cursos y jornadas, y con el propósito de resaltar la necesidad de contar con repertorios nacionales que recojan la práctica en derecho internacional, cosa que muy pocos países americanos han realizado (sólo conozco el repertorio brasileño y el de los Estados Unidos de América).

Ante la situación mundial fue necesario convocar reuniones de nivel ministerial. Nacen las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. La primera de ellas tuvo su sede en Panamá, en 1939, y declaró la neutralidad de las repúblicas americanas ante la situación de guerra en Europa. Esta declaración estableció con precisión las normas que debían regir la conducta neutral de estos países. La Segunda Reunión se celebró un año después en La Habana para verificar el cumplimiento de los acuerdos anteriores y se solicitó la creación de una Comisión interamericana para velar por la solución pacífica de las controversias entre países americanos. Ya para 1942 los países americanos fueron modificando su anterior neutralidad para apoyar a los Aliados en el enfrentamiento mundial. Ese año, la Tercera Reunión de Ministros, en Río de Janeiro, recomendó la ruptura de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón,<sup>18</sup> puso fin a la neutralidad del continente americano y proclamó la solidaridad continental frente a un ataque externo.

Ya en marcha las negociaciones para la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, los países americanos, reunidos en México a principios de 1945, celebraron la “Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz”. El documento central allí aprobado —Acta de Chapultepec— servirá de guía para la creación de la organización regional (OEA) y su coordinación con la organización universal (ONU) en proceso de constitución así como para la adopción de medidas de defensa regional colectiva.<sup>19</sup> En esta conferencia se discutieron asimismo las bases para contar en la región con una carta económica, con una carta de la mujer y del niño y con una declaración sobre principios sociales.<sup>20</sup>

En 1947, en Río de Janeiro, la “Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente” aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Las consecuencias de su aplicación siguen aún afectando las relaciones entre países americanos y las

---

<sup>18</sup> En esta misma reunión se modifica la denominación del Comité Interamericano de Neutralidad por el actual nombre de Comité Jurídico Interamericano al que se le encomienda, entre otras cosas, que, formule propuestas con miras a la organización jurídica de la post-guerra.

<sup>19</sup> Varias resoluciones reafirmaron en esta reunión la importancia del derecho internacional. Así, por ejemplo, se aprobó una resolución solicitando a los países americanos la incorporación del derecho internacional a sus órdenes jurídicos internos.

<sup>20</sup> Para asegurar el éxito de la conferencia el gobierno mexicano debió realizar numerosas gestiones para evitar una ruptura en el sistema interamericano dada la política de neutralidad seguida entonces por el gobierno argentino. Ver: María Cecilia ZULUETA, *Los extremos de Hispanoamérica, relaciones, conflictos y armonías entre México y el Cono Sur, 1821-1990*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2008, pp. 255-260.

relaciones entre ellos y la organización regional, razón por la cual nos detendremos a estudiarlo más detalladamente.

Pero antes hagamos un rápido balance de estos cincuenta años de panamericanismo. Lo primero que hay que señalar es la relación pacífica, salvo contadas excepciones, en las relaciones entre los países americanos. Lo segundo es la intervención casi constante de los Estados Unidos de América, que comienzan a convertirse de potencia regional en potencia mundial, en los asuntos internos de los países de América Central.<sup>21</sup> Lo tercero, y ya en el orden interno, es la fragilidad de las instituciones democráticas del estado de derecho y la tendencia al populismo y al autoritarismo. Y por último, un cuarto punto: la participación creciente de los países americanos —y no sólo de los Estados Unidos de América— en la escena internacional en particular en lo que tiene que ver con el desarrollo normativo e institucional. La primera de las resoluciones aprobadas en la Segunda Conferencia Americana (México, 1902) solicitó a los Estados americanos que adhiriesen a las convenciones sobre arbitraje firmadas en la Conferencia de La Haya de 1889. A dicha Conferencia sólo habían asistido de nuestra región los Estados Unidos de América y México. En cambio para la Segunda Conferencia de La Haya, en 1907, asistirán diecinueve países americanos (los dos anteriores, Haití y dieciséis otros países latinoamericanos), los que, a su vez, tendrán gran influencia en sus resultados.<sup>22</sup> También será significativo el aporte de los países americanos en la constitución de la Liga de las Naciones<sup>23</sup> y posteriormente en la creación de las Naciones Unidas. El impacto del derecho internacional desarrollado a lo largo de esta primera mitad del siglo XX será muy importante para la codificación del derecho internacional en las primeras décadas de las Naciones Unidas. Eran tiempos en que los países americanos eran casi la mitad de los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas, venían con un patrimonio jurídico común, con un tejido institucional en materia de cooperación técnica

---

<sup>21</sup> Akira IRYE, *The globalizing of America, 1913-1945*, en “The Cambridge History of American Foreign Policy”, vol. III, Cambridge University Press, 1993.

<sup>22</sup> Será el caso de la llamada convención Drago-Porter (un argentino y un estadounidense) sobre limitaciones al uso de la fuerza para el cobro de deudas. Ver: Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE, *The presence and participation of Latin America at the Second Hague Peace Conference of 1907*, en “Actualité de la Conférence de La Haye de 1907”, actas del coloquio organizado por la Academia de Derecho Internacional de La Haya, editada por Yves Daudet, La Haya, 2008, pp. 51-84.

<sup>23</sup> Alejandro ÁLVAREZ, *Le droit international de l'avenir*, ed. Instituto Americano de Derecho Internacional, Washington DC, 1916, p. 49.

ya en marcha. De allí que tuvieran un peso significativo y no sólo numérico, en los órganos políticos, jurídicos y judiciales.<sup>24</sup>

Eran tiempos en que los juristas latinoamericanos debatían sobre la existencia o no de un derecho americano.<sup>25</sup> Mientras que Alejandro Alvarez publicaba en París su libro defendiendo la particularidad de un derecho internacional americano,<sup>26</sup> Manoel Augusto Sa Vianna escribía en Río en contra de ello.<sup>27</sup> Este no era solamente un debate jurídico. Era también un debate político: el rechazo al orden jurídico que venía de las potencias europeas.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Un buen ejemplo es lo ocurrido con el criterio latinoamericano para la consideración de las reservas a los tratados. Las normas dictadas en diversas convenciones americanas, la práctica seguida por la Secretaría de la Unión Panamericana, los estudios del Comité Jurídico sobre el tema, distintos a los criterios seguidos por la Liga de las Naciones, fueron finalmente recogidos por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva sobre “Reservas a la Convención sobre Genocidio” del año 1951 y luego en el artículo 19 c) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. La resolución AG/RES.90, aprobada en la segunda sesión ordinaria de la Asamblea General, en el año 1971, codificó la práctica iniciada en el año 1932, reiterando que en los tratados multilaterales interamericanos, “los Estados podrán formular reservas en el momento de firmar, de ratificar un tratado o de adherir al mismo, a menos que el tratado no las admita o contenga disposiciones especiales sobre reservas” (art. 1 a.). Posteriormente la Asamblea General, en el año 1973 por resolución AG/RES.102 (III-O/73) reguló la práctica en esta materia para ajustarla con las normas de la Convención de Viena. Ello fue seguido de varios informes del Comité Jurídico Interamericano, el último de los cuales data de 1985. Ver: Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes, 1985*, ed. OEA, 1986, p. 53; José María RUDA, *Los efectos jurídicos de las reservas a los tratados multilaterales*, en “Anuario Jurídico Interamericano 1982”, ed. OEA, Washington DC, 1983, pp. 1-67; Luis HERRERA MARCANO, *Las reservas a los tratados*, en “XIII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro, 1986”, ed. OEA, Washington DC, 1987, p. 70. Recientemente, por resolución 68/111 del 16 de diciembre de 2013, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha tomado nota de la muy detallada Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados preparada por la Comisión de Derecho Internacional la que recoge la práctica y formula soluciones a los muchos problemas que este tema plantea. Para una presentación general: Alain PELLET, *Habemus Guidam!* en «Société Française de Droit International, Actualités des réserves aux traités», ed. A. Pédone, París, 2014, pp. 9-38.

<sup>25</sup> Paulo BORBA CASELLA, *International law, the post modern approach to the classics and the new challenges*, en “XXXVI Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro-2009”, ed. OEA, Washington DC, 2010, p. 5.

<sup>26</sup> *Le droit international américain*, ed. Pédone, París, 1910, donde, entre otras cosas, escribía que «los países latinos del nuevo mundo...rechazaron los principios o sistemas políticos que les parecieran contrarios a su independencia...y surgieron problemas de derecho internacional *sui generis* o de carácter netamente americano”, p. 18.

<sup>27</sup> También en un libro redactado en francés: *De la non-existence d'un droit international américain*, ed. Figueredo, Río de Janeiro, 1912.

<sup>28</sup> Como lo señalara René-Jean DUPUY en su libro *L'humanité dans l'imaginaire des nations*, ed. Julliard, París, p. 182: “el libro de Alejandro Alvarez hizo escándalo en los medios europeos



Actualmente este debate parece superado por varias razones. Cuando entonces se pensaba en un derecho americano en realidad se referían a un derecho fundamentalmente latinoamericano. Hoy el desafío se da en un marco interamericano en el que coexisten distintos sistemas jurídicos. A su vez ya no estamos frente a una oposición con relación a un único centro de creación de derecho, el europeo. Hoy éstos son múltiples: grupos regionales, organizaciones internacionales, entre otros centros de producción normativa. El proceso de elaboración se da a nivel regional —de las distintas regiones— y a nivel universal; se da a nivel de organizaciones, influyen otros actores, y aún se da a nivel de actos unilaterales. El reto está, al tiempo de legislar, saber dar respuestas regionales a los problemas regionales y universales a los universales.

Ello no disminuye en nada el aporte precursor de nuestra región al derecho internacional general, en temas tan importantes como los relativos al respeto a la soberanía de los Estados, al principio de igualdad jurídica, al principio de no intervención, a los criterios para la delimitación de fronteras o a la protección y defensa de los derechos humanos.<sup>29</sup> Y a lo largo del texto veremos cómo esa fuerza creadora no se ha perdido: aun hoy el derecho, ahora interamericano, continúa en más de un área, siendo precursor de nuevos caminos para el derecho internacional general.

#### b) *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, normas y casos*

A lo largo de estas primeras etapas, los países americanos reiteraron en distintas oportunidades que “la guerra de agresión era un crimen contra la humanidad” (ya en 1928) así como su inalterable voluntad para resolver pacíficamente sus controversias. Establecieron también, en 1936, mecanismos de consulta en caso de amenazas a la paz en la región. En 1940, con

---

por su rechazo al derecho europeo y su afirmación de un sistema propio del nuevo mundo y superior al del antiguo por la importancia que daba en particular a los modos de solución pacífica de las controversias y por su renuncia al derecho a la conquista”.

<sup>29</sup> Juan Carlos PUIG, *Les principes du droit international public américain*, ed. Pedone, París, 1954, p. 27, Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE, *Los aportes latinoamericanos al derecho y la justicia internacionales*, en “Doctrina latinoamericana del derecho internacional”, t. I, San José, Costa Rica, 2003, p. 58. Agrega Antonio REMIRO BROTONS que “América Latina fue la primera que concibió la idea de codificar el Derecho de Gentes, interés que está fuertemente arraigado en la conciencia y cultura política latinoamericana como la traducción de solidaridad y singularidad regional...pero lo que más interés despierta de la experiencia codificadora americana es su labor de anticipación sobre la regulación normativa de diversos ámbitos del Derecho Internacional (casos, por ejemplo, del principio de no intervención o del régimen jurídico de reservas a los tratados), en *Derecho Internacional*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 527.

la Segunda Guerra Mundial en marcha, declararon que “un atentado de parte de un Estado no americano contra la integridad de un Estado americano...sería considerado un acto de agresión contra todos los Estados...”. En 1945, en proceso de adopción de la Carta de las Naciones Unidas, los gobiernos americanos se comprometieron en lograr un acuerdo que permitiese mantener el papel primero de la instancia regional para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en el marco de las normas de la nueva organización universal. Lo que se logró. Muy especialmente deben tenerse en cuenta las disposiciones que finalmente se incluyeron en la Carta de las Naciones Unidas sobre el recurso a los organismos y acuerdos regionales para buscar la solución a una controversia (artículo 33), el reconocimiento a la posibilidad de ejercer la legítima defensa colectiva (artículo 51) en caso de ataque armado y la importancia de los acuerdos regionales y de la acción regional en el mantenimiento de la paz y la seguridad (artículos 52, 53 y 54 de la Carta de las Naciones Unidas). Es por ello que, con el fin de constituir un acuerdo regional de defensa colectiva, en 1947, nace, en Río de Janeiro, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).<sup>30</sup>

Cuando se den las circunstancias que describe el tratado debería operar la solidaridad entre los Estados americanos. Para ello el texto prevé varias situaciones: la primera es aquella en que se produce un ataque armado contra un Estado americano dentro de la zona delimitada por el tratado en su artículo 4, la que, *grosso modo*, equivale a todo el territorio continental y un mar que lo rodea de hasta aproximadamente unas 300 millas; la segunda circunstancia es cuando el ataque contra un Estado Americano se da fuera de la zona del artículo 4; y la tercera situación es cuando “la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado”. A su vez la primera situación admite dos posibilidades: que el ataque armado provenga de un país no americano o que el enfrentamiento se dé entre países americanos. En ambos casos corresponde convocar al órgano de consulta que es la reunión de ministros de relaciones exteriores de los Estados parte del tratado tal como está previsto en el propio tratado. Pero cuando se trata de un ataque por parte de un Estado

---

<sup>30</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*, en “Max Planck Encyclopedia of Public International Law”, Oxford University Press, 2008; Roberto PUCEIRO RIPOLL, *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, en “Derecho Internacional Público”, dirigido por Eduardo Jiménez de Aréchaga, tomo V, ed. FCU, Montevideo, 2a. ed., 1994, pp. 277-347.

extra continental a un Estado americano dentro de la zona del artículo 4, el ataque será considerado un ataque contra todos los Estados parte del tratado y da derecho a la legítima defensa colectiva, prevista en la Carta de las Naciones Unidas. El órgano de consulta acordará entonces las medidas colectivas a adoptar, a la espera de la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En cambio, si el conflicto es entre Estados americanos, el órgano de consulta deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar el cese de las hostilidades, y si se determina quién fue el agresor, podrá tomar las acciones que “se acuerden”. El artículo 8 precisa cuáles pueden ser estas acciones.<sup>31</sup> Las decisiones que se adopten requieren el voto de dos tercios de los Estados parte del tratado.<sup>32</sup> En cambio, cuando el ataque se produce fuera de la zona del artículo 4, el órgano de consulta puede adoptar medidas para ayudar al Estado americano agredido, pero la solidaridad continental ya no opera como en el caso de un ataque dentro de la “zona”. Y, por último, cuando se trata de otras situaciones que no sean un ataque armado pero que pueden poner en riesgo la “independencia política” o la “soberanía” de un Estado americano, el órgano de consulta, en virtud del artículo 6, puede adoptar cualquiera de las medidas ya indicadas. Es la vaguedad de las situaciones que permiten la acción del órgano de consulta, más allá de las del ataque armado, las que dieron margen al uso y abuso del recurso al TIAR durante el período de la denominada Guerra Fría y de sus consecuencias en la región americana. A su vez la amplitud de las medidas autorizadas trajeron las sombras que por muchos años se extendieron sobre todo el sistema interamericano y particularmente sobre la organización regional.

---

<sup>31</sup> “Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada”.

<sup>32</sup> Los Estados actualmente parte del tratado son: Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay. Perú había denunciado el tratado en 1990 pero retiró luego esta denuncia. México denunció el tratado en 2002, Bolivia lo denunció en 2012, Venezuela en 2013 y Ecuador en 2014. De acuerdo con el artículo 25 del tratado, las denuncias producen sus efectos dos años después de comunicadas a los demás Estados a través de la Secretaría General de la OEA, que es la instancia que sustituyó a la Unión Panamericana a la que refiere el texto.

Como uno de los resultados de un largo proceso de debate sobre la reestructura del sistema, se aprobó en 1975 un Protocolo al TIAR.<sup>33</sup> En él se introdujo el concepto de “seguridad económica colectiva”, se redujo la zona del artículo 4 excluyendo a Groenlandia, se cambió el término “Estado americano” por el de “Estado parte”, para limitarlo exclusivamente a quienes ratificaron el tratado, distintos a los Estados miembros de la OEA. Hasta el presente — y difícilmente ocurra en el futuro— el protocolo no ha entrado en vigor, falta de ratificaciones suficientes.<sup>34</sup>

Son veinte los casos en que se invocó el TIAR.<sup>35</sup> Dieciocho de ellos fueron en conflictos entre Estados americanos y sólo en dos —los dos últimos casos— por situaciones con elementos extra continentales. En todos los casos se trató de situaciones que se dieron en el interior de la región delimitada por el artículo 4. La mayor parte de los dieciocho conflictos intra regionales se dieron en América Central y en el Caribe. El primer caso ocurrió a finales de los años cuarenta, siete en los años cincuenta, ocho en los años sesenta y dos en la década del setenta. Es decir durante toda la Guerra Fría. Los casos con elementos extra regionales se dieron uno en los ochenta y otro a inicios del siglo XXI. Muy rápidamente, éstas han sido las situaciones que llevaron a invocar el tratado.<sup>36</sup>

a. En 1948 el gobierno de Costa Rica presentó una denuncia contra Nicaragua por la invasión de tropas de este país a su territorio. El Consejo de la OEA, actuando provisionalmente como órgano de consulta, de acuerdo con lo que dispone el artículo 12, designó una comisión de investigación la que comprobó los hechos denunciados. Se pudo poner fin al conflicto y finalmente se logró que ambos países acordasen un tratado de amistad.

b. En 1950 el gobierno de Haití denunció la presencia de tropas dominicanas en su territorio. Las medidas propuestas por el órgano de consulta permitieron resolver esta situación.

---

<sup>33</sup> Antonio GÓMEZ ROBLEDOS, *El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, en “III Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro-1976”, ed. OEA, Washington DC, 1977, pp. 131-155.

<sup>34</sup> Se necesitan actualmente catorce ratificaciones y sólo ocho países lo han hecho (Brasil, Costa Rica, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, México, Perú, República Dominicana). Posteriormente México denunció el tratado, por lo que no queda tampoco vinculado al protocolo.

<sup>35</sup> Ismael MORENO PINO, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 359-482.

<sup>36</sup> Los documentos y resoluciones pueden consultarse en: *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones*, cuatro volúmenes editados por la OEA. El volumen I y el volumen II fueron publicados en 1973, el volumen III en 1977 y el volumen IV en 2004.

c. En 1954, y por primera vez, no se trató de un conflicto entre dos países sino de la utilización de la tan vaga como peligrosa invocación de “cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América”. Diez Estados solicitaron al órgano de consulta la adopción de medidas en Guatemala dada la “creciente intervención comunista”, considerada como “una amenaza para la paz y la seguridad”. La intervención norteamericana terminó con el gobierno del presidente Arbenz. Instalado el nuevo gobierno, el caso fue retirado.

d. Nuevamente en 1955 Costa Rica denunció a Nicaragua ante el órgano de consulta. Un nuevo acuerdo firmado un año después puso fin a esta nueva controversia.

e. Ecuador y Perú habían firmado en 1942 un tratado de límites del cual Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de América eran los garantes. Pero la demarcación de esta frontera fue un problema constante entre ambos países, hasta llegar al conflicto que los enfrentara en 1995.<sup>37</sup> En 1955 Ecuador solicitó una reunión del órgano de consulta ante la presencia de tropas peruanas en la zona fronteriza. La acción de los garantes logró entonces resolver la crisis.

f. El gobierno de Honduras, en 1957, solicitó al órgano de consulta que adoptase medidas ante la presencia de tropas nicaragüenses en su territorio. Se logró un acuerdo que permitió la puesta en marcha de los mecanismos previstos en el “Pacto de Bogotá”.

g. En 1959 el gobierno de Panamá denunció al gobierno cubano por su apoyo a un grupo revolucionario. Con el fin de las actividades de este grupo, Panamá dejó la denuncia sin efecto.

h. Ese mismo año Nicaragua acusó a Costa Rica de fomentar una invasión a su territorio. La situación no pasó a mayores, pero demostró una continua tensión en las relaciones entre ambos países que los ha llevado en varias ocasiones a recurrir tanto al TIAR como al Pacto de Bogotá, al órgano de consulta y a la Corte de La Haya.

i. En 1960 el gobierno venezolano acusó al gobierno dominicano de agresión, y muy especialmente de haber apoyado un atentado contra su Presidente. La reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores condenó al gobierno dominicano del General Trujillo y solicitó a todos los Estados americanos que rompiesen relaciones diplomáticas con la República Dominicana. Dicha sanción se extendió por dos años. Es éste el primer

---

<sup>37</sup> En este caso no se acudió al TIAR. Se produjeron enfrentamientos en la zona fronteriza; la acción de los garantes logró finalmente resolver la situación.

caso en que se propusieron sanciones colectivas en el marco del sistema interamericano.

j. Ante una solicitud de Colombia de 1961, la reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores, reunida a principios de 1962, resolvió excluir al gobierno cubano de su participación en los órganos del sistema interamericano. El motivo entonces invocado fue el de actividades ilegales cubanas en territorio colombiano, y sobre todo, el peligro que significaría la “infiltración de la ideología comunista” de la cual el gobierno cubano sería el portavoz. Ello fue considerado como una amenaza a la seguridad continental por los gobiernos de la época (muchos de los cuales ya eran dictaduras, mal que iría creciendo en los años siguientes). Esta decisión fue tomada con el voto favorable de catorce países, con seis abstenciones<sup>38</sup> y con un voto contrario, el de Cuba.<sup>39</sup> Será recién en el año 2009 que la Asamblea General de la OEA dejará sin efecto, por unanimidad, esta sanción, abriendo el proceso para la reincorporación de Cuba al sistema interamericano.<sup>40</sup>

k. Bolivia acusó, en 1962, a Chile de haber desviado el curso del río Lauca. A pedido del Consejo de la OEA se puso en marcha un procedimiento amistoso entre ambos países para resolver el caso.

l. En octubre de 1962 el gobierno de los Estados Unidos de América denunció la instalación de misiles soviéticos en territorio cubano lo que significaría una amenaza para su territorio. El Consejo de la OEA, actuando provisionalmente como órgano de consulta, recomendó a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para impedir el arribo de material militar a Cuba, incluido el embargo económico y si fuese necesario el uso de la fuerza. Es lo que se conoció como la “cuarentena”. Es más que discutible la competencia del Consejo de la OEA para adoptar medidas

---

<sup>38</sup> Votos a favor: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Abstenciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México.

<sup>39</sup> Cuba sostenía que se trataba de una medida coercitiva y que sólo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (artículo 41 Carta ONU) podía tomar. Ver: Felipe PAOLILLO, *Regionalismo y acción coercitiva regional en la Carta de las Naciones Unidas*, en “Anuario Uruguayo de Derecho Internacional 1962”, p. 234. Para el estudio de la posición de México a lo largo de todo este proceso: Emilio O. RABASA, *Cuba y el sistema interamericano. Presencia de México*, en “XII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1985”, ed. OEA, Washington DC, 1986, pp. 137-150.

<sup>40</sup> “La participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA”, dice el segundo resolutivo de la resolución AG/RES.2438 (XXXIX-O/09).

que la Carta de las Naciones Unidas— de jerarquía superior— sólo autoriza a su Consejo de Seguridad<sup>41</sup> aunque éste estuviese bloqueado por el veto de alguno de sus miembros permanentes. El retiro de los misiles puso fin a esta crisis.

m. El gobierno dominicano denunció, en 1963, los intentos de incursión de agentes haitianos a su embajada en Puerto Príncipe con el fin de detener a ciudadanos haitianos que solicitaban asilo. Finalmente y como consecuencia de la intervención del Consejo de la OEA dichos ciudadanos obtuvieron el salvoconducto que les permitió asilarse en República Dominicana.

n. Ese mismo año el gobierno venezolano denunció al gobierno cubano por financiar actividades terroristas en su territorio. Esta vez la reunión de ministros, que ya había excluido a Cuba de su participación en los órganos del sistema interamericano, solicitó de los Estados miembros romper relaciones diplomáticas, consulares y económicas con la isla. Nuevamente se planteó el debate sobre si ello entraba dentro de las competencias del sistema regional o era de la sola competencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta vez dieciséis países votaron a favor de la medida y cuatro se opusieron.<sup>42</sup> Pese a ello varios países —México en especial— se negaron a cumplir con esta decisión. Ello llevó a que en 1975 una nueva reunión de consulta decidiera dejar sin efecto esta medida, quedando cada país en libertad de mantener relaciones con Cuba al nivel y en la forma que unilateralmente decidiera.<sup>43</sup>

o. En 1964 el gobierno panameño denunció al gobierno de los Estados Unidos. La razón fue la incursión en su territorio de tropas norteamericanas basadas en la zona del Canal, la que estaba por entonces bajo control estadounidense. El Consejo designó una comisión de investigación la que comprobó la veracidad de la denuncia. El asunto concluyó con una declaración conjunta que daría inicio al proceso que llevaría en 1977 a la celebración, en la sede de la OEA, del “Tratado del Canal de Panamá” conocido

---

<sup>41</sup> “no hay ni resolución ni decisión aceptada por todos los miembros de las Naciones Unidas que puedan servir de fundamento para afirmar que tuvo lugar esta transferencia de competencia” escribía Eduardo JIMÉNEZ DE ARECHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains*, en 111 RCADI (1964), p. 495.

<sup>42</sup> Votaron a favor de las sanciones: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, y votaron en contra: Bolivia, Chile, México y Uruguay.

<sup>43</sup> En 1974 se intentó reconsiderar la medida pero no se alcanzó la mayoría requerida, lo que ocurrió un año después.

como acuerdo “Torrijos-Carter” y que daría a Panamá la plena soberanía sobre el canal.

p. En 1969 los enfrentamientos fronterizos entre Honduras y El Salvador hicieron que el órgano de consulta iniciase un proceso que permitiría llevar ante la Corte Internacional de Justicia las controversias territoriales existentes entre ambos países.

q. Nuevamente en 1978 el órgano de consulta solicitó a Costa Rica y a Nicaragua encontrasen una solución amistosa para solucionar sus divergencias territoriales.

Son éstos los casos en que los Estados americanos recurrieron a las disposiciones del TIAR para conflictos en la región entre países o dentro de países del continente. En muchos de ellos el órgano de consulta ayudó para la solución del conflicto. En otros, en cambio, impuso sanciones de muy dudosa legalidad, resquebrajando el tan caro principio de no intervención, en vez de acudir a la instancia jurídicamente competente, el Consejo de Seguridad.

En otros casos, aún sabiendo que no iba a poder lograrse ni el apoyo del Consejo de la OEA ni el del Consejo de Seguridad, los Estados Unidos de América decidieron unilateralmente intervenir para derrocar a algún gobierno que les era opuesto o para evitar el retorno de algún gobernante. Ello fue lo que ocurrió en República Dominicana en 1965, en Grenada en 1983 y en Panamá en 1989.<sup>44</sup>

En 1962 la OEA envió a República Dominicana una misión de observación —la primera en la historia de la organización— a las elecciones en las que triunfara Juan Bosch luego de la larga dictadura de Trujillo. Pocos meses después de asumir el gobierno, un golpe militar lo llevó al exilio. En 1965 los movimientos opositores al gobierno *de facto* promovieron el retorno de Bosch. Bajo el pretexto de la protección de sus ciudadanos y del “peligro comunista” se produjo el desembarco de tropas estadounidenses. El gobierno norteamericano solicitó la convocatoria de una reunión de cancilleres la que se celebró fuera del marco del TIAR y pese a ello adoptó una serie de decisiones sin base legal: el envío de una comisión especial y sobre todo la “transformación *ipso facto* de las fuerzas presentes en el territorio dominicano en una fuerza... de la Organización de los Estados

---

<sup>44</sup> Abraham LOWENTHAL, *The Dominican Intervention*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2a. ed., 1995; Detlev VAGTS, *The United States action in Grenada* seguida de una declaración de importantes profesores norteamericanos titulada *International lawlessness in Grenada*, en “American Journal of International Law”, vol. 78, 1984; Tom FARER, *US forces in Panama* en “American Journal of International Law”, vol. 84, 1990.



Americanos...”.<sup>45</sup> En esta decisión sólo una pequeña mención al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para decir que se le informaría de la misma, sin más, y menos aún se hizo referencia alguna a la legítima defensa colectiva, base del TIAR. Esta acción, por todos lados opuesta al derecho internacional, pesó y pesa aún como uno de los fundamentos de la “leyenda negra” de la OEA.<sup>46</sup>

En cambio, cuando los Estados Unidos invadieron Grenada y Panamá, el Consejo Permanente de la OEA fue convocado para conocer de estas acciones. En el primer caso se invocó una solicitud de los países del Caribe oriental como justificación; el Consejo de la OEA, dividido, no logró llegar a ningún acuerdo.<sup>47</sup> En cambio, en el caso de la invasión a Panamá el Consejo deploró “profundamente la intervención militar americana”.<sup>48</sup>

Y cuando años más tarde, en 1993, se decidió el envío de tropas a Haití para enfrentar a las autoridades militares, sería el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quien lo decidiría, retomando el camino estricto de la legalidad internacional.

Los dos casos en que se pusieron en marcha los procedimientos previstos en el TIAR para conflictos con elementos extra regionales fueron los relativos a las Malvinas y a los ataques terroristas de 2001.

r. En 1982 las tropas argentinas desembarcaron en las Islas Malvinas. Argentina siempre consideró que estas islas son parte de su territorio y que la ocupación inglesa es ilegal y así lo ha manifestado sin interrupción. Gran Bretaña, por su parte, se consideró agredida e invocando el derecho de legítima defensa respondió con el envío de su flota. El conflicto fue llevado ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al órgano de consulta del TIAR. En ninguno de los dos se logró un acuerdo. Algunos Estados americanos consideraban que el asunto era de la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad, otros que sólo de la OEA, otros que debían ambas organizaciones actuar conjuntamente. Algunos pensaban que la acción argentina era ilegítima, otros que se debía actuar en forma solidaria

---

<sup>45</sup> Resolución del 6 de mayo de 1965 de la Décima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

<sup>46</sup> Para un análisis crítico de la ilegitimidad de esta resolución, Antonio GÓMEZ ROBLEDO, *Naciones Unidas y Sistema Interamericano (conflictos jurisdiccionales)*, en “XXVI Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1999”, ed. OEA, Washington DC, 2000, pp. 470-518. Se trata de un estudio presentado al Comité Jurídico Interamericano por el doctor Gómez Robledo en el año 1974 y que fuera reproducido como Anexo en este volumen del Curso.

<sup>47</sup> Ver acta del Consejo Permanente del día 26 de octubre de 1983.

<sup>48</sup> CP/RES.534 (800/89) de 22 de diciembre de 1989.

con el país americano, otros, en fin, no definían su posición.<sup>49</sup> Finalmente las tropas argentinas fueron derrotadas y debieron retirarse de las islas. Por supuesto que Argentina continúa con el reclamo por ellas.<sup>50</sup>

s. Este tratado que fue arma utilizada durante la guerra fría y luego incapaz de actuar en la única crisis extra regional que se le planteó, fue considerado como un instrumento superado, letra muerta del derecho interamericano.<sup>51</sup> Pero como consecuencia de los atentados terroristas en territorio norteamericano del 11 de setiembre de 2001, Brasil decidió solicitar la convocatoria del órgano de consulta del TIAR el que reafirmó la solidaridad continental para enfrentar ataques de este tipo.<sup>52</sup>

## 2. LAS INSTITUCIONES

A lo largo de este período los Estados americanos establecieron una red de organizaciones internacionales con el fin de permitir la cooperación entre ellos en los más variados campos. Décadas más tarde, el ejemplo interamericano fue seguido en el plano universal en torno a las Naciones Unidas. En algunos casos tenemos una institución regional y otra universal (caso de la OEA y la ONU o del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, el Comité Jurídico Interamericano y la Comisión de Derecho Internacional de la ONU); en otros una organización regional actúa también como agencia de una organización universal (caso de la Organización Panamericana de la Salud); en otros casos, se optó por no establecer una instancia regional y tener únicamente una institución universal (caso de la Corte Internacional de Justicia).

La Primera Conferencia Americana dio nacimiento a la “Unión Internacional de las repúblicas americanas para la pronta recopilación y distri-

---

<sup>49</sup> Para un panorama de estas distintas posiciones, ver, entre otros: Efraim SCHACHT ARISTEGUIETA, *Reacción de la América Latina y el Tercer mundo en relación con el problema de las Islas Malvinas*, en “Anuario Argentino de Derecho Internacional 1984-1986”, pp. 35-52; Domingo ACEVEDO, *The US measures against Argentina resulting from the Malvinas conflict*, en “American Journal of International Law”, vol. 78, 1984, pp. 323-344; Thomas FRANCK, *Dulce et decorum: the strategic role of legal principles in the Falkland War*, en “American Journal of International Law”, vol. 77, 1983, pp. 109-124.

<sup>50</sup> La Asamblea General de la OEA todos los años apoya esta solicitud argentina. Ver por ejemplo la declaración adoptada en 2014, AG/DEC. 77 (XLIV-O/14).

<sup>51</sup> Ello llevó al Presidente Fox de México a anunciar ante el Consejo Permanente de la OEA que su país lo denunciaría. Sesión del Consejo Permanente de la OEA del 7 de setiembre de 2001.

<sup>52</sup> Simultáneamente México convocó la reunión de ministros de relaciones exteriores prevista en la Carta de la OEA la que adoptó decisiones similares.

bución de datos sobre el comercio”<sup>53</sup> con sede en Washington DC, y “bajo la vigilancia del Secretario de Estado de los Estados Unidos”. Esta Unión, a través de su “Oficina” debía publicar un Boletín y servir de centro de información comercial. Ya en la Segunda Conferencia la Oficina se reorganiza y pasa a estar bajo un Consejo Directivo integrado por los Embajadores de los países americanos ante el gobierno de los Estados Unidos y no más bajo la tutela del Secretario de Estado norteamericano. La Tercera Conferencia, en 1906, amplió sustancialmente sus mandatos. Entre ellos se incluyó el de actuar como comisión permanente de las Conferencias debiendo presentar los proyectos a ser discutidos en ellas, el de ser la depositaria de los tratados y demás documentos interamericanos y el de promover la ratificación de las convenciones adoptadas.<sup>54</sup> Allí se acuerda también la construcción de un edificio<sup>55</sup> para esta comisión permanente y para que sirva de local a la Biblioteca Colón,<sup>56</sup> cuya creación data de la Primera conferencia. La Cuarta Conferencia reorganizó la “Unión” bajo el nombre de “Unión de las Repúblicas americanas” simplemente, y se le designa un Director General y un Sub-Director elegidos por el Consejo, a cargo de la administración de los trabajos de la Unión. En la Sexta Conferencia se adoptó, el 1o. de abril de 1938, la Convención Americana sobre la Unión Panamericana, antecedente directo de la futura Carta de la OEA. Sus órganos eran: la Conferencia Internacional Americana, la Unión Panamericana bajo la dirección de un Consejo Directivo donde estaban representados todos los Estados americanos y que nombraba al Director General y al

---

<sup>53</sup> Por resolución del 14 de abril de 1890, fecha que luego sería designada como “Día de las Américas”.

<sup>54</sup> El área encargada de estas tareas fue el antecedente de la actual Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA.

<sup>55</sup> Es el actual edificio de la sede de la Secretaría General de la OEA en la avenida Constitution de la ciudad de Washington. Se construyó gracias a un aporte sustantivo del magnate Andrew Carnegie, interesado en el fomento de la paz y la seguridad jurídica en las Américas, como medio de permitir el comercio y la inversión. Carnegie donó 850,000 dólares y el resto, 250,000 fue aportado por los estados americanos. Los trabajos se iniciaron el 11 de mayo de 1908 y el edificio se inauguró el 26 de abril de 1910. Carnegie también financiaría la sede de la Corte Centroamericana de Justicia en Costa Rica y el Palacio de la Paz en La Haya, inicialmente sede de la Corte Permanente de Arbitraje a la que se sumaría la Corte Permanente de Justicia luego Corte Internacional de Justicia. Ya Carnegie, joven, había participado como delegado de los Estados Unidos en la Primera Conferencia, habiendo asistido en especial a la discusión de los trabajos relativos a normas interamericanas sobre marcas y patentes. David NASAW, *Andrew Carnegie*, The Penguin Press, New York, 2006, p. 378.

<sup>56</sup> La Biblioteca Colón conserva los documentos oficiales de las Conferencias Americanas y actualmente conserva todos los documentos de los distintos órganos de la OEA.

Sub-Director General y “todo órgano que sea establecido en virtud de convenciones entre los Estados americanos”. Asimismo se acordó que los países debían establecer comisiones u oficinas nacionales para cooperar con la Unión. Tenemos acá entonces los predecesores de la Asamblea General, del Consejo Permanente, del Secretario General<sup>57</sup> y de las oficinas nacionales de la futura Secretaría de la OEA.

En 1906 la Tercera Conferencia creó la Junta Internacional de Jurisconsultos, con sede en Río de Janeiro, para que ésta “tome a su cargo la preparación de un Código de Derecho Internacional Privado y otro de Derecho Internacional Público, que reglen las relaciones entre las Naciones de América”. El nombre, la composición y sus mandatos irán cambiando. Es el actual Comité Jurídico Interamericano.

Ya en 1890 la Primera Conferencia propuso la creación de un banco para cooperar financieramente con el desarrollo de la región. Primero lo llamó Banco Internacional Americano, luego Banco Panamericano, luego hubo una nueva propuesta en 1940, la que no tuvo éxito. Habría que esperar hasta 1959 para que, en el marco de la OEA, una convención diese nacimiento al actual Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>58</sup>

La Segunda Conferencia, reunida en México, resolvió el 29 de enero de 1902, y con el fin de que los gobiernos “se presten mutua cooperación...a fin de conseguir...condiciones sanitarias adecuadas...” establecer en la ciudad de Washington DC un órgano que denominó “Oficina Sanitaria Internacional”. A partir de entonces se comenzaron a celebrar Conferencias Sanitarias Panamericanas y se adoptó, en 1924, el primer Código Sanitario. La Oficina pasó a denominarse Oficina Sanitaria Panamericana y luego, su nombre actual, Organización Panamericana de la Salud. Esta organización es hoy, a la vez, una oficina regional de la Organización Mundial de la Salud creada en 1948 y un organismo especializado de la OEA, con la que celebró el acuerdo correspondiente en 1950.

Desde sus inicios el sistema interamericano convocó reuniones para tratar el tema de la infancia y para ello se propuso que haya una Oficina especializada. En 1927 nace el Instituto Interamericano del Niño el que, desde 1949, es un organismo de la OEA encargado de promover el estudio de medios y normas para enfrentar los problemas vinculados a la niñez.

---

<sup>57</sup> El nombre de “Unión Panamericana” será mantenido en la Carta de la OEA de 1948 hasta que en la reforma de 1967 sea sustituido por los Consejos y la Secretaría General.

<sup>58</sup> Enrique V. IGLESIAS, *Aporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al derecho internacional actual*, en “XXXII Curso de Derecho Internacional-Río de Janeiro 2005”, ed. OEA, Washington DC, 2006, pp. 293-306.

Es desde allí que se propusieron numerosas convenciones interamericanas, entre las cuales aquellas sobre adopción<sup>59</sup> o sobre la restitución de menores; el instituto, también, daría importante apoyo a los países americanos en la mejora de sus legislaciones nacionales en estas materias.

Las sucesivas conferencias americanas fueron creando numerosas instituciones. A modo de ejemplo: el Instituto panamericano de geografía e historia, en 1928; el Instituto interamericano indigenista, en 1940; el Instituto interamericano de cooperación para la agricultura, en 1942; la Junta Interamericana de Defensa, también en 1942. Todas estas instituciones existen hoy y están vinculadas a la OEA. Otras instituciones creadas en esta época desaparecieron, sus cometidos habiendo sido absorbidos por órganos de la OEA una vez que ésta fuera creada en 1948. Tal el caso del Consejo panamericano para la democracia de 1938 o del Comité consultivo económico y financiero de 1939. Finalmente otras instancias fueron eliminadas una vez que se fueron constituyendo organizaciones universales para los mismos cometidos, como ocurrió con la Comisión aeronáutica americana, de 1923, el Instituto Interamericano del Trabajo o la Comisión interamericana de propiedad industrial, ambos de 1933.

Finalmente está el caso de aquellas instituciones propuestas pero que nunca llegaron a existir, o por lo menos no ha sucedido hasta ahora. Tal el caso de la Corte Interamericana de Justicia. En 1907 los países centroamericanos establecieron el que sería el primer tribunal permanente internacional de la historia: la Corte Centroamericana de Justicia, con sede primero en la ciudad de Cartago y luego en San José, en Costa Rica.<sup>60</sup> Funcionó diez años, de 1908 a 1918. La corte tenía una muy amplia competencia, permitía las acciones iniciadas por individuos contra Estados y debía juzgar de acuerdo con los “principios del derecho internacional”. Conoció de varios asuntos: casos de un Estado contra otro;<sup>61</sup> casos de un individuo contra un Estado;<sup>62</sup> casos en que, por propia iniciativa, la Corte ofreció su mediación en conflictos existentes.<sup>63</sup> Lamentablemente el tratado debía ser renovado diez años después de su entrada en vigor. Críticas a algunos de estos fallos

<sup>59</sup> Didier OPERTTI BADAN, *L'adoption internationale*, 180 RCADI(1983), p. 376.

<sup>60</sup> Jorge L. ESQUIROL, *Latin America*, en “The Oxford Handbook of History of International Law”, dirigido por Fassbender y Peters, Oxford University Press, 2012, p. 573.

<sup>61</sup> “Honduras vs. Guatemala y El Salvador”; Costa Rica vs. Nicaragua”; “El Salvador vs. Nicaragua”.

<sup>62</sup> “Cerde vs. Costa Rica”; “Molina Larios vs. Honduras”; “Elección de González Flores como presidente de Costa Rica”.

<sup>63</sup> En los casos de las revoluciones de 1910 y 1912 en Nicaragua.

llevaron a que no hubiese voluntad para renovarlo, razón por la cual la corte cesó su actividad.<sup>64</sup> En 1923 la delegación costarricense propuso a la Quinta Conferencia americana la constitución de una corte permanente de justicia. Esta propuesta fue remitida para su estudio a la entonces llamada Comisión de Juristas (actual Comité Jurídico Interamericano). La Séptima Conferencia, en 1933, consideró un muy completo proyecto de tratado presentado por la delegación mexicana y denominado “Código de la Paz”. Dicho proyecto proponía la codificación detallada tanto de la conciliación y del arbitraje como del recurso a un tribunal internacional permanente de justicia, bajo el principio de que los conflictos sólo pueden ser resueltos mediante un medio pacífico. El capítulo V proponía una Corte Americana de Justicia Internacional tomando como modelo la recientemente creada Corte Permanente de Justicia de la Sociedad de Naciones, con sede en La Haya. Este proyecto no obtuvo las ratificaciones necesarias para su entrada en vigor. La idea de una corte regional fue retomada en 1936, pero dos años después la Octava Conferencia declaró que “que es propósito firme de los Estados del continente americano llegar a constituir un Tribunal Interamericano de Justicia Internacional”, pero agrega que ello se hará “cuando los mismos Estados reconozcan la oportunidad de hacerlo con feliz éxito”. En los considerandos de esta resolución se agregaba que “en el momento presente no se encuentran realizadas las condiciones necesarias para el establecimiento de esta institución”.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Recién en 1992 los países centroamericanos volverían a establecer una nueva Corte Centroamericana de Justicia, esta vez con sede en Managua, Nicaragua, vinculada a su proceso de integración.

<sup>65</sup> Ese mismo año asumía la presidencia de la Corte Permanente de Justicia en La Haya el jurista salvadoreño José Gustavo Guerrero. Por décadas los Estados miembros del sistema interamericano, que representaban un importante porcentaje de los miembros de la Sociedad de Naciones y luego de las Naciones Unidas, tuvieron una fuerte presencia tanto en la Corte Permanente como en su sucesora, la Corte Internacional de Justicia. En 1945 el Comité Jurídico Interamericano, por su parte, señaló que, teniendo en cuenta que los países americanos habían resuelto participar de la nueva Corte Internacional de Justicia, “no estima practicable proponer una corte interamericana cuya jurisdicción sería paralela a la de la Corte Internacional...”, Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes 1945-1947*, ed. OEA, Río de Janeiro, 1950, p. 46. En el año 2008 el Comité Jurídico revisó estos antecedentes sin llegar a ninguna conclusión (Ver en su *Informe Anual 2008 a la Asamblea General de la OEA*, el estudio CJI/doc.316/08).

## B. DE 1948 A NUESTROS DÍAS

### 1. LA NOVENA CONFERENCIA AMERICANA (BOGOTÁ, 1948)

La Novena Conferencia fue convocada para marzo de 1948 en la ciudad de Bogotá. Lamentablemente las primeras sesiones se dieron en medio de luchas sangrientas en las calles de la ciudad, consecuencia del asesinato, el 9 de abril, del líder político colombiano Jorge Eliecer Gaitán. Comenzaba un largo período de violencia en el país.

El objetivo principal de la Conferencia era el de crear una organización regional que pudiese servir para coordinar el sistema interamericano con el sistema de las Naciones Unidas. El primero ya viejo de cincuenta años; el segundo, el universal, en proceso de formación. A propuesta de México se hablaba por ese entonces de “formular un instrumento orgánico único que sirva como documento básico del Sistema Interamericano”, el que se denominaría “Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano”.<sup>66</sup> A lo largo de los debates se dejaría de lado esta propuesta para centrarse en la “Carta de la Organización de los Estados Americanos”. El “Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano”, asignatura aún pendiente, era un proyecto por el que se pretendía coordinar las instancias del sistema, entendido éste, de acuerdo con su primer artículo, como el “conjunto de normas jurídicas y políticas que rigen las relaciones de cooperación y solidaridad de los Estados Americanos y se expresa por medio de los órganos establecidos...”.<sup>67</sup>

Esta conferencia aprobó importantes instrumentos interamericanos. El primero de ellos es la Carta de la OEA que analizaremos en el próximo capítulo. El segundo es el “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”, conocido como el “Pacto de Bogotá”, y el tercero es la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”. La Conferencia también aprobó un cuarto instrumento, el “Convenio Económico de Bogotá”, que nunca entró en vigor. Con ello el sistema contaba con un instrumento constitutivo de la organización política, con un acuerdo para la solución pacífica de las controversias, con otro, el TIAR aprobado pocos años antes, sobre la defensa colectiva y una declaración sobre los derechos humanos. Faltaba el instrumento convencional regulador de las instancias encargadas

---

<sup>66</sup> *Actas y Documentos de la Novena Conferencia Internacional Americana 1948*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, vol. I, p. 26.

<sup>67</sup> *Ibidem*, vol. III, p. 9.

de velar por la defensa de estos derechos y quedaría pendiente *sine die* el instrumento jurídico sobre cooperación económica.<sup>68</sup>

a) *El “Pacto de Bogotá”, normas y casos*

Los países americanos han tenido, desde su independencia, una larga tradición en la busca de normas para asegurar la solución pacífica de sus controversias. El primer proyecto data de la reunión de Panamá convocada por Bolívar. Otros proyectos les seguirían comenzando por los intentos durante la Primera Conferencia de 1889. En 1928 se celebró en Washington la “Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje” que adoptó una convención sobre conciliación, un tratado de arbitraje y un protocolo al mismo. Pese a ello, el efecto de estos tratados, dadas las reservas a los mismos, fue muy limitado. El Comité Jurídico Interamericano fue el encargado de proponer un nuevo texto capaz de cubrir toda controversia. El Comité remitió un proyecto para la consideración de la Novena Conferencia, denominado “Sistema Interamericano de Paz”.<sup>69</sup> A nivel universal ya para entonces once países americanos habían aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, razón por la cual pensar en un recurso a ella como medio de solución de controversias era ya un hecho admitido por más de la mitad de los países parte del sistema interamericano. El artículo 20 de la Carta de la OEA de 1948 decía que toda controversia entre países americanos debía ser sometida a los procedimientos pacíficos previstos en ella, “antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”. Este artículo podía ser interpretado como contrariando lo dispuesto en la Carta ONU al impedir el recurso al Consejo de Seguridad. Por ello el artículo fue posteriormente modificado. Hoy, en la redacción del actual artículo 24 dispone que las controversias deben ser sometidas a los procedimientos previstos en la Carta OEA, pero, agrega, que no puede ello interpretarse “en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas”. Y el artículo 21, que ha conservado idéntica redacción en el actual artículo 25, dice que “son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la media-

---

<sup>68</sup> Las reformas a la Carta de la OEA de 1985 y de 1993 tendrán parcialmente en cuenta este aspecto al incorporar la noción de “desarrollo integral”. Lo mismo ocurrirá con la adopción en 2012, mediante resolución de la Asamblea General, de la “Carta Social de las Américas” AG/RES. 2699 (XLII-O/12).

<sup>69</sup> Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes 1945-1947*, ed. OEA, Río de Janeiro, 1950, p. 163.



ción, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes”. “Un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias” dispone el actual artículo 27 (originalmente artículo 23). El tratado especial encargado de regular estos procedimientos pacíficos es el “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”, conocido como “Pacto de Bogotá” del 30 de abril de 1948. En las décadas de los cincuenta y sesenta el Pacto fue ratificado por catorce Estados y dos lo hicieron más recientemente. Dos Estados lo han denunciado posteriormente.<sup>70</sup>

El “Pacto” se inicia recordando la obligación para los Estados parte de resolver las controversias que se susciten entre ellos “por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (artículo II). Esta redacción parecería hacer imposible el recurso a los procedimientos previstos en la Carta de las Naciones Unidas: si el conflicto debe ser resuelto antes ir al Consejo de Seguridad, ya no hay conflicto para ser llevado al órgano universal. Es algo similar a lo que vimos ocurría con el texto primero de la Carta de la OEA. Este artículo sólo tienen sentido si se le lee en concordancia con lo que dispone el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas, cuando dice que los miembros de las Naciones Unidas que sea parte de acuerdos regionales “harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”. O sea: hacer todos los esfuerzos posibles para resolver el conflicto al nivel regional, que no es lo mismo que la obligación de resolverlo.<sup>71</sup> Y no debemos olvidar que, de acuerdo con el artículo 103 de la Carta ONU, esta última prevalece sobre lo dispuesto en cualquier otro convenio internacional.

El “Pacto” describe luego los distintos medios de solución propuestos: los buenos oficios y la mediación (capítulo segundo), la investigación y la conciliación (capítulo tercero), el procedimiento judicial (capítulo cuarto) y el arbitraje (capítulo quinto). Las partes pueden optar por el medio que deseen o que hayan acordado; una vez iniciado un procedimiento no puede iniciarse otro hasta no haber agotado el elegido inicialmente. La posibilidad

---

<sup>70</sup> Los Estados que son parte actualmente del tratado son: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. De ellos Ecuador lo ratificó en 2008 y Bolivia en 2011, y de los ratificantes de la primera época, dos lo han denunciado: El Salvador en 1973 y Colombia en 2012.

<sup>71</sup> Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*, ed. Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid, 1958, p. 272.

de que sea la Corte Internacional de Justicia quien conozca de la controversia entre Estados parte se abre en: a. cuando las partes reconocen la competencia obligatoria de la Corte de acuerdo con el artículo 36 inciso 2 de su Estatuto para los asuntos relativos a la interpretación de un tratado, a una cuestión de derecho internacional, a la existencia de un hecho que pueda constituir la violación a una obligación internacional o a la reparación del quebrantamiento de una obligación internacional (artículo XXXI); b. cuando las partes han recurrido a la conciliación y ésta no ha permitido llegar a una solución (artículo XXXII); c. cuando las partes no están de acuerdo sobre la competencia o no de la Corte es ésta quien decide de su competencia y si decide que no es competente por motivos distintos a los que impiden la aplicación de los procedimientos del “Pacto”,<sup>72</sup> los Estados deberán someterla al arbitraje. Además de esta vía, el arbitraje está abierto a aquellos Estados que así lo acuerden, sea cual sea la naturaleza de la controversia. El capítulo quinto detalla el procedimiento, incluida la formación del tribunal por parte del Consejo de la OEA y concluye con el obligatorio cumplimiento del laudo, el que es inapelable.

El “Pacto” está diseñado para que no haya posibilidades de que una controversia quede sin solución obligatoria: o la acuerdan las partes o la decide ya la Corte de La Haya ya un tribunal arbitral. Pero una controversia que no sea de la exclusiva jurisdicción interna de un Estado encuentra necesariamente, en el derecho interamericano, una vía de solución pacífica.

Pero el número escaso de ratificaciones, que se hizo sentir con mayor fuerza a medida que nuevos países ingresaban al sistema y no adherían al “Pacto”, llevaron al Consejo Permanente a plantearse la posibilidad de introducir reformas al tratado. La Asamblea General solicitó la opinión del Comité Jurídico Interamericano.<sup>73</sup> El informe del Comité propuso numerosas reformas al tratado y estaba acompañado de un anexo donde presentaba un nuevo texto. Apuntaba con su proyecto a eliminar lo que consideraba la

---

<sup>72</sup> Estos motivos son: que sea una materia de la jurisdicción interna (artículo V), que sea un asunto que ya haya sido resuelto por otra vía (artículo VI) o que se trate de una reclamación para proteger a un nacional que tuviese expedita la posibilidad de acudir a los tribunales nacionales (artículo VII).

<sup>73</sup> Ya en 1975 el Consejo Permanente había conformado una comisión para estudiar reformas al Pacto, las que no tuvieron seguimiento. En 1984 la Asamblea General solicitó el asesoramiento del Comité Jurídico y éste emitió su opinión al año siguiente: *Informes y recomendaciones del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General, 1985*, ed. OEA, Washington DC, 1986, pp. 60-101. Ver también: María Teresa INFANTE CAFFI, *El Pacto de Bogotá, vigencia y propuesta de reforma* en “XVIII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro-1991”, ed. OEA, Washington DC, 1993, pp. 59-79.

causa de las mayores resistencias: la obligatoriedad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia o al arbitraje. Entre sus reformas, el Comité Jurídico proponía la supresión de los artículos XXXIII a XXXVII. La Asamblea General se limitó a tomar nota de la opinión del Comité Jurídico Interamericano. En cambio, el profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, ex presidente de la Corte de La Haya, publicó una muy dura crítica a esta propuesta.<sup>74</sup> Los principales argumentos del profesor uruguayo eran los siguientes: que el número de ratificaciones no era el único criterio para juzgar de la eficacia de un tratado, ya que para ello era importante tener en cuenta no sólo cuántos lo habían ratificado sino quiénes lo habían ratificado, y que, en este caso, el del Pacto de Bogotá, los ratificantes eran todos países con fronteras comunes, por lo que es necesario prever medios de solución pacífica de las posibles controversias, ya que todos ellos son potenciales usuarios del tratado; que los automatismos previstos en el Pacto y que llevan a la Corte o al arbitraje, y que se quieren eliminar, son justamente su razón misma de ser y sin los cuales éste carece de valor jurídico, haciendo inútil la existencia misma de un tratado. Recordaba asimismo que estas propuestas irían en sentido contrario a lo que dispone la Carta de la OEA cuando dice que deberá haber un tratado que no deje controversia alguna sin solución definitiva. Por último subrayaba que sólo los Estados parte pueden modificar un tratado, y que justamente son ellos, los que son parte del tratado, quienes lo son porque el tratado les da esas soluciones que son las que se pretenden eliminar. Estos argumentos pueden trasladarse a muchos otros acuerdos interamericanos, adoptados con la esperanza, en general frustrada, de que todos los Estados del sistema serían un día parte de los mismos.<sup>75</sup>

El tiempo le dio razón a Jiménez de Aréchaga.<sup>76</sup> Si entre 1948 y 1986 ninguno de los asuntos llevados por países americanos ante la Corte de La Haya fueron en aplicación del Pacto de Bogotá,<sup>77</sup> con posterioridad a 1986

---

<sup>74</sup> *Tentativas de reforma del Pacto de Bogotá*, en “Anuario Jurídico Interamericano 1986”, ed. OEA, Washington DC, 1987, pp. 3-11.

<sup>75</sup> Sólo dos tratados han logrado este objetivo: la Carta de la OEA de 1948 y su Protocolo de Reformas de 1967. Muy cerca le siguen la “convención interamericana contra la corrupción” y la “convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”.

<sup>76</sup> Mauricio HERDOCIA SACASA, *El resurgimiento del Pacto de Bogotá*, en “Agenda Internacional”, año XVI, núm. 27, 2009, Lima, pp. 45-68.

<sup>77</sup> Los asuntos sometidos por países miembros de la OEA a la Corte de La Haya sin invocar el Pacto de Bogotá son los siguientes: “Derecho de asilo, caso Haya de la Torre”, Colombia c. Perú, fallo de 1950; “Laudo arbitral del rey de España”, Honduras c. Nicaragua, fallo de 1960;

han sido y son numerosos los litigios que tienen a este tratado, que muchos consideraban “letra muerta”, entre los fundamentos para la competencia del tribunal universal.<sup>78</sup>

Acá la lista de los casos en los que, entre 1986 y 2014, el Pacto de Bogotá fue uno de los fundamentos para aceptar la competencia de la Corte Internacional de Justicia:

a. “Acciones armadas fronterizas y transfronterizas (Nicaragua c. Costa Rica)”, 1986-1987. Nicaragua acusó a Costa Rica de haber prestado ayuda militar a los “contras”, opositores al gobierno. Invocó, entre otros fundamentos, al artículo I del “Pacto”. En 1987, un año después de presentada la demanda, Nicaragua desistió de la acción, con lo que se puso un fin al asunto.

b. “Acciones armadas fronterizas y transfronterizas (Nicaragua c. Honduras)”, 1986-1992.

Como en el caso anterior, Nicaragua acusó a Honduras de brindar apoyo militar a los “contras”. Fundó la competencia de la Corte en el artículo XXXI del “Pacto”. Por su parte Honduras presentó diversos argumentos para negar dicha competencia, lo que llevó a la Corte a un detallado análisis del Pacto. En especial la Corte debió analizar si era o no necesaria una declaración unilateral reconociendo su competencia y si se habían agotado otros medios para la solución de la controversia, teniendo en cuenta el proceso de negociación llevado a cabo por el grupo de Contadora. La Corte rechazó estos argumentos esgrimidos por Honduras y se declaró competente. Pero finalmente un acuerdo extrajudicial logrado entre los dos Estados hizo que Nicaragua desistiera de su demanda.

c. “Controversia territorial en el Mar Caribe (Nicaragua c. Honduras)”, 1999-2007.

---

“Delimitación de la frontera marítima en la región del Golfo del Maine”, Canadá c. Estados Unidos, fallo de 1984; “Actividades militares en Nicaragua”, Nicaragua c. Estados Unidos, fallo de 1986; “Convención de Viena sobre relaciones consulares”, Paraguay c. Estados Unidos, sobreesido en 1998; “Disputa sobre la frontera terrestre, las islas y la frontera marítima”, El Salvador c. Honduras, con la intervención de Nicaragua”, fallo de 1992, seguido de una demanda de revisión que fuera fallada en 2002; “Avena y otros nacionales mexicanos”, México c. Estados Unidos, fallo de 2004; “Plantas de celulosa en el río Uruguay”, Argentina c. Uruguay, fallo de 2010.

<sup>78</sup> Entre 1945 y 2008 los estados americanos participaron en veintiún casos ante la Corte de La Haya, o sea en casi veinte por ciento de los asuntos que conoció este tribunal en ese período. Nicaragua fue por lejos quien actuó en más casos. Ver: Iñigo SALVADOR CRESPO, *Tendencias en los litigios entre Estados de Iberoamérica ante la Corte Internacional de Justicia*, en “Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional 2009”, Madrid, 2010, pp. 216-236.

Mientras que Nicaragua sostenía que no estaban delimitadas las zonas marítimas en el mar Caribe, Honduras, por su parte, sostenía que éstas sí lo estaban a partir de la delimitación territorial hecha por laudo arbitral del rey de España de 1906. En base en el artículo XXXI del “Pacto”, Nicaragua solicitó a la Corte que delimite el mar territorial, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. En 2007 la Corte procedió a delimitar la frontera marítima entre ambos países.

d. Son varios los asuntos que enfrentaron, algunos de los cuales están aún pendientes, a Nicaragua y a Costa Rica. El asunto relativo a los derechos de navegación en el río San Juan, iniciado por Costa Rica en 2005 fue fallado en el año 2009 reconociendo el derecho a la libre navegación del río por parte de Costa Rica y fijó las atribuciones reglamentarias nicaragüenses. También basado en el artículo XXXI del “Pacto” Costa Rica, luego de presentar el asunto ante el Consejo Permanente de la OEA,<sup>79</sup> demandó a Nicaragua por realizar incursiones armadas y actividades de dragado entre el río San Juan y la laguna de los Portillos. A ello se sumó luego una demanda de Nicaragua contra Costa Rica por la construcción de una carretera. La Corte considera los dos casos juntos; la zona es la misma; los riesgos de conflictos los mismos, por lo que unió ambos casos en abril de 2013. En distintas ocasiones le fueron solicitadas a la Corte el dictado de medidas conservatorias, las que rechazó en más de una ocasión. Los asuntos siguen aún su curso.

e. También ha habido varios asuntos entre Colombia y Nicaragua. En 2001 Nicaragua solicitó de la Corte la delimitación en el mar Caribe entre ambos países, incluida la pertenencia de un conjunto de islas. En fallo del 19 de noviembre de 2012 la Corte confirmó que las islas eran colombianas y fijó luego la frontera marítima. Las autoridades y buena parte de la opinión pública colombiana, descontentas con el territorio marítimo adjudicado a Nicaragua, propugnaron la denuncia del “Pacto”, cosa que el gobierno formalizó el día 27 de noviembre de 2012. Dicha denuncia, en virtud de lo que dispone el artículo LVI hizo que cesasen los efectos del tratado para el

---

<sup>79</sup> El 2 de noviembre de 2010 el gobierno de Costa Rica solicitó una reunión urgente del Consejo Permanente de la OEA “con motivo del ingreso de las fuerzas armadas de la República de Nicaragua en territorio costarricense, en la zona limítrofe del Río San Juan”. Inmediatamente el Secretario General de la OEA viajó a la zona e informó al Consejo el día 9 de noviembre y propuso medidas a ser adoptadas para facilitar un diálogo entre ambos países (CP/doc.4521/10 corr. 1). Estas medidas fueron hechas suyas por el Consejo Permanente; inmediatamente se convocó una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores la que acordó reiterar el llamado hecho por el Consejo (RC.26/RES.1/10 de 7 de diciembre de 2010). Pero las partes prefirieron recurrir a la Corte.

denunciante un año después de que la misma fue remitida a la Secretaría General de la OEA (el tratado refiere a su antecesor, la Unión Panamericana) y transmitida a las otras partes.<sup>80</sup> Ese mismo día Nicaragua denunció acciones por parte de Colombia incumpliendo con la delimitación fijada por la Corte. El asunto está actualmente en conocimiento del tribunal. El 16 de setiembre de 2013 Nicaragua solicitó de la Corte la delimitación de la plataforma continental más allá de las 200 millas. Este asunto también está en trámite ante el tribunal internacional.

f. “Fumigaciones aéreas (Ecuador c. Colombia)”, 2008-2013.

El 31 de marzo, y pocos días después de ratificar el “Pacto de Bogotá”, Ecuador presentó ante la Corte una denuncia contra Colombia por las consecuencias en territorio ecuatoriano de las fumigaciones aéreas hechas por las autoridades colombianas para erradicar el cultivo de coca en su territorio fronterizo. En setiembre de 2013 las partes comunicaron a la Corte que habían acordado una zona de exclusión y la constitución de una comisión mixta encargada de la vigilancia de dicho acuerdo, razón por la cual desistieron de proseguir con el caso.

g. “Delimitación marítima (Perú c. Chile), 2008-2014.

Perú solicitó, invocando el artículo XXXI del “Pacto” como fundamento para la competencia de la Corte, la delimitación de la frontera marítima con Chile. Por fallo del 27 de enero de 2014 el tribunal de La Haya trazó la frontera siguiendo en un primer tramo el paralelo tal como lo solicitaba Chile pero, a partir de la milla 80 trazó una nueva línea equidistante de las costas de ambos países.

h. “Acceso al Océano Pacífico (Bolivia c. Chile)”, 2013-...

Bolivia ratificó el “Pacto” en abril de 2011 y dos años después retiró la reserva que había formulado al firmarlo.<sup>81</sup> El 24 de abril de 2013 Bolivia

---

<sup>80</sup> En comunicado de prensa del día 29 de noviembre de 2012 el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, lamentó profundamente la determinación del gobierno de Colombia de denunciar el Pacto de Bogotá, uno de los instrumentos jurídicos fundamentales del organismo hemisférico por medio del cual sus firmantes se obligan a dirimir sus controversias por la vía pacífica y exhortó a la comunidad hemisférica, “a mantener la confianza en el acervo jurídico que los propios pueblos americanos han construido para vivir en paz entre sí por casi un siglo, después de muchos conflictos que nos dejaron como lección que el único camino para la convivencia civilizada está en el derecho y el uso de medios pacíficos”.

<sup>81</sup> Al tiempo de la firma, en 1948, Bolivia había formulado una reserva al artículo VI del Pacto. De acuerdo con dicho artículo los procedimientos previstos en el Pacto no se aplican a “los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto”. Al ratificar el tratado, en 2011, reiteró Bolivia su reserva

presentó una demanda contra Chile con el fin de obtener se consagre la “obligación de negociar de buena fe y de manera efectiva con Bolivia para lograr un acuerdo que le asegure un acceso pleno y soberano al océano Pacífico”. El asunto sigue su curso ante el tribunal.

Hasta los ochenta eran muchos quienes proponían una revisión del Pacto. Luego vino la serie larga de casos que le dieron vida al tiempo que se apagaba la era en que se invocaba al TIAR cuando surgía alguna amenaza de crisis en la región. Mientras que varios países denunciaban este último tratado, otros, en cambio, ratificaban el “Pacto de Bogotá”. Sin embargo aún son pocos sus Estados parte, y algún fallo juzgado adverso llevó, lamentablemente, a una denuncia reciente. La tentación, infeliz, de que sea el “Pacto” quien pague las culpas de lo que pueda decidir un tribunal siempre existe, más cuando estos fallos o laudos son inapelables y de cumplimiento obligatorio. Estamos por lo tanto aún lejos de tener un verdadero sistema regional de solución pacífica de controversias, aspiración que estuvo presente desde la Primera conferencia de 1889.

La Asamblea General de la OEA estableció, en el año 2000, un “Fondo para la Paz” con la “finalidad de proveer recursos financieros a los Estados Miembros de la Organización, que así lo soliciten, para asistir a cubrir costos inherentes a los procedimientos previamente acordados por las partes en la solución pacífica de controversias territoriales entre Estados Miembros”.<sup>82</sup> Este fondo viene ayudando el proceso que se espera pueda permitir una solución definitiva al diferendo entre Guatemala y Belice. El “Acuerdo” celebrado bajo los auspicios de la Secretaría General de la OEA el 8 de diciembre de 2008 debería abrir el camino para que, luego de la celebración de un plebiscito en ambos países, se logre llevar el caso a conocimiento de la Corte Internacional de Justicia.<sup>83</sup>

#### b) *La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*

La Carta de las Naciones Unidas señala, en su artículo 1.3, como uno de los propósitos de la organización el de estimular el “respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por

---

según la cual estos procedimientos del Pacto se pueden invocar para asuntos ya resueltos por otros medios. Chile inmediatamente objetó dicha reserva y declaró, por nota de junio de 2011 que ello impedía la entrada en vigor del tratado entre ambos países. El 10 de abril de 2013 Bolivia retiró la reserva.

<sup>82</sup> AG/RES. 1756 (XXX-O/00)

<sup>83</sup> Previo a ello, en el año 2005 se firmó un acuerdo relativo a las medidas de confianza a ser adoptadas en la zona de adyacencia en disputa entre estos países.

motivos de raza, sexo, idioma o religión”. La protección de los derechos del individuo dejaba así de ser asunto de la competencia exclusiva del Estado para ser un deber de toda la comunidad internacional. En diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaría la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pero ya unos meses antes, en abril de 1948, los Estados americanos habían aprobado la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.<sup>84</sup> Es larga la tradición americana en lo que tiene que ver con la lucha por el respeto de los derechos humanos. Son múltiples los caminos que llevaron a que fuera la primera región en tener una declaración común.<sup>85</sup> La primera y más lejana es la influencia de la escuela española de Salamanca del siglo XVI con nombres como los de Vitoria y Suarez y la impronta de fray Bartolomé de las Casas. Vinieron luego las ideas de la revolución francesa de la mano de personalidades como Miranda o Bolívar, acompañados por los textos y las instituciones surgidos de la revolución americana y de la Declaración de Virginia de 1776. Las constituciones que, siguiendo el ejemplo de la carta mexicana de 1917, incorporaron los derechos económicos y sociales junto con los derechos y libertades individuales, son un buen ejemplo de estas tradiciones renovadas a inicios del siglo XX. Lamentablemente la realidad del continente mostraría una realidad muy distinta a la soñada en los textos y prometida en las normas. Gobiernos dictatoriales, segregación racial, violaciones masivas de los derechos humanos, desapariciones forzadas, enormes desigualdades sociales, fueron algunos de los males que recorrieron el continente de norte a sur y que hicieron más necesario aún el fortalecimiento de normas e instituciones comunes para la protección del individuo.

Cuando los Estados americanos conocieron y discutieron las primeras propuestas de Dumbarton Oaks de 1944 relativas a la mención de los derechos humanos en la futura carta de la organización universal, algunas delegaciones —la de México en particular— propusieron que dicho texto tuviese como anexo una declaración sobre los derechos fundamentales del individuo. Esta idea fue inmediatamente retomada por el Comité Jurídico

---

<sup>84</sup> Los delegados americanos harán lo posible, no siempre con éxito, para incorporar buena parte del texto adoptado en Bogotá en la declaración universal, de acuerdo con lo que recuerda el entonces director de la división Derechos Humanos de las Naciones Unidas de entonces John HUMPHREY, en su libro *Human rights and the United Nations: a great adventure*, Transnational Publishers, 1984, p. 65.

<sup>85</sup> Paolo G. CAROZZA, *From conquest to Constitution: retrieving a Latin American tradition of the idea of Human Rights*, en “Human Rights Quarterly”, 25(2003), pp. 281-313.



Interamericano en los comentarios que hiciera sobre las propuestas de Dumbarton Oaks y que presentara en diciembre de ese mismo año 1944. Decía entonces el órgano jurídico del sistema interamericano que “deseable sería incluir en la Carta de la nueva Organización Internacional una Declaración de Derechos que contemple aquellos que son esenciales para la protección del individuo”.<sup>86</sup> La Conferencia interamericana que se celebró en México, en 1945, con relación a los problemas de la guerra y de la paz, encomendó al Comité Jurídico Interamericano “la redacción de un anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre”. El Comité recibió también propuestas de varios países, en particular los proyectos remitidos por Brasil, México y Uruguay. El texto presentado por el Comité fue llevado a la discusión en el seno de la Novena Conferencia en Bogotá. Pero ya desde la resolución de 1945 existía la conciencia de que era necesaria no sólo una declaración sino también una convención. La resolución que en 1948 aprobó la Declaración Americana lo reitera y por otra resolución se le encomendó al Comité Jurídico Interamericano que “elabore un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre”. Estos trabajos culminarían en 1969 con la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Tal vez la diferencia más notable, ya señalada en el mismo nombre, entre la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es que, mientras que la primera enumera los derechos y apenas menciona, en su artículo 29, los deberes<sup>87</sup> de la persona, la segunda —la Declaración Americana— se divide en dos grandes capítulos, el de los derechos (artículos I a XXVIII) y el de los deberes (artículos XXIX a XXXVIII). Los principales derechos reconocidos son, entre otros, por supuesto, el derecho a la vida, a la libertad, a la justicia, a la nacionalidad y entre los deberes figuran, por ejemplo, el deber de convivencia, el de instruirse, el de sufragar (contra cara del derecho a participar en el gobierno), el de pagar impuestos. Las dos tienen la misma naturaleza jurídica, ambas son resoluciones de la Asamblea General de la ONU o de su equivalente, la Conferencia Americana. No son tratados.

---

<sup>86</sup> Y agregaba que “si esta Declaración fuese suficientemente completa, relevaría de la necesidad de proveer a la protección de las minorías en aquellos países donde existen importantes grupos minoritarios que por largo tiempo han guardado un carácter nacional propio”, Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes, 1942-1944*, Río de Janeiro, 1945, p. 143.

<sup>87</sup> El que se limita a decir en su primer párrafo que “toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”.

Pero, pese a ello, la Declaración es un instrumento central en el sistema interamericano de derechos humanos, aún más importante para el caso de los ciudadanos de los países que no son parte de la Convención Americana. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultativa sobre la interpretación de la Declaración dijo que “la circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos” y ya antes había afirmado que “para los Estados Miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta”. Aún para aquellos Estados que son miembros de la OEA y que, además, son parte de la Convención Americana, “no por ello se liberan de las obligaciones que derivan para ellos de la Declaración por el hecho de ser miembros de la OEA”.<sup>88</sup> Dicho de otra forma: aquellos países que no están obligados por la Convención lo están por la Declaración; así lo dispone el artículo 20 del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y así lo ha reafirmado la Comisión en asuntos o informes relativos a países que no parte de la Convención.<sup>89</sup>

## 2. REUNIONES MINISTERIALES Y CUMBRES DE JEFES DE ESTADO

### a) *Las Conferencias Americanas entre 1948 y 1971*

Las Conferencias de países miembros de la OEA continuaron como la máxima instancia del sistema interamericano hasta que cesaron cuando, en la reforma a la Carta de la OEA de 1967, se constituyó la Asamblea General como el órgano máximo de la organización. Esta reforma entró en vigor en 1971. Entre 1948 y 1971 numerosas conferencias adoptaron importantes instrumentos jurídicos interamericanos como lo fueron las convenciones americanas sobre asilo diplomático y sobre asilo territorial, aprobadas por la Décima Conferencia, y la convención sobre derechos humanos, en una conferencia especializada convocada a estos efectos.

La Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954), cuyo anteproyecto es de autoría del Comité Jurídico Interamericano, define al asilo diplomático como aquel que es otorgado en “legaciones, navíos de guerra

---

<sup>88</sup> Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-10/89 de 14 de julio de 1989.

<sup>89</sup> Es el caso de los informes que anualmente presenta sobre la situación en Cuba o en los varios asuntos relativos a víctimas en los Estados Unidos o en Canadá que pueden ser consultados en los Informes anuales de la Comisión a la Asamblea General de la OEA.

y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos”. Inmediatamente después señala, en su artículo II, que “todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega”. Luego indica que es de la competencia exclusiva del Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito y señala la obligación del Estado territorial de conceder el salvoconducto correspondiente. El tratado indica con precisión las circunstancias que permiten conceder el asilo, las razones que autorizan su rechazo, los procedimientos a seguir por el Estado asilante ante el gobierno del Estado territorial y precisa, al final de su texto, que “toda persona, sea cual fuere su nacionalidad, puede estar bajo la protección del asilo”. Esta convención codificó, en buena medida, la práctica latinoamericana en materia de asilo diplomático.<sup>90</sup>

En esa misma conferencia se adoptó, también, la Convención sobre Asilo Territorial. “Todo Estado tiene derecho, en ejercicio de su soberanía, a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno”, dice el artículo I. Dispone luego que la persona no puede ser ni devuelta ni expulsada, y precisa que no puede ser extraditada cuando la solicitud de extradición sea motivada a criterio del Estado requerido, por delitos políticos o por delitos comunes cometidos con fines políticos, ni cuando la extradición se haya solicitado por móviles predominantemente políticos. La convención fija luego las modalidades de internación, los derechos y posibles restricciones a los que puede estar sometido el asilado. La norma fundamental de esta convención es la que dice que “ningún Estado está obligado a entregar a otro Estado o a expulsar de su territorio a personas perseguidas por motivos a delitos políticos” (artículo III).

En 1969, reunidos en San José de Costa Rica, los Estados americanos aprobaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada también “Pacto de San José”. Como ya señaláramos es al tiempo de la creación de la Comisión en 1959 que comenzó también a hablarse de la necesidad de contar con una corte interamericana de derechos humanos. Pero su creación requería necesariamente que se hiciese mediante la adopción de un tratado. La Comisión preparó los primeros anteproyectos; varios países presentaron los suyos. Se debatió entonces, también, si dada la adopción de los Pactos universales en 1966 (derechos civiles y políticos, su protocolo facultativo, y pacto de derechos económicos, sociales y culturales)

---

<sup>90</sup> Como señalara el profesor Julio Barberis: “se trata del tratado más completo firmado hasta ahora en materia de asilo diplomático”, en Julio BARBERIS, *op. cit.*, p. 169.

era necesaria una norma regional. Los países americanos acordaron que el esfuerzo regional era complementario y compatible con el trabajo en el campo universal, razón por la cual, finalmente, se convocó la conferencia especializada que aprobó el pacto regional.<sup>91</sup> La Convención entró en vigor el 18 de abril de 1978. Detalla los procedimientos y competencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ha sido ratificada por veinticinco países y firmada por uno.<sup>92</sup> Dos países la han denunciado.<sup>93</sup> A su vez, la Convención admite distintas situaciones: países que pueden, mediante una declaración, reconocer la competencia de la Corte para todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la misma (artículo 62.1); países que pueden reconocer la competencia de la Comisión para denuncias de un Estado contra otro (artículo 45.1). De allí que tengamos una multiplicidad de situaciones con relación a los derechos y obligaciones de los Estados parte: aquellos países que han reconocido ambas competencias,<sup>94</sup> aquellos que sólo han reconocido la competencia de la Corte,<sup>95</sup> aquellos que sólo han reconocido la competencia de la Comisión<sup>96</sup> y aquellos que no han reconocido ninguna de estas competencias.<sup>97</sup> Numerosos tratados posteriores completan el cuadro normativo interamericano de protección de los derechos de la persona: la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, de 1985; el Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”), de 1988; el Protocolo adicional a la Convención Americana relativo a la abolición de la pena de muerte, de 1990; la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (“Convención de Belém do Pará”), de 1994; la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas, de 1994; la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, de 1999; la Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia, de 2013; y, la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia, también de 2013.

---

<sup>91</sup> F. V. GARCÍA AMADOR, *Sistema Interamericano*, ed. OEA, Washington DC, 1981, p. 562.

<sup>92</sup> Estados Unidos de América.

<sup>93</sup> Trinidad y Tobago y Venezuela.

<sup>94</sup> Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Perú, Uruguay.

<sup>95</sup> Barbados, Brasil, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Surinam.

<sup>96</sup> Jamaica.

<sup>97</sup> Dominica, Grenada.

b) *Las reuniones ministeriales*

i. *Las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores*

Una nueva conferencia especializada, reunida en Buenos Aires en 1967, adoptaría, luego de largos estudios, importantes reformas a la estructura orgánica de la OEA.<sup>98</sup> Eliminó las conferencias americanas, creó la Asamblea General, modificó los Consejos y la Secretaría, incorporó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pero mantuvo las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores como uno de los órganos principales de la OEA.

Estas reuniones venían celebrándose desde 1939. Son reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores que no deben confundirse con aquellas que son convocadas como órgano de consulta del TIAR, pese a que el artículo 61 menciona a ambas al decir que estas reuniones deberán “celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común de los Estados americanos, y para servir de Órgano de Consulta”. Veamos algunas de las razones que llevaron a su convocatoria:

a) Las tres primeras reuniones se celebraron en Panamá (1939), La Habana (1940) y Río de Janeiro (1942). En las tres se trató una amplia agenda que iba de temas vinculados al comercio y la cooperación económica a las medidas conjuntas a ser adoptadas dado el conflicto militar mundial en marcha.

b) La cuarta reunión (Washington, 1951), ya a inicios de la Guerra Fría y con las Naciones Unidas dando sus primeros pasos, reafirmó el compromiso de los países americanos con la democracia representativa y asimismo la necesidad de fortalecer la cooperación militar.

c) La quinta reunión (Santiago de Chile, 1959) creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y aprobó una declaración detallando los elementos de la democracia representativa. Las siguientes cuatro reuniones fueron convocadas en el marco del TIAR.

d) la décima reunión (Washington, 1965) consideró la situación en República Dominicana y, como ya viéramos, decidió el envío de una fuerza armada interamericana, sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

e) La onceava reunión se desarrolló en tres sesiones (Washington, Argentina y Uruguay) a lo largo de 1967 para organizar una reunión de presidentes de las Américas.

---

<sup>98</sup> César SEPÚLVEDA, *The reform of the Organization of American States*, 137 RCADI(1972), pp. 105-122.

f) Las siguientes también fueron reuniones convocadas utilizando tanto la Carta como el TIAR, varias de ellas relativas a la situación de Cuba en el sistema interamericano.

g) La vigesimocuarta fue convocada al tiempo que la reunión del órgano de consulta del TIAR para considerar los ataques terroristas al territorio de los Estados Unidos ocurridos el 11 de setiembre de 2001. Ella permitió la participación de todos los países miembros de la OEA, sean o no sean parte del TIAR.

h) La vigésimo quinta reunión fue convocada para considerar el ataque que tropas del ejército colombiano realizaron a un campamento de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, grupo terrorista que opera en territorio colombiano desde finales de la década de los cincuenta) ubicado en Ecuador, muy cerca de la frontera. El ataque tuvo lugar el día 1 de marzo de 2008; en él murieron varios integrantes de este grupo, entre los cuales uno de sus principales jefes. El ataque se produjo sin autorización del gobierno ecuatoriano, lo que llevó a la inmediata ruptura de relaciones diplomáticas. El Consejo Permanente envió una misión al lugar integrada por varios embajadores y encabezada por el Secretario General. A su regreso, la reunión de ministros conoció el informe de la misión, rechazó la acción de Colombia y solicitó la puesta en marcha de medidas de confianza y de cooperación fronteriza entre ambos países.<sup>99</sup> Recién a fines del año 2010 se restablecieron las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia.

i) La vigesimosexta reunión fue convocada a solicitud de Costa Rica en diciembre de 2010 para considerar una incursión nicaragüense así como el daño ambiental debido a las obras de dragado iniciadas por Nicaragua. Previamente el Secretario General visitó la zona, informó de ello al Consejo Permanente, propuso medidas tales como el retiro de las fuerzas armadas y el retorno al diálogo y este órgano las hizo suyas. La reunión de ministros solicitó a las partes que, sin dilación, ejecutasen las medidas propuestas por el Consejo Permanente. Simultáneamente Costa Rica, con fundamento en el Pacto de Bogotá, decidió recurrir a la Corte Internacional de Justicia con lo que el asunto dejó de ser competencia de la reunión de los ministros de relaciones exteriores.

---

<sup>99</sup> RC.25/RES. 1/08 rev. 1 de 18 de marzo de 2008. La delegación de los Estados Unidos introdujo una nota a pie de página según la cual sostiene que no comparte el rechazo a la incursión armada pues “esta resolución no afecta el derecho de legítima defensa consagrado en el artículo 22 de la Carta de la OEA y el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

j) La vigesimoséptima reunión tuvo lugar, en agosto de 2012, para considerar la situación planteada en la Embajada de Ecuador en Londres. En los locales diplomáticos solicitó asilo el señor Julián Assange, ciudadano australiano, director de una organización que divulgó a través de los medios de prensa información confidencial del gobierno americano y que, a su vez, era requerido bajo distintas acusaciones de delitos sexuales por las autoridades suecas. Las autoridades inglesas amenazaron con invadir la sede diplomática. La reunión de ministros reiteró la plena vigencia de las normas que regulan las relaciones diplomáticas, rechazó cualquier intento que pueda poner en peligro la inviolabilidad de los locales diplomáticos e instó a ambos gobiernos a continuar el diálogo.<sup>100</sup>

k) En 2014 se reunieron nuevamente los Ministros de Relaciones Exteriores.<sup>101</sup> La vigésimo octava reunión tuvo lugar en la sede de la organización en Washington DC, en julio de 2014 para considerar la presentación hecha por las autoridades argentinas sobre la reestructura de su deuda y las acciones que para ejecutarla vienen ejerciendo algunos fondos acreedores ante tribunales norteamericanos. La reunión de Ministros de Relaciones Exteriores manifestó “su respaldo a la República Argentina a fin de que pueda seguir cumpliendo con sus obligaciones ... y para que a través del diálogo logre un acuerdo justo, equitativo y legal con el 100% de sus acreedores”.<sup>102</sup>

## ii. Otras conferencias

### a) En el marco de la OEA

Periódicamente, en el marco de la Organización y convocados por ello, se reúnen también otros ministros, tal el caso de los ministros de justicia, de seguridad pública, de trabajo y de educación. En algunos casos, como veremos más adelante, estas reuniones han dado nacimiento a la existencia de redes de cooperación e intercambio que actúan en forma permanente.

---

<sup>100</sup> RC.27/RES.1/12 rev. 3 de 24 de agosto de 2012. La resolución fue aprobada por la totalidad de los Estados miembros de la OEA con la sola excepción de Canadá que consideró que se trataba de un asunto estrictamente bilateral. Hasta la fecha de este texto —marzo de 2014— el Sr. Assange permanece en la sede diplomática ecuatoriana en Londres.

<sup>101</sup> En marzo de 2014 Panamá solicitó se convocase una reunión para considerar la situación en Venezuela ante las manifestaciones de protesta antigubernamental que allí se producían. El Consejo Permanente no aprobó la convocatoria, y, en cambio aprobó una resolución referida al tema en cuestión (“Solidaridad y respaldo a la institucionalidad democrática, al diálogo y a la paz en la República Bolivariana de Venezuela”, CP/DEC.51(1957/14) de 7 de marzo de 2014).

<sup>102</sup> RC.28/DEC.1/14 del 3 de julio de 2014. Los Estados Unidos y Canadá no apoyaron la adopción de esta resolución.

Son, en todo caso, espacios de encuentro entre ministros y autoridades en distintos campos y que no tienen, como ocurre en otros ámbitos, una institución interamericana propia y permanente como el BID para los ministros de economía, la OPS para aquellos encargados de la salud o el IICA para los ministros de agricultura.

b) Fuera de la OEA: el caso de OPANAL

A principios de los años sesenta los países latino-americanos iniciaron negociaciones que desembocarían en la adopción de un tratado sobre desarme nuclear.<sup>103</sup> No se trata de conferencias interamericanas, pero sus resultados trascendieron a toda la región e impactaron el derecho internacional general, sirviendo de modelo para otras regiones. Es el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe de 1967, denominado “Tratado de Tlatelolco”. Poco tiempo después se constituyó su secretaría, el OPANAL (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe).<sup>104</sup> Actualmente treinta y tres de los Estados miembros de la OEA son parte del Tratado de Tlatelolco.<sup>105</sup> Este tratado establece una zona de paz que cubre el territorio de las partes. En dicha zona se prohíbe el uso de material nuclear con fines militares. Dos Protocolos han sido abiertos a la adhesión de terceros Estados. El primero de ellos es para los terceros países con territorios en la región (Protocolo I)<sup>106</sup> y el segundo para aquellos países que pueden abastecer en material nuclear a los países parte del tratado (Protocolo II).<sup>107</sup> Los Estados adherentes a estos protocolos se comprometen a respetar las reglas de Tlatelolco sobre prohibición de material nuclear con fines militares en la región cubierta por el tratado.

c) Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno

Desde 1994 los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas se vienen reuniendo periódicamente. Estas reuniones tienen sus antecedentes

---

<sup>103</sup> Alfonso GARCÍA ROBLES, *Mesures de désarmement dans des zones particulières: le traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine*, 133RCADI (1971), pp. 43-134. El papel de García Robles, distinguido diplomático mexicano, le valió ser reconocido con el Premio Nobel de la Paz.

<sup>104</sup> Héctor GROS ESPIELL, *El Tratado de Tlatelolco y el organismo para la proscripción de las armas nucleares en América Latina*, en “V Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1978”, ed. OEA, 1979, pp. 193-246.

<sup>105</sup> Estados Unidos y Canadá no son parte del Tratado.

<sup>106</sup> Son parte del Protocolo I los Estados Unidos, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido.

<sup>107</sup> Son parte del Protocolo II los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, China y la Federación Rusa.



lejanos en las que se celebraran primero en Panamá, en 1956, y luego en Punta del Este, Uruguay, en 1967. En esta última reunión, como luego lo sería en la cumbre de 1994, el tema principal fue el de la integración económica de la región.<sup>108</sup> Como antecedente, baste recordar que en 1960 los países latinoamericanos habían puesto en marcha la ALALC (Asociación Latino Americana de Libre Comercio), que luego se convertiría en la actual ALADI (Asociación Latino Americana de Integración),<sup>109</sup> con sede en la ciudad de Montevideo.

Por invitación del presidente Clinton de los Estados Unidos se reunió en Miami, en 1994, la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas.<sup>110</sup> Allí se aprobaron una Declaración y un Plan de Acción cuyo objetivo principal era el de lograr el establecimiento, para el año 2005, de una zona de libre comercio en las Américas. Este propósito fracasó. La Cumbre solicitó, también, tanto a los países americanos como a las organizaciones del sistema interamericano, y en especial a la OEA, que diesen atención prioritaria a las acciones tendientes a fortalecer las instituciones democráticas, a defender los derechos humanos, a combatir la corrupción y a luchar contra el tráfico de drogas. Estos temas serían los principales en las declaraciones y planes de acción que adoptarían las conferencias posteriores.

Desde entonces han tenido lugar las Cumbres de Santiago de Chile (1998), Quebec, Canadá (2001), una sesión especial en Monterrey, México (2004), Mar del Plata, Argentina (2005), Puerto España, Trinidad y Tobago (2009) y Cartagena de Indias, Colombia (2012).<sup>111</sup>

Sería muy largo ponernos a enumerar acá los resultados de cada uno de estos encuentros. A modo de ejemplo veamos sólo algunos mandatos recibidos y cumplidos por la OEA:

- La primera de las cumbres pidió se redactase un tratado interamericano para combatir la corrupción. En el seno de la OEA se adoptó, en 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción;

---

<sup>108</sup> Rafael CALDERA, *Integración, región y subregión*, en “Tercer Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1976”, ed. OEA, Washington DC, 1977, pp. 107-130.

<sup>109</sup> Manuel Adolfo VIEIRA, *Le droit international privé dans le développement de l'intégration latino-américaine*, 130 *RCADI* (1970), p. 421.

<sup>110</sup> Carlos PORTALES CIFUENTES, *El proceso de cumbres hemisféricas: la nueva agenda de cooperación en las Américas*, en “XXV Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1998”, ed. OEA, Washington DC, 1999, pp. 141-161; Jaime APARICIO OTERO, *El proceso de cumbres hemisféricas y la Organización de los Estados Americanos*, en “XXVI Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1999”, ed. OEA, Washington DC, 2000, pp. 115-141; Gordon MACE, Jean-Philippe THERION, Paul HASLAM, *Governing the Americas*, Lynne Rienner Publishers, 2007.

<sup>111</sup> La próxima Cumbre será en Panamá.

- La tercera cumbre aprobó una cláusula democrática, por la que se excluía la participación de los países en los que se produjese la ruptura del orden constitucional y encomendó a la OEA la preparación de una Carta Democrática de las Américas. Pocos meses después, en setiembre de 2001, la Asamblea General de la OEA redactaría y aprobaría el documento solicitado.
- La cumbre de 2012 solicitó que la organización regional preparase un informe sobre el problema de las drogas en las Américas. Este trabajo fue presentado por el Secretario General en mayo de 2013. En él se analiza tanto la situación actual como posibles escenarios futuros que pudiesen servir de orientación para las políticas nacionales en el combate a la droga.

Las Cumbres no son una organización internacional. Son reuniones que, hasta la fecha por lo menos, se realizan por iniciativa del país sede y es éste quien invita a los países que participarán de la reunión. Es cierto que se ha ido consolidando una secretaría de estas reuniones dentro de la Secretaría General de la OEA. También las organizaciones interamericanas participan activamente en su preparación y los representantes de los gobiernos se reúnen periódicamente para conocer del cumplimiento y seguimiento de los mandatos. Pero tal vez, en un futuro, sería conveniente que esta instancia del más alto nivel pase a estar integrada como la instancia suprema para el sistema interamericano, que sea la que coordine al ya rico tejido de organizaciones interamericanas (políticas, financieras, sanitarias, agrícolas, entre otras) para evitar duplicaciones y permitir una mejor distribución de los recursos de que disponen. En cierta medida ello no sería más que un retorno a lo que estuvo en la idea de las primeras conferencias americanas desde 1889 y que se retomase en 1948 cuando la novena conferencia se refería al “Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano”.

## CAPÍTULO II

### LA EVOLUCIÓN DE LA OEA (1948-2014)

#### A. LA CARTA DE LA OEA

##### 1. LA CARTA Y SUS PROTOCOLOS DE REFORMA

###### a) 1948

En 1948 ya había organizaciones para la cooperación en materia de salud, de agricultura, de infancia; estaba prevista la creación de un banco para el apoyo económico al desarrollo. ¿Era necesario entonces crear una organización internacional regional como la OEA o era suficiente seguir únicamente con las conferencias interamericanas que se reunían cada cuatro o cinco años? Estábamos entonces a poco tiempo de haberse creado la Organización de las Naciones Unidas cuyo Consejo de Seguridad, controlado por cinco miembros permanentes de los cuales sólo uno pertenecía al sistema interamericano. Este Consejo tenía vocación para tener el monopolio de la solución de las controversias y su Asamblea General, vocación para ser el legislador internacional único. Teníamos fresco el recuerdo del fracaso de la Liga de las Naciones en la que habían participado varios países americanos pero donde los Estados Unidos se abstuvieron de ingresar. Sentíamos la necesidad de preservar una cierta autonomía regional frente al aluvión universal. Este regionalismo era el fruto de más de cincuenta años de reuniones conjuntas con normas e instituciones comunes. Faltaba entonces consolidar la instancia regional encargada de lo político, lo jurídico, la solución de conflictos y la protección de los derechos humanos en tiempos en que estos asuntos pasaban a ser también de la competencia del derecho internacional y ya no sólo de la de los órdenes jurídicos internos. Debía también ser el lugar para recibir los informes y coordinar la acción de las entidades y organismos que se habían ido creando en las primeras décadas del siglo en el continente así como el ámbito para la constitución de nuevas instancias regionales. Esta creación de nuevas instituciones se fue cumpliendo con la constitución de los órganos de protección de derechos humanos, con la formación del Banco Interamericano de Desarrollo y con

el nacimiento de las comisiones referidas a temas tales como las telecomunicaciones o el combate a las drogas.

¿Y qué nombre darle? ¿"Organización" como se denominó a la reciente institución universal? ¿"Unión", como se venía denominando la secretaría de las conferencias que ahora, en cierta forma, daba nacimiento a la institución regional? ¿Y sería una reunión de "Naciones", de "Repúblicas" o de "Estados"? La Primera Conferencia, en 1889, hablaba de "Unión de Repúblicas" pero ahora ya se pensaba en la posibilidad del ingreso de países con monarquías a la cabeza de su jefatura de estado, caso de Canadá; se pensó en "Naciones", siguiendo el modelo de las Naciones Unidas, pero también se hablaba de la "nación latinoamericana" o la "nación centroamericana", o aún de "naciones" vinculadas a tal o cual población indígena, como vínculo más allá de lo político y de lo jurídico. Esta fue una de las primeras tareas a las que tuvo que abocarse la Primera Comisión de la Novena Conferencia encargada de la redacción final de la Carta de la organización regional. Contaba para ello con el proyecto del Comité Jurídico, con el del Consejo de la Unión Panamericana y con los comentarios de diversos países. Los primeros debates fueron entonces sobre el nombre.<sup>1</sup> Hubo varias propuestas. Para sólo citar algunas: "Unión Panamericana", "Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano", nombre que iba más allá de la organización que se crearía para abarcar a todas las instituciones interamericanas, "Pacto Constitutivo de la Unión de Naciones Americanas" fueron algunas de las propuestas presentadas. Este debate permitió recorrer la historia del sistema, sus propósitos y sus reglas de funcionamiento. Por ello, y teniendo en cuenta el respeto al principio de no intervención, a la soberanía y a la igualdad de los países se optó por el término de "Estado". Finalmente se acordó que el nombre sería el de "Organización de los Estados Americanos".

Esta organización era concebida como una organización regional, tal como la idea que habían impulsado los países americanos al participar en la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se reiteró en el proyecto que conoció la Novena Conferencia y que le fuera presentado por el Consejo de la Unión Panamericana. Finalmente el texto aprobado, y que figura en su artículo I, dice que

Los Estados Americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar

---

<sup>1</sup> Para los trabajos de esta Comisión ver: *Novena Conferencia Internacional Americana*, t. III, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Bogotá, 1953, pp. 3-316.

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 constituye un organismo regional.

La Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de octubre de 1948 aprobó la “Invitación de carácter permanente, para que el Secretario General de la Organización de Estados Americanos concurra a las reuniones de la Asamblea General”.<sup>2</sup> Pero sería recién el 17 de abril de 1995 que se firmaría el primer acuerdo de cooperación entre las dos Secretarías generales.

La Carta del 48 disponía que el órgano máximo de la organización fuera la Conferencia Interamericana la que debía reunirse cada cinco años. Ella es quien decidiría la acción de la organización, con competencias para “considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados Americanos”, y en ella estarían representados todos los Estados, cada uno con derecho a un voto. A diferencia de lo que ocurría con las Naciones Unidas, ningún órgano de la organización tenía, y tiene, un sistema de votación que da competencias exclusivas a una número limitado de países como sucede con los miembros del Consejo de Seguridad y muy especialmente con sus cinco miembros permanentes. Los demás órganos de la nueva organización eran la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo, la Unión Panamericana, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados.

La Reunión de Consulta, instancia que ya existía desde antes de 1948, se debía reunir a solicitud de cualquier Estado y para considerar “problemas de carácter urgente y de interés común”. El Consejo era el órgano permanente donde cada país debía estar representado por un funcionario con rango de embajador, encargado de dar cumplimiento a los mandatos de la Conferencia y de la Reunión de Consulta y estaba presidido por un representante elegido por el órgano por un año. El Consejo se componía, a su vez de tres consejos: el Consejo Interamericano Económico y Social, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y el Consejo Interamericano Cultural. La Unión Panamericana era el órgano permanente encargado de la Secretaría de la Organización. El frente de la Unión estaba el Secretario General y el Secretario General Adjunto, ambos elegidos por el Consejo por un mandato de diez años, no reelegible para el primero, reelegible para el segundo. Los otros órganos eran las Conferencias Especializadas, reuniones para tratar de asuntos técnicos o para desarrollar distintos aspectos de la cooperación interamericana, y los Organismos Especializados Interame-

---

<sup>2</sup> Resolución 253 (III).

ricanos, instituciones intergubernamentales creadas por acuerdos multilaterales y con funciones técnicas, tal el caso del Instituto Interamericano del Niño o de la Organización Panamericana de la Salud.

El texto de 1948 se componía de 112 artículos, mientras que el texto actualmente en vigor tiene 146. Al igual que la Carta actual, estaba formado por un primer capítulo relativo a la naturaleza y propósitos de la organización, un capítulo sobre los principios que regulan la conducta de los Estados y otro sobre sus derechos y deberes, algunos artículos que luego serían un capítulo sobre las condiciones necesarias para ser admitido como nuevo miembro de la OEA, los capítulos sobre la solución pacífica de controversias, seguridad colectiva y hoy, un capítulo muy extenso sobre desarrollo integral, dividido en tres breves capítulos (normas económicas, normas sociales y normas culturales). Finalmente vienen las disposiciones sobre la estructura orgánica y termina la Carta con las normas relativas a la ratificación y entrada en vigencia.

b) *Los Protocolos de Reforma de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua*

La Carta de la OEA entró en vigor en 1951. Pocos años después comenzaron los primeros ensayos para reformarla. Los acontecimientos ocurridos en 1965 en República Dominicana, las numerosas críticas a la OEA, presentada como una organización débil al servicio de un único Estado poderoso, llevaron a la convocatoria de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria (Río de Janeiro, noviembre de 1965). En ella los debates se centraron en la busca del fortalecimiento de la organización,<sup>3</sup> tema recurrente hasta nuestros días. Es éste el origen de las propuestas de reforma presentadas por el Consejo<sup>4</sup> a la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967). Allí se aprobaron modificaciones con el fin de permitir mayor flexibilidad en la toma de decisiones al más alto nivel, y para ello se pensó que era conveniente sustituir las Conferencias que se reunían cada cinco años por una Asamblea General con reuniones anuales. Se denominó Secretaría General a la Unión Panamericana y se incorporaron a la Carta como órganos de la OEA al Comité Jurídico Intera-

<sup>3</sup> César SEPÚLVEDA, *The reform of the Charter of the Organization of American States*, 137 *RCA-DI*(1972), p. 116; Héctor GROS ESPIELL, *Le processus de réformes à la Charte de l'Organisation des Etats Américains*, en "Annuaire Français de Droit International", 1968, p. 138.

<sup>4</sup> El Consejo estableció un grupo de trabajo, la Comisión Especial encargada de preparar un anteproyecto de reformas a la Carta, que se reunió en Panamá del 25 de febrero al 1o. de abril de 1966. Sus trabajos fueron publicados por la OEA ese mismo año en tres volúmenes.

mericano, creado en 1906, y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 1959. En cambio no se hicieron modificaciones a los capítulos iniciales sobre principios y propósitos

En 1958 el presidente brasileño Juscelino Kubitschek propuso la idea de la que llamó “Operación Panamericana” para mejorar las relaciones entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos a través de políticas conjuntas cuyo propósito sería el de fortalecer el desarrollo. Ello llevó a que, en el marco de la OEA, se crease el Banco Interamericano de Desarrollo en 1959, banco ya querido desde 1890 pero hasta ahora nunca concretado. En 1961 el presidente estadounidense John Kennedy lanzó la “Alianza para el Progreso”, programa millonario, de acuerdo a un plan adoptado por el Consejo económico y social de la OEA y aprobado en Punta del Este ese mismo año. El Protocolo de Reformas de Buenos Aires incorporó a la Carta el nuevo artículo 149 que decía que “el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso actuará como comisión ejecutiva permanente del Consejo Interamericano Económico y Social mientras esté en vigencia dicha Alianza”.<sup>5</sup> Este primer protocolo de reformas entró en vigor en 1971.

Pero el deseo de mejorar el sistema y el malestar por su funcionamiento continuó. La Asamblea General en su tercera sesión, en 1973, declaró la necesidad urgente de reformar en forma general el sistema interamericano en su conjunto. Se constituyó una nueva Comisión especial pero esta vez con un mandato muy amplio que incluía la posibilidad no sólo de proponer reformas a la Carta de la OEA sino también a las instituciones y otros instrumentos jurídicos del sistema. Esta Comisión, conocida por su sigla CEESI (Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano), celebró numerosas reuniones a las que convocó a representantes gubernamentales, personalidades y expertos. Sus trabajos se extendieron de abril de 1973 a febrero de 1975, fecha en que presentó su Informe Final a los Estados Miembros.<sup>6</sup> Esta Comisión formuló diversas propuestas de reformas a la Carta de la OEA, un proyecto de convención sobre cooperación para el desarrollo integral, otro sobre seguridad económica colectiva, numerosas recomendaciones sobre la reestructura de distintos organismos especializados y

---

<sup>5</sup> Ann THOMAS y A. J. THOMAS, *The Organization of American States*, Southern Methodist University Press, Dallas, 1963; p. 386; Ronald SCHEMAN, *The Alliance for Progress: a retrospective*, Praeger Publishers, 1988.

<sup>6</sup> Los trabajos de la CEESI fueron publicados ese mismo año 1975 por la Secretaría General de la OEA en 27 volúmenes divididos en 12 tomos lo que da una idea de lo extenso del trabajo.

finalmente, el único que fuera aprobado, aunque nunca llegó al número necesario de ratificaciones para su entrada en vigor, el Protocolo de Reformas al TIAR.<sup>7</sup> Una sub-comisión prosiguió los trabajos en cuando a las posibles reformas a la Carta de la OEA y al “Pacto de Bogotá”. En cuanto a las propuestas de reforma a este último tratado, como ya viéramos, pasaron a estudio del Comité Jurídico Interamericano quien presentó un informe en el año 1986 sin que fuera considerado por la Asamblea General. En cuanto a las propuestas de reformas a la Carta de la OEA, la Asamblea General, reunida en Cartagena de Indias, Colombia, en 1985, aprobó un nuevo Protocolo de Reformas que introdujo numerosas reformas, algunas de carácter político y otras en materia de cooperación económica.<sup>8</sup> Estas últimas son las que hoy forman, en buena parte, el actual capítulo VII de la Carta, titulado “Desarrollo Integral”. En cuanto a las reformas de naturaleza política las más importantes fueron las que introdujeron entre los propósitos esenciales de la OEA el de “promover y consolidar la democracia representativa” (actual artículo 2 b), las que dieron al Secretario General la competencia de “llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad” (actual artículo 110 párrafo segundo), las que fortalecieron el papel del Consejo Permanente para la solución pacífica de controversias (actuales artículos 84 a 87) y las que fijaron nuevos requisitos para ser miembro de la organización (actual artículo 8).

Con el fin de las dictaduras en el cono sur y de los conflictos en América Central, la Asamblea General de la OEA adoptó nuevas medidas para asegurar la función de la OEA en la consolidación y defensa de las instituciones democráticas. En 1991 la Asamblea General aprobó una primera resolución, la resolución 1080 que permite sancionar al país donde se produjese una ruptura del orden constitucional y un año después, mediante un nuevo protocolo, el Protocolo de Washington, incluyó en el Carta de la OEA el actual artículo 9 por el cual la Asamblea General puede suspender de su participación en los órganos de la OEA a “un miembro de la Orga-

---

<sup>7</sup> Carlos GARCÍA BEDOYA, *Comentarios sobre el sistema interamericano y las reformas planteadas por la Comisión Especial de Estudios*, en “Tercer Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1976”, ed. OEA, Washington DC, 1977, pp. 157-180.

<sup>8</sup> Galo LEORO FRANCO, *El Protocolo de Cartagena de Indias de 4 de diciembre de 1985. Las enmiendas de carácter político a la Carta de la OEA*, en “XIV Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1987”, ed. OEA, Washington DC, 1988, pp. 125-156, y *El Protocolo de Cartagena de Indias de 4 de diciembre de 1985. Las enmiendas relativas al desarrollo integral*, en “XV Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1988”, ed. OEA, Washington DC, 1989, pp. 167-189.



nización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza”.

En el período de sesiones de la Asamblea General de 1993, en Managua, Nicaragua, se aprobó un nuevo protocolo de reformas el que introdujo cambios en la estructura orgánica. Por él se fusionan los dos Consejos encargados de asuntos económicos, sociales y culturales en uno solo: el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Esta es, hasta hoy, la última de las reformas a la Carta de la OEA. Desde entonces no han habido nuevas propuestas de reformas a la Carta. Los Estados han preferido, en casos recientes como ha sido la adopción de la Carta Democrática Interamericana de 2001, tomar el camino de las resoluciones consensuadas en el seno de la Asamblea General. La vía de la reforma de la Carta es la que se sigue para la adopción de un nuevo tratado: requiere los trámites internos de firma y ratificación, y necesita de un número mínimo de ratificaciones para que entre en vigor.

Los idiomas oficiales, todos los cuales son considerados originales, de la Carta de la OEA, los tratados interamericanos y los demás actos y documentos de la OEA son cuatro: el español, el inglés, el francés y el portugués.

c) *El procedimiento para las reformas a la Carta de la OEA*

De las reformas que ha tenido la Carta algunas modificaron su estructura orgánica mientras que otras ampliaron las competencias de alguno o algunos de sus órganos. Por ejemplo, el Protocolo de Buenos Aires reemplazó las Conferencias americanas por la Asamblea General anual y el Protocolo de Managua fusionó dos Consejos en uno sólo. El Protocolo de Cartagena de Indias amplió las competencias del Consejo Permanente en materia de solución de controversias e dio nuevas atribuciones al Secretario General. A su vez, el Protocolo de Washington le da una nueva posibilidad de acción a la Asamblea General: la de poder sancionar a un Estado miembro en caso de ruptura del orden democrático.

Todos estos protocolos están actualmente en vigor. El de Buenos Aires (1967) lo está desde 1971, el de Cartagena de Indias (1985) desde 1988, el de Washington (1992) desde 1997 y el de Managua (1993) rige desde 1996. Pero no todos están en vigor para todos los Estados, aunque ello pueda parecer curioso. Salvo la Carta de 1948 y el Protocolo de Buenos Aires que han sido ratificados por todos, los demás Protocolos no lo han sido. Hay Estados miembros de la OEA que aún hoy no han ratificado alguno o algunos de los Protocolos, y tal vez no lo hagan nunca. Habría entonces diferentes Cartas de la OEA para cada uno de los países. El que pudiese presentarse esta situación era previsible y es consecuencia del procedimiento

de entrada en vigor de las reformas a la Carta. Aunque parezca curioso, ello fue querido y, seguramente, preservó la unidad del sistema en tiempos de fuertes enfrentamientos entre sus miembros.<sup>9</sup>

El texto de 1948 establecía en su artículo 109 que,

La presente Carta entrará en vigor, entre los Estados que la ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones. En cuanto a los Estados restantes, entrará en vigor en el orden en que depositen sus ratificaciones.

Y el artículo 111 decía que,

Las reformas a la presente Carta sólo podrán ser adoptadas en una Conferencia Interamericana convocada para tales efectos. Las reformas entrarán en vigor en los mismos términos y según el procedimiento establecido en el artículo 109.

La Conferencia Interamericana es hoy la Asamblea General. Los artículos 109 y 111 son los actuales artículos 140 y 142 de la Carta. Estos artículos hablan de la base de los “dos tercios de los Estados signatarios” y no de los dos tercios de los Estados miembros, para la entrada en vigor de la reforma. Esta base de cálculo varía entonces en función del número de firmantes. Si sólo son algunos los países que firman el nuevo protocolo la base para calcular las dos terceras partes será menor a la del número de miembros de la Organización. Esto es lo que ha ocurrido con el Protocolo de Washington de 1992 que ha sido firmado sólo por treinta y uno de los treinta y cinco miembros de la OEA. El Protocolo de Buenos Aires fue ratificado por todos los miembros de entonces de la Organización (entonces veintiún países), excepto por Cuba, y por los nuevos miembros a medida que iban ingresando a la OEA. El problema se plantea con los protocolos posteriores los que hasta la fecha no han sido ratificados por todos. A esto se suma que aún entre aquellos países que los han ratificado muchos han formulado reservas a algunas de sus disposiciones.

Todos pues han ratificado la Carta de 1948 y el Protocolo de 1967, salvo Cuba. De los treinta y cinco Estados que integran la OEA veinte han

---

<sup>9</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *Les réformes à la Charte de l'Organisation des Etats Américains*, en «Annuaire Français de Droit International 1997», pp. 93-104, y un resumen en *El procedimiento de reformas a la Carta de la OEA*, en «XXV Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1998», ed. OEA, Washington DC, 1999, pp. 77-87.

ratificado todos los demás protocolos;<sup>10</sup> uno ratificó Cartagena de Indias y Washington;<sup>11</sup> siete ratificaron Cartagena de Indias y Managua;<sup>12</sup> tres, sólo Cartagena de Indias;<sup>13</sup> uno, Washington y Managua;<sup>14</sup> uno, sólo Managua;<sup>15</sup> y un Estado, Cuba, — debido a la sanción que lo excluyó de participar en los órganos de la OEA— sólo llegó a ser parte de la Carta de 1948, ya que todos los protocolos son posteriores a su suspensión. En total pues, tenemos ocho Cartas de la OEA distintas y en vigor, según el Estado que se considere.

Este resultado, que parece sorprendente, no es fruto de un error ni consecuencia del azar. Por el contrario: los autores de la Carta, y los de las reformas sucesivas, lo tuvieron presente, lo previeron y lo aceptaron. El punto fue discutido en 1948. Los delegados que participaron de la redacción final de estas disposiciones tenían ante ellos distintos modelos de normas para regular los procedimientos para la reforma a los tratados constitutivos de otras organizaciones internacionales, los que permiten asegurar que pese, a los cambios adoptados, el texto en vigor continúe siendo sólo uno para todos. Podían haber seguido los pasos de la Carta de las Naciones Unidas o de la Organización Panamericana de la Salud donde una reforma aprobada por una mayoría calificada obliga a todos los demás miembros, o el camino seguido por otros tratados como los que luego constituyeron la Unión Europea en que se requiere que todos los miembros hayan previamente ratificado el nuevo texto para que éste entre en vigor. Las dos opciones fueron tenidas en cuenta, analizadas, debatidas y expresamente descartadas. La primera fue desechada porque llevaría a imponer la voluntad de la mayoría a una minoría reticente; la segunda porque da, en la práctica, un derecho de veto a cualquier Estado que con su sola abstención bloquearía la reforma querida por el resto de los miembros. Se pensó entonces que pretender imponer la voluntad mayoritaria a una minoría o permitir que un solo Estado cualquiera sea éste pudiese contrariar la voluntad mayoritaria podría llevar a que algún país o grupo de países optasen por retirarse de la organización antes que aceptar esta situación. Se dijo entonces

---

<sup>10</sup> Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guyana, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vincent y las Granadinas, Uruguay, Venezuela.

<sup>11</sup> Honduras

<sup>12</sup> Dominica, Grenada, Jamaica, México, Santa Lucía, San Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago.

<sup>13</sup> Antigua y Barbuda, República Dominicana, Surinam.

<sup>14</sup> Estados Unidos de América.

<sup>15</sup> Haití.

que era mejor asumir el riesgo de tener varios textos que el de producir un quiebre en el sistema y el retiro de algún o algunos miembros. La realidad les ha dado razón. Hasta hoy ningún país ha denunciado la Carta de la OEA.

En 1948 la dificultad se daba por la entrada en vigor del tratado para unos y no para otros de los firmantes. Pero el problema se empezó a plantear con la primera de las reformas, la adoptada en 1967. Este protocolo modificaba la estructura de la Organización, sustituyendo las Conferencias Americanas cada cinco años por la Asamblea General anual. ¿Cómo resolver el problema? ¿Tendríamos una Asamblea para los dos tercios ratificantes y una Conferencia para el tercio que se regía aún por el texto original? Cuando en 1966 se discutió el proyecto de Protocolo se volvió a debatir el punto. Hubo delegados que señalaron esta dificultad al abrir la posibilidad de tener, aunque más no sea por un tiempo, dos textos simultáneamente vigentes. Sin embargo se acordó mantener el sistema ya previsto desde 1948. Al entrar en vigor las reformas fue preciso dar una respuesta a la situación de aquellos países que no las habían ratificado. En 1970 tuvo lugar la primera sesión extraordinaria de la nueva instancia suprema, la Asamblea General, para considerar este punto. Allí se acordó que los Estados que aún no eran parte del Protocolo de Buenos Aires podrían participar de las actividades de los nuevos órganos, en igualdad de condiciones, y que al ejercer este derecho estarían vinculados por sus decisiones al igual que los Estados parte del Protocolo.<sup>16</sup> Así ocurrió. Ningún Estado no ratificante del Protocolo a la fecha de la primera sesión de la Asamblea General desconoció sus decisiones, y ningún país solicitó la convocatoria de la Conferencia Americana, órgano del texto original aún en vigor para varios.

Cuando se discutió la reforma de 1992 hubo delegaciones que propusieron se estudie la posibilidad de adoptar un sistema por el cual el nuevo texto obligaría a todos los miembros una vez alcanzadas las dos terceras partes de ratificaciones. Ello no fue acordado. Se decidió, nuevamente, seguir por el camino ya elegido desde 1948. La reforma de 1993, la última hasta la fecha, lo reiteró.

El artículo 143 permite la denuncia de la Carta la que desliga al Estado denunciante dos años después de ésta haberle sido notificada al Secretario General. Hasta la fecha ningún país ha hecho uso de este derecho. Por el contrario, el número de países miembros ha aumentado desde 1948 hasta hoy. Cuando un país miembro ha discrepado con alguna reforma ha optado

---

<sup>16</sup> AG/RES.2 (I-E/70)

por no ratificarla o por formular reservas en el momento de la firma o de la ratificación o por hacer una declaración. Nada dice la Carta en cuanto a reservas. Ya el texto de 1948 fue objeto de reservas por parte de algunos países, y lo mismo ha venido ocurriendo con algunos de los protocolos de reforma posteriores, cuando no optaron por acompañar el texto de declaraciones.<sup>17</sup>

Estos procedimientos han permitido que la OEA pase de estar integrada por veintiún miembros a estarlo por los treinta y cinco actuales; que se haya reformado su estructura; que se ampliaran sus competencias y todo ello pese a la oposición o la indiferencia de algunos miembros. Ni las minorías impidieron los cambios ni los bloquearon, y no por ello denunciaron la Carta. Este sistema de “cartas hechas de medida” no ha ocasionado perturbaciones mayores en el funcionamiento de la organización.

Cuando los protocolos llevaron a la modificación de la estructura orgánica de la OEA, como ocurrió con los de Buenos Aires y de Managua, se acordó una misma solución: los Estados que no las habían ratificado podían participar de los nuevos órganos con los mismos derechos y obligaciones que aquellos que sí las habían ratificado.<sup>18</sup> En estos casos la solución acordada no presentó dificultades para los que aún no había ratificado los protocolos. Todos los Estados miembros de la OEA participaron en pie de igualdad en los nuevos órganos y ya no se convocaron a los anteriores, pese a que, teóricamente, seguía en vigor para algunos. De no haber sido ésta la solución ni los nuevos ni los anteriores hubiesen sido órganos enteramente interamericanos, sino apenas “parcialmente interamericanos”.

En cambio los otros dos protocolos (Cartagena de Indias 1985 y Washington 1992) ampliaron las competencias de órganos ya existentes. El primero de ellos amplió las facultades de la Organización en su conjunto en materia de promoción de la democracia representativa, amplió las compe-

---

<sup>17</sup> Así por ejemplo en la Carta del 48 formularon reservas Guatemala referida a su situación territorial con relación a Belice o Bolivia con relación a la interpretación futura de tratados. En la reforma de 1985 los países optaron por emitir declaraciones, excepto Perú quien además de una declaración reservó algunos artículos, en particular aquel que le otorga nuevas facultades al Secretario General, excluyendo de las mismas “aquellos asuntos ya resueltos por arreglo de las Partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados vigentes”. En ocasión de la reforma de 1992, México no la firmó y dejó plasmada en una declaración “su desacuerdo con estas reformas a la Carta”. El último protocolo, la reforma de 1993, no fue objeto ni de reservas ni de declaraciones adjuntas.

<sup>18</sup> En el caso del Protocolo de Managua, la Asamblea General, por resolución AG/RES.2 (XXII-E/96) así lo decidió con relación a los trabajos del nuevo Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.

tencias del Consejo Permanente para actuar en caso de solución pacífica de controversias y las del Secretario General para llamar la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente sobre asuntos urgentes y graves (nuevo artículo 110 p. 2). El segundo protocolo, el de Washington, introdujo en la Carta de la OEA el actual artículo 9 que permite suspender de su participación en la organización a un Estado cuyo gobierno constitucional haya sido derrocado. En estos casos, por el contrario, los países que objetaron alguna de estas reformas formularon reservas o emitieron declaraciones, sin perjuicio de que, en algún caso, además, no ratificaron el nuevo protocolo. Hasta la fecha el Secretario General nunca ha invocado el segundo párrafo del artículo 110 ni se ha puesto en marcha el mecanismo sancionatorio a un país en conformidad con lo que dispone el artículo 9. Podría plantearse el caso de que el Secretario General utilice su facultad en una situación donde esté involucrado algún país que hubiese formulado una reserva o que, simplemente, no hubiese ratificado el protocolo de Cartagena de Indias. O podría también plantearse la hipótesis de que el gobierno derrocado sea el de un Estado que no hubiese ratificado el Protocolo de Washington; o saber si un país no parte de este protocolo tiene derecho a votar las sanciones en el marco de la Asamblea General que las decida. Los negociadores de este protocolo eran conscientes de ello y lo debatieron.<sup>19</sup> Algunos delegados afirmaron que por el hecho de no ratificar la reforma un Estado no podía liberarse de su obligación de respetar el orden jurídico democrático acordado por todos los Estados americanos. Y en cuanto al derecho a votar se dijo también que la reforma disponía que la decisión de la sanción se debería adoptar por dos tercios de los miembros de la organización sin distinción entre ellos. Pero no pasaron de ser expresiones de algunos delegados. Repito: no hubo ni decisión de la Asamblea General como ocurriera con las otras reformas ni se ha planteado esta situación en la práctica hasta la fecha.

Si bien como consecuencia de estos procedimientos tenemos hoy ocho cartas distintas en vigor para una misma organización con todo lo absurdo que ello pueda parecer, no es menos cierto que ha evitado la ruptura del sistema, la denuncia por aquellos que no admitieron alguna de las reformas adoptadas, el retiro intempestivo que podría haberse producido, en particular, por las nuevas atribuciones conferidas a algunos de sus órganos principales.

---

<sup>19</sup> AG/doc.6 (XVI-E/92), p. 172.

## 2. NATURALEZA, PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS

### a) *Una organización regional*

Cuando se discutieron las propuestas para la constitución de una nueva organización universal, los países americanos insistieron para que se preservara la unidad y el funcionamiento de las instancias regionales y especialmente las de nuestra región que ya tenían décadas de funcionamiento. Era importante que éstas no fuesen diluidas en el ámbito universal, sobre todo en lo que hacía al tratamiento de los temas más sensibles como son aquellos relativos a la paz, la seguridad y la solución de controversias. A toda costa debía evitarse conformar un monopolio en las manos del Consejo de Seguridad a ser diseñado y que estaría controlado por las potencias aliadas. A solicitud de la Unión Panamericana, el Comité Jurídico Interamericano emitió su opinión con respecto a las propuestas de Dumbarton Oaks. Allí el Comité insistió en la necesidad de preservar el acervo regional más allá de su acción en la solución pacífica de conflictos. Dijo entonces: “toda vez que el sistema regional interamericano es el único que ha alcanzado una considerable evolución...que incluye principios generales de derecho internacional, un mecanismo de conferencias y reuniones consultivas, un órgano central permanente...debe coordinarse con la nueva organización, a fin de conservar las ventajas por todos reconocidas del sistema regional, sin estorbar las más amplias funciones y actividades del sistema universal”.<sup>20</sup> Brasil, en las negociaciones de San Francisco, llegó a proponer que las situaciones que involucraban exclusivamente a un grupo regional ya organizado, como era el caso del grupo regional americano, debían ser resueltas por él sin ninguna intervención del Consejo de Seguridad. Este consejo solamente podría tener injerencia si la cuestión comprometía a otro grupo de naciones.<sup>21</sup> Finalmente la Carta de las Naciones Unidas admitió la posición latinoamericana y reconoció a los “acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional...” (artículo 52) pero mantuvo la autoridad del Consejo de Seguridad para aplicar medidas coercitivas, puesto que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización

---

<sup>20</sup> Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes 1942-1944*, Imprenta Nacional, Río de Janeiro, 1945, p. 156.

<sup>21</sup> Jean SALMON, *Les accords régionaux dans les travaux préparatoires de la Charte des Nations-Unies (San Francisco, 1945)*, en «La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI», bajo la dirección de Jorge Cardona, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 407.

del Consejo de Seguridad...” (artículo 53). Por su parte, el artículo primero de la Carta de la OEA señala que, “dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”.

En cuanto al arreglo pacífico de las controversias, la organización regional tiene una amplia autonomía. El artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas dice que las partes en una controversia tratarán de buscar una solución mediante el recurso, entre otros, a organismos u acuerdos regionales. El artículo 52 dice que los Estados miembros de las Naciones Unidas que sean parte de acuerdos u organizaciones internacionales harán todos los esfuerzos posibles para lograr allí la solución de sus controversias. Ello está reiterado en los artículos 24 de la Carta de la OEA y II del “Pacto de Bogotá”. La práctica de la relación entre las Naciones Unidas y la OEA en materia de solución pacífica de controversias ha sido variada.<sup>22</sup> Tenemos aquellas situaciones en que, como ya indicáramos, los Estados americanos recurrieron a la Corte Internacional de Justicia, órgano de las Naciones Unidas. En otros casos, los conflictos llevaron a una acción conjunta de la OEA y de las Naciones Unidas, en particular de sus Secretarios Generales.<sup>23</sup> Tal fue lo que ocurrió para poner un término a los conflictos en América Central en los que los procesos de Contadora y de Esquipulas II abrieron el camino para la puesta en funcionamiento de la Comisión internacional de verificación de los acuerdos de paz,<sup>24</sup> integrada por ambas organizaciones. En otros casos el Secretario General de la OEA ha acercado a las partes en una controversia con el fin de lograr un camino pacífico de solución. Tal, por ejemplo, lo que ha ocurrido con el diferendo que opone a Guatemala y a Belice. En este asunto, y a solicitud de ambos países, el Secretario General de la OEA propuso un acuerdo para la adopción por ambos de medidas de confianza —firmado en setiembre de 2005— y otro por el que, previo referéndum en los dos países, el asunto pueda ser llevado ante la

---

<sup>22</sup> Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, *Les relations entre organisations régionales et universelles*, 347 RCADI(2010), p. 260.

<sup>23</sup> El proceso de paz en Centroamérica permitió un trabajo coordinado entre ambos Secretarios Generales, los que así lo recuerdan en sus memorias: Javier PÉREZ DE CUELLAR, *Pilgrimage for peace*, St. Martin Press, Nueva York, 1997, p. 399 y Joao Clementa BAENA SOARES, *Sem medo da diplomacia*, ed. Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro, 2006, p. 71.

<sup>24</sup> Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE, *Mécanismes de règlement pacifique des différends en Amérique Centrale: de Contadora à Esquipulas II*, en «Annuaire Français de Droit International 1987», p. 816. Por resolución 42/1 de 7 de octubre de 1987, la Asamblea General de las Naciones Unidas agradeció los esfuerzos del Secretario General de la ONU así como la participación del Secretario General de la OEA.



Corte Internacional de Justicia.<sup>25</sup> Finalmente en algún asunto reciente entre Costa Rica y Nicaragua, en el año 2010, los países acudieron primero al Consejo Permanente de la OEA para luego llevar el caso ante la Corte Internacional de Justicia.

El debate se ha planteado en saber si cuando se trata de adoptar medidas coercitivas, y más aún medidas que suponen el uso de la fuerza, es necesaria, en todos los casos, la autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Queda excluido de esta discusión el caso de legítima defensa colectiva la que está permitida por el artículo 51 de la Carta ONU “hasta tanto que el Consejo haya tomado las medidas necesarias”. Pese a ello, y en clara violación de estas normas, se autorizó el uso de la fuerza mediante el envío de fuerzas armadas bajo el mandato de la OEA a República Dominicana en 1965. En cambio, cuando se produjo la crisis en Haití como consecuencia del golpe de estado en el año 1992, y luego de muchas actividades coordinadas entre ambas instituciones, entre las cuales la designación de un representante conjunto de ambos Secretarios generales, fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quien autorizó el uso de la fuerza, cosa que, por suerte, no fue necesario ejercer.

Pero cuando la Reunión de Consulta adoptó, en el marco del TIAR, sanciones contra la República Dominicana en 1960 o contra Cuba, en 1962 y en 1964, por las que se solicitó la ruptura de relaciones económicas y diplomáticas con estos dos países, ¿se trataba de medidas coercitivas que sólo podían ser autorizadas por el Consejo de Seguridad —autorización que nunca existió— o por el contrario se trataba de medidas que podían ser tomadas por la instancia regional? El tema fue debatido sin llegar a ningún acuerdo tanto en el seno del Consejo de la OEA como del Consejo de Seguridad. Otro tanto ocurrió entonces a nivel doctrinario, donde estaban quienes sostenían la competencia exclusiva de las Naciones Unidas y quienes sostenían la posibilidad de la acción regional cuando la universal estaba paralizada o cuando se trataba de medidas que unilateralmente podían ser adoptadas legítimamente por cualquier país en sus relaciones bilaterales.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> El acuerdo fue firmado en diciembre de 2008, pero hasta la fecha no se han realizado los referéndums que habilitarían a las autoridades de ambas naciones para llevar el asunto relativo a los reclamos territoriales, insulares y marítimos de Guatemala contra Belice a la Corte de La Haya.

<sup>26</sup> Los profesores Felipe Paolillo y José María Ruda sostenían la primera posición en cambio el profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga la segunda. Ver: Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains pour le règlement pacifique des différends et de la sécurité collective*, 111RCADI (1964), p. 480.

b) *Derechos y deberes de los Estados*

La Carta de la OEA, en su artículo 3, enumera los principios que deben regular las relaciones entre los países americanos, y el capítulo IV (artículos 10 a 23) intenta definir los derechos y deberes fundamentales de cada uno de dichos países. Estos artículos no hacen más que recoger lo que ya el sistema interamericano venía reafirmando desde sus orígenes y que ya tenían una primera codificación en 1938.<sup>27</sup>

El artículo 3 comienza por reafirmar la importancia fundamental del derecho internacional, al decir que:

El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.

Principio éste que se encuentra reforzado por el párrafo siguiente al decir que

El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional.

Ello incluye por supuesto a la costumbre, tanto para la formación de la misma como para oponerse a que ello ocurra. Al respecto, y en cuanto a la posible existencia de costumbres regionales, la Corte Internacional de Justicia en el asunto relativo al derecho de asilo al político peruano Víctor Haya de la Torre requirió de Colombia, país en cuya sede diplomática en Lima se encontraba Haya, que le correspondía a él (y no a la Corte) probar que se estaba frente a una norma comúnmente utilizada por los dos Estados,<sup>28</sup> a diferencia de lo que ocurre cuando se trata de una costumbre universal, y en el caso de las “Reservas a la convención contra el genocidio”, la Corte universal admitió que la práctica divergente interamericana en materia de reservas a los tratados impedía la formación de una costumbre universal.<sup>29</sup>

Los párrafos siguientes afirman la necesidad de que los Estados se organicen sobre la base de una democracia representativa ejercida efectivamente,

---

<sup>27</sup> “Declaración de Principios Americanos”, adoptada por resolución CX de 24 de diciembre de 1938 en la Octava Conferencia Internacional Americana.

<sup>28</sup> *CJI Recueil 1950*, p. 34.

<sup>29</sup> *CJI Recueil 1951*, p. 25.

condenan la guerra de agresión, exigen la solución pacífica de las controversias, proclaman el respeto a los derechos humanos y consideran esencial la cooperación económica, la justicia y la paz social.

El capítulo IV enumera los derechos y los deberes de los Estados: la igualdad jurídica (artículo 10), el deber de respetar los derechos de los demás Estados de acuerdo con el derecho internacional (artículo 11), el derecho de todo Estado a su reconocimiento (artículo 13), el ejercicio de la jurisdicción tanto a nacionales como a extranjeros en los límites de su territorio (artículo 16), la obligación de respetar los derechos de la persona humana (artículo 17), la fiel observancia a los tratados (artículo 18), la no intervención en los asuntos internos o externos de un estado (artículo 19), la prohibición de aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico o político “para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza” (artículo 20).

c) *La igualdad jurídica de los Estados y el principio de no intervención*

Los países fundadores del sistema interamericano se independizaron casi todos en la misma época y adoptaron sistemas de gobierno similares, pero distintos de los que por entonces conocía Europa, dominada por monarquías.<sup>30</sup> Los primeros autores americanos de derecho internacional subrayaron el vínculo existente en la región entre independencia, soberanía, igualdad jurídica y no intervención. Por los años 30 del siglo XIX Andrés Bello ya señalaba que “de la independencia y soberanía de las naciones se sigue que a ninguna de ellas es permitido dictar a otra la forma de gobierno, la religión o la administración que ésta debe adoptar”.<sup>31</sup> Desde la Primera Conferencia de 1889, los Estados participaron en un pie de igualdad, cada Estado tenía derecho a un voto y las decisiones se tomaron por mayoría.<sup>32</sup> A partir de entonces ello fue siempre seguido por todas las instituciones del sistema interamericano excepto el Banco Interamericano de Desarrollo que adoptó procedimientos de voto ponderado similares a los de las instituciones financieras universales. Este fue también el criterio propuesto por los países latinoamericanos al debatirse la estructura de instancias extra-regionales. Al comentar las propuestas de Dumbarton Oaks el Comité Jurídico

<sup>30</sup> Alejandro ÁLVAREZ, *La codification du droit international*, ed. A. Pédone, París, 1912, p. 42.

<sup>31</sup> Andrés BELLO, *Principios de derecho internacional*, cuya primera edición es de 1832 y reeditado por Garnier, París en 1873, p. 29. Ver también: Frank GRIFFITH DAWSON, *The influence of Andrés Bello on Latin-American perception of non-intervention*, en “LVII British Year Book of International Law”, 1986, pp. 253-315.

<sup>32</sup> Artículo XVI del Reglamento de la Primera Conferencia Americana de 1889.

Interamericano señaló que varias de ellas se alejaban del principio de igualdad jurídica de los Estados, defendido por los países americanos.<sup>33</sup> La Carta de la OEA, el Reglamento de la Asamblea General y el Estatuto del Consejo Permanente determinan que estos órganos sean de participación abierta a todos los Estados miembros, que cada uno de ellos tendrá derecho a un voto, que todas las decisiones se adoptarán por mayoría (la que puede ser simple o de dos tercios dependiendo del asunto) y que sus sesiones serán públicas salvo que se acuerde lo contrario. La práctica actual, y sin que ello impida o cambie la regla de la votación falta de acuerdo, ha llevado a que los países traten de buscar el consenso en sus decisiones.<sup>34</sup> Eso es lo que ha venido ocurriendo generalmente. Por supuesto que hay excepciones: las votaciones en la Asamblea General para elegir al Secretario General o a los miembros de órganos tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Comité Jurídico Interamericano<sup>35</sup> o cuando se han debatido temas particularmente sensibles políticamente.<sup>36</sup>

Soberanía e igualdad jurídica son dos conceptos muy caros para los países americanos desde el momento mismo de su nacimiento a la vida independiente. Sin embargo, la igualdad de los Estados es una ficción jurídica. Aunque es una ficción necesaria y piedra angular del sistema interamericano.<sup>37</sup> Allí, no es necesario dar ejemplos para demostrar esta ficción. En la realidad de la región y del mundo coexisten Estados muy poderosos con Estados muy débiles, Estados muy extendidos con pequeños países insulares. Es por esta razón que la defensa de la igualdad jurídica precisa de una buena coraza que proteja a los desiguales, a débiles y a los pequeños de los más fuertes y grandes. Y ese escudo protector es el principio de no intervención. Este principio está en las razones de la existencia y en los

---

<sup>33</sup> Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes 1942-1944*, Río de Janeiro, 1945, p. 141.

<sup>34</sup> Ricardo MONACCO, *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, 156 RCADI(1977), p. 139.

<sup>35</sup> Si bien también los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son elegidos durante las sesiones de la Asamblea General, lo que también da lugar a votaciones, sólo participan de ellas los países que son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, número menor al de los países miembros de la OEA.

<sup>36</sup> Por ejemplo en el período ordinario de sesiones de la Asamblea General de 1996 se llevó a votación la solicitud de una opinión jurídica al Comité Jurídico Interamericano sobre la legalidad internacional de la denominada Ley Helms-Burton de los Estados Unidos, y en el mes de marzo de 2014 el Consejo Permanente votó para decidir si una sesión en que se planteó una discusión sobre la situación en Venezuela debía ser pública o privada.

<sup>37</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *De algunas desigualdades en el derecho interamericano*, en “Desigualdad e inclusión social en las Américas”, ed. OEA, Washington DC, 2014, pp. 275-289.

fundamentos mismos del sistema interamericano. Está expresado en la primera versión de la Doctrina Monroe contra las intervenciones europeas en América, y fue reafirmado constantemente desde las primeras convenciones americanas.<sup>38</sup> El artículo 8 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933,<sup>39</sup> su Protocolo Adicional Relativo a la No-Intervención aprobado en 1936 por la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz,<sup>40</sup> y el actual artículo 19 de la Carta de la OEA son algunas de las normas que rechazan toda forma de intervención.

Pero, lamentablemente, la realidad no siempre se ajustó al derecho. Pese a la Declaración del Presidente Monroe de 1823 hubo intervenciones europeas en el continente, tal el caso de la invasión francesa a México y el efímero reinado de Maximiliano entre 1862 y 1867, o el bloqueo del que fuera víctima Venezuela y que le impusieran Gran Bretaña, Italia y Alemania en 1902.<sup>41</sup> Y a lo largo del siglo XIX y del siglo XX la región conoció también numerosas intervenciones por parte de los Estados Unidos:<sup>42</sup> Cuba (1898), Panamá (1903), República Dominicana (1904-1924), Haití (1915-1934), Nicaragua (1927), y ya constituida la OEA: Guatemala (1954), República Dominicana (1965), Grenada (1983) y Panamá (1989).

#### d) *Propósitos de la Organización*

Si el principio de no intervención asegura que los Estados puedan actuar libremente sin interferencias de otros países, esta libertad no es ilimitada.

---

<sup>38</sup> La Corte de La Haya, en ocasión del fallo dictado en el asunto que opusiera Nicaragua a los Estados Unidos de América, recordó que el reconocimiento del principio de no intervención nació en el sistema interamericano en 1928 y luego reseñó las numerosas resoluciones de la Asamblea General de la OEA en las que ambos países había coincidido en su reafirmación. *CJI Recueil 1986*, pp. 105-107.

<sup>39</sup> Aprobada en ocasión de la Séptima Conferencia Americana en Montevideo, y que en su artículo 8 dice que “ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los asuntos externos de otro”.

<sup>40</sup> El que en su artículo 1o. dice que “las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuera el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes. La violación de las estipulaciones de este artículo dará lugar a una consulta mutua, a fin de cambiar ideas y buscar procedimientos de avenimiento pacífico”.

<sup>41</sup> Ann van Wynen THOMAS y A. J. THOMAS, *Non Intervention*, Southern Methodist University Press, Dallas, 1956, p. 15.

<sup>42</sup> En particular después del Corolario del Pte. Teodoro Roosevelt a la Doctrina Monroe de mayo de 1904 y de acuerdo con el cual los Estados Unidos tenían un derecho a actuar como “an international police power” cuando en un país se dan “flagrant cases of wrongdoing”. Noel MAURER, *The Empire Trap*, Princeton University Press, 2013, p. 60 y siguientes.

El derecho internacional le fija los límites. Uno de esos límites es el que autoriza la acción de las organizaciones internacionales en ámbitos que eran originalmente de la competencia exclusiva de los Estados.<sup>43</sup>

El primer párrafo del primer artículo de la Carta de la OEA dice que,

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 constituye un organismo regional.

Pero a renglón seguido el segundo párrafo señala que,

La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros.

El segundo artículo de la Carta indica cuales son los propósitos de la Organización para poder dar cumplimiento a las obligaciones y objetivos que le han sido fijados. Se trata de los objetivos que tanto la Carta como la actividad de los órganos de la Organización deberán cumplir.

El primero de ellos es el de garantizar la paz y la seguridad en el continente. Debe para ello tenerse presente que la OEA es, a estos fines, una organización regional en el sistema de las Naciones Unidas y deberá actuar en conformidad con el capítulo VI de la Carta ONU. Como ya viéramos la idea de seguridad colectiva es anterior a la propia Carta OEA, al TIAR y a la Carta ONU y está en los orígenes mismos del Sistema Interamericano.<sup>44</sup>

El segundo propósito fue incorporado en la reforma de 1985 y le permite a la OEA —a toda ella, es decir a todos y cada uno de sus órganos— “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”. Este nuevo párrafo hace eco a uno incorporado al Preámbulo de la Carta y que dice que “la democracia representativa

---

<sup>43</sup> Edmundo VARGAS CARREÑO, *El principio de no intervención*, “XXX Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro, 2003”, ed. OEA, Washington DC, 2004, p. 138.

<sup>44</sup> “The adoption of the term “collective security” by the OAS Charter and its subsequent protocols was not an accident of drafting. It was a culmination of gradually evolved practice dating back at least more than a half century in the Americas before the UN was conceived” escribió Ademola ABBAS, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, Hart Publishing, Oregon, 2004, p. 118.

es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. Ya desde 1948 la Carta se refería a la democracia como forma de gobierno al enumerar los principios que debían guiar la conducta de los Estados, tanto en su artículo 3 d) como en el Preámbulo, el que desde su primera redacción dice que “el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social...”. Pero ahora ya no se trata de un deber de los países sino de un propósito de la propia organización. No fue fácil esta inclusión como no lo fue la del artículo 9 en 1992, que establece sanciones en caso de ruptura del orden democrático. Estas normas han sido pioneras en cuanto a dar competencia a una organización internacional con relación al sistema de gobierno de sus miembros. De allí, también, la salvaguardia que se establece y que dice que todo ello es posible pero “...dentro del respeto al principio de no intervención”.<sup>45</sup>

El tercer párrafo del artículo 3 nos recuerda el papel de la OEA en la prevención y solución de controversias entre sus miembros. El párrafo siguiente refiere a la acción colectiva, solidaria, en caso de agresión. Los párrafos e), f), g) y h) subrayan la necesidad de la cooperación entre los Estados en los más variados campos para la solución de problemas comunes, políticos, jurídicos y económicos, incluida la limitación de los armamentos y la erradicación de la pobreza crítica. Vasto programa si los hay. A ello se suma el artículo 106 que fija como otro de los propósitos de la Organización el de la promoción de la observancia y la defensa de los derechos humanos, a través de la acción de su Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Vemos pues que los propósitos, los objetivos y los fines para los cuales existe la OEA, y por supuesto todos los órganos que la integran, cubren buena parte de los problemas que aquejan las relaciones entre Estados americanos y se insertan en múltiples aspectos de la vida cotidiana de sus ciudadanos. Ya veíamos cómo estos fines iban surgiendo desde los inicios mismos de las conferencias americanas, a finales del siglo XIX. La Carta los enumeró, los organizó y los fue distribuyendo en una estructura orgánica compleja. Ello hace de la OEA el verdadero centro de actividades del sistema interamericano, más allá de que en aspectos específicos haya instituciones

---

<sup>45</sup> Antonio REMIRO BROTONS ha señalado que “no debemos apresurarnos a tomar la pala que se nos ofrece para dar por tierra sobre el principio de no intervención, cuya consagración tanto costó a los más débiles”, *No intervención versus injerencia humanitaria y principio democrático*, “VII Anuario Argentino de Derecho Internacional, 1996-1997”, pp. 105-126.

fuera de la OEA con competencia para ello. Las Conferencias Americanas lograban entonces la coordinación de todas ellas. Es hoy una asignatura pendiente que ojalá algún día puedan suplir las Cumbres de Jefe de Estado y de Gobierno u otra instancia similar.

No veremos en este trabajo el detalle de los medios ni de los resultados para el cumplimiento de todos estos propósitos. Nos vamos a limitar a aquellos que requirieron y requieren para ser alcanzados de un desarrollo jurídico en el seno de la OEA. Muchos, sino todos, fueron objeto de normas anteriores a la creación de la OEA. Pero la constitución de la organización regional permitió su fortalecimiento y su actualización, posibilitó la puesta en marcha de mecanismos para asegurar su efectivo cumplimiento, aseguró su adaptación a medida que ingresaban nuevos miembros. Hay que tener en cuenta que por muchas décadas tanto el sistema interamericano como la propia OEA estuvieron en manos de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos de América pero que a partir de los años 70 del siglo XX recibió el aporte y la participación plena de nuevos Estados: los países del Caribe anglosajón y Canadá. Con ello ingresaron nuevos intereses, nuevas demandas y nuevos desafíos.

### 3. MIEMBROS, OBSERVADORES Y OTRAS ORGANIZACIONES

#### a) *Estados miembros*

Las conferencias americanas estuvieron abiertas a todos los países latinoamericanos independientes,<sup>46</sup> a Haití<sup>47</sup> y a los Estados Unidos de América. Decía la ley del Congreso de los Estados Unidos de 1898 por la que se convocaba, en la ciudad de Washington, la Primera Conferencia que “se autoriza al Presidente de los Estados Unidos para invitar...a los diversos Gobiernos de las Repúblicas de México, Centro y Sud América, Haití, Santo Domingo y el Imperio de Brasil”.<sup>48</sup>

La Carta de 1948, en una redacción directa y sencilla, decía en su artículo 2 que “son miembros de la Organización todos los Estados Americanos

---

<sup>46</sup> Habría que esperar hasta 1898 para que Cuba se independizara de la dominación española. Por ello no participó de la Primera Conferencia Americana. Participaría recién por primera vez en la Tercera Conferencia, en Río de Janeiro en 1906.

<sup>47</sup> Habría que esperar casi sesenta años desde la independencia de Haití en 1804, para que en 1862 los Estados Unidos, el presidente Lincoln, reconociesen a este país. Ver: Rose-Mie LEONARD, *L'indépendance d'Haiti, perceptions aux États-Unis, 1804-1864*, en «Revue d'histoire Outre-Mers», París, 2003, vol. 90, pp. 207-225.

<sup>48</sup> Texto de la ley en *Conferencias Internacionales Americanas 1889-1936*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Washington DC, 1938, p. 3.



que ratifiquen la presente Carta”. La única condición entonces era la de ser un Estado americano independiente, firmar y ratificar la Carta. Pero con la independencia posterior de antiguas colonias británicas y holandesas hubo necesidad de establecer criterios y procedimientos para la admisión de nuevos miembros.<sup>49</sup> Fue por ello que la Primera Conferencia Americana Extraordinaria, celebrada en Washington en 1964, estableció un procedimiento para el ingreso de nuevos miembros.<sup>50</sup> El nuevo Estado debía presentar su solicitud al Secretario General; éste la transmitía al Consejo quien la aprobaba por una mayoría de dos tercios. Pero el Consejo no podía aprobar una solicitud de una entidad política cuyo territorio fuese objeto de un litigio pendiente o de una reivindicación territorial entre un país extra continental y un país miembro que no haya sido sometida a algún medio de solución pacífica para resolver esta controversia. Esta norma hacía implícita referencia a la situación existente entre la antigua Guyana inglesa y Venezuela y entre Belice y Guatemala. Guyana y Belice recién pudieron ingresar a la Organización en 1991, al ponerse en marcha un mecanismo para la solución de los diferendos existentes.

El diferendo entre Argentina y Gran Bretaña por las Islas Malvinas y la posibilidad de que éstas pudiesen obtener su independencia y solicitar entonces su ingreso a la OEA llevó a una nueva revisión de las condiciones para acceder a la condición de miembro, de modo que se impidiese que esto pudiese ocurrir. Tanto Argentina como buena parte de los miembros de la OEA consideran —y así lo han afirmado reiteradamente— que estas islas son argentinas, que son ocupadas ilegítimamente por Gran Bretaña y que por lo tanto no se trata de una colonia inglesa que accedería a la independencia convirtiéndose en un nuevo Estado como fuera el caso de las colonias antes mencionadas, las que sí accedieron a la condición de miembros una vez obtenida la independencia. Se trata de una parte del territorio argentino que no puede ser desmembrada y convertirse en un nuevo país. El Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA de 1985 introdujo nuevas

---

<sup>49</sup> Enrique LAGOS, *Organization of American States*, en “Intergovernmental Organizations”, suppl. 9, Julio 2001, Kluwer Law International.

<sup>50</sup> F.V. GARCÍA AMADOR, *Sistema Interamericano*, vol., ed. OEA, 1981, p. 106. Allí se relata también la consideración que tuviera en su momento el ingreso de los entonces denominados “mini estados” o “estados de pequeña extensión territorial, escasa población y limitados recursos económicos” en cuanto a sus capacidades para cumplir con las obligaciones derivadas de la condición de miembro de la Organización. El asunto fue planteado en 1972 por el entonces Secretario General Galo Plaza. La consideración del asunto se incluyó en el temario de la Asamblea General en los años sucesivos, hasta 1975, sin que hubiese ningún pronunciamiento al respecto.

condiciones al capítulo relativo a los miembros (artículos 4 a 8). Para ser miembro se requiere entonces ser un Estado americano independiente, tener la recomendación favorable del Consejo Permanente y que la Asamblea General lo decida por una mayoría de dos tercios de los miembros de la OEA. Pero —y acá lo nuevo incorporado en la reforma de 1985— el artículo 8 dispone en una redacción de las más curiosas y misteriosas que

La condición de miembro de la Organización estará restringida a los Estados independientes del Continente que al 10 de diciembre de 1985 fueran miembros de las Naciones Unidas y a los territorios no autónomos mencionados en el documento OEA/Ser.P. AG/doc.1939/85 del 5 de noviembre de 1985, cuando alcancen su independencia.

Este documento de la Secretaría General al que remite este artículo, reseña para la Asamblea General la información sobre la situación de los territorios no autónomos bajo dominación holandesa, inglesa o francesa en la región. Este documento no hace ninguna mención a la situación de las Islas Malvinas, o sea que no entran dentro de la categoría que autoriza, en caso de alcanzar su independencia, el artículo 8, o sea, no son consideradas como territorio no autónomo. Al estar excluidas de este informe, las Malvinas están excluidas de la lista de posibles territorios admisibles como miembros en un futuro, al alcanzar su independencia.

Hoy la OEA tiene treinta y cinco Estados miembros. Los dos últimos que ingresaron fueron Belice y Guyana, en 1991. Un año antes lo había hecho Canadá. Luego de largos debates internos, en Canadá, este país que hasta entonces tenía el carácter de Estado Observador,<sup>51</sup> presentó su solicitud en 1990 y fue inmediatamente autorizado a ingresar como Estado miembro.<sup>52</sup>

Y, como ya lo dijéramos, ningún Estado ha denunciado la Carta, ni aún aquellos que fueron sancionados con la suspensión en su participación en

---

<sup>51</sup> Los países americanos ya desde sus primeras reuniones manifestaron su deseo por ver a Canadá integrarse plenamente al Sistema Interamericano, al punto que la primera sala de reuniones del Consejo de la Unión Panamericana tenía sillas de madera con el escudo labrado de cada uno de los países. Una de estas sillas, las que aún se conservan en el edificio principal de la OEA, en su salón Miranda, tiene el escudo canadiense. Hubo que esperar casi un siglo para concretar este deseo.

<sup>52</sup> Jean-Paul HUBERT, quien fuera el primer embajador representante permanente de Canadá ante la OEA al producirse su ingreso como Estado miembro y luego fuera miembro y presidente del Comité Jurídico Interamericano detalló este proceso en *Les raisons qui ont poussé le Canada à devenir membre de l'Organisation des Etats Américains*, en "Jornadas de Derecho Internacional, Ottawa 2005", ed. OEA, 2006, pp. 583-590.

las actividades de la Organización, como fuera por muchísimos años la situación de Cuba o por plazos mucho más cortos la situación de la República Dominicana en los años sesenta o de Honduras a fines de la primera década del siglo XXI.

Los Estados miembros han concluido acuerdos de sede con la Organización por los cuales otorgan los privilegios e inmunidades que le permiten actuar en sus territorios. Con el gobierno de los Estados Unidos de América, país sede de la Secretaría General y del Consejo Permanente, el acuerdo celebrado en 1975,<sup>53</sup> el que es, a su vez, una revisión del acuerdo de 1952 para incluir en él a los Observadores Permanente, establece, en su artículo 134, que los representantes de los gobiernos ante los órganos de la Organización, los funcionarios de estas representaciones, el Secretario General y el Secretario General Adjunto gozarán de los privilegios e inmunidades necesarias para el ejercicio de sus funciones con total independencia. Cada Estado miembro designa a un jefe de misión ante la OEA en su sede en Washington con rango de Embajador. Este funcionario está acreditado ante la OEA y no ante el gobierno de los Estados Unidos.<sup>54</sup>

En 1988 en pleno conflicto entre el gobierno de los Estados Unidos y el de Nicaragua, la Casa Blanca declaró *persona non grata* al embajador de Managua en respuesta a una decisión similar adoptada por el gobierno nicaragüense con relación al embajador estadounidense. Pero, simultáneamente, el gobierno de los Estados Unidos, país sede de la OEA, decidió también, declarar *persona non grata* al representante permanente de Nicaragua ante esta Organización. Inmediatamente se reunió el Consejo Permanente el que solicitó una opinión del Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance de los privilegios e inmunidades de los representantes gubernamentales ante los órganos de la OEA.<sup>55</sup> En su opinión de 14 de octubre de 1988 el Comité llegó a la conclusión de que, a falta de un procedimiento de consultas en una situación como la presente, el gobierno del país sede tenía un amplio margen de discrecionalidad. Propuso una revisión del acuerdo con el fin de incorporar un mecanismo de consulta en caso de que el Estado sede solicite la salida de un representante ante la OEA, tal como lo tiene el acuerdo de sede entre los Estados Unidos y las Naciones

---

<sup>53</sup> A ello se agrega el acuerdo de sede entre la Secretaría General y el gobierno norteamericano celebrado en el año 1992.

<sup>54</sup> Aunque es común el caso en los países del Caribe anglosajón de que la misma persona ostente ambas representaciones: ante la OEA y ante la Casa Blanca.

<sup>55</sup> CP/RES. 507(749/88) del 19 de agosto de 1988.

Unidas.<sup>56</sup> Hasta la fecha el acuerdo de sede entre los Estados Unidos y la OEA no ha sido modificado en ese sentido.

b) *Observadores permanentes*

La Asamblea General, órgano creado por el Protocolo de Reformas de 1967, tuvo su primera sesión en el año 1971, en San José de Costa Rica, al entrar el nuevo texto en vigor. Allí se consideró la necesidad de asegurar, mediante acuerdos formales, la participación en las actividades de la OEA de los demás Estados miembros de la comunidad internacional pero que no podían ser miembros de ella por no ser países americanos así como de las más importantes organizaciones internacionales sean ellas intergubernamentales o no gubernamentales.<sup>57</sup> Para los primeros, los Estados, se creó la categoría de “Observador Permanente”; para las segundas, las organizaciones internacionales, la de los Acuerdos de Cooperación.<sup>58</sup> La Asamblea General solicitó al Consejo Permanente que establezca las condiciones y los procedimientos para el otorgamiento por éste de la calidad de Observador Permanente.<sup>59</sup> Los acuerdos con las organizaciones internacionales, en cambio, son celebrados entre éstas y el Secretario General.

Para ser Observador se requiere ser un Estado independiente, manifestar su voluntad de cooperar con los trabajos de la Organización y solicitar su admisión mediante solicitud escrita dirigida al Secretario General, quien la debe transmitir al Consejo Permanente. El Consejo Permanente, previa

---

<sup>56</sup> CJI, *Informes y Recomendaciones 1988*, ed. OEA, Washington DC, 1989, pp. 51-56. El dictamen del Comité dio lugar a numerosos votos razonados de varios de sus miembros. El Dr. Emilio Rabasa precisó que la razón de un procedimiento radica en que a diferencia de lo que ocurre en las relaciones bilaterales donde la declaratoria de *persona non grata* no necesita ser explicada, en el caso de la OEA el actual artículo 132 de la Carta (en ese entonces era el artículo 138) dice que “la asistencia a las reuniones de los órganos permanentes de la Organización de los Estados Americanos o a las conferencias y reuniones previstas en la Carta, o celebrada bajo los auspicios de la Organización, se verificará de acuerdo con el carácter multilateral de los órganos, conferencias y reuniones precitados y no depende de las relaciones bilaterales entre el Gobierno de cualquier Estado miembro y el Gobierno del país sede”.

<sup>57</sup> AG/RES. 50(I-O/71).

<sup>58</sup> No debe confundirse con las denominaciones que tienen otras organizaciones internacionales ni pretender por ello que nombres similares responden a situaciones similares. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la categoría de Observador Permanente pero ella no refiere a Estados independientes como ocurre en la OEA, ya que todos los países o son o tienen vocación para ser miembros plenos de la organización sino a ciertas organizaciones internacionales, categoría que en la OEA corresponde a otra denominación.

<sup>59</sup> La última actualización de los procedimientos es del 27 de junio de 1984: CP/RES. 407(573/84).

opinión de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos,<sup>60</sup> decide finalmente si admite o no al Estado solicitante. En general este procedimiento se resuelve por consenso;<sup>61</sup> en caso de duda sobre la condición jurídica de un solicitante la práctica ha sido la de guiarse por su situación en las Naciones Unidas, tanto en lo que respecta a su nombre, si hubiese sobre ello discrepancias, como en cuanto a su situación jurídica, si hubiese desacuerdo sobre si se trata o no de un país independiente. Hoy son más de sesenta los países en esta condición, incluida la Unión Europea, dadas las competencias estatales que le han conferido sus miembros, la que también ha sido reconocida por las Naciones Unidas. Una vez aprobada la admisión del nuevo Observador éste queda acreditado ante todos los órganos de la OEA.<sup>62</sup> El acuerdo de sede con los Estados Unidos de América prevé el otorgamiento a los representantes de los países Observadores permanentes de las mismas inmunidades y privilegios de que gozan los representantes de los Estados miembros. Ello es particularmente importante para aquellos países que tienen acreditada una misión ante la OEA exclusivamente para ello,<sup>63</sup> ya que la mayoría acostumbra acreditar a su representante diplomático ante la Casa Blanca, el que como tal ya goza de inmunidades y privilegios. Los Observadores permanentes pueden asistir a todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo Permanente y de sus comisiones de trabajo y en todos los casos pueden hacer uso de la palabra. Algunos de ellos hacen una contribución económica y técnica muy significativa a los trabajos de la Organización en las principales áreas de trabajo.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Salvo que se acuerde obviar esta etapa.

<sup>61</sup> Y así ha ocurrido generalmente, con una excepción notable. En el año 2004, el mismo día, solicitaron su incorporación como Observadores el gobierno de la República Popular de China y el de la República China (Taiwán). El área jurídica de la Secretaría General opinó, teniendo en cuenta lo ya resuelto en las Naciones Unidas, que correspondía el ingreso exclusivamente de la representación de la República Popular de China. Sin embargo y dadas las relaciones diplomáticas que varios países de la región tenían, varios de los cuales aún tienen, con Taiwán, el debate fue muy duro y dio lugar a varias votaciones, tanto por asuntos de procedimiento como para la decisión final. El Consejo por fin sólo admitió a la República Popular de China. CP/RES. 867(1424/04) del 26 de mayo de 2004.

<sup>62</sup> Para un estudio comparado con otras organizaciones: Erik SUY, *The status of observer in international organizations*, 160 RCADI(1978), pp. 79-179.

<sup>63</sup> Con el tiempo han ido cambiando los países en esta condición. Actualmente tienen una misión observadora exclusivamente ante la OEA, España, Francia e Italia. En el pasado también fue el caso de Portugal o de la Federación Rusa.

<sup>64</sup> Al punto que se ha planteado la posibilidad de reconocer de alguna forma aquellos que tenían una mayor presencia mediante el otorgamiento de alguna nueva condición. Hasta la fecha

c) *Otras organizaciones*

Desde el año 1949 el Consejo de la OEA ha considerado normas que permiten la participación de organizaciones en sus actividades. En 1971 la Asamblea General, en su primera sesión, reglamentó los procedimientos para la celebración de acuerdos de cooperación de la OEA con organizaciones internacionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales.<sup>65</sup> Estos acuerdos los celebra la Secretaría general de la OEA con la Secretaría o Dirección de la organización respectiva. Estas organizaciones, entre las que están incluidas instituciones tales como la propia Naciones Unidas o la Cruz Roja Internacional, tienen una creciente e importante participación en las actividades de la Organización. Es el caso, por ejemplo, de su aporte a los trabajos del Consejo Permanente y de sus comisiones y grupos de trabajo, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al Mecanismo de Seguimiento de la Convención contra la Corrupción, a los estudios que realiza el Comité Jurídico Interamericano, o a las tareas de difusión y capacitación que se hacen en conjunto con diversas áreas de la Secretaría General.

Las denominadas “organizaciones de la sociedad civil”, organizaciones no gubernamentales nacionales, pueden, a su vez, solicitar su inscripción para participar de las actividades de la OEA en los campos de su competencia, e, inclusive, cuentan con una sesión previa al inicio de cada período de la Asamblea General, momento en que dialogan con el Secretario General y con los jefes de las delegaciones de todos los Estados miembros de la OEA. Esta solicitud de inscripción es aprobada por el Consejo Permanente de la organización.<sup>66</sup>

## B. LOS ÓRGANOS DE LA OEA Y SU PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO JURÍDICO

El tiempo ha ido modificando las formas de elaboración jurídica en el marco de las organizaciones internacionales. El número creciente de Estados y otros actores que participan de ellas, la multiplicación de instancias técnicas y políticas, los conocimientos especializados requeridos en las

---

la Asamblea General ha reconocido esta contribución sin que ello haya llevado a una diferenciación de naturaleza jurídica entre Observadores.

<sup>65</sup> AG/RES.57(I-O/71).

<sup>66</sup> El procedimiento está fijado en la resolución del Consejo Permanente CP/RES.759(1217/99).

negociaciones, han hecho cada vez más complejos los procedimientos seguidos en el seno de cada organización al tiempo de concebir nuevas reglas jurídicas.<sup>67</sup>

Dice el artículo 53 de la Carta de la OEA:

La Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

- a) La Asamblea General;
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) Los Consejos;
- d) El Comité Jurídico Interamericano;
- e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- f) La Secretaría General;
- g) Las Conferencias Especializadas; y
- h) Los Organismos Especializados.

Se podrán establecer, además de los previstos en la Carta y de acuerdo con sus disposiciones, los órganos subsidiarios, organismos y las otras entidades que se estimen necesarios.

Hay entonces órganos de los cuales participan los representantes gubernamentales y en los cuales todos los países tienen iguales derechos de voto. En principio todos ellos sesionan públicamente, salvo decisión en contrario. Es el caso de las sesiones de la Asamblea General, de los Consejos, de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o de las asambleas ministeriales que anualmente o cada dos años dirigen los trabajos de los organismos especializados. Tal el caso de los Ministros de Salud en la Organización Panamericana de la Salud, de los Ministros de Agricultura en el caso del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, o de las autoridades de niñez en ocasión de los Congresos Panamericanos que velan por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes.

De entre los órganos que no se componen de representantes gubernamentales están aquellos que dan un apoyo político, técnico y administrativo a los demás. Es el caso de la Secretaría General. Están también aquellos que están integrados por expertos independientes elegidos a título individual los que en conjunto representan los intereses de la comunidad regional. Ello permite obtener una opinión calificada en temas tales como el desarrollo jurídico o la promoción y protección de los derechos humanos. Es el caso del Comité Jurídico Interamericano y de la Comisión Interame-

---

<sup>67</sup> José ÁLVAREZ, *International Organizations as law-makers*, Oxford University Press, 2005, p. 273.

ricana de Derechos Humanos. Con posterioridad la Asamblea General fue creando nuevos órganos. Por ejemplo, en 1971<sup>68</sup> constituyó el Tribunal Administrativo integrado por seis jueces elegidos por la Asamblea General y que actúa en las situaciones de reclamos de funcionarios de la organización contra la Secretaría General, o más tarde la Junta de Auditores Externos, creada en 1973,<sup>69</sup> integrada por tres expertos-auditores los que presentan anualmente un estado de cuentas de la Secretaría General a la Asamblea General.

Pero en este capítulo sólo veremos aquellos órganos que participan directamente en la elaboración o la aplicación de las normas interamericanas. Ya hemos visto la acción de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores tanto como órgano de consulta del TIAR como cuando actúa en el marco de la Carta de la OEA. Más adelante, en el próximo capítulo analizaremos la actividad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En cuanto al Consejo para el Desarrollo Integral, creado por el Protocolo de Managua de 1993 en sustitución de los dos Consejos anteriores —el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura— alcanza acá con que digamos que tiene por mandato el de promover el desarrollo y la cooperación entre los Estados americanos, que se reúne por lo menos una vez al año, que sus miembros titulares tienen que tener rango ministerial, que ha constituido comisiones —una comisión ejecutiva permanente y comisiones especiales— y que han formado la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo.

## 1. LOS ÓRGANOS INTERGUBERNAMENTALES

### a) *La Asamblea General*

Al examinar la evolución del sistema interamericano vimos las sucesivas reformas a la Carta de la OEA, y en particular aquellas que han modificado su estructura. La actual Asamblea General es la heredera por una parte de las Conferencias internacionales americanas y por otra parte de varias de las competencias que tenía el Consejo de acuerdo con la Carta de la OEA de 1948. Nos vamos a limitar a describir aquellas funciones que más directamente tienen que ver con el desarrollo jurídico interamericano y sus relaciones con los demás órganos competentes para ello.

---

<sup>68</sup> AG/RES. 35(I-O/71).

<sup>69</sup> AG/RES. 123(III-O/73).



Desde 1971 al entrar en vigor el Protocolo de Buenos Aires, la Asamblea General es el órgano supremo de la OEA (artículo 54). Se reúne en sesiones ordinarias una vez por año y puede celebrar sesiones extraordinarias cuando es convocada por el Consejo Permanente (artículo 58). En este caso la Asamblea General sólo puede considerar el asunto para el que haya sido convocada (artículo 35 del Reglamento de la Asamblea General). Últimamente se ha venido reuniendo en periodos extraordinarios para la aprobación del presupuesto o en otras circunstancias: analizar el problema de las drogas en la región (Guatemala, 2014), adoptar sanciones y luego levantarlas en el caso del golpe en Honduras (Washington, 2009 y luego en Washington nuevamente en 2011), reelegir al Secretario General y al Secretario General Adjunto (Washington, 2010), la elección del Secretario General (Washington, 2005), la adopción de la Carta Democrática Interamericana (Lima, 2001), para dar sólo algunos ejemplos recientes. Las sesiones ordinarias, anuales, se realizan normalmente en un país miembro distinto cada año.<sup>70</sup> Si ningún país ofrece sede el período de sesiones se celebra en la sede de la Organización, en Washington DC.<sup>71</sup>

Todos los Estados miembros participan de la Asamblea. Las delegaciones están encabezadas por sus ministros de relaciones exteriores o por quien éste designe. Cada país tiene un voto; las decisiones se adoptan en general por mayoría absoluta de los Estados miembros,<sup>72</sup> salvo que se requiera la mayoría de dos tercios (artículo 59). Por ejemplo se requiere una mayoría de dos tercios para admitir un nuevo miembro, para suspender a un Estado o para aprobar el presupuesto. La Asamblea General es la instancia que decide la política de la organización, la que elige al Secretario

---

<sup>70</sup> Para sólo tomar los últimos cinco años: Asunción, Paraguay (2014); Antigua, Guatemala (2013); Cochabamba, Bolivia (2012); San Salvador, El Salvador (2011); Lima, Perú (2010).

<sup>71</sup> Ello ocurrió varias veces en la década del 70 y por última vez hasta ahora en 1989. Normalmente la sede de un período ordinario se fija por la Asamblea General en su período anterior. Ha ocurrido que el país desista luego de haberse aceptado su candidatura o que no haya habido ofrecimientos. En este último caso la Asamblea General sesiona en la sede de la organización en Washington DC. En caso de que desista el país sede, será al Consejo Permanente decidir una nueva sede. En general la sede ofrecida es aceptada. Sin embargo, para la sesión de 1978 se había aceptado la candidatura de Bolivia, país que luego comunicó su imposibilidad de celebrar la reunión. Uruguay presentó su candidatura; el Consejo Permanente luego de un debate y votación, resolvió rechazarla debido a la situación de los derechos humanos y a la negativa del gobierno a aceptar la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La sesión se celebró en la sede de la OEA (ver el acta de la Comisión General del Consejo Permanente del día 31 de enero de 1978, CP/CG-875/78).

<sup>72</sup> Actualmente la base de cálculo es 35; éstos son los Estados miembros de la OEA, participen o no de sus actividades. Por lo tanto la mayoría absoluta es 18.

General, al Secretario General Adjunto, a los miembros del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Administrativo. Es el órgano que fija la estructura de la OEA, que crea nuevas entidades interamericanas<sup>73</sup> y que adopta las reformas a la Carta en una sesión convocada a tales efectos (artículo 142). Es ella quien recibe, considera, aprueba y formula sus comentarios con relación a los informes anuales de todos los demás órganos de la OEA y, por supuesto, es quien los instruye sobre las actividades que deberán realizar. Como ocurre con las resoluciones emanadas de los órganos supremos de una organización, éstas son obligatorias para los órganos que de ellos dependen, y son recomendaciones con relación a los Estados considerados individualmente. Las resoluciones internas son obligatorias, las resoluciones externas, recomendatorias. Muchas de sus resoluciones — y lo veremos en detalle al analizar una de ellas, la Carta Democrática Interamericana — tienen ambos efectos. Y algunas otras — tal como lo viéramos en el caso de otra resolución, aprobada ésta de la Conferencia Americana, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre — han adquirido un verdadero valor obligatorio para los Estados miembros.

El desarrollo del derecho internacional fue desde sus inicios uno de los principales propósitos del sistema interamericano. No se puede concebir promover el respeto por el orden jurídico interno y no fortalecer el orden jurídico internacional. Los esfuerzos para dotar a la región de códigos de derecho internacional público y de derecho internacional privado, la creación del Comité Jurídico Interamericano (bajo diversos nombres, el primero de los cuales fue el de Comité de Jurisconsultos) en 1906, son buena prueba de ello. Las numerosas convenciones, las múltiples conferencias especializadas convocadas para tratar materias de desarrollo y de cooperación jurídica han dado lugar a un rico tejido normativo común en las Américas.

Tanto el ingreso de nuevos miembros que no habían participado de este desarrollo normativo que tuvo lugar a lo largo del siglo XX, todos los cuales pertenecen al *common law* (Canadá también conoce regiones regidas por el derecho civil continental), como la necesidad de un mejor conocimiento mutuo para orientar los nuevos desarrollos jurídicos, llevaron a la Asamblea General a aprobar en 1975 la “Declaración de Panamá sobre la contribución interamericana al desarrollo y a la codificación del derecho

---

<sup>73</sup> Tal los casos, por ejemplo, de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) o de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, por resoluciones de 1991 y de 1993 respectivamente.

internacional”,<sup>74</sup> seguida de un Programa detallando las actividades a cumplir<sup>75</sup> el que es evaluado y actualizado anualmente por parte de la Asamblea General.

En esta Declaración y después de afirmar

Que la Organización de los Estados Americanos constituye el principal e insustituible foro donde los Estados miembros, en igualdad de condiciones, adoptan normas jurídicas, tanto de derecho internacional público como de derecho internacional privado, para regular sus relaciones a nivel hemisférico.

y,

Que se hace necesario reiterar todo el apoyo de los Estados miembros a la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, a su difusión en el marco de la Organización de los Estados Americanos y a los medios que permitan la mayor cooperación jurídica interamericana.

la Asamblea General declaró, entre otros puntos,

8. Su compromiso con el desarrollo jurídico de los propósitos y principios establecidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

...

10. Su plena seguridad de que los retos y desafíos que se enfrentan en la actualidad requieren no sólo el desarrollo del derecho internacional a través de los tratados internacionales, sino también la adecuación de las legislaciones nacionales a los acuerdos internacionales vigentes para cada Estado.

11. Su convencimiento de que es necesario reforzar los vínculos de coordinación y de cooperación de la Organización de los Estados Americanos con otras organizaciones internacionales en el campo del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, en especial con las Naciones Unidas.

El “Programa Interamericano para el Desarrollo del Derecho Internacional”, aprobado un año después por la Asamblea General, también por consenso, detalla las diversas acciones a ser adoptadas, todas las cuales se vienen cumpliendo. Tal el caso de la puesta en marcha de un sistema interamericano de información jurídica para consulta de tratados y otros documentos jurídicos; de programas para la enseñanza del derecho intera-

---

<sup>74</sup> AG/DEC. 12(XXVI-O/96).

<sup>75</sup> AG/RES. 1471(XXVII-O/97).

mericano y mecanismos de cooperación para su elaboración y difusión, de cursos y publicaciones. Año tras año la Secretaría General presenta al Consejo Permanente el detalle de las actividades realizadas, y año tras año la Asamblea General actualiza estos mandatos.<sup>76</sup>

La multiplicación de entidades especializadas que se fueron creando en el seno de la Organización, las demandas de expertos en los más variados campos técnicos o políticos canalizadas por vías distintas a aquellas previstas para la negociación diplomática, hicieron que llegasen muchas veces a la mesa de los delegados reunidos en la Asamblea General nuevas propuestas de tratados para sus firmas sin que hubiesen podido examinarlos previamente y sin que, en muchos casos, hubiesen dado lugar a las consultas políticas pertinentes. Esta situación se agravó cuando los propios períodos de sesiones de la Asamblea se fueron reduciendo a muy pocos días, lo que impide todo análisis profundo en su seno. Hoy un período ordinario de sesiones tiene una duración de escasos dos días, cuando hace unos años era de más de una semana. Ello hizo que, en 1999, la Asamblea General adoptase una resolución por la que propuso a los Estados miembros “procedimientos para la elaboración y adopción de instrumentos jurídicos interamericanos en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos”.<sup>77</sup> El objetivo de la resolución era el de indicar un procedimiento único pero que, a su vez fuese lo suficientemente flexible, para guiar la negociación de los Estados soberanos. Por ello el artículo 1 dice que,

Las siguientes recomendaciones tienen el propósito único de orientar y facilitar la elaboración de instrumentos jurídicos interamericanos, en los casos en que no exista ya un procedimiento expresamente previsto o que los Estados no hayan acordado el procedimiento correspondiente para un caso concreto.

El procedimiento recomendado prevé varias etapas. Todo Estado miembro podrá proponer a la instancia adecuada para ello (por ejemplo al Consejo Permanente o a alguna de sus comisiones) que examine una cuestión con el fin de determinar si puede, llegado el caso, dar nacimiento a un instrumento jurídico interamericano. El artículo 3 define al instrumento jurídico interamericano como “todo tratado, convención o cualquier otro

---

<sup>76</sup> Así por ejemplo, en el año 2013 la Asamblea General —por resolución AG/RES. 2791 (XLIII-O/13)— le solicitó a la Secretaría General que diese particular atención a la difusión de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y al mantenimiento de consultas periódicas con los asesores jurídicos de las cancillerías

<sup>77</sup> AG/RES.1634(XXIX-O/99).

acuerdo que produzca efectos jurídicos, adoptado por los Estados miembros en el marco de la Organización”. Si esta propuesta es aceptada por la instancia a la que fuera presentada, la Secretaría General podrá preparar estudios preliminares sobre el tema. Dichos estudios deberán presentar el estado de la cuestión en el derecho comparado, indicar si existen normas similares ya adoptadas en la OEA o en otras instituciones internacionales, y podrá proponer lo que considere el mejor tipo de instrumentos jurídicos para abordar el asunto: tratado, ley-modelo, guía legislativa, declaración o resolución de la Asamblea General. Con todos estos antecedentes, el Consejo Permanente deberá indicar el camino a seguir y para ello podrá establecer un grupo de trabajo abierto a todas las delegaciones. Dice el artículo 15 que, “para el cumplimiento de dicha tarea el Grupo de Trabajo podrá establecer los criterios, lineamientos y objetivos que deberán regir la elaboración del proyecto” y agrega que a tales efectos “podrá encomendar la redacción del proyecto inicial, entre otros, al Comité Jurídico Interamericano, al órgano proponente o a cualquier otra instancia que considere pertinente”. En esta etapa de trabajos preparatorios se podrá —cosa que ocurre con cada vez mayor frecuencia— incorporar la consulta a otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, a organizaciones de la sociedad civil, a académicos o a otros expertos. Una vez redactado el texto en los cuatro idiomas oficiales de la OEA (español, inglés, francés y portugués), el mismo es enviado al Consejo Permanente “para que éste determine los procedimientos a seguir para su eventual adopción” (artículo 20, artículo final de la resolución). Así termina esta resolución. Si se trata de un proyecto de tratado, el Consejo Permanente lo remite a la Asamblea General la que puede ya aprobarlo directamente ya convocar una conferencia especializada para que lo considere y lo apruebe llegado el caso. Lo mismo sucede si se trata de un proyecto de “ley-modelo”. De acuerdo con estos procedimientos los órganos gubernamentales que participan de la elaboración de normas interamericanas son la Asamblea General, el Consejo Permanente y las conferencias especializadas, y los órganos no gubernamentales son el Comité Jurídico Interamericano y la Secretaría General. Ello, por supuesto, no excluye la participación ni la iniciativa que tienen, de acuerdo con sus competencias, otros órganos e instituciones. Es el caso de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos las que pueden, de acuerdo con el artículo 76 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos proponer enmiendas a este tratado, o de la Comisión, la que de acuerdo con el artículo 77 de la misma convención, puede proponer protocolos adicionales a la misma. En ambos casos las propuestas se presentan a la Asamblea General que es la quien decide si las adopta o las

rechaza. En definitiva lo que buscó esta resolución fue “codificar” lo que era la práctica habitual intentando evitar la tentación de la presentación de propuestas que pudiesen llegar directamente a la Asamblea General sin los estudios técnicos y la negociación política previos.

Estas mismas razones —negociaciones muy rápidas sin mayores estudios, trabajos preparatorios en un solo idioma oficial, traducciones de último minuto a los otros idiomas— llevaron a actualizar los procedimientos existentes para la corrección de tratados ya adoptados.<sup>78</sup> El artículo 79 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados dispone que si los países signatarios o contratantes advierten, de común acuerdo, un error en el texto de un tratado éste será corregido. Si el tratado ha designado a un depositario, será éste quien deberá notificar a los países signatarios o contratantes del error de que ha sido informado y de la propuesta de corrección del mismo, y éstos tendrán un plazo “adecuado” para formular sus objeciones si las tuviesen o en caso contrario proceder a la rectificación del texto. En el caso de los tratados interamericanos, la Secretaría General de la OEA es la depositaria, de acuerdo con el artículo 112 *f*) de la Carta. Era necesario entonces detallar el procedimiento a seguir y fijar el plazo “adecuado” del que habla la Convención de Viena. En 1981 la Asamblea General aprobó una resolución a estos efectos.<sup>79</sup> Pero si bien fijó plazos de sesenta días para las comunicaciones y objeciones una vez presentada a la Secretaría General una solicitud de rectificación, no estableció ningún plazo límite a partir del cual los Estados ya no podrían solicitar correcciones. Es decir que a falta de este límite máximo, este procedimiento podía iniciarse muchos años después de adoptado un texto, con toda la inseguridad que ello puede conllevar para los demás países. Y por otra parte, esta resolución permitía que no sólo los Estados signatarios o contratantes pudiesen solicitar las correcciones del caso sino que también dejaba abierto el inicio de este procedimiento a cualquier otra organización internacional o a cualquier persona natural o jurídica de un Estado signatario o parte (artículo 3 de la resolución). En suma, cualquiera y en cualquier momento podía pedir la corrección del texto de un tratado. Fue así como en 1996, seis meses después de aprobada la Convención interamericana contra la Corrupción, en la conferencia especializada celebrada en Caracas, el gobierno de los Estados Unidos solicitó a la Secretaría General la corrección de errores en

---

<sup>78</sup> Dante NEGRO ALVARADO, *Problemas en el derecho de los tratados en el Sistema Interamericano*, en “XXV Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1998”, ed. OEA, Washington DC, 1999, pp. 89-102.

<sup>79</sup> AG/RES. 545(XI-O/81).

el texto en inglés. Pero la resolución no fijaba un procedimiento a seguir en caso de objeciones a la propuesta de rectificación; decía simplemente que “si no se hubiere logrado un acuerdo, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos así lo comunicará a los Estados partes y signatarios” (artículo 5 párrafo tercero), y punto, sin más. Y esto fue lo que sucedió con la propuesta de los Estados Unidos: varios países la objetaron con el argumento de que los textos adoptados ya habían sido sometidos a consideración de sus parlamentos y que por lo tanto preferían no modificarlos. En otros casos la ausencia de plazo inicial permitió que en 1996 se pudiese corregir el texto de una convención de... 1929... o sea casi 70 años después de adoptada... Y para completar este catálogo de problemas, en 1994 un estudio de abogados solicitó la corrección del texto en español del “Pacto de Bogotá” de 1948, la que fue también transmitida y rechazada por los países parte del mismo.

Todo ello llevó a que, en 1997, la Asamblea General modificara los procedimientos para la corrección de errores.<sup>80</sup> En cuanto al primer problema —hasta cuándo presentar la solicitud— esta nueva resolución fijó un plazo de noventa días a partir de la adopción del tratado dentro del cual se pueden presentar las solicitudes de corrección y con relación a quiénes pueden hacerlo, se limitó este derecho a los Estados signatarios, a los Estados parte y al Secretario General.<sup>81</sup> Si no hubiese acuerdo con respecto a la corrección propuesta, entonces el Secretario General deberá convocar a una reunión de los Estados para que ellos decidan al respecto.<sup>82</sup> Todo ello

---

<sup>80</sup> AG/RES. 1484(XXVII-O/97).

<sup>81</sup> Dice el artículo 3: “Cuando el error fuese advertido por un Estado signatario o parte, deberá ser comunicado al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos para los efectos contemplados en este procedimiento. El Secretario General iniciará dicho procedimiento *ex officio* cuando el error fuese advertido por la Secretaría General en calidad de depositaria. En ambos casos, el plazo para que los Estados signatarios o partes, o el Secretario General, realicen las respectivas propuestas de corrección es de 90 días contados a partir de la fecha de la adopción del texto del tratado”.

<sup>82</sup> Dice el artículo 5: “Si a la expiración del plazo fijado en el artículo anterior no se hubiere formulado objeción alguna, el Secretario General efectuará la corrección en el texto, extendiendo además un acta de rectificación del mismo, y transmitirá copia de dicha acta y copia certificada del texto modificado a los Estados signatarios o partes en el tratado. Si en el mismo límite de tiempo referido en el párrafo precedente se hubiere formulado objeción u objeciones, el Secretario General comunicará las mismas a las demás partes en el tratado y a los demás Estados signatarios, invitándolos a presentar, en el plazo de 30 días, sus observaciones o comentarios. Dentro de los 15 días siguientes a la expiración de dicho período, el Secretario General convocará a una reunión especial, en la cual, de ser el caso, se le comunicarán los acuerdos que se hayan tomado respecto de las correcciones que deberán ser incorporadas a los textos corres-

debería solucionar los problemas que planteaba la resolución de 1981. Desde su aprobación en 1997 no se ha presentado ningún caso en que se haya invocado este derecho de corrección del texto de un tratado interamericano.

b) *La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*

Este órgano es anterior a la propia Carta de la OEA, la que lo incluyó desde 1948. Tiene como mandato, de acuerdo con el artículo 61 de la Carta, el de “considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados miembros y para servir como Órgano de Consulta”. Como ya viéramos esta última referencia hace a su carácter también de órgano del TIAR (artículo 65). Ya hemos estudiado los casos en que fuera convocado este órgano tanto en el marco de la Carta de la OEA como en su carácter de Órgano de Consulta del TIAR.

c) *El Consejo Permanente*

Es éste el órgano que tiene, en mayor medida, todo el trabajo preparatorio en la elaboración del derecho interamericano. Si bien es la Asamblea General o una conferencia especializada la que adopta el texto final, es el Consejo Permanente quien tiene a su cargo buena parte de las etapas anteriores. Tiene su sede en Washington; cada delegación está encabezada por un Embajador que allí reside; su presidencia rota cada tres meses siguiendo el orden alfabético en español de los países miembros de la OEA. Las funciones del presidente son fundamentalmente las de convocar las sesiones,<sup>83</sup> las de proponer el orden del día y las de representar al Consejo Permanente en actividades protocolares. Hasta la reforma de 1967 el Presidente del Consejo era elegido por sus colegas por un mandato de un año. Hoy ya no es más un cargo electivo. El Consejo por entonces, antes de 1971, y cuando aún no existía la Asamblea General, gozaba de la máxima autoridad y su presidente tenía amplios poderes en el funcionamiento de la Organización, muchos de las cuales son actualmente competencia del Secretario General. Hoy la Asamblea General sesiona anualmente y dicta normas y orientaciones detalladas mientras que la presidencia es ejercida por un período de solo tres meses. Si pensamos, además, que son varias las misiones que

---

pendientes. Previo acuerdo escrito firmado por todos los Estados signatarios o partes que hubieran presentado propuestas u objeciones escritas, el Secretario General procederá de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo e insertará dicho acuerdo como anexo al acta de rectificación de la que trata el párrafo anterior.

<sup>83</sup> Las sesiones pueden ser ordinarias —normalmente dos veces por mes—, extraordinarias o protocolares— para recibir a un Jefe de Estado o de Gobierno (artículos 36, 37 y 38 del Reglamento del Consejo Permanente).



cuentan con muy pocos funcionarios, que en muchos casos —es lo que sucede con la mayoría de los países del Caribe anglosajón— también representan a sus países ante el gobierno de los Estados Unidos, y que a la vez que presiden el Consejo deben continuar atendiendo las tareas de sus misiones y embajadas respectivas, esta presidencia puede ser una pesada carga. Para la preparación de su trabajo, el Consejo Permanente ha constituido diversas comisiones, algunas de ellas de carácter permanente. Estas son presididas por un representante, en general un Embajador, éste sí elegido por el Consejo Permanente por un mandato de un año. Una de ellas, la que tiene que ver, entre otros muchos temas, con el desarrollo del derecho interamericano, es la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.<sup>84</sup> Estas comisiones son las que preparan los proyectos de resolución que luego el Consejo Permanente eleva a la aprobación de la Asamblea General. En el caso de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos recibe también los informes anuales del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>85</sup> La Comisión es entonces quien prepara los proyectos de resolución en temas jurídicos; para ello dispone de un año de trabajo entre dos períodos de la Asamblea General; en cambio, la Asamblea sólo tiene dos días para considerarlos y aprobarlos. Por ello, salvo rarísimas excepciones y cuando no se ha logrado acuerdo en el seno del Consejo, en cuyo caso el proyecto es discutido en la sesión de la Asamblea General, las resoluciones preparadas por la Comisión y elevadas por el Consejo Permanente, son adoptadas sin mayor debate. Los trabajos en comisión, la busca del consenso, las negociaciones en los pasillos, la posibilidad de encargarle la negociación a grupos de trabajo sin actas, hacen cada vez más difícil que puedan conocerse los trabajos preparatorios de muchos de los textos de los nuevos instrumentos interamericanos. Salvo cuando se remiten cuestionarios a los gobiernos y éstos los responden con sus comentarios sobre distintos aspectos de los textos en consideración, son muy pocas las huellas que le quedan al intérprete futuro. Cuando se trata del texto de un proyecto de convención

---

<sup>84</sup> En la actualidad las otras comisiones son: la Comisión General, la Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestarios, la Comisión de Seguridad Hemisférica (la más reciente de todas ellas, que vino a sustituir a la desaparecida Comisión de Medio Ambiente), la Comisión sobre Gestión de Cumbres Interamericanas y Participación de la Sociedad Civil (artículo 14 y siguientes del Reglamento del Consejo Permanente).

<sup>85</sup> Pese a que la Corte no es un órgano de la OEA, el “Pacto de San José”, en su artículo 65 dispone que ésta debe presentara la Asamblea General un informe anual sobre su labor, cosa que se hace por la vía del Consejo Permanente, y más específicamente, de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.

el que es presentado, el Consejo Permanente será quien decidirá si debe ser llevado para su aprobación a un período ordinario de sesiones de la Asamblea General, a un período extraordinario o deberá convocarse una conferencia especializada.

d) *Las conferencias especializadas*

Estas conferencias, con nombres diversos, existen desde los inicios del sistema interamericano, antes mismo de que se constituyera la OEA. Vimos algunos ejemplos al repasar la historia de las reuniones americanas convocadas para tratar distintos temas. Pero fue la Carta de la OEA la que les aseguró la continuidad al mantenerlas al más alto nivel como reuniones para considerar asuntos específicos. El artículo 122 de la Carta las define como

...reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana, y se celebran cuando lo resuelva la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, por iniciativa propia o a instancia de alguno de los consejos u Organismos Especializados.

La definición es amplia, permite la convocatoria para considerar los más diversos temas. Son varios los órganos que pueden solicitar la celebración de estas conferencias aunque lo habitual es sea la Asamblea General a solicitud del Consejo Permanente quien las convoque.

Han sido numerosas estas conferencias en materia de seguridad. La última y más importante fue la conferencia celebrada en México en el año 2003 para analizar las distintas amenazas a la seguridad en torno al concepto de "seguridad multidimensional". Allí se aprobó la Declaración sobre Seguridad en las Américas.<sup>86</sup> También fueron varias las conferencias convocadas por la Asamblea General para analizar la amenaza terrorista en la década de los noventa. La primera tuvo lugar en la ciudad de Lima en el año 1996 y la segunda en Mar del Plata, Argentina, en 1998, donde se propuso la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo, entidad de la OEA integrada por representantes de todos los Estados americanos.<sup>87</sup>

También el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral convoca periódicamente conferencias especializadas en temas tales como los de la cooperación carretera o los relativos a las instalaciones portuarias.

---

<sup>86</sup> CES/DEC. 1/03 rev. 1 del 28 de octubre de 2003.

<sup>87</sup> El CICTE fue finalmente creado por la Asamblea General, un año después por resolución AG/RES. 1650(XXIX-O/99).

Buena parte del desarrollo del derecho internacional privado en las Américas es fruto de conferencias especializadas. Una vez constatada la imposibilidad de tener un código interamericano de derecho internacional privado al haberse dividido los países latinoamericanos entre los adherentes al “Código Bustamante” y aquellos que prefirieron las soluciones previstas en las “convenciones de Montevideo”, se pensó que lo mejor sería adoptar, en el marco de la OEA, tratados que abordasen temas específicos. Ello se hizo aún más urgente y necesario al ingresar los países del Caribe anglosajón. Fue lo que llevó a la convocatoria de las sucesivas Conferencias Especializadas Interamericanas de Derecho Internacional Privado, conocidas por su sigla “CIDIP”. La primera de ellas sesionó en Panamá en 1975, seguida de conferencias en Montevideo, 1979, La Paz, 1984, México, 1994, Washington DC, 2002, y finalmente, aunque sólo acordó uno de los dos temas que tenía asignada, la conferencia de Washington DC, 2009.<sup>88</sup> Hasta la fecha estas conferencias aprobaron veinte convenciones interamericanas, varios protocolos adicionales y una ley-modelo que tratan asuntos que van del régimen de la contratación internacional hasta la adopción internacional pasando por asuntos procesales, comerciales, penales o de derecho de familia. Estas conferencias, a diferencia de lo que ocurriría si la negociación se llevase a cabo en períodos de sesiones de la Asamblea General, permiten la participación de expertos jurídicos del más alto nivel en sesiones de alto nivel técnico y dedicarles jornadas enteras a la consideración detallada del articulado.

## 2. LOS ÓRGANOS INTEGRADOS POR PERSONAS INDEPENDIENTES DE LOS GOBIERNOS

### a) *El Comité Jurídico Interamericano*

El Comité, bajo nombres diversos, se constituyó en 1906. Es pues una de las primeras instituciones permanentes con que cuenta el sistema interamericano. En sus orígenes era un grupo de representantes gubernamentales y se denominaba Comité de Jurisconsultos. Desde 1946 pasó a ser un órgano formado por expertos independientes. El Comité Jurídico Interamericano está integrado por once juristas elegidos por la Asamblea General por un período de cuatro años, que pueden ser reelectos una sola vez. Estos

---

<sup>88</sup> Los dos temas a estudio eran el relativo a la protección jurídica de los consumidores, sobre el que hasta la fecha no hay acuerdo, y el de la adopción de un Reglamento Modelo para el Registro bajo la Ley Modelo Interamericana sobre Garantías Mobiliarias, ley ésta aprobada por la CIDIP en 2002.

juristas, que representan al conjunto de los países miembros de la OEA, gozan de la más amplia autonomía técnica.<sup>89</sup> El artículo 99 define sus funciones:

El Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos; promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente.

El Comité Jurídico emprende aquellos estudios que le encomiende la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o los Consejos de la Organización. Pero tiene también, y ello le da la capacidad para introducir nuevos temas en la agenda de la OEA, el Comité Jurídico puede realizar los estudios que considere convenientes a su sola iniciativa, o sea sin necesidad de que ello le haya sido solicitado por ningún otro órgano.<sup>90</sup> Ello le permitió desde hace muchos años, introducir el tema de la defensa de la democracia por parte del derecho interamericano,<sup>91</sup> del fortalecimiento de los mecanismos de solución de controversias en los procesos subregionales de integración o, más reciente, proponer guías para la regulación de distintos aspectos del comercio internacional. Pero la mayor parte de su trabajo es el de la atención a las solicitudes de la Asamblea General o del Consejo Permanente. Ya vimos la importancia de sus aportes ante solicitudes de las Conferencias americanas, entre los que basta mencionar su participación en la redacción de la propia Carta de la OEA, del “Pacto de Bogotá” o de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Posteriormente debe resaltarse el aporte en la preparación de los proyectos de convenciones para las conferencias de derecho internacional privado, para la convención interamericana contra la corrupción o en los estudios que llevaron a la redacción de la Carta Democrática Interamericana. También vimos la importancia de algunas opiniones emitidas por el Comité Jurídico como aquella que dictara cuando el representante de Nicaragua ante la OEA fuera declarado *persona non grata* por las autoridades norteamericanas. Merecen recordarse, también, dos otras opiniones del Comité. En el año 1985 un médico mexicano, el doctor Álvarez

---

<sup>89</sup> Artículo 102 de la Carta de la OEA.

<sup>90</sup> Artículo 100 de la Carta de la OEA.

<sup>91</sup> Para una recopilación de los estudios y resoluciones del Comité Jurídico sobre este tema: Comité Jurídico Interamericano, *La democracia en los trabajos del CJI (1946-2010)*, ed. OEA, Washington DC, 2011.

Machain, fue acusado de participar en el asesinato de un funcionario de la agencia norteamericana contra el tráfico de drogas en territorio mexicano. Cinco años después, un grupo de agentes de los Estados Unidos lo secuestró en México y lo llevó a una corte norteamericana. Se presentó un recurso ante la Corte Suprema de ese país solicitando la nulidad de lo actuado. Sin embargo el máximo órgano judicial norteamericano falló diciendo que el carácter ilegal de la forma en que había sido “extraditado” no afectaba la competencia para juzgarlo que tenía el tribunal de los Estados Unidos.<sup>92</sup> Ante esta decisión, el Consejo Permanente de la OEA solicitó una opinión del Comité Jurídico. El Comité dictaminó que la detención y traslado de Alvarez Machain eran actos internacionalmente ilegales, que todo el procedimiento seguido por los tribunales norteamericanos era nulo y que, por lo tanto, este médico debía ser repatriado a México.<sup>93</sup> Un segundo ejemplo de opinión del Comité se da cuando, en el año 1996, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley, la “Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act”, más conocida como “Ley Helms-Burton” por el nombre de los legisladores proponentes, que preveía sanciones contra empresas comerciales que tuviesen actividades en Cuba.<sup>94</sup> La Asamblea General de la OEA reaccionó contra esta ley como ya lo habían hecho otras organizaciones internacionales, muchos de sus países miembros y de sus Estados observadores. En su sesión ordinaria de ese año solicitó una opinión jurídica del Comité. Este, luego de analizar la ley, emitió una opinión<sup>95</sup> en la que sostuvo que la misma era contraria al derecho internacional.<sup>96</sup> Estoy seguro de que hay muchas otras situaciones en que la opinión jurídica del Comité podría servir de guía a la conducta de los Estados, en el fortalecimiento de los principios jurídicos comunes a los países americanos.

---

<sup>92</sup> Jacques SEMMELMAN, *United States vs. Alvarez Machain*, en 86 *American Journal of International Law*, 1992, pp. 811-820; Curtis A. BRADLEY, *International law in the US Legal System*, Oxford University Press, 2013, p. 276.

<sup>93</sup> CJI/RES.II-15/92.

<sup>94</sup> Andreas F. LOWENFELD, *Congress and Cuba: the Helms-Burton Act*, en 90 *American Journal of International Law*, 1996, pp. 419-434.

<sup>95</sup> CJI/RES.II-14/96.

<sup>96</sup> A propósito de esta opinión dos autores escribieron que “at the request of its General Assembly, the Interamerican Juridical Committee issued an advisory opinion harshly critical of the Act. The committee found it in violation of international norms regarding protection of property rights of nationals and the extraterritorial effect of legislation...”, Hannes L. SCHLOEMANN y Stephan OHLOFF, “*Constitutionalization*” and *dispute settlement in the WTO*, en 93 *American Journal of International Law*, 1999, p. 429.

La sede del Comité Jurídico está en la ciudad de Río de Janeiro, tal como lo dispone el artículo 105 de la Carta de la OEA. Allí se reúne dos veces por año, pudiendo sesionar, si es invitado, en el territorio de cualquier otro Estado miembro, lo que ha ocurrido con frecuencia. La Secretaría del Comité Jurídico es una dependencia de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA.

b) *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

La Comisión se constituyó en 1959, en Santiago de Chile, por resolución de la Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. Por entonces se iniciaban los trabajos con miras a aprobar una convención americana sobre derechos humanos que reglamentaría dicha comisión, trabajos que se demoraron más de lo esperado. El Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA de Buenos Aires, 1967, la incluyó como un nuevo órgano de la OEA y le consagró un único artículo, el 106 que dice que

Habrà una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.

Tenemos por lo tanto que ir a ver el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”) adoptada en 1969 y que entrara en vigor en 1978, para conocer más de la Comisión, de su integración, de su funcionamiento y de sus competencias, con la salvedad de que la convención no está en vigor para varios de los países miembros de la OEA. Además hay que tener en cuenta tanto el Estatuto de la Comisión, que aprueba la Asamblea General, como su Reglamento, que adopta la propia Comisión. El Estatuto fue aprobado en el año 1960, por lo tanto antes que existiese la Convención, y ha recibido numerosas reformas. Con alguna pequeña modificación posterior, el Estatuto que hoy rige a la Comisión fue aprobado por la Asamblea General en el año 1979 para ajustar sus normas a las del “Pacto de San José de Costa Rica”. El primer Reglamento, por su parte, fue adoptado por la Comisión en 1966. El Reglamento actual es del año 2009 con modificaciones incorporadas en los años 2011 y 2013. La Comisión está integrada por siete miembros elegidos

por la Asamblea General para un mandato de cuatro años renovable una sola vez (artículos 34 y 37 del “Pacto”). Ha habido algún intento, infructuoso, para cambiar su integración: en el año 1993 el gobierno de Nicaragua puso a consideración de la Asamblea General una propuesta de enmienda al artículo 34 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consistía en aumentar el número de comisionados y pasar de siete a once. Pero la Comisión es un órgano de dos tratados, y de dos tratados donde las partes no coinciden: la Carta de la OEA y el “Pacto de San José de Costa Rica”, y sólo este último acuerdo especifica el número de miembros de la Comisión. Por ello y por su doble pertenencia, la Asamblea General solicitó la opinión de todos los miembros de la OEA, ya que aunque algunos de ellos no sean parte de la Convención son terceros interesados en los cambios que puedan producirse en la integración de un órgano de la Carta de la OEA: participan en la elección de sus miembros, contribuyen al financiamiento del mismo, están obligados frente a ella en sus actividades de promoción y de defensa de los derechos humanos. Se recibieron muy pocas respuestas, varias opuestas a la propuesta de cambio, y finalmente ésta fue descartada.<sup>97</sup> En lo que tiene que ver con la posibilidad de preparar y de presentar proyectos de nuevos instrumentos jurídicos para la protección de los derechos humanos, la Comisión puede proponer enmiendas a la Convención (artículo 76), protocolos adicionales (artículo 77), proponer nuevos textos internacionales así como recomendar normas internas (artículo 41b). Así, en conjunto con otras áreas y órganos de la Organización, incluido por supuesto el Comité Jurídico Interamericano, tuvo un rol activo en la preparación de las numerosas convenciones posteriores al “Pacto de San José”, en el proyecto de declaración, aun inconcluso, sobre los pueblos indígenas, en la ley-modelo interamericana sobre acceso a la información. La Comisión tiene su sede en la ciudad de Washington DC, pero puede sesionar en el territorio de cualquier otro país miembro americano, o sea en cualquier otro país miembro de la OEA cuando es invitada (artículo 16 del Estatuto). La Secretaría de la Comisión es una dependencia administrativa de la Secretaría General de la OEA (artículo 40 de la Convención). Su Secretario Ejecutivo es designado por el Secretario General, por un período de cuatro años renovable una vez, a propuesta de la Comisión y de acuerdo con el procedimiento de selección establecido en el Reglamento (artículo 11 en la redacción que le fuera dada en el año 2011).

---

<sup>97</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *El procedimiento para la adopción de enmiendas a la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en “Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio”, vol. I, Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998, p. 329.

c) *La situación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, parte del Sistema Interamericano, no es un órgano de la Carta de la OEA. Es el órgano judicial establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Esta convención conocida como “Pacto de San José de Costa Rica” fija en esa ciudad la sede de la Corte, pese a que pueda también sesionar fuera de su sede, cosa que hace periódicamente con el fin de difundir su trabajo. Es el órgano central del sistema judicial de protección de los derechos humanos. Nacido veinte años después de la Comisión y competente sólo para casos en que son parte los países miembros de la OEA que hayan ratificado la convención y reconocido su competencia, tuvo tiempos difíciles para hacerse un espacio. Demoraron en llegarle los primeros casos contenciosos que le transmitiera la Comisión. Sus primeras actividades fueron dar respuesta a solicitudes de opiniones consultivas formuladas por Estados americanos. La solicitud de opiniones consultivas a la Corte es una posibilidad abierta todos los Estados miembros de la OEA, sean o no parte de la convención, según lo dispone el artículo 64 del Pacto. De acuerdo con este artículo, los Estados miembros de la OEA pueden “consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos” y, asimismo, “la Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”.

Los siete jueces que integran la Corte son elegidos por los Estados parte a la Convención en ocasión de periodos ordinarios de sesiones de la Asamblea General de la OEA.<sup>98</sup> Tienen un mandato de seis años y pueden ser reelectos una sola vez (artículos 52, 53 y 54 del Pacto). El Secretario de la Corte es designado por la propia Corte.

Anualmente la Corte informa a la Asamblea General sobre sus actividades y presenta, con las recomendaciones pertinentes (artículo 65), “los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos”. La Asamblea General es también quien aprueba su Estatuto y la Corte aprueba su Reglamento (artículo 60).<sup>99</sup> Puede también la Corte proponerle a la Asamblea General enmiendas a la Convención (artículo 76).

---

<sup>98</sup> Los jueces deben ser nacionales de un Estado miembro de la OEA, no de un Estado parte de la Convención. Ello llevó a que Thomas Buergenthal, ciudadano norteamericano, integrase la Corte desde sus inicios llegando a ocupar su presidencia en el período 1985-1987.

<sup>99</sup> Es esta competencia la que le ha permitido a la Corte que, en sucesivas reformas a su Reglamento, fuese ampliando la posibilidad del acceso directo de las víctimas. El actual regla-



La Corte, como por otra parte ocurre con la Comisión y con el Comité Jurídico, carecen de los recursos suficientes provenientes del fondo regular de la organización para el buen desarrollo de sus actividades pese al compromiso que, año tras año, repiten las resoluciones de la Asamblea General al considerar sus informes anuales.

Año a año también, la Asamblea General reitera el llamado a los países que aún no lo han hecho, a ratificar los instrumentos jurídicos interamericanos en materia de protección de los derechos humanos. Desgraciadamente con poco éxito, también.

#### d) *La Secretaría General*

El Secretario General es el sucesor directo del antiguo Director de la Unión Panamericana. Pero sus competencias han ido en aumento. Al principio el Director era fundamentalmente el custodio de los documentos que iba elaborando el sistema interamericano, el responsable de la oficina de información comercial, el responsable administrativo de la organización de las conferencias americanas. Hoy, en cambio, tiene importantes funciones políticas, en particular luego de la reforma de 1985 a la Carta de la OEA. Pero el secretario general es a veces secretario y a veces general; pocas veces las dos simultáneamente. El arte, y la dificultad, de su acción es saber cuándo debe actuar como secretario y cuándo como general.<sup>100</sup>

En 1985 se introdujo el actual párrafo segundo del artículo 110<sup>101</sup> que dice que,

El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros.

Este artículo, más amplio que el artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, el que sólo autoriza al Secretario General a llamar la atención de un

---

mento, adoptado en 2009, dice, en su artículo 25, titulado “Participación de las presuntas víctimas o sus representantes” que “después de notificado el escrito de sometimiento del caso, conforme al artículo 39 de este Reglamento, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar de forma autónoma su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y continuarán actuando de esa forma durante todo el proceso.”

<sup>100</sup> Nos podemos hacer la misma pregunta que fuese formulada para el Secretario General de la ONU: ¿Secretario o General?, Simon CHESTERMAN (editor), *Secretary or General, the UN Secretary-General in world politics*, Cambridge University Press, 2007.

<sup>101</sup> Hugo CAMINOS y Roberto LAVALLE, *New departures in the exercise of inherent powers in the UN and OAS Secretaries-General: the Central American situation*, 83 *American Journal of International Law*, 1989, p. 395.

órgano —el Consejo de Seguridad— y exclusivamente por asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales, nunca ha sido utilizado hasta la fecha explícitamente. En más de una oportunidad la sola “amenaza” en pasillos de hacerlo fue suficiente para que países que estaban enfrentados por algún conflicto que no era llevado a consideración de la OEA planteasen ellos mismos el caso ante el Consejo Permanente para evitar que lo haga el Secretario General y así ponerlos en el compromiso de tener que manifestarse por iniciativa de otro y no de ellos mismos.

De acuerdo con el texto de 1948 de la Carta, el Secretario General era elegido por el Consejo de la OEA por un período único de diez años. Lo mismo sucedía con el cargo de Secretario General Adjunto. Después de la reforma de 1967 tanto el Secretario General como el Secretario General Adjunto son elegidos por la Asamblea General por un período de cinco años pudiendo ser reelegidos una sola vez. Deben ser de nacionalidad diferente. Y por otra parte no pueden ser sucedidos por un funcionario de sus mismas nacionalidades, regla que ya había introducido la Carta de 1948 para evitar la repetición de la situación anterior ya que hasta 1946 todos los Directores de la Unión Panamericana habían sido ciudadanos norteamericanos.<sup>102</sup>

En 1946 asumió el puesto un ciudadano colombiano, Alberto Lleras Camargo, quien será, a partir de 1948, el primer Secretario General de la nueva organización.<sup>103</sup> Desde entonces y hasta ahora, todos los Secretarios generales, salvo uno de ellos, vienen de países de América del Sur. Han sido Secretarios Generales de la OEA: Alberto Lleras Camargo quien ocupó el cargo hasta el año 1954;<sup>104</sup> Carlos Dávila, de Chile, entre 1954 y 1955; José Mora Otero, de Uruguay, de 1955 a 1968;<sup>105</sup> Galo Plaza, de Ecuador, de 1968 a 1975; Alejandro Orfila, de Argentina, desde 1975 hasta 1984; Joao Clemente Baena Soares, de Brasil, de 1984 hasta 1994;<sup>106</sup> César Gaviria, de

---

<sup>102</sup> William Elroy Curtis, de 1890 a 1893; Frederick Emory, de 1893 a 1897; Joseph P. Smith, de 1897 a 1899; W. W. Rockhill, de 1899 a 1905; William Carlton Fox, de 1905 a 1907; John Barrett, de 1907 a 1920; Leo Rowe, de 1920 a 1946.

<sup>103</sup> Si bien la nueva Carta entró en vigor recién en 1951, la Novena Conferencia Americana que la aprobara en 1948, dictó una resolución, la XLI, por la que decidió asegurar la continuidad del Director Alberto Lleras Camargo, manteniéndolo en el cargo, con el nuevo título de Secretario General. También mantuvo al Sr. William Mauger como Secretario General Adjunto.

<sup>104</sup> Alberto LLERAS, *Antología de textos*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Medellín, 2008.

<sup>105</sup> José MORA, *De Panamá a Punta del Este*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Washington DC, 1968.

<sup>106</sup> Joao Clemente BAENA SOARES, *Síntesis de una gestión, 1984-1994*, ed. OEA, Washington DC, 1994.

Colombia, de 1994 a 2004;<sup>107</sup> Miguel Ángel Rodríguez, de Costa Rica, el único Secretario General no suramericano, estuvo apenas un mes en el cargo en el año 2004; José Miguel Insulza, de Chile, desde el año 2005, y su segundo mandato culmina en mayo del año 2015.<sup>108</sup>

El Secretario General Adjunto también es elegido por la Asamblea General, no pudiendo ser de la misma nacionalidad que el Secretario General.<sup>109</sup> Es él quien ejerce las funciones de Secretario del Consejo Permanente y sustituye al Secretario General en caso de ausencia temporal, impedimento o vacancia.<sup>110</sup>

Tanto el Secretario General como el Secretario General adjunto son elegidos por la Asamblea General por el voto de la mayoría de los Estados miembros y pueden ser destituidos por ese mismo órgano, pero para ello se requiere, en cambio, el voto de dos tercios de los Estados miembros. Hasta la fecha ningún Secretario General ni Secretario General adjunto han sido removidos de su cargo.

El Secretario General es quien dirige la Secretaría General, tiene su representación legal, organiza los servicios administrativos y asegura el apoyo necesario a los demás órganos de la OEA para asegurar su buen funcionamiento. Es quien prepara la propuesta de presupuesto; es el depositario de los tratados interamericanos; participa en las reuniones de sus órganos, con voz pero sin voto; celebra los acuerdos de cooperación entre la organización y las demás organizaciones nacionales e internacionales.

Además de aquellos casos en que el Consejo Permanente o un grupo de países le solicitan sus buenos oficios ante una crisis, ha sucedido también que, excepcionalmente, sea un país quien le pida su apoyo para enfrentar dificultades internas. Un ejemplo de ello ocurrió en el año 1993 cuando el gobierno de Nicaragua solicitó al Secretario General designase a un grupo de juristas para proponerle medidas que permitiesen resolver un enfrentamiento entre la Asamblea Nacional y el Contralor General del

---

<sup>107</sup> César GAVIRIA, *La OEA 1994-2004, una década de transformación*, ed. OEA, Washington DC, 2004.

<sup>108</sup> José Miguel INSULZA, *Discursos y conferencias*, ed. OEA, Washington DC, 2007.

<sup>109</sup> Hasta la fecha han sido Secretarios Generales adjuntos: M. Mauger, de los Estados Unidos, hasta 1958, y le sucedieron Williams Sanders (USA), Miguel Rafael Urquía (El Salvador), Jorge Luis Zelaya Coronado (Guatemala), Valerie McComie (Barbados), Christopher Thomas (Trinidad y Tobago), Luigi Einaudi (USA), y, desde 2005 hasta la fecha, Albert Ramdin (Surinam).

<sup>110</sup> Fue el caso, más recientemente, del interinato del Secretario General adjunto Luigi Einaudi, desde octubre de 2004 hasta mayo de 2005, al renunciar el Secretario General Miguel Ángel Rodríguez.

Estado.<sup>111</sup> Otro ejemplo se produjo cuando, como consecuencias de graves hechos ocurridos en Haití en diciembre de 2001 donde bandas armadas agredieron y destruyeron bienes de opositores al gobierno, se le solicitó al Secretario General designase al presidente de la comisión encargada de analizar esta situación y fijar los montos de las reparaciones a las víctimas.<sup>112</sup>

Los instrumentos interamericanos para la defensa de la democracia, que analizaremos en el próximo capítulo, también autorizan la acción del Secretario General. Veremos algunos ejemplos más adelante.

En dos ocasiones el Secretario General desplegó, a solicitud de un Estado miembro, un grupo de funcionarios para colaborar con el proceso de desmovilización de tropas irregulares. El primer caso fue el apoyo al proceso de paz en Centroamérica. Los acuerdos de los presidentes centroamericanos firmados en Tela, Honduras, en 1989, solicitaron a los Secretarios Generales de la OEA y de las Naciones Unidas su colaboración. Se constituyó entonces una misión mixta, la Comisión Internacional de Apoyo y de Verificación (CIAV). Los acuerdos de marzo de 1990 entre el gobierno nicaragüense y los jefes de la “contra” firmados en Toncontin, Honduras, permitieron la desmovilización y la repatriación de los soldados de la “contra”. La Secretaría General de la OEA tuvo a su cargo el desarme de los repatriados y la ayuda a su reinserción en la sociedad nicaragüense. La CIAV-OEA organizó un amplio programa para el fortalecimiento de las principales instituciones del Estado, algunas de cuyas actividades, como el Programa de Facilitadores Judiciales, han continuado más allá del fin del proceso de paz, y han sido ejemplo para otros países de la región.<sup>113</sup> En el año 1990 la Secretaría General, a pedido del gobierno nicaragüense,

---

<sup>111</sup> El grupo de juristas estuvo integrado por Antonio Augusto Cançado Trindade de Brasil, Alonso Gomez Robledo de México y Eduardo Ferrero Costa de Perú, los que presentaron sus recomendaciones al Secretario General ese mismo año, las que fueron inmediatamente transmitidas por éste al gobierno de Nicaragua.

<sup>112</sup> Tuve el honor de ser designado para esta tarea en la que me acompañaron el Ministro de Obras Públicas de Haití en representación del gobierno y el Pte. de la Cámara de Compañías de Seguro por la oposición. La Comisión luego de estudiar los numerosos casos presentados elevó sus recomendaciones al gobierno el que procedió a indemnizar a las víctimas. Informe del Secretario General al Consejo Permanente del 30 de agosto de 2002, CP/doc.3643/02, p. 7.

<sup>113</sup> En el año 1991 la Asamblea General de la OEA tomó nota de estas actividades del Secretario General y le dio su respaldo: AG/RES. 1122(XXI-O/91). En 1993, la Asamblea General resolvió apoyar al Secretario General para la elaboración de un amplio programa de ayuda a Nicaragua que cubriese, principalmente, el fortalecimiento de las instituciones democráticas del Estado en los campos de la justicia, la policía, electoral, derechos humanos y educación para la paz (AG/RES. 1202(XXIII-O/93)).

organizó una muy importante misión de observación electoral que ayudó a poner fin al conflicto y por sobre todo, inició la serie de elecciones periódicas y democráticas que conoce ese país.

Un segundo ejemplo es el de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP-OEA). En el año 2004 el gobierno colombiano solicitó al Secretario General el despliegue de funcionarios de la organización con el fin de ayudar en el proceso de desmovilización de las organizaciones paramilitares.<sup>114</sup> Es este un proceso largo, lleno de dificultades, en pleno desarrollo y donde se mezclan violencia, violación de derechos humanos, terrorismo y tráfico de drogas.

De acuerdo con el primer numeral del artículo 113 de la Carta de la OEA, el Secretario General es quien debe “establecer las dependencias de la Secretaría General que sean necesarias para la realización de sus fines”. En este sentido, la estructura actual de la Secretaría General cuenta con varias Secretarías. La Secretaría de Asuntos Jurídicos y la Secretaría de Administración y Finanzas, con una denominación u otra, existen desde los tiempos de la Unión Panamericana, y de creación muchos más reciente son la Secretaría de Asuntos Políticos, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, la Secretaría de Seguridad Multidimensional y la Secretaría de Relaciones Externas. A ello debemos agregar la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres. Como viéramos la Secretaría del Comité Jurídico Interamericano es parte del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos.

La Secretaría de Asuntos Jurídicos es el área de la Secretaría General que da apoyo técnico a las distintas instancias de la organización competentes para el desarrollo del derecho interamericano y para la cooperación jurídica. Es la secretaría del Comité Jurídico Interamericano; es el área encargada de las funciones de depositario de los tratados interamericanos; tiene a su cargo la difusión del derecho interamericano; las relaciones con las instituciones académicas y otras instancias jurídicas internacionales. Debe dar cumplimiento al Programa Interamericano para el desarrollo del derecho internacional, aprobado por la Asamblea General de la OEA en el

---

<sup>114</sup> En enero de 2004 se suscribió el convenio entre el gobierno de Colombia y la Secretaría General. El Consejo Permanente, posteriormente, en febrero de ese mismo año, tomó conocimiento y dio su acuerdo (CP/RES. 859 (1397/04)). Este convenio ha conocido sucesivas ampliaciones mediante nuevos protocolos. El último de ellos, de 23 de diciembre de 2010 prorrogó la misión por cuatro años más.

año 1997. De ella depende el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales, que hoy se extiende por numerosos países de la región. Es la secretaría de las reuniones de Ministros de Justicia, administra sus varias redes de cooperación y asistencia jurídica, y tiene a su cargo el mecanismo de seguimiento de la convención interamericana contra la corrupción.

2a prueba Porrúa

### CAPÍTULO III

## DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Si la paz, aunque a veces paz violenta,<sup>1</sup> se dio entre los países americanos, no ocurrió lo mismo al interior de todos ellos, de norte a sur del continente. Como lo había previsto Bolívar, Estados con instituciones débiles —en especial en América Latina—, con liderazgos fuertes, con los poderes públicos al servicio de unos pocos y no al servicio de todos los ciudadanos, llevaron a guerras civiles, a la violación masiva de los derechos humanos, a la ruptura del orden constitucional, a la negación del acceso a la justicia para amplios sectores de la población, a intervenciones extranjeras ilegítimas. Las crisis económicas, con sus consecuencias sociales, las grandes desigualdades, el éxodo rural, los grandes cinturones urbanos de miseria, marcaron y marcan la historia del continente. Es en este contexto que el sistema interamericano debió, desde mediados del siglo pasado, desplegar esfuerzos, normas e instancias para apoyar el fortalecimiento de la democracia representativa, la defensa de los derechos humanos, el combate a la corrupción, a las amenazas a la libertad de expresión, entre otros combates. Queda mucho por hacer. Pero mucho ya se ha hecho. Hoy vivimos en un continente de países democráticos y donde la violación masiva de los derechos humanos organizada desde la cabeza del gobierno como se viviera hasta los años 70 es una pesadilla que ha queda atrás. Pero hoy surgen nuevos desafíos, que tampoco son monopolio exclusivo de nuestra región y a los que debe hacer frente el sistema interamericano: las múltiples causas que llevan a flujos migratorios masivos, el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas, las múltiples formas de discriminación, entre muchos otros temas que amenazan la vida de las personas,

---

<sup>1</sup> Algunos autores justamente se han referido a “paz violenta” para referirse no sólo a los conflictos internos sino a las tensiones en las relaciones interamericanas a través de carreras armamentistas, amenazas directas o veladas, cierres de fronteras, etc. De ahí la importancia de acuerdos para establecer zonas de paz y medidas de confianza mutua, muchas de las cuales han sido objeto de numerosas declaraciones aprobadas por la OEA. Ver: David. R. MARES, *Violent Peace, Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, Columbia University Press, New York, 2001.

ponen en riesgo la estabilidad social y debilitan las instituciones. Todo ello ha llevado a nuevas demandas ante la organización regional por parte de los distintos actores de la sociedad internacional. Pero para ello ésta debe contar con los instrumentos jurídicos y los recursos técnicos y financieros necesarios, cosa que no siempre ocurre.

## A. EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Las relaciones entre la defensa de la democracia representativa, las normas de derecho internacional y el rol de las organizaciones internacionales están aún llenas de malos entendidos.<sup>2</sup> La propia evolución de la palabra “democracia” es una larga y accidentada historia.<sup>3</sup> Nacida en Atenas, sirvió primero para describir sistemas de gobierno que hoy no consideraríamos democráticos; luego, nuevas formas de gobierno —absolutismo, monarquía— olvidaron la palabra “democracia” por muchos siglos. Es recién en el siglo XVIII con las revoluciones francesa y americana que la palabra reaparece. Y desde entonces todo gobierno, cualquiera sea éste, invocará la palabra “democracia”, adjuntándole los más variados adjetivos: “socialista”, “nacionalista”, “participativa”, “representativa”, y sus críticos le agregaron “burguesa”, “formal”.<sup>4</sup> Hubo que esperar la post-segunda guerra mundial para ver poco a poco extenderse el triunfo de la denominada “democracia liberal”,<sup>5</sup> la democracia representativa. Esta para entonces ya era vivida en algunos países de América, tal el caso de los Estados Unidos, de Chile, de Costa Rica y de Uruguay.<sup>6</sup> El fin de las dictaduras tanto en América como

---

<sup>2</sup> La Carta de las Naciones Unidas no tiene ninguna mención a la palabra “democracia”. Los libros clásicos de derecho internacional, tampoco. Una mención aparece en cambio en el Diccionario dirigido por el profesor Jean SALMON, *Dictionnaire de Droit International Public*, Bruylant, Bruselas, 2001, p. 319, donde da un primer ejemplo tomado justamente del derecho interamericano, el artículo XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 que dice que “los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”.

<sup>3</sup> John DUNN, *Setting the People Free: the Story of Democracy*, Atlantic Books, Londres, 2005; Giovanni SARTORI, *Democrazia cosa é*, Rizzoli, Milán, 2007.

<sup>4</sup> Decía Norberto BOBBIO que “hoy democracia es un término con una connotación fuertemente positiva. No hay ningún régimen, ni aún el más autocrático, que no se haga llamar democrático”, en *Teoria generale della politica*, Einaudi, Milán, 1999, p. 327.

<sup>5</sup> *La démocratie libérale*, bajo la dirección de Serge BERNSTEIN, PUF, París, 1998.

<sup>6</sup> Lamentablemente, en la década del 70 y principios de los 80 tanto Chile como Uruguay conocerán feroces dictaduras. Hoy en ambos países la democracia representativa está plenamente restablecida.



en Europa ha hecho de la “democracia liberal, representativa” la forma de gobierno aceptada generalmente, o por lo menos en el mundo denominado occidental.

Pero en el imaginario colectivo actual, y sobre todo en los momentos de salida de períodos dictatoriales, la democracia es vivida como algo más que un conjunto de reglas, garantías<sup>7</sup> y procedimientos<sup>8</sup> para organizar una forma de gobierno. Los ciudadanos muchas veces ven en ella la forma de lograr sus aspiraciones en los más variados aspectos, empezando por los laborales, los económicos, los relativos a su seguridad, a su salud, a su educación.<sup>9</sup> Y cuando esas demandas no son respondidas rápidamente nacen los espacios para desencantos y vías populistas, cuando no nuevamente dejan la puerta abierta para las tentaciones autoritarias.

Por ello la democracia, y particularmente hoy, en América Latina, tiene que hacer frente a nuevos desafíos que tienen que ver más con su futuro que con el pasado. Debe permitir la construcción de una verdadera “ciudadanía” en un ámbito republicano que permita la participación de los ciudadanos más allá de las elecciones cada cuatro o cinco años. Debe posibilitar el funcionamiento de instituciones capaces de asegurar el pleno “estado democrático de derecho”, con respeto a los derechos del individuo y con las garantías necesarias para el acceso a condiciones económicas, sociales y culturales que permitan el acceso al trabajo, a la salud, a la justicia, a la educación.<sup>10</sup>

La opción por la democracia como forma de gobierno para los Estados americanos viene de muy lejos en el sistema interamericano. En 1936 la

---

<sup>7</sup> No debe confundirse “democracia” con “estado de derecho”: Estado de derecho, o sea un estado regido por un orden jurídico es válido para una democracia, pero también para regímenes autoritarios. Por eso prefiero hablar en este caso de “estado democrático de derecho”. Ver: Jean D’ASPREMONT, *L’état non démocratique en droit international*, ed. A.Pedone, París, 2008, pp. 42-46.

<sup>8</sup> Allí cumplen un papel fundamental las elecciones. Estos son, al decir de Pierre ROSANVALLON, un procedimiento de legitimación, un modo de expresión de confianza, un sistema de designación, un medio de contralor, una forma de comunión, una técnica de depuración, un símbolo de participación, una consagración de la igualdad, en *La légitimité démocratique*, Seuil, París, 2008, p. 246. De allí la importancia de garantizar su integridad y de velar por evitar el fraude.

<sup>9</sup> Decía Robert DAHL que “when we discuss democracy perhaps nothing gives rise to more confusion than the simple fact that “democracy” refers to both an ideal and an actuality”, en *On democracy*, Yale University Press, New Haven, 1998, p. 26.

<sup>10</sup> Ver el informe conjunto preparado por la Secretaría General de la OEA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires luego del fin de la guerra del Chaco, aprobó su resolución XXVII, titulada “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas” que habla de una “democracia solidaria en América”; y en 1938 se propuso la necesidad de incluir “la enseñanza de las doctrinas democráticas” en los programas de estudio.<sup>11</sup>

De modo unilateral, algunos gobiernos americanos proclamaron la necesidad de la defensa de la democracia mediante el no reconocimiento de las autoridades surgidas de un golpe de estado. La primera de las declaraciones en este sentido fue la del ministro de relaciones exteriores del Ecuador, Carlos Tobar, en el año 1907,<sup>12</sup> seguida de la declaración de los países de América Central inserta en el protocolo adicional a la Convención de Washington de 1907, en vigor hasta 1917, así como en el Tratado general de amistad de 1923. Una declaración similar fue la emitida y transmitida a todos los gobiernos americanos el 21 de noviembre de 1945 por el canciller del Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta,<sup>13</sup> en la misma línea que la declaración que dos años antes formulara el entonces vicepresidente uruguayo Alberto Guani.<sup>14</sup> En 1963 la misma propuesta fue presentada ante la OEA por el presidente venezolano Rómulo Betancourt.<sup>15</sup> Pero ya desde 1930, por la voz de su canciller Genaro Estrada, el gobierno mexicano había rechazado la posibilidad de decidir el reconocimiento de un gobierno en función de la forma en que hubiese llegado al poder, por considerar que ello era contrario al principio de no intervención.<sup>16</sup>

En 1945 la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México, solicitó al Comité Jurídico Interamericano su opinión sobre la cuestión de la legalidad internacional del reconocimiento

---

<sup>11</sup> Resolución LXXII, “Enseñanza de la democracia”, aprobada por la Octava Conferencia Internacional Americana el 24 de diciembre de 1938.

<sup>12</sup> Charles ROUSSEAU, *Droit International Public*, tomo III, Sirey, París, 1977, p. 559.

<sup>13</sup> Alvaro CASAL, *La Doctrina Larreta*, ediciones de La Plaza, Montevideo, 1997.

<sup>14</sup> Esta declaración fue formulada en el seno del Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, instancia creada en 1942 por la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en plena Segunda Guerra Mundial, para combatir las actividades “subversivas” de las potencias enemigas. Decía que «cualquier gobierno establecido por la fuerza durante la guerra no debería ser reconocido hasta que los demás países americanos hubieren celebrado consultas para decidir si este parecía dispuesto a cumplir compromisos internacionales...”.

<sup>15</sup> Charles ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 561.

<sup>16</sup> Jorge PALACIOS TREVIÑO, *La doctrina Estrada y el principio de no intervención*, Universidad Iberoamericana, México, 2004.

de gobiernos *de facto*. El Comité Jurídico respondió, en el año 1946, que en el estado de desarrollo del derecho internacional de entonces la determinación de la forma de gobierno era un asunto de la exclusiva competencia del orden interno. Pero, agregó, que no descartaba “la hipótesis que un caso que hoy es doméstico pueda mañana volverse internacional”.<sup>17</sup> Décadas más tarde sería el propio Comité Jurídico Interamericano uno de los protagonistas de esta evolución del derecho interamericano.<sup>18</sup>

Una primera puerta se abrió, en el seno de la OEA, cuando, en 1979 y debido a los enfrentamientos ocurridos en Nicaragua entre fuerzas sandinistas y el ejército somocista, la Décimo Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores solicitó el reemplazo inmediato y definitivo del régimen de Somoza y la instalación en Nicaragua de un gobierno democrático.<sup>19</sup> Es éste el primer antecedente de una decisión colectiva, adoptada en el marco de la OEA, promoviendo la instauración de un régimen democrático en un país americano.

## 1. LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS<sup>20</sup>

### a) *De la Carta de la OEA de 1948 a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959*

La Carta de 1948 en su artículo 5 *d*), actual artículo 3d), dice que,

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

...

*d*) La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

¿Pero qué significaba “democracia representativa” en un mundo en que todo gobierno se definía como democrático? A esa pregunta intentaron dar respuesta los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos en Santiago de

<sup>17</sup> Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e Informes 1945-1947*, Río de Janeiro, 1950, p. 125.

<sup>18</sup> *La Democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano 1946-2010*, ed. OEA, Washington DC, 2011.

<sup>19</sup> Resolución II del 23 de junio de 1979.

<sup>20</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *El papel de la Organización de los Estados Americanos en la defensa de la democracia*, en “Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional”, vol. XI/XII (2007/2008), ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 599-651.

Chile en 1959.<sup>21</sup> En esa Quinta Reunión de Consulta se aprobó la “Declaración de Santiago de Chile” en la que los cancilleres americanos enunciaron los principales atributos de la democracia representativa.<sup>22</sup>

Y éstos fueron los que enumeraron entonces, en un listado que mantiene toda su actualidad:

1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.

2. Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.

3. Le perpetuación en el poder, o en el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.

En esta misma reunión, los ministros aprobaron varias otras resoluciones muy importantes: se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; se encomendó al Comité Jurídico el estudio de la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa; se analizó el vínculo entre subdesarrollo económico y preservación de la democracia.<sup>23</sup> La inclusión de muchos de estos temas en la

---

<sup>21</sup> Maristela RODRIGUES ROGET, *Le système interaméricain et les principes démocratiques*, L'Harmattan, París, 2009, p. 166 y siguientes.

<sup>22</sup> Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, *Actas y Documentos*, Santiago de Chile, agosto de 1959, ed. OEA, vol. III, p. 6.

<sup>23</sup> En esta resolución, la XI de dicha Reunión de Consulta, se declara que “la estabilidad de la democracia, el resguardo de los derechos humanos, la seguridad del Hemisferio y su preserva-

agenda interamericana afectaba, para muchos, el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, razón por la cual muchos países fueron reticentes al tiempo de adoptar estas decisiones. No es casualidad entonces que en esta misma reunión, los ministros solicitaron del Comité Jurídico un análisis sobre un proyecto mexicano de declaración sobre la no intervención y encomendaron al Consejo de la OEA el estudio de “un proyecto de instrumento en el cual se formule, a título meramente enunciativo, el mayor número posible de aquellos casos que constituyan violaciones al principio de no intervención”.<sup>24</sup>

Pero luego vinieron los tiempos de la guerra fría y de las dictaduras. Se iniciaron los tiempos en los que bajo una pretendida defensa de los principios democráticos, se luchaba contra lo que se veía como una “amenaza comunista”,<sup>25</sup> contra la cual todos los métodos eran válidos, incluidas las más brutales violaciones de los derechos humanos. La OEA quedó atada de pies y manos a la voluntad de los gobiernos de entonces, en general gobiernos dictatoriales militares. Salvo las actividades que pudo hacer, sin el aval por supuesto de estos gobiernos, la recién creada Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se detuvo el proceso de elaboración de normas para la defensa de la democracia. Las actividades que pudiese proponer la Secretaría General eran condenadas por los cuerpos políticos como intervencionistas; los cuerpos políticos no eran el mejor lugar para que de ellos surgiesen iniciativas en ese sentido. Hubo que esperar, entonces, el fin de las dictaduras (o por lo menos el principio del fin en algunos casos) y el inicio de los procesos de paz en Centroamérica para que la OEA pudiese retomar el camino de la promoción y defensa de la democracia representativa como forma de gobierno para sus Estados miembros.

b) *Del Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 hasta el Protocolo de Washington de 1992*

En 1985, la reforma a la Carta de la OEA aprobada en Cartagena de Indias, introdujo numerosas modificaciones. En particular muchas normas referidas al desarrollo y la cooperación. Pero, casi clandestinamente, vio

---

ción contra los peligros que amenazan la libertad e independencia de las Repúblicas Americanas hacen necesario el acrecentamiento de la cooperación económica entre ellas a fin de elevar el nivel de vida de una población en rápido crecimiento”.

<sup>24</sup> Resolución VII.

<sup>25</sup> Ya en 1954, la Décima Conferencia Internacional Americana había aprobado su resolución XCIII titulada “Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados Americanos contra la intervención del comunismo internacional”.

incorporarse al artículo 2 que fija entre los propósitos de la organización un nuevo párrafo *b)* el que dice que la OEA deberá:

*b)* Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención.

Y ello como propósito para toda la Organización, es decir para todos sus órganos, incluida la Secretaría General. Es a partir de entonces que el Secretario General pudo comenzar a promover el apoyo a los gobiernos en la modernización de leyes y registros electorales y se inició, de forma sistemática y debidamente reglamentada, la puesta en marcha de las misiones de observación electoral. Efectuadas a solicitud del gobierno interesado en ello no era pues una actividad ni contraria a la Carta ni violatoria del principio de no intervención.

Pero este artículo no preveía ninguna medida en caso de ruptura del orden democrático. Es más, estaba acotado al indicar que estaba limitado por el principio de no intervención, sin más precisiones.

En 1991, con la incorporación de la totalidad de los miembros actuales de la OEA y con democracias en todos los países de la región, la Asamblea General, reunida en Santiago de Chile, aprobó el “Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano”<sup>26</sup> junto con la resolución 1080 por la que el Asamblea decidió que en caso de interrupción irregular del proceso político de un gobierno democráticamente electo, una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores o un período extraordinario de la Asamblea General podrá “adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”. La fórmula es vaga, imprecisa, pero a su vez abierta a múltiples alternativas lo que permite dar respuestas a la medida de cada situación. Y ello fue lo que ocurrió a poco de aprobada cuando se produjo el golpe militar en Haití que llevó al exilio por unos años al presidente Aristide. Consciente de estas dificultades posibles en la aplicación, la Asamblea General, mediante la misma resolución, le solicitó al Consejo Permanente que elaborase un “conjunto de propuestas de incentivos a la preservación y fortalecimiento de los sistemas democráticos”. Para ello los países prefirieron retomar el camino de las reformas a la Carta, o sea la vía de un nuevo tratado en vez de proponer una nueva resolución a la Asamblea General.

---

<sup>26</sup> Esta declaración es la culminación de un proceso que se inicia con una primera resolución, la 1064, aprobada un año antes en la Asamblea General reunida en Asunción, Paraguay.

El Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA aprobado en Washington en 1992 incorporó el actual artículo 9 que dispone que:

Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

Y luego detalla el procedimiento que debe ser seguido: deben primero agotarse las gestiones diplomáticas emprendidas por la organización; la suspensión debe ser aprobada por la Asamblea General, en un período extraordinario, por el voto afirmativo de dos tercios de los Estados miembros; deben, sin embargo, proseguir las gestiones diplomáticas; el miembro suspendido debe continuar observando sus obligaciones para con la organización, y ello es particularmente claro en materia de respeto a los derechos humanos; la sanción se levanta también por el voto de dos tercios de los miembros de la OEA en una sesión de la Asamblea General.

Con relación a la resolución 1080, este Protocolo precisa la medida a ser adoptada, la suspensión, pero, en cambio, reduce su campo de aplicación. El nuevo protocolo solo cubre la hipótesis del derrocamiento por la fuerza, o sea cuando se produce un golpe de estado militar. En cambio la resolución 1080 puede llegar a abarcar otros casos de posible interrupción brusca del orden constitucional.

Pero como ya vimos, al estudiar los procedimientos para la adopción de reformas a la Carta de la OEA, el Protocolo de Washington no ha sido ratificado por todos los Estados miembros, lo que dificulta jurídica y políticamente, llegado el caso, su efectiva aplicación. Hasta la fecha el artículo 9 de la Carta nunca ha sido invocado.

A partir de los años 90 aparecen, o por lo menos se hacen visibles al finalizar la era de los golpes militares, nuevas formas de quebrantamiento del orden constitucional entre ellas las que pueden provenir de la acción de las propias autoridades democráticamente electas. Si podían aparecer como pecados menores en tiempos de dictaduras uniformadas, pasan a ser amenazas serias en tiempos de restablecimiento y consolidación del estado democrático de derecho. Algunos ejemplos: el enfrentamiento entre poderes del Estado resuelto por la dominación del ejecutivo sobre los demás, pese a tener todos un origen democrático o el fraude electoral que no permite determinar cuál es la autoridad electa, creando así un vacío en el poder

legítimo. Estas situaciones que se dieron en la región, llevaron a los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, reunidos en la Cumbre de Québec en el mes de abril del año 2001 a declarar que,

...cualquiera alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas...

Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruimos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia.<sup>27</sup>

Esta solicitud se formuló en abril y el período de sesiones de la Asamblea General estaba convocado para la primera semana de junio, en San José de Costa Rica. Perú presentó un primer proyecto y el Consejo Permanente comenzó inmediatamente a trabajar en ello,<sup>28</sup> en consulta con el Comité Jurídico Interamericano. Un primer punto que se planteó fue el de decidir si el nuevo instrumento sería un protocolo de reformas a la Carta de la OEA —o sea un tratado— o por el contrario, una resolución de la Asamblea General, como lo era la resolución 1080. Pero el corto plazo no permitió que el texto estuviese terminado para el período de sesiones de Costa Rica. La Asamblea General fijó una sesión extraordinaria para el mes de setiembre en la ciudad de Lima. Pudo entonces el Consejo constituir un grupo de trabajo,<sup>29</sup> recibir los comentarios detallados del Comité Jurídico Interamericano<sup>30</sup> y conocer el aporte de académicos y de otras organizaciones, en particular de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente se acordó que el texto sería adoptado por la Asamblea General como una resolución y no como un tratado. Y ello ocurrió en Lima el 11 de setiembre de 2001.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> *Documentos Oficiales del Proceso de las Cumbres de las Américas de Miami a Québec*, vol. III, ed. OEA, Washington DC, 2001, p. 119.

<sup>28</sup> Beatriz RAMACCIOTTI, *Democracia y derecho internacional en las Américas*, Lerner Editora, Córdoba, Argentina, 2009, p. 176.

<sup>29</sup> Para una recopilación de los trabajos preparatorios a cargo del grupo: *Carta Democrática Interamericana-documentos e interpretaciones*, ed. OEA, Washington DC, 2003.

<sup>30</sup> CJI/RES.32 (LIX-O/01).

<sup>31</sup> La terrible coincidencia con los ataques terroristas sufridos ese día por los Estados Unidos de América en su territorio obligaron a un cambio en la agenda de la reunión presidida



c) *La Carta Democrática Interamericana*

La Carta Democrática es una resolución de la Asamblea General. Creo —estoy seguro— que fue una decisión acertada la de evitar el camino de la reforma a la Carta de la OEA mediante un nuevo tratado. Ya vimos las dificultades que se plantean al adoptar un nuevo protocolo de reformas, el tiempo que transcurre antes de su entrada en vigor, los inconvenientes de interpretación con relación a quienes no lo hayan ratificado. Una resolución se aprueba y ya puede ser invocada, llegado el caso; una resolución puede ser modificada, ampliada, o corregida rápidamente por otra resolución; una resolución obliga a todos los órganos de la OEA integrados a su vez por los países miembros de la OEA, la hayan aprobado, se hayan opuesto o no hayan participado en el momento de su sanción.

Hasta la fecha ésta ha sido la última norma aprobada para la defensa del sistema democrático en el marco de la OEA. Posteriormente el Secretario General ha presentado al Consejo Permanente, a solicitud de la Asamblea General, comentarios basados en las dificultades encontradas en la aplicación de la Carta Democrática<sup>32</sup> y el Comité Jurídico Interamericano ha elaborado informes profundizando el vínculo entre democracia y desarrollo<sup>33</sup> así como lo relativo a la definición de lo que debe entenderse por una “alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático”.<sup>34</sup> Pero repito: de todos ellos se ha tomado nota sin más

---

por el canciller peruano, Diego García Sayán. Ésta estaba programada para que durase todo el día 11, culminando con la aprobación al final del día. A pedido del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, obligado a retornar a Washington pero que deseaba estar para la aprobación de la Carta, se invirtió el orden: primero fue la aprobación, luego vinieron los discursos, el primero de ellos siendo el de Powell. Esa misma noche en el palacio presidencial en una ceremonia solemne se firmó un acta que dejaba constancia de lo aprobado en la sesión extraordinaria de la Asamblea General. Debe quedar claro que no fue la resolución denominada “Carta Democrática Interamericana” la que fue firmada, las resoluciones no se firman, se votan, y así es que quedan aprobadas. Hago esta precisión porque más de una vez he escuchado decir que tal o cual país no ha firmado esta Carta. Nadie la firmó. Y como toda resolución obliga a todos los órganos y a todos los miembros de la OEA al participar de ellos, haya sido cual haya sido su situación en la organización en el momento del voto.

<sup>32</sup> Ello ocurrió en el año 2007 y en el año 2010: CP/doc. 4184/07 de abril de 2007 y CP/doc. 4487/10 de 4 de mayo de 2010.

<sup>33</sup> Resolución CJI/RES.106 (LXVIII-O/06) y el informe del Relator, Jean-Paul Hubert titulado “Aspectos jurídicos de la interdependencia entre democracia y desarrollo económico y social”, en *Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General 2006*, Washington DC, 2006.

<sup>34</sup> Resolución CJI/RES.159 (LXXV-O/09) titulada “Elementos esenciales y fundamentales de la democracia representativa y su vinculación con la acción colectiva en el marco de la

trámite por parte del Consejo Permanente. Ninguna de estas propuestas fue transmitida para consideración de la Asamblea General, ni ninguna de ellas ha sido tenida en cuenta para el dictado de una posible nueva norma.

Tres son las situaciones de alteración del orden democrático que prevé esta resolución. Ellas van *in crescendo* de menos grave a más grave.

La primera de ellas, prevista en el artículo 17, es la que se da cuando el propio gobierno —léase el poder ejecutivo— de un Estado miembro es quien considera “que está en riesgo su propio proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder”. En ese caso el gobierno afectado puede solicitar asistencia de parte del Secretario General o del Consejo Permanente.

La segunda situación ya es más grave. En este caso, regulado por el artículo 18, se producen en un Estado miembro “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder”. El Secretario General o el Consejo Permanente podrán entonces promover visitas u otras gestiones pero, en cualquier caso, se requiere el consentimiento previo del gobierno. Realizadas estas gestiones, el Secretario General deberá presentar un informe al Consejo Permanente el que podrá “adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”. En estos dos casos, entonces, la OEA no puede actuar si no es a solicitud o con el consentimiento del gobierno del Estado donde se produce el riesgo de ruptura constitucional.

La tercera situación, en cambio, es la que se da cuando se produce en el Estado miembro “la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático” (artículo 19). La primera hipótesis es de fácil comprobación: es el golpe de estado, ya no hay más gobierno legítimo en el poder. La segunda hipótesis (la alteración grave), es la que carece de precisión y hasta ahora nunca ha sido invocada. Dada la situación de un golpe de estado ya no es posible que el gobierno legítimo del Estado miembro ni solicite ni acepte gestiones o visitas, por la simple razón que ya ha dejado de tener el control del poder. Por ello “cualquier Estado o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente” (artículo 20). Podrán entonces hacerse gestiones para lograr la normalización. Si estas gestiones fracasan y se constata que se ha producido la ruptura

---

Carta Democrática Interamericana”, en *Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General 2009*, Washington DC, 2009, p. 46.

del orden democrático, la Asamblea General, en un período extraordinario de sesiones, deberá tomar la decisión de “suspender a dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA”, para lo que se requiere el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros (artículo 21). Superada la situación que diera lugar a la suspensión, la Asamblea General podrá, por la misma mayoría, levantar la sanción.

Pero la Carta Democrática no se reduce a la sola presentación de un abanico de situaciones de crisis institucional y de sus posibles soluciones, incluidas las sanciones en caso de ruptura del orden democrático. Por primera vez en la historia, todos los países americanos sentados alrededor de la mesa en Lima eran democracias representativas. En muy poco tiempo se había pasado de una mayoría de dictaduras a una unanimidad de democracias. Todos estaban persuadidos de la necesidad de defender estas instituciones y estas libertades recién recobradas, de preservarlas de nuevos riesgos autoritarios y de evitarles tentaciones populistas ante las dificultades económicas existentes. Por ello la Carta Democrática comienza afirmando que “los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” (artículo 1 primer párrafo),<sup>35</sup> y agrega que ella “es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de América” (artículo 1 segundo párrafo). Luego se detallan los elementos esenciales de la democracia representativa, siguiendo en buena medida la enumeración que ya habían hecho en 1959 los ministros de Relaciones Exteriores. Dice el artículo 2 que,

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

El artículo 3 señala cuáles son sus “elementos esenciales”, en un listado que no es exhaustivo:

Son elementos esenciales de la democracia representativa entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, el acceso al poder

---

<sup>35</sup> En 1995 el Comité Jurídico Interamericano había hecho esta misma afirmación en su resolución CJI/RES.I-3/95, titulada “La democracia en el sistema interamericano”, luego de presentado, en el año 1994, un informe por el relator del tema, Eduardo Vio Grossi. Los textos están en los Informes Anuales del Comité Jurídico a la Asamblea General de 1994 y de 1995.

y su ejercicio con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos.

Y prosigue el artículo 4 con lo que considera los “elementos fundamentales”, sin que haya mayor precisión sobre la posible diferencia entre lo “esencial” y lo “fundamental”.

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

Los dos artículos siguientes refieren a aspectos que se consideran prioritarios y necesarios: el fortalecimiento de los partidos políticos y la transparencia de su financiamiento, y los mecanismos para asegurar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.<sup>36</sup>

El capítulo siguiente habla de los vínculos entre democracia y derechos humanos. El artículo 7 nos dice que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y el artículo 8 establece que “cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos”. Una lectura que compatibilice ambos artículos llevaría a pensar que la violación de cualquiera de los elementos que integran la democracia habilitaría a un individuo o a un grupo de individuos el acceso a los mecanismos previstos para la protección de los derechos humanos: la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, llegado el caso y en función de las obligaciones adquiridas por el Estado miembro, la posibilidad de que la denuncia llegue a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta interpretación tiene sus riesgos ya que se podría abrir una puerta para el ingreso masivo de denuncias, lo que hasta la fecha no se ha

---

<sup>36</sup> En el año 2011, a solicitud de la Asamblea General, el Comité Jurídico Interamericano aprobó un informe sobre “Democracia Participativa y Representación Ciudadana” elaborado por su relator Fabián Novak, Resolución CJI/RES. 176 (LXXIX-O/11). Ver *Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General 2011*, pp. 138 y siguientes.

producido. Otra lectura posible, leyendo separadamente ambos artículos, le daría al artículo 8 el contenido de una verdad de Perogrullo: decir que quien ve sus derechos humanos violados puede interponer una denuncia ante los órganos del sistema interamericano, leído fuera de todo contexto, no parece tener mucho sentido. Una tercer lectura es la que permite que, presentada una denuncia, todo quede a la prudencia en la interpretación de estas normas que puedan darle la Comisión primero o la Corte luego.

Entre la larga lista de derechos y deberes del individuo que figuran en la Declaración americana de 1948, muchos de los cuales hacen a los elementos esenciales y fundamentales de la democracia, el artículo XXVIII habla del “desenvolvimiento democrático”.<sup>37</sup> Por su parte, la “sociedad democrática” es mencionada dos veces en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: en el artículo 15 sobre el derecho de reunión y en el artículo 16 sobre la libertad de asociación.<sup>38</sup> En numerosas ocasiones tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han subrayado la relación entre democracia y derechos humanos. Son varias las sentencias de la Corte que reconocen que el respeto a los derechos de la persona es un elemento esencial de la democracia representativa. Por ejemplo, en los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (fallo de 2 de julio de 2004)<sup>39</sup> y *Ricardo Canese vs. Paraguay* (fallo de 31 de agosto de 2004),<sup>40</sup> la Corte se refirió a la Carta Democrática Interamericana en lo relativo a la defensa de la libertad de expresión y para garantizar el ejercicio de la libertad de la prensa. También la Corte ha mencionado la Carta Democrática para referirse a los derechos de los partidos políticos y de las organizaciones sociales en el caso *Yatama vs. Nicaragua* (fallo del 23 de junio de 2005)<sup>41</sup> y para velar por la garantía de los derechos políticos en el caso *Castañeda Gutman vs. México* (fallo del 6 de agosto de 2008).<sup>42</sup> La Comisión, a su vez, siempre ha vinculado

---

<sup>37</sup> Dice este artículo que “los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático”. Recordemos una vez más que esta Declaración obliga a todos los estados miembros de la OEA sean o no sean parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>38</sup> Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE, *Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del estado de derecho*, en “XLVII Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional”, 1994, p. 27.

<sup>39</sup> CIDH, serie C núm. 107, par. 115.

<sup>40</sup> CIDH, serie C núm. 111, par. 85.

<sup>41</sup> CIDH, serie C núm. 127, par. 193, 207 y 215.

<sup>42</sup> CIDH, serie C núm. 184 par. 142 y 143. Para un análisis detallado de este caso: Eduardo FERRER MAC-GREGOR y Fernando SILVA GARCÍA, *El caso Castañeda ante la Corte Internacional de Justicia*, ed. Porrúa, México, 2009.

“estado democrático de derecho” y “respeto a los derechos humanos” en sus informes anuales, en particular en los referidos a la situación en algunos de los países miembros<sup>43</sup> (como ocurre todos los años con el informe sobre la situación en Cuba) o en los informes de algunas de sus relatorías (como es el caso de los informes de la relatoría de la libertad de expresión).

El capítulo siguiente de la Carta Democrática señala el vínculo entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, lo que será luego ampliado en la Carta Social de las Américas, aprobada por la Asamblea General once años después.<sup>44</sup> El capítulo V regula el funcionamiento de las misiones de observación electoral, y, en particular, los procedimientos a ser seguidos por la Secretaría General: la misión debe ser solicitada por el gobierno del Estado miembro donde tendrá lugar la elección, se celebra entonces un convenio entre el país y la Secretaría General y finalmente la misión, concluida su tarea, presenta un informe al Consejo Permanente. El capítulo VI refiere a la necesidad de contar con programas y actividades dirigidas a promover la “cultura democrática” y los valores democráticos, en especial en la educación de los niños. El último artículo, el artículo 28, de la Carta Democrática habla de la promoción de la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas. Este artículo retoma lo que ha sido siempre una prioridad en las actividades de la Comisión Interamericana de Mujeres.

d) *La “cláusula democrática” en otras instituciones regionales*

El camino iniciado por la OEA a partir de 1991 con la aprobación de las primeras normas que permitían sancionar colectivamente al país donde se hubiese producido una ruptura del orden democrático fue seguido por las otras instancias regionales y subregionales. Estas organizaciones varían en cuanto a sus fines y a sus miembros. Las hay con un fin fundamentalmente de integración económica, las hay con objetivos políticos; las hay aquellas que reúnen a miembros de la OEA y a países extra regionales; las hay las que sólo reúnen a un grupo de países miembros de la OEA; las hay algunas muy recientes, las hay las que cuentan con una larga tradición; están las que tienen instancias políticas y secretaría permanente, mientras que

---

<sup>43</sup> Un buen ejemplo es el de los informes sobre la situación de los derechos humanos en Honduras durante el tiempo del gobierno *de facto* que se iniciara con el golpe de junio de 2009. Ver: *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Asamblea General 2009*, cap. IV, par. 450.

<sup>44</sup> AG/RES. 2699 (XLII-O/12), titulada “Carta Social de las Américas: renovación del compromiso hemisférico del combate a la pobreza en la región”.

otras sólo cuentan con apoyo temporal y sede rotativa. Están aquellas que reúnen a los jefes de Estado y de Gobierno; están aquellas cuyas máximas autoridades son de nivel ministerial.

En 1996 el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) aprobó una declaración de los presidentes de sus países miembros sobre el compromiso democrático y en 1998 un protocolo al tratado fundacional, el Protocolo de Ushuaia al Tratado de Asunción. En este protocolo se dice que en caso de ruptura del orden democrático en un Estado parte habrá consultas entre ellos y con el Estado afectado las que, de resultar infructuosas, darán lugar a sanciones que pueden ir “desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de estos procesos”. Estas medidas se adoptan por consenso (artículos 4, 5 y 6).<sup>45</sup> En el año 2011 se aprobó un nuevo protocolo en Montevideo, denominado Ushuaia II, por el que, entre otras cosas, se establecieron nuevas posibles sanciones: el cierre parcial o total de las fronteras terrestres y la suspensión o limitación del comercio, tráfico aéreo o marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros (artículo 6).

El Sistema Interamericano de Integración (SICA) adoptó, en 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en América Central. Si bien el tratado no prevé sanciones en caso de ruptura del orden democrático en un país parte, en cambio posibilita la puesta en marcha de medios de cooperación con el fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones nacionales.<sup>46</sup>

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>47</sup> aprobó, en 2010, un protocolo adicional a su tratado constitutivo sobre compromiso con la democracia. De acuerdo al mismo, “en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos”...“el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y

---

<sup>45</sup> Sebastian SANTANDER, *Le régionalisme sud-américain*, l'Union Européenne et les Etats-Unis, ed. Universidad de Bruselas, 2008, p. 107.

<sup>46</sup> Elizabeth VILLALTA, *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la comisión de seguridad y sus instancias*, en “XXX Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 2003”, ed. OEA, Washington DC, 2004, pp. 243-267.

<sup>47</sup> Sucesora del Grupo de Río, la UNASUR fue establecida por el Tratado de Brasilia de 2008. Si bien su objetivo final es el logro de la integración sudamericana es actualmente un importante foro de diálogo político. Ver: Lorena OYARZÚN SERRANO, *El papel de la UNASUR*, en “Foreign Affairs Latinoamérica”, vol. 10, núm. 3, 2010, p. 39.

Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, ..., entre otras, las medidas siguientes...a. suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR. b. cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros. c. promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales. d. promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte. e. adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales” (artículos 1 y 4). Las medidas se toman por consenso, o “en forma consensuada” como dice el artículo 3.

Los países reunidos anualmente en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>48</sup> que reúnen a los países latinoamericanos más España y Portugal, aprobaron en 2010, en Mar del Plata, Argentina, una “Declaración especial sobre la “defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”. De acuerdo con la misma, “en caso de ruptura del Orden Constitucional o del Estado de Derecho, la Secretaría Pro Tempore, con apoyo de la Secretaría General Iberoamericana, convocará una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, para que con plena participación del Gobierno legítimo afectado y en forma ágil y oportuna, decidan por consenso, tomando en cuenta otros esfuerzos en curso, adoptar, entre otras, las siguientes medidas: 1. realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la brevedad posible; 2. suspender al Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de Derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana, hasta que el orden constitucional sea restablecido”.

Por último, y como ya lo viéramos, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en su reunión de Québec, 2010, resolvió que “cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la

---

<sup>48</sup> Las Cumbres iberoamericanas se celebran anualmente desde el año 1991, disponen de una Secretaría general permanente, la SEGIB, con sede en la ciudad de Madrid.



participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas”.<sup>49</sup>

Todos los Estados parte de la OEA son además miembros de alguna o de algunas de estas otras instituciones e instancias. Pero no todas ellas reúnen a todos los países de la OEA, y en algún caso, además, están integradas también por países de fuera de la región. Eso quiere decir que un país americano podría estar obligado, ante una misma crisis institucional, por decisiones que se adopten en instancias distintas de las cuales es miembro. Por ejemplo: una crisis en un país del UNASUR podría dar lugar, según sea el caso, a decisiones por parte de la OEA, del MERCOSUR, del UNASUR, de la Cumbre Iberoamericana y de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. En algunos casos —el de la OEA— la decisión requiere una mayoría de dos tercios, mientras que en otros se necesita que haya consenso, tal lo que requieren UNASUR o MERCOSUR. Eso puede llevar, y ha llevado, a que una misma situación haya sido objeto de sanciones por parte de algunas instituciones y no por parte de otras; que la crisis haya sido considerada como una ruptura del orden constitucional por unos pero no así por otros.

Es exactamente lo que ha ocurrido en 2012 cuando la crisis en Paraguay produjo la destitución del Presidente Lugo luego de un juicio político llevado a cabo por el Congreso Nacional. La Secretaría General de la OEA consideró que se trataba de una crisis institucional pero que no ameritaba sanciones sino el apoyo para garantizar el proceso electoral en curso, así lo informó al Consejo Permanente y el Consejo Permanente no se pronunció al respecto. En cambio, tanto la UNASUR como el MERCOSUR, integradas también por miembros de la OEA, decidió que había habido una ruptura del orden democrático y ambas organizaciones decidieron suspender al gobierno de Paraguay. Las sanciones en ambos casos recién fueron levantadas con la elección de un nuevo presidente en el año 2013.

El Secretario General de la OEA al presentarle al Consejo Permanente su punto de vista sobre la crisis paraguaya subrayó el amplio abanico normativo de que dispone la organización para enfrentar estas situaciones. Indicó que estas medidas no se limitan únicamente a las contenidas en la Carta Democrática Interamericana, sino que incluyen, también, aquellas consagradas en normas anteriores ya sean las que figuran en la propia

---

<sup>49</sup> Tercera Cumbre de las Américas, Declaración de Québec, 20-22 de abril de 2001, párrafo quinto.

Carta de la OEA como las que prevé la resolución 1080 de 1991.<sup>50</sup> Estas normas no han sido derogadas; se complementan.

## 2. LOS CASOS

Veamos ahora los casos en los que las normas interamericanas para la defensa de la democracia representativa fueron invocadas, desde 1991 hasta hoy, 2014. Hasta la adopción de la Carta Democrática en el año 2001 se utilizó la resolución 1080 y la Carta de la OEA en los artículos que contienen sus principios generales y sus propósitos; a partir del año 2001, se invocó exclusivamente la Carta Democrática Interamericana. Sin embargo es bueno recordar, como ocurriera cuando la crisis paraguaya en el año 2012, que todo el abanico normativo está vigente y permite por lo tanto que, caso

---

<sup>50</sup> Dice al respecto el informe que presentara el Secretario General de la OEA al Consejo Permanente: “Algunos organismos regionales, cuyos países integrantes son todos también miembros de esta Organización, han adoptado ya medidas en contra del gobierno de Paraguay. Consecuentemente, algunos de esos países han propuesto también suspenderlo de su participación en la OEA, aplicando para ello los artículos 20 y siguientes de la Carta Democrática Interamericana. Respetando plenamente esas decisiones y, sin entrar a debatir su fundamento, estimo que la adopción por parte de la OEA de una medida similar no contribuiría a alcanzar nuestros objetivos. Al contrario, implementarlos, incrementando la presencia activa de los órganos de la OEA evitaría aumentar las divisiones en el seno de la sociedad y el sistema político paraguayo y causar sufrimientos innecesarios al pueblo de ese país. No olvidemos, además, que existe una situación de normalidad política, social y económica que es conveniente preservar. La suspensión en la OEA conllevaría altas implicaciones económicas para el país dado el impacto directo de la decisión en otras instituciones del sistema interamericano y, de manera indirecta, en otros aspectos del sistema internacional y en la vida económica y financiera del país. Algunos países han propuesto convocar a una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para considerar la situación de Paraguay. Considero que una discusión a ese nivel podría permitir la búsqueda de salidas constructivas, en tanto se tenga presente que el punto de unión de todos los países miembros es el fortalecimiento de la democracia en Paraguay y, por ende, en la región. En función de ese objetivo, más que impulsar sanciones, deberíamos unirnos en torno a un enfoque que privilegie el apoyo de la Organización para la realización de diálogos con visión de mediano y largo plazo y que involucren a los actores políticos paraguayos en la superación de la situación actual. Tenemos, en esta Organización, los instrumentos eficaces para ayudar a obtener estos fines. La propia Carta de la OEA da como mandato el promover y consolidar la democracia representativa; la resolución 1080 de 1991 abre un amplio abanico de medidas posibles que pueden comenzar a ser acordadas ahora y complementadas progresivamente en el futuro; y la Carta Democrática Interamericana que contiene un conjunto de objetivos y principios en los que todos concordamos. Pero todo ello supone una OEA que esté dispuesta a ser activa en el futuro de la democracia paraguaya y disponga de los espacios necesarios para actuar. CP/doc.4786/12 rev. 1 de 10 julio 2012, “Misión del Secretario General de la OEA y delegación a la República del Paraguay, realizada los días 1, 2 y 3 de julio de 2012”.

por caso, se pueda apreciar la norma más adecuada a la crisis a la que deberá hacerse frente.

a) *Situaciones en que se invocó la resolución 1080*

i. *Haití, 1991*<sup>51</sup>

En setiembre de 1991 el Presidente Jean-Bertrand Aristide fue destituido por una junta militar y obligado a irse del país. Aristide, que ocupaba su cargo desde febrero de ese año, había sido elegido presidente en elecciones democráticas y que habían sido observadas por la OEA. Inmediatamente el Consejo Permanente de la OEA, en uso de la resolución 1080 que la Asamblea General había aprobado pocos meses antes, convocó a la reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. No había duda de que estábamos frente a “una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo”, al decir de dicha resolución. La situación que se estaba viviendo en Haití era exactamente aquella que la Asamblea General quiso evitar al aprobar la resolución 1080. Pero ¿qué medidas adoptar ante la fórmula tan vaga de que sean adoptadas aquellas decisiones “que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”? Se fueron tomando medidas progresivamente al tiempo que se iniciaban gestiones conjuntas con las Naciones Unidas para lograr el retorno de Aristide a su país y el retiro de los gobernantes *de facto*. A su vez la situación de los opositores a la junta empeoraba día a día: muertes, detenciones arbitrarias, violencia, violación de los derechos fundamentales, éxodo masivo ante la persecución y la miseria reinante. La primera de las medidas adoptadas, el 3 de octubre,<sup>52</sup> exigió el retorno del presidente Aristide, le solicitó al Secretario General Baena Soares que viajase a Haití acompañado de un grupo de ministros de relaciones exteriores para transmitir esta decisión a las autoridades *de facto*, le pidió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que informase sobre la situación en la isla y viese la posibilidad de adoptar medidas para garantizar el respeto de los derechos humanos en Haití. La resolución buscó también ir aislando al gobierno ilegítimo y para ello solicitó a los Estados miembros de la OEA que suspendiesen toda relación

<sup>51</sup> De la muy amplia bibliografía sobre el caso haitiano me permitió señalar a modo de ejemplo: Yves DAUDET, *L'ONU et l'OEA en Haiti et le droit international*, en “XXXVIII Annuaire Français de Droit International”, 1992, pp. 89-111; Domingo ACEVEDO, *The Haitian Crisis and the OAS response*, en “Enforcing restraint, collective intervention in internal conflicts” (dirigido por Lori Fisler Damrosch), ed. Council on Foreign Relations, Nueva York, 1991, pp. 119-155.

<sup>52</sup> MRE/RES.1/91, “Apoyo al gobierno democrático de Haití”.

económica, financiera o comercial con ese país. Modificando la práctica tradicional en materia de reconocimiento de gobiernos que consiste en reconocer a quienes ejercen el control efectivo del Estado, esta misma resolución afirmó que no consideraría a otra autoridad como siendo la autoridad legítima del país que no fuese la del presidente Aristide el que, lejos de tener el control del país, se encontraba viviendo primero en Venezuela y luego en la ciudad de Washington DC. Toda legitimidad le fue rechazada a las autoridades *de facto* y, en cambio, tanto Aristide como los funcionarios por él designados, fueron considerados como los verdaderos gobernantes del país.<sup>53</sup> Y lo que es más llamativo aún: las Naciones Unidas adoptaron esta misma medida.<sup>54</sup> Ante el fracaso de estas disposiciones para lograr el retorno de Aristide, la OEA desplegó una importante misión en territorio haitiano al tiempo que adoptaba nuevas medidas, para cuya supervisión creó una comisión del Consejo Permanente.<sup>55</sup> Pero las medidas que podían adoptarse en el marco de la OEA sólo abarcaban a sus países miembros y no eran obligatorias. Por estas razones fue que se buscó el trabajo conjunto con las Naciones Unidas, las que abarcan a toda la comunidad internacional y tienen la posibilidad de aprobar medidas obligatorias en el marco de las atribuciones del Consejo de Seguridad. Las dos organizaciones designaron un representante común; fueron adoptando las mismas sanciones; apoyaron los esfuerzos para el logro de un acuerdo que permitiese una solución a la crisis. El 3 de julio de 1993 el presidente Aristide y los militares haitianos firmaron el denominado “Acuerdo de la Isla del Gobernador” en Nueva York que preveía el retorno inmediato a la legalidad, el respeto de los

---

<sup>53</sup> Durante todo este periodo, el embajador Jean Casimir, representante permanente de Haití ante la OEA, designado por el presidente Aristide, continuó representando a su país. Cada vez que Aristide venía a la sede de la organización era recibido con los honores de Jefe de Estado.

<sup>54</sup> Resolución 47/20 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 24 de noviembre de 1992, por el que se declara que toda entidad surgida de esta situación ilegal es inaceptable para la organización mundial.

<sup>55</sup> La resolución MRE/RES.2/91 del 8 de octubre de 1991 creó la Misión de la OEA (OEA-DEMOC); la resolución MRE/RES.3/92 del 17 de mayo de 1992 extendió el campo de las sanciones a otras actividades; la resolución MRE/RES.4/92 del 13 de diciembre de 1992 solicitó al Secretario General de la OEA que considerase junto con el Secretario General de las Naciones Unidas la posibilidad de que la situación haitiana fuese discutida por el Consejo de Seguridad; la resolución MRE/5/93 del 6 de junio de 1993 apoyó las gestiones de ambos Secretarios generales, el de la OEA y el de la ONU, los que designaron un representante conjunto, Dante Caputo, ex ministro de relaciones exteriores de Argentina. Lamentablemente todas estas medidas fracasaron. Otras acciones como por ejemplo el intento mediante un acuerdo denominado “Protocolo de Washington” de 1992 de que se designase un Primer Ministro, también fracasó.

derechos humanos y el retiro de los militares. Pero dicho acuerdo fue letra muerta. Ante este nuevo intento fallido, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en virtud de las facultades que le da el capítulo VII de la Carta ONU, impuso un embargo comercial total<sup>56</sup> y autorizó, posteriormente, el uso de la fuerza y el desembarco de tropas para lograr la partida de la dirigencia militar.<sup>57</sup> Pocas horas antes del desembarco de estas tropas el presidente norteamericano Bill Clinton envió una delegación de muy alto nivel para intentar convencer a los militares para que abandonasen la isla.<sup>58</sup> Esta misión logró su objetivo. Los comandantes militares se exilaron; el presidente Aristide retornó a Puerto Príncipe el 15 de octubre de 1994 para completar su mandato. La reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores dio por finalizada su tarea. Un año después, la Asamblea General celebró un período ordinario de sesiones en Haití, en Montrouis, cerca de Puerto Príncipe, inaugurada por Aristide.

A partir de entonces comienza otra historia para el pueblo haitiano. Tropas bajo el mando de las Naciones Unidas se desplegaron en todo el territorio para asegurar la paz y formar a la policía nacional. El ejército, por la vía de la eliminación de sus recursos financieros en el presupuesto nacional, fue disuelto, lo que a su vez generó la aparición de bandas armadas surgidas de estos nuevos desocupados, las que sembraron el pánico en la población. En estas primeras etapas fue muy importante la cooperación estrecha entre la misión de la OEA y la de las Naciones Unidas: registro de ciudadanos, apoyo institucional, observación electoral, entre otros. Sin embargo las carencias económicas, los desastres naturales, la falta de una infraestructura energética, de saneamiento y sanitaria suficiente, han ido generando nuevas crisis políticas.

## ii. Perú, 1992

El 5 de abril de 1992 el presidente Alberto Fujimori, democráticamente electo en 1990, disolvió el Congreso Nacional, contrariando las disposiciones constitucionales peruanas, removió de sus funciones a los miembros de la Corte Suprema y decretó la suspensión de las garantías para el conjunto de la población. Pero el Presidente se mantenía en su cargo. No estábamos ante un “golpe de estado” en el que el presidente era quien era destituido y en su lugar el gobierno pasaba a ser encabezado por una junta

---

<sup>56</sup> Resolución 917(1994) del 6 de mayo de 1994.

<sup>57</sup> Resolución 940(1994) de

<sup>58</sup> Esta delegación estaba integrada por el ex presidente Jimmy Carter, el senador Sam Nunn y el entonces ex comandante del ejército norteamericano, Collin Powell.

militar, situación que era la que tenían presente los autores de la resolución 1080. No estábamos frente a lo que se había vivido poco tiempo antes en Haití. Pero no cabían dudas de que el orden constitucional peruano había sido gravemente violado. La resolución de 1991, único instrumento vigente, daba pocas luces para enfrentar esta situación dada la vaguedad de su texto. El Secretario General expuso el caso ante el Consejo Permanente el que resolvió, el 6 de abril de 1992, convocar la reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores prevista en la resolución 1080. El 13 de abril la reunión *ad hoc* solicitó al gobierno peruano el restablecimiento inmediato de las instituciones constitucionales y el respeto a los derechos humanos. Asimismo resolvió el envío a Lima de una misión integrada por el Secretario General y un grupo de ministros de relaciones exteriores para transmitir esta decisión. Pero no se adoptó ninguna sanción, aunque, unilateralmente, algunos países redujeron o suspendieron su comercio con Perú. La segunda reunión de ministros debía ocurrir en mayo, en momentos en que sesionaba la Asamblea General en Nassau, Bahamas. Inesperadamente Fujimori se presentó ante los cancilleres allí reunidos y se comprometió a proceder a elecciones para la constitución de una asamblea constituyente, las que solicitó se hiciesen bajo la supervisión de la OEA. Las elecciones se efectuaron el 22 de noviembre y el 14 de diciembre la reunión *ad hoc* consideró que ello permitía el restablecimiento del orden democrático con lo que se ponía fin al mal llamado “auto golpe” de Fujimori.

En este caso la OEA no adoptó sanciones como las que había aprobado en el caso haitiano, ni embargo, ni ruptura de relaciones; tampoco esta crisis motivó acción alguna por parte de las Naciones Unidas y mucho menos ningún tipo de gestión conjunta por parte de ambos Secretarios Generales como ocurriera en Haití. Por todo ello la OEA fue el blanco de críticas muy duras por parte de los sectores opositores a Fujimori los que la consideraron complaciente con el presidente. Estas críticas, injustamente, se focalizaron muchas veces en la persona del brasileño Baena Soares, entonces Secretario General de la OEA, al que otros antes habían, por el contrario, acusado de ser muy duro en el caso de Haití. Pero las decisiones las adoptaron, libremente, los Estados miembros; si éstos tenían entonces pocas opciones disponibles, menos las tenía el Secretario General que no vota. Pero claro, siempre es más fácil acusar de todos los males a quien es el que menos puede defenderse.

### iii. Guatemala, 1993

El presidente guatemalteco, Jorge Serrano, siguiendo el mal ejemplo del presidente Fujimori, resolvió, el 25 de mayo de 1993, disolver el poder

legislativo, declarar el estado de emergencia y cerrar las puertas de la Corte suprema. Misma respuesta por parte de la OEA: informe del Secretario General al Consejo Permanente, convocatoria de reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, envió de una misión encabezada por el Secretario General Baena Soares acompañado de una delegación de ministros. Rápidamente Serrano perdió todo apoyo de los partidos políticos, de los sectores empresariales y de los mandos militares y se produjo un levantamiento popular. Nada similar había ocurrido en Perú. Ante ello, el 1 de junio el presidente abandonó el país. El Congreso designó como presidente interino al defensor de los derechos humanos, Ramiro de León Carpio, con lo que finalizó esta crisis.

iv. *Paraguay, 1996 y 2000*

Luego de una larga dictadura de varias décadas, la de Alfredo Stroessner, que durara de 1954 hasta 1989, Paraguay eligió democráticamente a un presidente. A fines de 1993 el presidente Wasmosy, quien sucediera al general Rodríguez, autor del golpe contra Stroessner, fue electo en elecciones libres observadas por la OEA. El 22 de abril de 1996 el presidente solicitó la renuncia del comandante del ejército, el general Oviedo, militar con ambiciones políticas. El general rechazó la orden presidencial. Ello generó una muy fuerte tensión entre militares y líderes políticos a lo que se sumó una masiva participación popular que invadió las calles de Asunción en apoyo al orden constitucional. Tanto el gobierno norteamericano como los demás gobiernos de los países que junto con el Paraguay formaban entonces el MERCOSUR (Argentina, Brasil y Uruguay), en uso, por primera vez de su cláusula democrática, hicieron público que no reconocerían otro gobierno que no fuese el de Wasmosy.<sup>59</sup> Por su parte el Secretario General de la OEA Gaviria transmitió su respaldo al presidente constitucional al tiempo que el Consejo Permanente, en virtud de lo dispuesto en la resolución 1080, se reunía en su sede de Washington DC. Informaciones muy confusas llegaban desde Asunción: que los enfrentamientos eran muy violentos en las calles, que el general Oviedo había sido designado ministro de defensa, que el presidente se ausentaría del país en uso de licencia. El 23 de abril el Consejo Permanente convocó la reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores. Pero la crisis llegó pronto a su fin con el arresto del general Oviedo. No hubo golpe de estado. Sin duda la presión internacional, la amenaza del no reconocimiento a autoridades ilegítimas, las sanciones

---

<sup>59</sup> Arturo VALENZUELA, *Paraguay: the coup that didn't happen*, en "Journal of Democracy", vol. 8, núm. 1, 1997, pp. 43-55.

aplicables junto con la fuerte presión popular, lograron frenar los intentos golpistas.

Cuatro años más tarde se volvió a repetir una situación similar, en este caso contra el presidente Luis Ángel González Macchi. Nuevamente, una rápida respuesta del Secretario General de la OEA, del Consejo Permanente invocando la resolución 1080 y de los países del MERCOSUR, junto, nuevamente, con el apoyo de la población paraguaya, evitó la ruptura del orden democrático.

b) *Situaciones en que se invocó la Carta de la OEA*

Hasta el presente éstos han sido los casos en que la OEA invocó la resolución 1080 de 1991. En 1992 los países miembros de la OEA adoptaron el Protocolo de Washington el que entró en vigor en 1997, pero no fue ni firmado ni ratificado por todos ellos. Tanto la resolución 1080 de la Asamblea General como el nuevo texto incorporado a la Carta de la OEA prevén cómo enfrentar un golpe de estado donde el gobierno es derrocado. Pero se presentaron algunos casos no contemplados ni previstos en estas normas. En particular se daba en aquellas situaciones donde el problema era el de determinar cuál era el gobierno democráticamente por haber habido fraude durante el acto electoral. A falta de una norma específica fue necesario entonces acudir a la norma más amplia, la contenida en el artículo 2 b) de la Carta de la OEA, que le da a la organización la tarea de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.

v. *Perú, 2000*

En el año 2000 el presidente Fujimori se presentó a las elecciones para un tercer mandato luego de una controvertida interpretación judicial de la nueva norma constitucional en vigor después de la primera elección y que autorizaba a dos mandatos sucesivos. La Corte interpretó que a tales efectos el primer mandato no contaba. Su rival era Alejandro Toledo. La OEA desplegó una misión de observación electoral dirigida por el guatemalteco Eduardo Stein. Mientras las autoridades electorales peruanas proclamaban el triunfo del candidato Fujimori, resultado no reconocido por el candidato Toledo quien se adjudicaba la victoria, la misión de la OEA declaró que el fraude que se había producido era de tal magnitud que impedía reconocer el triunfo de Fujimori. Acá ya no se trataba de un golpe de estado, no había un presidente en ejercicio derrocado por la fuerza; acá de lo que se trataba era de saber quién era el presidente electo del país. Qué hacer entonces: llamar a nuevas elecciones? reconocer a uno u a otro de los candidatos



como nuevo presidente electo<sup>6</sup> y en ese caso quién estaría legitimado para hacerlo? qué norma invocar para ello? El informe de la misión de observación diciendo del fraude ocurrido fue recibido por la Asamblea General que sesionaba en la ciudad de Windsor, Canadá. El órgano supremo de la organización resolvió entonces fundar su decisión en la Carta de la OEA, en sus propósitos, entre los cuales el de la promoción de la democracia, y acordó el envío de una misión encabezada por el Secretario General Gáviria y el presidente de la Asamblea General, el canciller de Canadá Lloyd Axworthy. Antecedida por una misión de avanzada integrada por funcionarios de la OEA y de la cancillería canadiense, la misión mantuvo contactos con todos los sectores de la sociedad peruana con miras a buscar una salida a la crisis. Pero, sorpresivamente, la difusión de videos por parte del jefe de la inteligencia peruana, el entonces todo poderoso Montesinos, que probaban la compra de votos de parlamentarios por su parte, en nombre del gobierno, para asegurar la aprobación de leyes favorables a sus intereses, llevaron a que Fujimori, entonces de viaje en Japón, renunciase a la presidencia.<sup>60</sup> Un gobierno provisorio, encabezado por el presidente interino Paniagua y el ex Secretario General de Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar como primer ministro, organizó el proceso electoral que daría el triunfo al presidente Toledo, el 8 de abril de 2001.

vi. *Haití, 2000*

El 21 de mayo de 2000 hubo elecciones en Haití para la renovación parcial del Senado. La misión de observación electoral de la OEA informó que la existencia de fraude en el proceso no hacía posible saber quiénes habían resultado electos. La incertidumbre generada, la crisis política en puertas, las demandas de sanciones por parte de numerosos actores, llevaron a que el Consejo Permanente solicitase al Secretario General, basándose en el artículo 2 b) de la Carta de la OEA, que proponga medidas para resolver las dudas que planteaba la interpretación de las normas electorales. El 16 de noviembre, y sin que fuesen observadas por la OEA, tuvo lugar la elección presidencial y nuevas elecciones de senadores. Aristide fue reelecto. La oposición no aceptó estos resultados. Se generó un clima de máxima tensión. Tanto el Secretario General Gáviria como el Secretario General Adjunto Einaudi viajaron numerosas veces para intentar encontrar una salida a la crisis. En mayo de 2001 se constituyó una misión conjunta

---

<sup>60</sup> Deportado desde Chile, regresó detenido a Perú donde fue condenado tanto por casos de corrupción como de violación de derechos humanos durante su mandato. Deportado desde Venezuela, también ha sido condenado Montesinos. Ambos están actualmente bajo arresto.

CARICOM<sup>61</sup>-OEA para buscar un acuerdo entre todos los actores que permitiese resolver la situación política. La Asamblea General de la OEA propuso nuevas medidas, entre las cuales la instalación de un Consejo Electoral Provisorio integrado por nueve miembros designados por el gobierno, los partidos políticos y las iglesias con el mandato de organizar nuevas elecciones. Se formó un Grupo de Países Amigos de Haití para la coordinación de la ayuda técnica y económica, entre las cuales era importante resolver, entre otros, el levantamiento de las medidas tomadas por las entidades financieras que restringían el envío de fondos luego de las elecciones senatoriales fraudulentas no reconocidas por la comunidad internacional.<sup>62</sup> La violencia entre opositores y gobierno fue en aumento, hasta que el día 17 de diciembre de 2001 un grupo no identificado entró al Palacio Presidencial del que aparentemente robó documentación, sobre la que poco se supo acerca de su contenido. Inmediatamente el presidente Aristide, que se encontraba en su residencia privada, lanzó un llamado a la población para que salga a defenderlo. Bandas armadas recorrieron el país destruyendo todo lo que pudiese estar vinculado a líderes y partidos opositores, casas particulares, sedes partidarias, centros de estudio. Hubo muertos y heridos; casas, iglesias, centros culturales fueron incendiados. La OEA protestó enérgicamente y exigió una respuesta de las autoridades, la investigación de los hechos y la indemnización a las víctimas. Se crearon dos comisiones: una para investigar los hechos, otra para analizar los casos y proponer los montos de las reparaciones a las víctimas.<sup>63</sup> Se supo poco sobre los hechos, en cambio se obtuvo el pago de las indemnizaciones por parte del gobierno. Pero ello no impidió nuevos enfrentamientos que dividían a la sociedad haitiana, o por lo menos a su clase política. La Asamblea General de la OEA exhortó, sin éxito, a las autoridades para que convocasen a nuevas elecciones; bandas armadas ocuparon los locales de la Universidad obligando a suspender las clases; la situación continuó deteriorándose. Finalmente, en un hecho que ha dado lugar a distintas interpretaciones, el presidente Aristide partió exilado el 24 de febrero de 2004, residiendo en África del Sur hasta su retorno a Puerto Príncipe a principios del año 2011. Un gobierno de transición organizó las nuevas elecciones, observadas por la OEA, y en las que resultó electo en segunda vuelta el 21 de abril de 2006, el presidente René Prével, quien culminó su mandato de cinco años transfiriendo el poder al nuevo

---

<sup>61</sup> La “Caribbean Community” (CARICOM) fue creada en 1973. Cuenta actualmente con quince miembros, entre los cuales la República de Haití.

<sup>62</sup> AG/RES. 1831(XXXI-O/01) de 5 de junio de 2001.

<sup>63</sup> Ver la nota 112, p. 94.

presidente, Michel Martelly, el 14 de mayo de 2011.<sup>64</sup> Por primera vez en la historia de Haití un presidente lograba terminar su mandato y transmitir la banda presidencial a otro jefe de Estado electo.<sup>65</sup>

c) *Situaciones en que se invocó la Carta Democrática Interamericana*

vii. *Venezuela, 2002*

El 11 de abril de 2002 un grupo de militares se sublevó y arrestó, en el palacio presidencial en Caracas, al presidente democráticamente electo, Hugo Chávez. Los golpistas designaron presidente a un empresario, Carmona, quien resolvió cerrar el Congreso y dejar sin efecto un conjunto de medidas económicas recientemente aprobadas. El Consejo Permanente se reunió inmediatamente. No se tenía noticias del presidente Chávez, de dónde ni cómo se encontraba ni de las condiciones de su detención. A medida que transcurría el tiempo, y sin que el Consejo lograra tomar una decisión, fueron llegando noticias a la sala de que la situación parecía resolverse finalmente a favor del presidente constitucional. Cuarenta y tres horas después de su arresto, el presidente Chávez retomó el control del poder. El Consejo Permanente aprobó entonces una resolución<sup>66</sup> por la que condenaba la alteración del orden constitucional, convocaba de acuerdo con el artículo 20 de la Carta Democrática a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General y enviaba una misión encabezada por el Secretario General Gaviria para “investigar los hechos y emprender las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la más pronta normalización de la institucionalidad democrática”.<sup>67</sup> La Asamblea General se reunió el 18 de abril. Allí se recibió el informe del Secretario General y se manifestó el apoyo a la iniciativa gubernamental para que haya un diálogo nacional.<sup>68</sup> La Asamblea delegó en el Consejo Permanente el seguimiento de la resolución, razón por la cual fue este último órgano

<sup>64</sup> Martelly fue electo en segunda vuelta. La primera vuelta dio lugar a un amplio debate sobre el conteo de los votos, el que llevó a un recuento que permitió que Martelly desplazara al candidato Jude Célestin y así lograra pasar a la segunda vuelta para enfrentar a Mme. Manigat, vencedora de la primera vuelta.

<sup>65</sup> Para una visión muy informada y crítica de todo este proceso ver Ricardo SEITENFUS, *Haití, dilemas e fracassos internacionais*, ed. UMIJUI, Brasil, 2014.

<sup>66</sup> CP/RES.811 (1315/02) del 13 de abril de 2002.

<sup>67</sup> Ya varias horas antes, el mismo 12 de abril, apenas ocurridos los hechos y cuando aún era incierto el desenlace, el Grupo de Río que estaba reunido en San José de Costa Rica emitió una declaración en la que condenaba lo ocurrido y hacía referencia a la Carta Democrática Interamericana, reafirmando los principios allí contenidos y solicitaba la acción de la OEA.

<sup>68</sup> AG/RES. 1(XXIX-E/02) del 18 de abril de 2002.

quien recibió periódicamente los informes que le presentara el Secretario General sobre los avances del diálogo en el que participó junto al ex presidente norteamericano Jimmy Carter. Reforma constitucional, nuevas elecciones y varios referéndums marcaron los años siguientes. El presidente Chávez moriría once años después, en 2013 en ejercicio de la presidencia de su país.

viii. *Bolivia, 2003, 2005, 2008*

Entre los años 2003 y 2005 Bolivia conoció un período de muchas tensiones y enfrentamientos sociales y políticos, de violencia y de choques entre fuerzas gubernamentales y opositores con su saldo de muertos y heridos. Los días 12 y 13 de febrero de 2003 un conjunto de medidas económicas dispuestas por el gobierno del presidente Sánchez de Losada provocó duros combates entre policías y ejército que dejaron treinta muertos. A solicitud del ministro de relaciones exteriores boliviano, el Consejo Permanente, invocando la Carta Democrática Interamericana, dio su respaldo al gobierno nacional.<sup>69</sup> El presidente dejó sin efecto las medidas que habían provocado estos hechos pero, a fin del año, el anuncio de la exportación de gas natural cruzando territorio chileno generó nuevas manifestaciones de oposición al gobierno. Nuevamente el Consejo Permanente dio su apoyo al gobierno.<sup>70</sup> Pero el presidente Sánchez de Losada se vio obligado a renunciar, ocupando su lugar el vicepresidente Mesa, el que, también, debió renunciar a principios del mes de marzo de 2005. A solicitud de las autoridades interinas el Consejo Permanente ofreció asistencia técnica para el proceso electoral en marcha. El Consejo invocó de manera genérica la Carta Democrática, pero dado que fue una asistencia solicitada por un gobierno debemos entender que actuó en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de este instrumento. En diciembre de 2005 Evo Morales fue electo nuevo presidente de Bolivia, primer mandatario de origen indígena. Las relaciones entre su gobierno y las autoridades de algunas provincias no siempre fueron fáciles. Nuevamente la OEA, en el marco de la Carta Democrática, exhortó a los actores políticos a mantener un diálogo y a resolver sus diferencias en forma pacífica, así como solicitó al Secretario General que ejerciese sus buenos oficios para ello.<sup>71</sup> En el año 2009 se aprobó una reforma constitucional que, entre otras cosas, permitió la reelección presidencial. El presidente Morales fue reelecto, y ejerce hasta hoy su cargo.

---

<sup>69</sup> CP/RES. 838(1355/03) del 14 de febrero de 2003.

<sup>70</sup> CP/RES. 849(1384/03) del 15 de octubre de 2003.

<sup>71</sup> CP/RES. 935(1648/08) del 3 de mayo de 2008.

*ix. Nicaragua, 2004, 2005*

El presidente nicaragüense, Enrique Bolaños, se vio enfrentado durante su mandato tanto al Contralor General del Estado como al Parlamento, donde había perdido el apoyo de buena parte de su propio partido político. Bolaños había sucedido al presidente Arnoldo Alemán de quien fuera su vicepresidente, y el que, a poco de dejar el cargo, se vio acusado y llevado a la cárcel por corrupción. Los partidarios de Alemán, mayoritarios en el partido, culparon a Bolaños de la prisión del ex presidente, y le retiraron sus votos en el parlamento. Entre su partido, el liberal, que le retiró buena parte del apoyo, y el partido opositor, el sandinismo, que tampoco se lo daba, el presidente quedó a la merced de un parlamento decidido a disminuir las facultades del poder ejecutivo. Ante esta situación el presidente recurrió a la OEA, en octubre de 2004, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana. El 17 de octubre el Consejo Permanente le solicitó al Secretario General interino Einaudi y al Presidente del Consejo que viajen a Managua y le presenten un informe sobre la situación. Esta comitiva,<sup>72</sup> luego de reunirse con los principales actores políticos, económicos y religiosos de la sociedad nicaragüense, logró un acuerdo que permitió, por el momento, resolver la crisis.<sup>73</sup> Igualmente el presidente Bolaños presentó ante la Corte Centroamericana de Justicia una demanda contra la Asamblea Nacional de Nicaragua. La Corte, competente para entender de conflictos entre poderes en los países que reconocen su competencia, dictó sentencia en la que, invocando tanto la Carta de la OEA como la Carta Democrática Interamericana, entre otras normas, declaró que los actos dictados por el poder legislativo “atentan contra la independencia del Poder Ejecutivo...y son jurídicamente inaplicables”.<sup>74</sup> Pero tiempo después una situación similar se volvió a plantear, lo que llevó nuevamente al gobierno de Managua a solicitar la asistencia de la OEA, en momentos en que estaba reunida la Asamblea General. La Asamblea resolvió, nuevamente de acuerdo con el artículo 18 de la Carta Democrática, enviar una misión encabezada por el Secretario General Insulza con el fin

---

<sup>72</sup> La misma estuvo integrada por el Secretario General interino de la OEA, el Embajador Aristides Royo de Panamá, Presidente del Consejo Permanente y el autor de este trabajo en su calidad de asesor jurídico.

<sup>73</sup> CP/doc.3953/04 del 21 de octubre de 2004.

<sup>74</sup> Fallo del 29 de marzo de 2005 en Francisco Darío LOBO LARA, *Conflictos entre Poderes del Estado*, Managua, Nicaragua, 4a. edición, 2012, pp. 96-136. El autor es magistrado y ex-Presidente de la Corte Centroamericana de Justicia.

de permitir un diálogo nacional.<sup>75</sup> Nuevamente la crisis se evitó; las elecciones se organizaron sin mayores dificultades y Bolaños concluyó su mandato entregando la presidencia a Daniel Ortega.

x. *Perú, 2004*

Serias discrepancias entre el poder legislativo y el poder ejecutivo llevaron a este último, en el año 2004, a solicitar una declaración de la OEA, invocando para ello lo dispuesto en el artículo 17 de la Carta Democrática. El Consejo Permanente<sup>76</sup> exhortó al gobierno, a los partidos políticos y a la sociedad civil peruanas a lograr un consenso que permita asegurar la estabilidad democrática. No fue necesario el envío de una misión. El respeto al orden constitucional no fue alterado. Las elecciones se desarrollaron normalmente y Alan García fue electo presidente, quien sucedió al presidente Toledo, asumiendo el cargo en julio de 2006.

xi. *Ecuador, 2005, 2010*

El 20 de abril de 2005 el Congreso ecuatoriano destituyó al presidente Lucio Gutiérrez y designó para reemplazarlo interinamente al vicepresidente Alfredo Palacio. No era ésta la primera vez en que un presidente ecuatoriano era destituido por el poder legislativo invocando para ello distintas causales previstas en la norma constitucional de entonces: abandono de sus funciones, insanía mental, entre otras. Tampoco era ésta la primera vez en los tiempos recientes en que un presidente constitucional no lograba terminar su mandato. En 1997 el parlamento había destituido al presidente Bucaram, y en el año 2000 un enfrentamiento entre el presidente Mahuad y los jefes militares lo llevó a renunciar y a ceder la presidencia al vicepresidente Noboa. A fines del año 2004 y para poder mantener el apoyo mayoritario del parlamento, sin el cual corría el riesgo de ser destituido, el presidente Gutiérrez buscó aliarse con un pequeño grupo político el que le solicitó a cambio de sus votos el levantamiento de las sanciones al ex presidente Bucaram, procesado por casos de corrupción, y que residía, asilado, en Panamá. Ello llevó a que el presidente Gutiérrez removiese de sus cargos, en forma contraria a la prevista en la constitución, a los magistrados de la Corte Suprema, que eran quienes estaban conduciendo el proceso contra el ex presidente en el exilio. Los nuevos magistrados designados para reemplazarlos dejaron sin efecto los cargos contra Bucaram. Ello produjo un

---

<sup>75</sup> AG/DEC. 43(XXXV-O/05) del 7 de junio de 2005. El Secretario General designó para representarlo a Dante Caputo, Secretario de Asuntos Políticos.

<sup>76</sup> CP/RES.860(1398/04) del 12 de febrero de 2004.

levantamiento callejero de la población, en particular de los habitantes de las ciudades de Guayaquil y Quito. Ante ello el poder legislativo le retiró el apoyo al mandatario. Fue entonces cinco meses después de la violación de la constitución por parte del poder ejecutivo que el congreso destituyó al presidente Gutiérrez. Fue recién entonces en que pudieron ponerse en marcha los procedimientos previstos en la Carta Democrática Interamericana, ya que fue recién ahí que las nuevas autoridades del gobierno ecuatoriano encabezado por Palacio solicitaron la asistencia de la OEA en virtud de lo dispuesto en su artículo 18.<sup>77</sup> El Consejo Permanente resolvió enviar una misión integrada por el Secretario General interino, Einaudi, y por un grupo de embajadores ante la OEA, que representaban a los distintos grupos regionales. La misión se trasladó a Quito y luego informó al Consejo Permanente.<sup>78</sup> Se mantuvieron reuniones con todos los sectores, se propuso la puesta en marcha de procedimientos para la designación de nuevos jueces de la Corte Suprema, pero, sobre todo, debió explicarse más de una vez a la opinión pública ecuatoriana porqué recién se había podido iniciar esta acción por parte de la organización regional tanto tiempo después de producida la violación de las normas constitucionales. Debió explicarse que ello solo había sido posible una vez que el “gobierno”, es decir el poder ejecutivo, lo había solicitado y que sin ello no era posible venir ni intervenir de ninguna forma.<sup>79</sup> Ya calmada la situación la OEA supervisó el proceso de selección de los nuevos magistrados y observó las elecciones que, en el año 2006, llevaron a la presidencia a Rafael Correa.

En setiembre de 2010, un levantamiento de fuerzas policiales ocupó varios locales gubernamentales, incluido el aeropuerto, exigiendo la revisión de una nueva ley reglamentando la función pública. El propio presidente Correa fue retenido por fuerzas sublevadas, siendo liberado por la acción de un comando leal. El Consejo Permanente se reunió inmediatamente, conoció un informe presentado *in voce* por la embajadora de Ecuador ante la OEA, manifestó su rechazo a estos hechos e, invocando la Carta Democrática, solicitó al Secretario General su asistencia para preservar las

---

<sup>77</sup> Mauricio ALICE, *La OEA y la promoción y consolidación de la democracia. Ecuador: un caso testigo*, ISEN, Buenos Aires, 2009.

<sup>78</sup> CP/doc. 4028/05 del 9 de mayo de 2005.

<sup>79</sup> Me tocó ser parte, como asesor jurídico, de esa misión. No era fácil explicar que no era posible actuar sin el consentimiento o a solicitud del poder ejecutivo...y que si era éste quien violaba la constitución no era fácil que a su vez viniese por ayuda. De ahí mi convencimiento de la importancia de tener presente no sólo lo que dispone la Carta Democrática sino lo que dicen todas las otras normas, todas vigentes, en materia de defensa de la democracia representativa, a empezar por el artículo 2b) de la Carta de la OEA.

instituciones democráticas.<sup>80</sup> El Secretario General Insulza se trasladó a Quito, se reunió con las autoridades nacionales, y pudo constatar el retorno a la normalidad.

xii. *Honduras, 2009*

Desde que fuera aprobada la resolución 1080 en 1991 la región sólo había vivido un golpe militar en el que un comando armado detuvo, expulsó y destituyó a un jefe de Estado: el golpe contra el presidente Aristide en 1992 en Haití. Pero el 28 de junio de 2009 un comando militar detuvo al presidente hondureño Manuel Zelaya y lo embarcó en un avión con destino a Costa Rica. Micheletti, vicepresidente y rival político de Zelaya, tomó el mando del país. El presidente Zelaya había propuesto diversos mecanismos con miras a una posible reforma constitucional, que podría introducir la reelección presidencial inexistente en el país. Ello lo llevó a enfrentarse con la Suprema Corte, opuesta a las propuestas presidenciales. El conflicto entre poderes fue zanjado mediante este método: la detención y expulsión del presidente por un comando militar. Se podrá — y se ha dicho— estar de acuerdo o no con las propuestas del presidente Zelaya; se podrá decir —y también ha habido dos campanas— que éstas eran ajustadas o no a derecho; pero lo que nadie podrá sostener es que la forma legal y adecuada para resolver las diferencias entre poderes es la de una acción como ésta.<sup>81</sup> En cualquier idioma esto es un “golpe de estado”. El mismo 28 de junio el Consejo Permanente convocó una sesión extraordinaria de la Asamblea General de acuerdo con lo previsto en la Carta Democrática Interamericana. La Asamblea General se reunió en Washington el 30 de junio y decidió en un primer momento, mantener el reconocimiento al gobierno del presidente Zelaya e “instruir al Secretario General para que, junto a representantes de varios países, realice las gestiones diplomáticas dirigidas a restaurar la democracia y el Estado de derecho, y a la restitución del Presidente José

---

<sup>80</sup> CP/RES. 977(1772/10) del 30 de setiembre de 2010.

<sup>81</sup> Sin embargo, un estudio difundido por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, luego de analizar los fundamentos jurídicos de ambas partes, terminó justificando el golpe: *Honduras, constitutional issues*, de agosto de 2009. Este estudio fue inmediatamente rechazado por los presidentes de la comisiones de relaciones exteriores de la Cámara de Diputados y del Senado del Congreso norteamericano. Ver también, en contra de esta interpretación que termina justificando el golpe de estado en Honduras la editorial de la revista *The Economist* del 23 de julio de 2009, *Reversing Honduras coup*, el artículo publicado por el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, *The OAS's defense of democracy*, en el *Washington Post* del 25 de julio de 2009, y el informe de Douglas Cassel, *Honduras, coup d'état in constitutional clothing*, en “*American Society of International Law. Insights*”, vol. 13, 29 de julio de 2009.



Manuel Zelaya Rosales, según lo previsto en el artículo 20 de la Carta Democrática Interamericana”.<sup>82</sup> Ante el fracaso de estas gestiones, la Asamblea General, el 4 de julio, resolvió “suspender al Estado de Honduras del ejercicio de su derecho de participación en la Organización de los Estados Americanos de conformidad con el artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana”.<sup>83</sup> Esta misma resolución le solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que continúe velando por el cumplimiento por parte de Honduras de sus obligaciones y solicitó al Secretario General que promueva iniciativas para lograr la restitución de Zelaya en el poder. Esta resolución se sometió a votación y fue aprobada por unanimidad. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó periódicamente informes sobre la situación en Honduras y el Secretario General mantuvo permanente contacto con los demás Estados miembros de la OEA así como con distintos actores políticos y sociales de Honduras con miras a restablecer la normalidad institucional en ese país. El ex presidente Oscar Arias, de Costa Rica, propuso un plan para permitir el retorno de Zelaya.<sup>84</sup> Este plan, que contó con el apoyo de la OEA, fracasó al no ser aceptado por las autoridades *de facto*. Entre tanto se daban las etapas finales del proceso electoral previsto para el 29 de noviembre de 2009 cuyo cierre de inscripción de candidatos había ocurrido antes del golpe. Y, por su parte, Zelaya retornó clandestinamente al país pasando a residir en la embajada de Brasil en Tegucigalpa.<sup>85</sup> Al tiempo, Zelaya partió para República Dominicana. El 29 de noviembre se eligió a un nuevo presidente, resultando electo Porfirio Lobo, político opositor a Zelaya y a Micheletti. En una primera instancia el gobierno de Lobo no fue reconocido por la comunidad internacional. El nuevo presidente propuso el retorno de Zelaya, aprobó normas que garantizaban la amnistía y el cierre de algunos casos existentes contra funcionarios del gobierno depuesto por el manejo de fondos públicos con fines políticos. Pero Zelaya no aceptó estas propuestas del gobierno de Lobo. La Asamblea General de la OEA promovió la constitución de una comisión designada por el Secretario General dado “que es necesario que los Estados Miembros cuenten con mayor información sobre el actual estado del proceso político hondureño”.<sup>86</sup> La comisión, que presidiera el

---

<sup>82</sup> AG/RES. 1 (XXXVII-E/09).

<sup>83</sup> AG/RES. 2 (XXXVII-E/09).

<sup>84</sup> Ver el texto de esta propuesta de Acuerdo de San José o de Guaymuras en CP/INF. 5928/09 del 30 de octubre de 2009.

<sup>85</sup> Las autoridades *de facto* llevaron el asunto ante la Corte Internacional de Justicia, asunto inmediatamente retirado por las nuevas autoridades hondureñas.

<sup>86</sup> AG/RES. 2531 (XL-O/10).

ex vicepresidente guatemalteco Eduardo Stein, recomendó a las autoridades hondureñas poner fin a las acciones judiciales contra los ex funcionarios del gobierno Zelaya, convocar a un diálogo nacional y asegurar el pleno respeto a los derechos humanos. La Corte Suprema de Honduras archivó las denuncias en trámite. Se crearon instituciones nacionales para la protección de los derechos humanos. A su vez los presidentes de Colombia y de Venezuela, Santos y Chávez, les propusieron tanto a Lobo como a Zelaya la firma de un acuerdo que llevase a un dialogo nacional y permitiese el retorno del ex presidente a su país. El acuerdo se firmó en Cartagena de Indias el 22 de mayo de 2011, y fue inmediatamente apoyado por los gobiernos centroamericanos, los que solicitaron la convocatoria de un nuevo período extraordinario de la Asamblea General para considerar el levantamiento de las sanciones a Honduras. Zelaya retornó a Honduras el 28 de mayo y el 1 de junio la Asamblea General resolvió, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la Carta Democrática Interamericana, “levantar, con efecto inmediato, la suspensión del derecho de participación del Estado de Honduras en la Organización de los Estados Americanos”.<sup>87</sup>

d) *Balance provisorio*

Estos son los casos en los que se han invocado, en el marco de la OEA, los instrumentos para la defensa de la democracia representativa en la región. Ya vimos cómo cuando la crisis institucional en Paraguay en el año 2012, éstos solo fueron mencionados en el informe del Secretario General al Consejo Permanente como posibilidad de ser utilizados en su conjunto en caso de que no se llegase a una solución por la vía electoral en curso en ese momento, mientras que algunas instancias subregionales sí invocaron sus respectivas cláusulas democráticas y sancionaron al Paraguay.

En 1985 la Carta de la OEA incorporó la idea de promoción de la democracia como una de las tareas de la organización. Pero es en 1991, con la resolución 1080, que adquiere los primeros instrumentos para sancionar el quiebre institucional en un país miembro. Entre esa fecha y la de la redacción de este trabajo, 2014, han transcurrido más de veinte años. En ese tiempo sólo se produjeron dos golpes militares, el de Haití en 1992 y el de Honduras en 2009, al que podemos agregar el caso de Venezuela en el año 2002, que felizmente fue de corta duración. En las décadas anteriores el continente vio un desfile de dictadores uniformados; algunos países los

---

<sup>87</sup> AG/RES. 1 (XLI-E/11). Esta resolución fue adoptada por mayoría con el voto contrario del Ecuador quien consideraba que aún no estaban reunidas las condiciones para levantar la suspensión.

veían sucederse en golpe tras golpe dos o tres veces por año, dejando con ellos una larga lista de desaparecidos, torturados y exilados. Mientras en el sur dominaban los autoritarismos más crueles, en el centro del continente las guerras civiles desangraban sus poblaciones. Nada de eso ha ocurrido desde 1990. No es poca cosa.

Hubo en las Américas más de 160 golpes militares “exitosos” entre 1900 y 1990.<sup>88</sup> Desde 1990 hasta hoy, sólo dos. Pasamos de casi dos por año a menos de uno cada diez años. Tampoco es poca cosa, aunque para ello puedan darse miles de explicaciones.

Sin embargo esto no es suficiente. Ni las instituciones nacionales ni las normas interamericanas son garantía completa. Queda mucho por hacer para lograr una plena democracia representativa en muchos de nuestros países. Quedan aún vacíos en las reglas internacionales. Si bien el sistema interamericano es el único sistema normativo regional que tiene normas previendo sanciones en caso de ruptura del orden democrático en uno de sus miembros,<sup>89</sup> éste tiene algunas limitaciones que ya vimos. Una de ellas es que sólo puede ser puesto en marcha por iniciativa de los gobiernos (los poderes ejecutivos), tanto del gobierno donde hay una crisis como de los gobiernos de los demás países reunidos en la Asamblea General o en las instancias subregionales que conocen de cláusulas democráticas. Otra dificultad es la de la definición aún imprecisa de una “alteración grave”, lo que permitiría actuar ante nuevas circunstancias que, sin llegar a un golpe de estado en el sentido más clásico, afectan seriamente a las instituciones de una verdadera democracia representativa. Por último, una dificultad es la que surge de la sanción prevista tanto en la Carta Democrática Interamericana como en las demás cláusulas democráticas de otras instituciones: la suspensión del Estado como único castigo, es decir el corte de todo vínculo con todo un país, sus autoridades depuestas, sus ciudadanos, los opositores, la sociedad civil, y aún los estudiantes candidatos a becas, como ocurriera con los hondureños en tiempos de las sanciones adoptadas en 2009. Es decir: todo o nada. De ahí la importancia de no olvidar que la Carta Democrática no es el único instrumento; que tanto la Carta de la OEA, en su artículo 2b) como la resolución 1080 le suman algo más de flexibilidad a esta medida

---

<sup>88</sup> Peter H. SMITH, *Democracy in Latin America*, Oxford University Press, 2a. ed., 2012, pp. 76-83.

<sup>89</sup> El sistema europeo tiene normas para impedir el ingreso a la Unión Europea de países no democráticos, pero no tiene normas en caso de que se produzca la ruptura del orden democrático en uno de sus miembros. Por supuesto, el sistema de las Naciones Unidas tampoco dispone de sanciones contra algún miembro en el que se altere el orden constitucional.

extrema, sin necesidad de pensar en nuevas normas a ser adoptadas, lo que siempre puede reabrir debates y dar lugar a nuevas negociaciones con resultado incierto.

Con todas las limitaciones señaladas y en medio de todas las críticas a las que habitualmente se somete al derecho interamericano y a la OEA, estoy convencido de que el balance es más que positivo, que el derecho internacional interamericano ha dado nuevas muestras, en el caso de la defensa de la democracia representativa, de audacia, de avanzada, y por sobre todo, de éxito.

## B. EN DEFENSA DEL INDIVIDUO

### 1. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las Américas han vivido a lo largo de su historia, y desde los tiempos de la colonización, duras épocas de violaciones de los derechos humanos. Tiempos marcados por la sumisión violenta de los pueblos nativos de norte a sur del continente, por las olas de millones de esclavos<sup>90</sup> llegados de tierras africanas, por dictaduras, guerras civiles, segregación racial, desaparición forzada de opositores, exilios y migraciones. Hoy el panorama ha cambiado, aunque subsisten injusticias, desigualdades, discriminaciones y exclusiones en todas nuestras sociedades.<sup>91</sup> Sin embargo ahora los gobiernos son mayoritariamente democráticos como nunca antes lo habían sido, los partidos políticos han retomado su funcionamiento, el poder judicial intenta con más o menos éxito recobrar la independencia perdida, las organizaciones de la sociedad civil hacen escuchar su voz, los resultados electorales son generalmente respetados, la prensa se esfuerza por denunciar la corrupción y los abusos de poder. Pero pasado, presente y futuro se cruzan. Por una parte hay que continuar avanzando en el respeto de los derechos y las libertades y, por otra, hay que resolver, hoy, los males del pasado. Y es con relación a los crímenes ocurridos en épocas de dictaduras que nuestra región conoce el dilema entre castigo e impunidad, perdón, olvido

---

<sup>90</sup> Más de doce millones fueron enviados de África a América entre el siglo XVI y el siglo XIX, en que recién ceso el tráfico. Ver: David ELTIS y David RICHARDSON, *Atlas of the transatlantic slave trade*, Yale University Press, 2010.

<sup>91</sup> Ver los estudios publicados en: OEA, *Desigualdad e inclusión social en las Américas, 13 ensayos*, Washington DC, 2014, con introducción de José Miguel Insulza, Secretario General de la OEA.

y busca de la verdad.<sup>92</sup> Enfrentamos el desafío de construir sociedades basadas en el respeto a los derechos del individuo y lograr un marco institucional que asegure mejores y más seguras condiciones de vida para evitar el resurgimiento de tentaciones totalitarias. Pero los sistemas jurídicos nacionales por sí solos, no son suficiente garantía de éxito. De ahí que poco a poco, y con muchas reticencias que resurgen periódicamente como fruto del principio de no intervención mal entendido o de concepciones soberanistas de un Estado reacio a saber de revisiones por instancias internacionales de sus decisiones nacionales, los países han solicitado el apoyo del derecho interamericano y la construcción de instancias regionales.

a) *Las normas*

El sistema interamericano, consciente de las debilidades de los órdenes jurídicos nacionales, fue construyendo garantías internacionales para la protección y el respeto de los derechos de los individuos. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la Carta de la OEA del mismo año, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (“Pacto de San José”) fueron una primera respuesta. A ellas les siguieron nuevos acuerdos.

La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de 1985,<sup>93</sup> obliga a los Estados a sancionar los actos de tortura definidos en su artículo 2 y los compromete a incorporar en sus legislaciones nacionales normas que garanticen la denuncia y reparación de estos actos. De todo ello los países deben informar periódicamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En 1988, los países parte del “Pacto de San José” adoptaron el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”.<sup>94</sup> Mediante este protocolo, los países se comprometen a adoptar medidas y disposiciones de derecho

---

<sup>92</sup> De entre la numerosa bibliografía, Mónica PINTO, *L'Amérique Latine et le traitement des violations massives des droits de l'homme*, ed. Pédone, París, 2007; son muchos los estudios que, al respecto, se encuentran en la muy rica colección de la revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en Costa Rica. Es lo que se ha conocido como “justicia transicional”, transición entre las herencias de las dictaduras y la construcción de las democracias. Tanto la Comisión como la Corte Interamericanas de Derechos Humanos se han pronunciado en muchas ocasiones con respecto a la incompatibilidad existente entre las leyes de amnistía o de impunidad y las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>93</sup> Hasta la fecha esta convención ha sido ratificada por dieciocho países americanos, la mayoría de ellos, latinoamericanos.

<sup>94</sup> Dieciséis países lo han ratificado.

interno para lograr “la plena efectividad de los derechos que se reconocen”, los que deben ser ejercidos sin discriminación ni restricciones. Y éstos son, entre otros, el derecho al trabajo, a la libertad sindical, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la educación. Los Estados deben informar periódicamente a la OEA de las medidas que han ido adoptando, las que son examinadas por el Consejo para el Desarrollo Integral. Dichos informes pueden, también, ser objeto de observaciones y de recomendaciones por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>95</sup>

Un nuevo protocolo al “Pacto de San José” se adoptó en 1990. Este refiere a la Abolición de la Pena de Muerte.<sup>96</sup> De acuerdo con el mismo, los Estados parte “no aplicarán la pena de muerte a ninguna persona sometida a su jurisdicción”.<sup>97</sup>

En 1994 se adoptaron dos importantes convenciones. La primera de ellas fue la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém do Pará”.<sup>98</sup> Comienza señalando que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como privado” para luego establecer los deberes de los Estados y los mecanismos interamericanos de protección. Estos últimos son el mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones emanadas de la convención que realiza la Comisión Interamericana de Mujeres y la posibilidad de acudir a las instancias interamericanas de protección de los derechos humanos (Comisión y Corte), de acuerdo con lo previsto en sus artículos 10, 11 y 12).

La segunda convención aprobada en el período ordinario de sesiones de la Asamblea General de 1994 fue la Convención Interamericana sobre

---

<sup>95</sup> El protocolo entró en vigor en 1997. Ha sido largo el proceso para la puesta en marcha del mecanismo para la presentación de los informes nacionales y para el establecimiento de los indicadores para evaluarlos. Esto último finalmente se concretó en el año 2013 por resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2798 (XLIII-O/13).

<sup>96</sup> Hasta la fecha ha sido ratificado sólo por trece países, todos ellos latinoamericanos. El protocolo entra en vigor para cada Estado desde el momento de su ratificación.

<sup>97</sup> Sólo admite la reserva a esta obligación para “tiempo de guerra de acuerdo con el derecho internacional por delitos sumamente graves de carácter militar”, reserva formulada por dos países al tiempo de suscribir el protocolo. El “Pacto de San José”, en su artículo no permite ni la extensión a nuevos delitos de la pena de muerte en los países en que ésta existe ni su restablecimiento en aquellos que la hubiesen abolido. Ver: Helio BICUDO, *A pena de morte no Sistema Interamericano*, en “XXVII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 2000”, ed. OEA, Washington DC, 2001, p. 285.

<sup>98</sup> Ratificada hasta la fecha por treinta y dos Estados miembros de la OEA. No lo han hecho aún ni los Estados Unidos ni Canadá.

Desaparición Forzada de Personas,<sup>99</sup> cuya práctica sistemática es uno de los grandes horrores de los años setenta en nuestro continente. Delito no sujeto a prescripción, no admite ni la excusa de la obediencia debida ni de estado de excepción alguno. Sus autores deberán ser juzgados por la justicia civil y no podrán ser éstos considerados autores de un delito político a los efectos de su posible extradición. Los Estados deberán prestarse cooperación y muy especialmente en lo que pueda relacionarse con la restitución de menores cuyos padres hubiesen sido víctimas de este delito.

En 1999 se adoptó la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.<sup>100</sup> De acuerdo con ella los países se obligan a adoptar medidas nacionales para eliminar las formas de discriminación y para propiciar la plena integración de estas personas. Asimismo los países se comprometen a cooperar entre sí en la busca de medios que mejoren la rehabilitación e integración a la sociedad, y a tales efectos han creado un Comité de seguimiento que se reúne periódicamente.

Finalmente en el año 2013 se adoptaron dos nuevas convenciones: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia<sup>101</sup> y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia,<sup>102</sup> ninguna de las cuales está todavía en vigor. A diferencia de la primera, que considera la discriminación por motivos de “raza, color, linaje u origen nacional o étnico”, esta última convención incluye entre las formas de discriminación aquellas que están basadas en “nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad y expresión de género, idioma, religión, identidad cultural, opiniones políticas o de cualquier otra naturaleza...”. La falta de acuerdo para incluir ambas formas de discriminación en un mismo texto llevó a dividir en dos textos el proyecto inicial que constaba de una sola propuesta de tratado. En lo demás ambas convenciones son prácticamente idénticas: establecen la necesidad de que los Estados legislen internamente, habilita el acceso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y crean un Comité de los Estados parte para velar por el cumplimiento de las obligaciones aceptadas. En ambas convenciones se hace una detallada descripción de las distintas formas de discriminación, y su protección se

---

<sup>99</sup> Ratificada por quince países latinoamericanos.

<sup>100</sup> Ratificada por dieciocho países latinoamericanos y Haití.

<sup>101</sup> Firmada por siete países latinoamericanos, por Antigua y Barbuda y por Haití.

<sup>102</sup> Firmada por seis países latinoamericanos y por Haití.

extiende “a cualquier ámbito de la vida pública o privada” (artículo 2 común a ambas).<sup>103</sup>

En esta lista de instrumentos que hacen al sistema interamericano de protección de los derechos humanos cumplen una función central las normas procesales que regulan el funcionamiento de sus órganos. Tanto los estatutos, aprobados por la Asamblea General, como los reglamentos adoptados por la Comisión y por la Corte en cada caso, han permitido, mediante sucesivas actualizaciones, garantizar una mejor protección de los derechos de los individuos.<sup>104</sup> En el caso de la Corte es particularmente importante señalar cómo las últimas reformas a su reglamento han otorgado a la víctima o a sus representantes la posibilidad de participar en todas las etapas del proceso.<sup>105</sup>

#### b) *Las instituciones*

Dos son las instituciones centrales del sistema interamericano de derechos humanos: la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Como ya viéramos, la Comisión fue creada en 1959 por la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, fue incorporada como órgano de la OEA a su Carta en la reforma de 1967, es también uno de los dos órganos del “Pacto de San José” y está reconocida su competencia en varias de las convenciones interamericanas posteriores sobre derechos humanos que acabamos de reseñar. El “Pacto de San José”, por el que se creó la Corte, entró en vigor en 1978. Es decir que entre 1959 y

---

<sup>103</sup> “Artículo 2: Todo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra toda forma de discriminación e intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada”.

<sup>104</sup> Manuel VENTURA ROBLES, *Estudios sobre el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*, tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2011, p. 19.

<sup>105</sup> El Reglamento actual ha sido aprobado en el año 2009. Dice el actual Artículo 25 titulado “Participación de las presuntas víctimas o sus representantes” en su primer párrafo que “después de notificado el escrito de sometimiento del caso, conforme al artículo 39 de este Reglamento, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar de forma autónoma su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y continuarán actuando de esa forma durante todo el proceso”. En el año 2001 se discutió una propuesta de protocolo a la Convención permitiendo el acceso directo del individuo a la Corte. Esta propuesta, cuyo iniciador fue el entonces juez Antonio Augusto Cançado Trindade, fue llevada por Costa Rica a conocimiento de la Asamblea General, la que tomó nota de la misma y la envió al Consejo Permanente para que la considere dentro de sus trabajos para facilitar el acceso a las víctimas al sistema interamericano de derechos humanos: AG/RES. 1833 (XXXI-O/01), titulada “Estudio sobre el acceso de las personas a la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.



1978 el único órgano del sistema encargado de velar por la protección de los derechos humanos fue la Comisión. A ello agreguemos que mientras la Comisión es órgano común a todos los países miembros de la OEA, la Corte sólo lo es para los Estados que son parte del “Pacto de San José”, los cuales no son todos los miembros de la OEA. Es decir que para aquellos países que sólo reconocen la Carta de la OEA, para quienes allí son víctimas de violaciones de sus derechos, la Comisión permanece como la única instancia a la que pueden tener acceso. La Carta de la OEA es muy escueta con relación a la Comisión pues esperaba que una convención determinara su estructura, competencia y procedimientos, cosa que ocurrió, pero suponía que ello se extendería a todos los Estados de la OEA, cosa que, lamentablemente, no ocurrió. En el marco exclusivo de la Carta, entonces, la Comisión tiene, “como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia” (artículo 106). En el marco del “Pacto de San José” su competencia es más amplia ya que “cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte” (artículo 44). En cambio sólo la Comisión o los Estados parte pueden someter un caso ante la Corte (artículo 61 del Pacto). La situación de los derechos humanos vivida en las Américas entre 1959 y 1978, así como la falta de competencia de la Corte para los Estados no parte de la Convención, obligaron a la Comisión a desarrollar, por la vía de su reglamento, numerosos procedimientos para dar respuesta a demandas urgentes planteadas en un entorno políticamente hostil: medidas cautelares, visitas *in situ*, informes nacionales,<sup>106</sup> o el desarrollo que han tenido los informes que presentan las distintas relatorías temáticas.<sup>107</sup> Recientemente este continuo proceso de diálogo —y como todo diálogo, tiene sus enfrentamientos— entre la Comisión y los Estados miembros de la OEA llevó a

---

<sup>106</sup> Tal el caso, por ejemplo, de los informes sobre la situación de los derechos humanos en República Dominicana en los años sesenta o en Argentina a fines de los setenta.

<sup>107</sup> La Comisión ha creado diversas relatorías cada una de las cuales está a cargo de un miembro de la Comisión. Actualmente tenemos las siguientes relatorías: derechos de los pueblos indígenas, derechos de las mujeres, derechos de los migrantes, derechos de la niñez, sobre defensoras y defensores de los derechos humanos, derechos de las personas privadas de libertad, afrodescendientes y discriminación racial, y derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex. Además, y a cargo de un funcionario de la Secretaría General, designado por el Secretario General a propuesta de la Comisión, hay una relatoría especial sobre libertad de expresión.

la convocatoria de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General la que tomó nota de las reformas reglamentarias aprobadas por la Comisión, e instó a los países a fortalecer su presupuesto y a que adhieran a los instrumentos interamericanos de derechos humanos.<sup>108</sup>

Aunque repitamos algo de lo ya dicho, es bueno recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos nace de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>109</sup> No es un órgano consagrado en la Carta de la OEA. Sin embargo son numerosos los vínculos tanto con la organización y sus órganos como, por supuesto, con sus Estados miembros. Tiene vínculos con la OEA en materia presupuestaria y funcional. Su presupuesto es aprobado por la Asamblea General de la OEA y en cuanto a su personal si bien su Secretario es nombrado por la propia Corte, los demás funcionarios de la secretaría lo son por el Secretario General de la OEA a propuesta del Secretario de la Corte (artículos 58 y 59 de la Convención).<sup>110</sup> La Corte presenta un informe anual a la Asamblea General de la OEA en el que debe incluir, “con las recomendaciones pertinentes, los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos” (artículo 65), lo que debería o podría llevar a medidas adoptadas por la Asamblea General.

De entre los miembros de la OEA sólo los Estados parte de la Convención pueden someterle un caso (artículo 61), pero, en cambio, cualquier Estado miembro de la OEA puede solicitar su opinión acerca de la Convención y de otros tratados de protección de derechos humanos o su opinión sobre la compatibilidad de una norma nacional y un instrumento internacional de protección de derechos humanos (artículo 64). Hasta la fecha ningún Estado no parte ha hecho uso de esta posibilidad, aunque han participado de solicitudes de opinión que podían involucrarlos de un modo u otro. Este fue el caso de los Estados Unidos<sup>111</sup> cuando México solicitó una opinión consultiva sobre la falta de asistencia consular a detenidos en ese país<sup>112</sup> o de Canadá cuando la Corte consideró nuevamente una solicitud

---

<sup>108</sup> AG/RES. 1 (XLIV-E/13) de 23 de julio de 2013, titulada “Resultado del proceso de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para el fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

<sup>109</sup> Sergio GARCÍA RAMÍREZ, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, ed. Porrúa, México, 2007.

<sup>110</sup> Un acuerdo del 12 de noviembre de 1997 entre la Secretaría General de la OEA y la Corte regula el funcionamiento administrativo de la Secretaría de la Corte.

<sup>111</sup> Elizabeth A.H. ABI-MERSHED, *The United States and the Inter-American Court of Human Rights*, en Cesare Romano editor, “The Sword and the Scales. The United States and International Courts and Tribunals”, Cambridge University Press, 2009, p. 193.

<sup>112</sup> OC-16/99 del 1 de octubre de 1999.

mexicana, esta vez sobre la situación de los migrantes indocumentados.<sup>113</sup> Estas son algunas de las opiniones consultivas, la primera de las cuales le fuera solicitada a la Corte en el año 1982. Hasta la fecha son ya veintiuna las opiniones emitidas por la Corte, siendo la última de agosto de 2014.

En materia contenciosa solamente la Comisión o los Estados parte que expresamente así lo hayan aceptado, pueden iniciar casos ante ella. Fue recién en 1986, más de siete años después de la entrada en vigor de la convención, que la Comisión llevó a la Corte los tres primeros asuntos, primero lentamente para luego ir remitiendo cada vez más casos con lo que el tribunal desarrollaría una muy rica y vasta jurisprudencia,<sup>114</sup> la que muchas veces ha sido reconocida en los fallos dictados por cortes de otras regiones y que es objeto de detenido estudio fuera del continente.<sup>115</sup> Estos primeros asuntos hacían a situaciones de desapariciones forzadas, los tres fueron contra Honduras, los tres se iniciaron con un pronunciamiento de la Corte sobre las excepciones preliminares planteadas por el Estado demandado y los tres concluyeron con sentencias condenatorias y la determinación del monto de las reparaciones correspondientes.<sup>116</sup> Cuando la Corte se instala, en 1979, eran aún tiempos de dictaduras en la región. Cuando debe conocer de los primeros asuntos ya los vientos han cambiado: se trataba por una parte de saldar las deudas y sanar las heridas del pasado (de ahí estos terribles asuntos relativos a desapariciones forzadas, a las relaciones entre la justicia militar y la justicia civil,<sup>117</sup> entre otros) pero se trató, también, y cada vez más, de señalar caminos para el futuro haciendo frente

---

<sup>113</sup> OC-18/03 del 17 de setiembre de 2003.

<sup>114</sup> En el solo año 2013 dictó dieciséis sentencias entre sentencias sobre el fondo, fijando reparaciones o sobre excepciones preliminares.

<sup>115</sup> Para dar un solo ejemplo personal. En diciembre de 2013 tuve el honor de integrar dos tribunales en la Universidad de París II que otorgaron el título de Doctor de Estado a dos candidatas cuyas tesis, aún inéditas, analizaban la jurisprudencia de la Corte Interamericana: An-Catherine FORTAS, *La surveillance des arrêts et décisions de la Cour Interaméricaine des droits de l'homme*, y Isabela PIACENTINI DE ANDRADE, *La réparation dans la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme*. La jurisprudencia de la Corte ha sido difundida en francés y en inglés en: Laurence BURGORGUE-LARSEN y Amaya UBEDA de TORRES, *Les grandes décisions de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme*, ed. Emile Bruylant, Bruxelles, 2008, y en su texto inglés: *The Inter-American Court of Human Rights: Case-Law and Commentary*, Oxford University Press, 2011.

<sup>116</sup> Estos son los casos “*Velazquez Rodríguez*”, “*Fairén Garbí y Solís Corrales*” y “*Godínez Cruz*”. Los casos se iniciaron en abril de 1986 y las sentencias sobre el fondo fueron dictadas entre fines de 1988 y principios de 1989.

<sup>117</sup> Eduardo FERRER MAC-GREGOR y Fernando SILVA GARCÍA, *Jurisdicción militar y derechos humanos*, edición Porrúa y UNAM, México, 2011.

a otras amenazas a los derechos humanos, existentes también en democracia: los derechos de los pueblos indígenas, la prevalencia de las normas internacionales y en particular las referidas a la protección de los derechos humanos sobre las legislaciones nacionales en contrario, el respeto a la libertad de expresión y al acceso a la información, la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos.<sup>118</sup>

Pero lamentablemente este sistema de protección del individuo, pensado originalmente para todos los ciudadanos de las Américas, sólo cubre una parte de ellos, del que lamentablemente aún algún país, recientemente, se ha retirado, y con ello son aún más los americanos que quedan sin posibilidad de acceder a la protección de la Corte. En los últimos tiempos los Estados parte de la Convención han iniciado reuniones tendientes, entre otros objetivos, a establecer un diálogo con los demás miembros de la OEA en la busca de un entendimiento que les permita ratificar el “Pacto de San José”; lo mismo han intentado tanto la Asamblea General como el Consejo Permanente de la OEA, en la que todos conviven. Las razones de unos y otros para no ratificar esta convención varían y sería difícil presentarlas, evaluarlas y discutir las en este trabajo. Algunas hacen a la estructura federal de los Estados, a las competencias de las provincias y regiones frente a los posibles compromisos que pueda adquirir el gobierno nacional;<sup>119</sup> otras a las normas relativas al derecho a la vida y a la pena de muerte; otras, seguramente, a evitar el conflicto que pueda producirse entre normas y fallos internacionales y normas y fallos nacionales.<sup>120</sup> Pero lo cierto es que no ha habido últimamente ninguna nueva adhesión al Pacto.

Otras instituciones del sistema interamericano también participan de la protección de los derechos del individuo. Dos son muy anteriores a la propia OEA, otras fueron creadas posteriormente. Las primeras fueron la Comisión Interamericana de Mujeres y el Instituto Interamericano del Niño, de la Niña y del Adolescente; ambas cubren una amplia actividad no sólo normativa, sino fundamentalmente de promoción, de defensa y de supervisión. Otras instancias fueron establecidas —como ya viéramos— por las

---

<sup>118</sup> James CAVALLARO y Stephanie Erin BREWER, *Reevaluating regional human rights litigation in the twenty first century: the case of the Inter-American Court*, en “102 American Journal of International Law”, 2008, p. 816.

<sup>119</sup> Ariel DULITZKY, *Federalismo y derechos humanos: el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos*, en “Derecho internacional de los derechos humanos. Culturas y sistemas jurídicos comparados”, bajo la dirección de Ricardo Méndez Silva, UNAM, México, vol. I, 2008, pp. 303-334.

<sup>120</sup> Felipe H. PAOLILLO, *Acceso de los individuos a los tribunales y organismos internacionales*, en “XXVIII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 2001”, ed. OEA, Washington DC, 2002, p. 260.

distintas convenciones: los mecanismos de seguimiento, los comités de expertos, las reuniones de los Estados parte.

A nivel nacional es fundamental la tarea que cumplen los defensores de derechos humanos y, en muchos casos, las comisiones nacionales independientes.

Pero también tienen una función esencial las organizaciones no gubernamentales. Aquellas que velan por la defensa de los individuos y su asistencia jurídica ante las instancias del sistema (Comisión y Corte); aquellas que denuncian las violaciones que ocurren, organizan campañas de información y presión sobre las autoridades y aquellas dedicadas al estudio y la enseñanza. En este último caso debe recordarse el papel que viene desarrollando el Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en la ciudad de San José, Costa Rica. Creado en 1980 mediante un acuerdo entre la Corte y el gobierno costarricense el Instituto organiza anualmente, desde 1983, un curso muy prestigioso y publica su revista desde el año 1985, fuente ineludible para el conocimiento del sistema.

Por último es necesario hacer una mención a un grave problema que afecta a millones de habitantes de la región: la migración. Que sean países de origen, de tránsito o de recepción, que se trate migrantes por razones económicas o más recientemente por razones de seguridad, que sean niños, jóvenes o mujeres, estamos frente a un desafío para todas nuestras sociedades. En algunos casos seguida de la difícil inserción, en otras seguidas de deportaciones, expulsiones, sino peores consecuencias, estas situaciones se dan a lo largo de todo el continente. La Comisión Interamericana como la Corte ha tratado del tema de la situación de los migrantes. La Comisión ha designado para ello un Relator el que ha presentado informes al respecto.<sup>121</sup> Recientemente la Comisión realizó una visita “in situ” a la frontera sur de los Estados Unidos de América para “monitorear la situación de derechos humanos de las niñas y niños no acompañados y familias que han atravesado la frontera sur de los Estados Unidos, en especial en lo que se refiere a su captura, detención migratoria por largos periodos de tiempo, procedimientos migratorios, además de deportaciones y remociones”.<sup>122</sup> La Corte se ha pronunciado sobre la situación de los migrantes indocumentados en su opinión consultiva del año 2003.<sup>123</sup> En 2014 la Corte emitió una opinión

---

<sup>121</sup> El último a la fecha refiere a la situación de los migrantes en México: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 48/13, del 30 de diciembre 2013.

<sup>122</sup> Comunicado de prensa de la CIDH del 30 de setiembre de 2014.

<sup>123</sup> OC-18/03 del 17 de setiembre de 2003.

consultiva sobre la situación de “los derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”.<sup>124</sup> El Comité Jurídico Interamericano aprobó en 2008 un primer informe sobre la situación jurídica de los trabajadores migrantes y sus familias en el derecho internacional seguido de un manual, escrito en lenguaje sencillo, para su difusión,<sup>125</sup> y el tema continúa en su agenda. La Comisión Interamericana de Mujeres lo aborda, entre otros aspectos a través de la violencia contra la mujer, la desigualdad de oportunidades laborales, la falta de acceso a ingresos salariales mínimos. La Asamblea General de la OEA aprobó, en 2005, el “Programa Interamericano para la promoción y protección de los derechos humanos de los migrantes, incluyendo a los trabajadores migratorios y sus familias”,<sup>126</sup> el que establece un plan de trabajo para las distintas áreas de la Secretaría General y para los diversos órganos competentes de la OEA. Posteriormente se constituyó una Comisión de Asuntos Migratorios en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral para dar seguimiento al Programa. Más recientemente la Asamblea General expresó su “preocupación por la legislación, interpretación, prácticas y otras medidas e iniciativas adoptadas por algunos Estados, que pueden restringir los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas migrantes” y condenó “enérgicamente las manifestaciones o actos de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia contra las personas migrantes, entre otras, aquellas relacionadas con el acceso al empleo, la formación profesional, la vivienda, la instrucción, los servicios de atención de la salud, los servicios sociales y los servicios destinados al uso público”.<sup>127</sup>

## 2. LA DEFENSA DEL CIUDADANO

Si la primera de las preocupaciones del sistema interamericano ha sido la protección, por medio de instrumentos internacionales, de los derechos humanos, ésta hoy ya no es la única. Más recientemente otras cuestiones que afectan la vida del ciudadano y cuya respuesta estaba a cargo exclusivamente del ordenamiento interno de cada país son, también, objeto de atención y de regulación en el ámbito regional.

---

<sup>124</sup> OC-21/14 del 19 de agosto de 2014.

<sup>125</sup> CJI, *Informe Anual a la Asamblea General 2008*, pp. 153-193.

<sup>126</sup> AG/RES. 2141 (XXXV-O/05)

<sup>127</sup> AG/RES. 2790 (XLIII-O/13) de 5 de junio de 2013.

La seguridad de los habitantes,<sup>128</sup> el combate al crimen organizado, el tráfico de drogas, la circulación ilícita de armas, cuestan muchas vidas y ponen en peligro el tejido social. La corrupción, la falta de transparencia en la gestión pública, el fraude electoral son razones que no sólo dañan el interés público sino que ponen en riesgo la confianza misma de la población en las instituciones del estado democrático de derecho. El combate a estos males siempre fue, o debió ser, competencia de las autoridades nacionales. Muchas veces no han sido suficientemente fuertes para ello y de ahí la aparición de grupos privados, desde empresas reguladas hasta banda irregular; otras veces, la red delictiva abarca más de un país y necesita de medios rápidos de cooperación internacional. De ahí que, últimamente, estos temas tan celosamente reservados a lo interno, sean también hoy un desafío que los Estados le han venido a plantear a la organización regional.

a) *La seguridad pública*

Reunidos en una conferencia especializada en la ciudad de México, en el año 2003, los países miembros de la OEA adoptaron la “Declaración sobre Seguridad en las Américas”. Esta Declaración consagró en el sistema interamericano una nueva noción de “seguridad”, mucho más allá de la que hasta ahora regulaban los instrumentos jurídicos regionales. Como ya viéramos la idea de “seguridad” en las convenciones americanas era la de seguridad internacional, seguridad colectiva, amenazas externas contra un Estado provenientes de otro Estado. Aquí, en cambio, los países americanos enumeraron una serie muy amplia, y de muy distinta naturaleza, de amenazas que hacen no sólo a la relación entre países sino a la vida cotidiana de sus habitantes, y que tienen los más variados orígenes: otros Estados, grupos delictivos, peligros sanitarios, fenómenos naturales.

Para que tengan una visión rápida de ello, el artículo II, 4, m) de la Declaración aprobada en el 2003 dice que:

“La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;

---

<sup>128</sup> Para un estudio de la evolución de la noción de “seguridad” en la historia de las ideas políticas, y en la línea de los trabajos de Michel Foucault, Frédéric GROS, *La Principe Sécurité*, ed. Gallimard, París, 2012.

- La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- La trata de personas;
- Los ataques a la seguridad cibernética;
- La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Y, en un cambio notable con relación al pasado y al alcance que le daban muchos de los países americanos al principio de no intervención, el mismo artículo agrega que:

Corresponde a los foros especializados de la OEA, interamericanos e internacionales desarrollar la cooperación para enfrentar estas nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos con base en los instrumentos y mecanismos aplicables.

Algunos de estos temas ya venían siendo objeto de consideración en el seno de la OEA, otros vieron en la Declaración la necesidad de ser incorporados a su agenda pero, en cualquier caso, a partir de entonces estos asuntos, que son centrales en nuestras sociedades, han pasado, también, a ser centrales en la competencia de la instancia regional. Desde el año 2008 se reúnen periódicamente los Ministros de Seguridad Pública para evaluar el cumplimiento de estos compromisos.<sup>129</sup>

Las primeras normas jurídicas regionales en materia de terrorismo surgen en la década del setenta. En 1971 se adoptó la “Convención interamericana para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando estos tengan trascendencia internacional”.<sup>130</sup> En claro: se trata del secuestro de diplomáticos, situación que se diera por entonces en algunos países del cono sur por

---

<sup>129</sup> Estas reuniones, conocidas por su sigla MISPA, se han celebrado ya en cuatro oportunidades: México 2008, Santo Domingo 2009, Puerto España, Trinidad y Tobago 2011 y Medellín, Colombia 2013.

<sup>130</sup> La que ha sido ratificada por dieciocho países, dieciséis latinoamericanos, los Estados Unidos y Grenada.



parte de grupos revolucionarios a cambio de la liberación de sus compañeros detenidos, como fuera el caso en Brasil en el año 1969. Pero luego la elaboración de normas internacionales se centró en las Naciones Unidas. Así fue que se adoptaron una serie de convenciones sobre actividades específicas: secuestro de aeronaves, ataque a aeropuertos y contra la aviación civil y la navegación, sobre explosivos y material nuclear, acerca de medidas para evitar el financiamiento a grupos terroristas.<sup>131</sup> Las convenciones se fueron sucediendo sobre actos concretos a ser perseguidos, actos que no pueden ser considerados como delitos políticos a los efectos de la posible extradición de sus autores, pero en ningún caso se logró adoptar una convención general, falta de acuerdo sobre la definición de “terrorismo”. El Comité Jurídico Interamericano, como consecuencia del atentado ocurrido en 1994 contra los locales de la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) en la ciudad de Buenos Aires que dejara más de ochenta muertos y muchísimos heridos y de los ataques llevados a cabo por el grupo “Sendero Luminoso” en Perú que ensangrentaron el país y provocaron innumerables daños en la infraestructura energética, intentó, sin más éxito, llegar a una definición comprensiva de “terrorismo”.<sup>132</sup> La Asamblea General, por su parte, convocó una primera conferencia especializada, la que se reunió en la ciudad de Lima en 1996, seguida de una segunda conferencia en la ciudad de Mar del Plata, en 1998, para considerar la cooperación entre autoridades nacionales. Una de las propuestas acordadas para ello en esta última reunión fue la de la creación de un Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) integrada por representantes gubernamentales competentes en la materia. En 1999, la Asamblea General aprobó el estatuto del CICTE. Pero fueron los atentados del 11 de setiembre de 2001 ocurridos en territorio norteamericano y las resoluciones aprobadas en las reuniones de ministros de relaciones exteriores convocadas entonces (una en el marco del TIAR y otra de acuerdo con la Carta de la OEA) las que pusieron nuevamente, con fuerza, el tema en la agenda regional. Por una parte se “revivió” el CICTE, dotándolo de recursos y de una secretaría con funcionarios permanentes en el seno de la Secretaría General de la OEA. Por otra parte se le pidió al Consejo Permanente la elaboración de una nueva convención interamericana para combatir el terrorismo. Un grupo de expertos negoció intensamente<sup>133</sup> y finalizó, en un muy corto plazo, los trabajos que permi-

---

<sup>131</sup> David LUBAN, Julie O’SULLIVAN, David STEWART, *International and transnational criminal law*, Aspen Publishers, New York, 2010, p. 669.

<sup>132</sup> Comité Jurídico Interamericano, *Informe Anual a la Asamblea General 1997*, p. 279.

<sup>133</sup> Este grupo fue presidido por el Embajador de México, Miguel Ruiz-Cabañas.

tieron que la Asamblea General, en junio de 2002, adoptara la “Convención interamericana contra el terrorismo”.<sup>134</sup> Tampoco este texto logró una definición general de terrorismo. Definió los actos terroristas como aquellos que ya han sido enumerados en las convenciones interamericanas y en las de las Naciones Unidas que hemos mencionado. Se trata por lo tanto de una convención referida a “actos terroristas” y no al “terrorismo”. Pero, en cambio, permitió acordar medidas de cooperación entre los Estados (asistencia jurídica mutua, cooperación fronteriza) y comprometió a los ratificantes a legislar internamente en distintos aspectos de actividades vinculadas al terrorismo, en especial aquellas que tienen relación con el financiamiento de las actividades terroristas. El CICTE tiene hoy, además, programas de cooperación en otras áreas como por ejemplos aquellos en materia de seguridad aeroportuaria, seguridad de las instalaciones cibernéticas y seguridad en turismo.

En lo que respecta a la seguridad pública ya en 1997 la OEA había aprobado la “Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados”.<sup>135</sup> Esta fue el resultado de una muy ardua negociación<sup>136</sup> donde se enfrentaban países que regulan la venta de armas contra aquellos que permiten la venta libre, donde convivían países fabricantes, países exportadores y países receptores. La convención logró establecer mecanismos de cooperación para regular la circulación de armas de fuego, marcaje de las mismas, controles y licencias de exportación, intercambio de información entre autoridades competentes. El tratado establece, también, la constitución de un Comité consultivo encargado del seguimiento de las obligaciones acordadas, el que se reúne periódicamente en la sede de la OEA.

Las guerras civiles y los conflictos fronterizos sembraron más de ciento setenta mil minas antipersonales en vastas zonas del continente en América Central y en algunas fronteras de América del Sur (en particular en Ecuador, Perú y Colombia). En 1992 la OEA inició sus actividades de apoyo al desminado en Centro América extendiéndose luego, en 1998, a todo el continente. Este programa ha permitido el desminado completo en varios de los países afectados, en particular en Guatemala, Nicaragua, Honduras,

---

<sup>134</sup> La que ha sido ratificada por veinticuatro países, incluidos varios del Caribe anglosajón, Canadá y los Estados Unidos.

<sup>135</sup> Esta Convención ha sido ratificada por treinta y un países. Los Estados Unidos la firmaron pero no la han ratificado hasta la fecha.

<sup>136</sup> Negociación bajo la presidencia de la Embajadora de México ante la OEA, Carmen Moreno.

Costa Rica y Surinam así como la destrucción de almacenes donde se encontraban depositadas. El trabajo aún continúa en las fronteras entre varios países andinos. Para el desarrollo de esta actividad los países americanos han considerado que no era necesario contar con una convención interamericana dado que la “Convención de las Naciones Unidas sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción” (Convención de Ottawa), de 1997, era ya un marco jurídico adecuado. En este caso, entonces, la Asamblea General ha solicitado, con éxito, a los Estados americanos que la ratifiquen, lo que ya han hecho treinta y tres de los miembros de la OEA.

No es necesario detallar los males que produce el tráfico ilícito de drogas. Males a la salud, males a la sociedad, males a las instituciones; muertes, crimen, corrupción. En las Américas tenemos países productores, países consumidores y países de tránsito, razón por la cual sólo políticas conjuntas, y que tengan en cuenta estas diferencias, permitan combatir con algún resultado este flagelo. No es fácil. Los intereses son divergentes, las soluciones propuestas están a veces enfrentadas, lo conveniente para algunos parece aún inaceptable para otros, todo lo cual dificulta el trabajo en común desde que en la década del ochenta se formularan las primeras ideas en el ámbito regional.<sup>137</sup> En 1986 la Asamblea General de la OEA creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).<sup>138</sup> Esta Comisión está integrada por los representantes de las autoridades gubernamentales en este tema; la Secretaría General es quien brinda los servicios de apoyo a través de un secretaría ejecutiva permanente. La CICAD tiene, entre otros fines, los de promover la cooperación, elaborar propuestas de normas que sirvan de base a las legislaciones nacionales y evaluar periódicamente el progreso en los países miembros en el combate al tráfico ilícito de drogas. Esta última meta ha dado nacimiento, en 1999, al denominado “Mecanismo de Evaluación Multilateral” (MEM), por el que los gobiernos, las distintas instituciones vinculadas al combate de drogas y la Secretaría de la OEA miden la situación en cada uno de los países miembros, formulan recomendaciones y presentan informes nacionales y hemisféricos.<sup>139</sup> La cooperación regional ha permitido sustituir las evaluaciones

---

<sup>137</sup> Irving G. TRAGEN, *El tráfico ilícito de drogas: desafío para el derecho internacional*, en “XIX Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1992”, ed. OEA, Washington DC, 1993, pp. 81-97.

<sup>138</sup> AG/RES. 813(XVI-O/86) por la que adoptó su estatuto.

<sup>139</sup> Hasta la fecha ya se han realizado seis rondas de evaluación, en las que se mide, entre otras, lo relacionado con el fortalecimiento institucional, con la reducción de la demanda y de la oferta y con los mecanismos de cooperación internacional.

unilaterales que hacían algunas potencias y que eran consideradas, con toda razón, como intervencionistas.

En el año 2010 la CICAD adoptó un muy completo plan de trabajo denominado “Estrategia Hemisférica sobre Drogas”, y en el año 2013, la Sexta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en Cartagena de Indias, solicitó a la OEA la preparación de un informe sobre el problema de las drogas en las Américas. La Secretaría General de la OEA preparó dicho informe el que comprende dos aspectos: un primer estudio sobre el estado de la problemática actual, las relaciones entre droga, salud, desarrollo social y seguridad<sup>140</sup> y un segundo estudio en el que se exponen distintos escenarios según las posibles opciones políticas entre las que se debaten las autoridades nacionales.<sup>141</sup> Ambos estudios fueron entregados por el Secretario General Insulza a los gobiernos en mayo de 2013. La Asamblea General, en junio de 2013, tomó nota de estos informes y adoptó una declaración en la que reafirmó el compromiso regional para cooperar y actuar en forma coordinada para el logro de soluciones efectivas al problema de la droga, “bajo un enfoque integral, fortalecido, equilibrado y multidisciplinario, con pleno respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, que incorpore la salud pública, educación e inclusión social, junto a acciones preventivas para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como el impulso del desarrollo local y nacional”.<sup>142</sup> En setiembre de 2014 una sesión extraordinaria de la Asamblea General, reunida en la ciudad de Guatemala, ha vuelto a considerar este tema y reafirmado estos principios.<sup>143</sup>

b) *El combate contra la corrupción*

Recién en la década de los noventa la corrupción, tan vieja como el mundo, es considerada como asunto a ser tratado por el derecho internacional y por las organizaciones internacionales gubernamentales. En el

---

<sup>140</sup> *El problema de las drogas en las Américas: estudios*, ed. OEA, Washington DC, 2013.

<sup>141</sup> *Escenarios para el problema de drogas en las Américas, 2013-2025*, ed. OEA, Washington DC, 2013.

<sup>142</sup> AG/DEC. 73 (XLIII-O/13) corr. 1, denominada “Declaración de Antigua Guatemala por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas”.

<sup>143</sup> AG/RES. 1 (XLVI-E/14) del 19 de septiembre de 2014, titulada “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas”. En su primero párrafo resolutivo se dice que los Estados americanos resuelven “reafirmar la importancia de la cooperación hemisférica e internacional, para conjuntamente hacer frente al problema mundial de las drogas, promoviendo y fortaleciendo políticas integrales y, cuando corresponda, la modernización y profesionalización de las instituciones de gobierno”.

ámbito universal una primera declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1996<sup>144</sup> y, en el ámbito regional el trabajo pionero realizado en el seno de la OEA que se inicia en 1992 con estudios del Comité Jurídico Interamericano para llegar, en 1996, a la primera convención al respecto<sup>145</sup> marcan esta primera etapa. El Comité Jurídico presentó un primer informe sobre la posibilidad de una aproximación colectiva, desde el punto de vista del derecho internacional, al combate contra la corrupción,<sup>146</sup> el que fuera seguido de varias resoluciones de la Asamblea General. En 1994 la Asamblea solicitó al Consejo Permanente “que establezca un Grupo de Trabajo para que estudie el tema de la probidad y ética cívica... y (para) elaborar recomendaciones sobre mecanismos jurídicos para controlar dicho problema con pleno respeto a la soberanía de los Estados miembros”.<sup>147</sup> No era un debate fácil. Eran muchos los países que aún consideraban que el tema era de la exclusiva jurisdicción interna y que someterlo a normas y controles internacionales era una injerencia indebida por parte de la organización regional. Sin embargo, la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en Miami en 1994, insistió en ello, y le solicitó a la OEA que negocie un acuerdo hemisférico “o nuevos arreglos dentro de los marcos existentes para la cooperación internacional”.<sup>148</sup> Se optó por la primera de las alternativas: un nuevo tratado. Un primer texto fue presentado por Venezuela, a partir del cual se conformó un grupo de trabajo del Consejo Permanente sobre probidad y ética cívica. Con la

---

<sup>144</sup> Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la corrupción y los actos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, resolución 51/91 del 16 de diciembre de 1996.

<sup>145</sup> Edmundo VARGAS CARREÑO, entonces Embajador de Chile ante la OEA, quien presidiera el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente escribió esta historia en *La Convención Interamericana contra la Corrupción*, en “Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional”, 1997, pp. 111-141; Enrique LAGOS, entonces Secretario de Asuntos Jurídicos, *La Organización de los Estados Americanos y la lucha contra la corrupción*, en “XXV Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 1998”, ed. OEA, Washington DC, 1999, pp. 231-254. Ver también: Mauricio ALICE, *El combate a la corrupción en el sistema interamericano*, en “Jornadas de Derecho Internacional, Córdoba, Argentina, 2000”, ed. OEA, Washington DC, 2000, pp. 57-79.

<sup>146</sup> En su *Informe Anual a la Asamblea General 1992*, p. 40.

<sup>147</sup> AG/RES. 1294 (XXIV-O/94). Esta resolución retoma lo solicitado al inicio de esa sesión de la Asamblea General por los Ministros en la “Declaración de Belém do Para”. En los considerandos de la resolución, la Asamblea General vincula el combate a la corrupción con la defensa de la democracia y con el fortalecimiento del comercio, ambos mandatos que están en la Carta de la OEA.

<sup>148</sup> El capítulo 5 del Plan de Acción de esta primera Cumbre está dedicado a la lucha contra la corrupción.

colaboración del Comité Jurídico, el Consejo elevó finalmente a consideración de una conferencia especializada el proyecto de convención. La conferencia, reunida en Caracas, adoptó el texto de la “Convención Interamericana contra la corrupción”.<sup>149</sup> Fue éste el primer tratado sobre la materia. Luego le siguieron los convenios adoptados por otras organizaciones regionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1997, el Consejo de Europa en 1998 y 1999, la Unión Africana en 2003, y las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003.

La convención interamericana de 1996 tiene como propósitos el de fortalecer los mecanismos nacionales y de facilitar la cooperación entre los países para prevenir y sancionar los actos de corrupción. A tales fines se establece un listado de medidas a ser adoptadas por los ratificantes las que van desde normas de conducta para los funcionarios, reglas para la contratación, necesidad de creación de órganos adecuados de control. El tratado enumera, a título de ejemplo, aquellos actos de corrupción a ser sancionados. Asimismo la convención dispone que deba estimularse la participación de la sociedad civil “en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”. Un año después la Asamblea General aprobó el “Programa Interamericano de cooperación para la lucha contra la corrupción” y en el año 2001 los Estados parte dieron un paso fundamental en la cooperación al crear el “Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción” (MESICIC). Este mecanismo está conformado por representantes de todos los Estados parte los que analizan los informes presentados por cada país y por la sociedad civil y los evalúan primero por un grupo de otros dos países y luego son revisados y aprobados por el pleno. Ello se realiza en sucesivas rondas las que abarcan un grupo de mandatos de la convención, con el propósito de velar por el buen cumplimiento de las obligaciones acordadas, de formular recomendaciones, de proponer medidas y luego de supervisar su puesta en marcha. Para la verificación de esta última finalidad se han iniciado más recientemente visitas a los países durante las cuales los expertos de los dos otros Estados a cargo de presentar el informe de cumplimiento tienen la posibilidad de conocer de primera mano, y de parte de todos los actores, la situación en el país visitado. Toda esta información, así como la que contienen los informes anuales hemisféricos, es pública y es difundida inmediatamente por la Secretaría General de la OEA.

---

<sup>149</sup> Esta convención ha sido ratificada por treinta y tres de los treinta y cuatro Estados participantes de las actividades de la OEA. Sólo Barbados no lo ha hecho hasta la fecha de publicación de este libro.

En apoyo a los Estados tanto para combatir la corrupción como para que haya una mayor transparencia en la gestión pública, la organización regional ha preparado un conjunto de leyes-modelo, guías para una legislación nacional adecuada a los requerimientos normativos internacionales. Así, en el marco del MESICIC se ha preparado una ley-modelo sobre declaración de intereses, ingresos activos y pasivos de quienes desempeñan funciones públicas y otra para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos. El Comité Jurídico, a su vez, preparó propuestas de leyes-modelo sobre enriquecimiento ilícito y soborno transnacional, también en cumplimiento de lo requerido por la Convención de Caracas. Todo ello da a los países un abanico de instrumentos jurídicos que le deben permitir adecuar sus normas a la mejor lucha contra la corrupción.

En un trabajo conjunto del Comité Jurídico Interamericano, la Secretaría General y un grupo de expertos, y teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>150</sup> se preparó una ley modelo sobre acceso a la información lo que no sólo hace al combate a la corrupción sino a la consagración de un derecho fundamental de los ciudadanos. Este texto fue adoptado por la Asamblea General en el año 2010. Muchos son los países americanos que aún no cuentan ni con legislación ni con instituciones que velen por asegurar el acceso del individuo a la información pública. La realización de talleres nacionales organizados por la Secretaría General ha permitido la difusión de esta ley-modelo, ha facilitado el debate en torno al tema, y en algunos casos ya ha logrado la adopción de leyes nacionales o la actualización de las ya existentes. Hoy el Comité Jurídico está trabajando un nuevo proyecto de guía legislativa para los países miembros de la organización sobre otra cara de la medalla: la protección de los datos personales, situación particularmente delicada para los individuos dada la información que sobre ellos poseen no sólo las autoridades públicas sino, sobre todo, las empresas comerciales privadas.

### c) *Contra el fraude electoral*

La reforma de la Carta de 1985 le dio a la OEA el mandato de promover y de consolidar la democracia representativa. Uno de los elementos de la “democracia representativa” es la celebración de elecciones libres y

---

<sup>150</sup> En particular en el caso “Claude Reyes *vs.* Chile” en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia de 19 de setiembre de 2006, condenó al Estado chileno —cosa que hizo— a “adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, de acuerdo al deber general de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

periódicas. Y uno de los órganos de la OEA es la Secretaría General. Por lo tanto podía la Secretaría General, a partir de esta norma, ayudar a la celebración de elecciones no fraudulentas y libres sin violentar la Carta de la organización. Pero el artículo agrega que ello debe hacerse “dentro del respeto al principio de no intervención”, de ahí la necesidad del previo consentimiento del país donde se da el acto electoral. Muchos de nuestros países han conocido las presiones indebidas sobre los votantes, la manipulación de los resultados, las dificultades para candidatos opositores de acceder a la opinión pública, la falta de transparencia en el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales, la poca o nula independencia de las instancias encargadas del contralor de los comicios. Todo ello era práctica corriente, parte de las costumbres políticas en muchos de nuestros países, casi un dato inmodificable de la realidad. La Reunión de Cancilleres de 1959 ya indicó que ello iba contra la definición dada entonces de “democracia representativa”, razón por la cual, aun antes de la reforma de 1985, algunos países solicitaron la cooperación de la OEA para ayudarlos a combatir estos males.<sup>151</sup> Pero es a partir de la introducción en la Carta de la OEA del actual artículo 2 b) que la Secretaría General estableció los servicios y los procedimientos para poder dar apoyo sistemático a aquellos países que lo solicitaren. La primera gran misión que marcó el futuro de esta actividad al dar confianza a todos los actores en una situación particularmente sensible, fue la observación electoral en Nicaragua en el año 1990 donde por más de seis meses se desplegaron unos cuatrocientos observadores de la Secretaría General de la OEA. Desde entonces hasta la fecha, 2014, se han realizado más de doscientas misiones de observación, las que incluyen ya no sólo elecciones presidenciales sino que, también, elecciones municipales o parlamentarias.<sup>152</sup> Es importante ver cómo, con el tiempo, países inicialmente opuestos a invitar a la OEA a observar una actividad que estimaban ser exclusivamente de la competencia de las autoridades nacionales, han comenzado a hacerlo. La OEA ha sido invitada en la mayor parte de los países de América Latina, del Caribe anglosajón, y en Haití. Y hoy, la Secretaría de la OEA no sólo participa en la organización de la misión sino que, más recientemente, coopera con las instituciones electorales nacionales en la mejora de sus normas y procedimientos, incluido el apoyo a la depuración y actualización de los padrones electorales, aspecto fundamental en el proceso electoral.

---

<sup>151</sup> Se enviaron misiones de observación electoral a la República Dominicana, a Costa Rica y a Honduras en 1962, a Nicaragua en 1963 y a Bolivia en 1966.

<sup>152</sup> Por ejemplo, en el caso de México, en el año 2009 la OEA observó las elecciones de diputados federales, de gobernadores y de legisladores locales y en el año 2012 observó la elección presidencial.



El despliegue de una misión en un país sólo se puede hacer a solicitud de su gobierno, entiéndase, a pedido del poder ejecutivo. Éste es quien firma un acuerdo con la Secretaría General de la OEA por el que les otorga a los funcionarios designados las inmunidades y garantías necesarias para su actividad. El Secretario General nombra a los miembros de la misión la que está encabezada por un Jefe, quien, al término de la misma, presenta al gobierno y al Consejo Permanente un informe donde dice sus observaciones, comentarios y recomendaciones. Actualmente todo ello está regulado en la Carta Democrática Interamericana en su capítulo V (artículos 23 a 25). Estas misiones se financian exclusivamente, caso por caso, mediante el aporte de fondos voluntarios que dan Estados miembros u Observadores permanentes.<sup>153</sup> Es evidente que esta actividad algo ha tenido que ver en que hoy, en la región, la mayoría de las elecciones dan todas las garantías a los electores y a los candidatos. Cuando la OEA tuvo que denunciar un fraude electoral lo ha hecho;<sup>154</sup> cuando ha tenido observaciones y recomendaciones que hacer, también lo hizo.

Pero, por supuesto, la democracia no se agota en elecciones libres y periódicas. Basta con repasar la lista de los elementos de la “democracia representativa” de 1959 o de la Carta Democrática Interamericana para ver que éste es sólo uno de los elementos. No alcanza con la posibilidad de votar. El ciudadano debe también tener el derecho de participar, de escuchar, de ser oído. De ahí el papel importante que tienen la libertad de expresión, la libertad de información y el derecho al acceso a la misma; de ahí la importancia del trabajo que para velar por ella realiza la OEA, en particular a través de su Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Relatoría de Libertad de Expresión.

Mucho más queda por hacer. Desarrollo económico, cooperación en lo social y lo cultural, todos asuntos que hacen a la agenda de la OEA a través de las actividades del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral como de la de otras instituciones del Sistema Interamericano, en particular del Banco Interamericano de Desarrollo. Pero su análisis desbordaría largamente los propósitos de este trabajo.

---

<sup>153</sup> Y ello como consecuencia de lo que, desde 1989, dispuso la Asamblea General. En la resolución AG/RES. 991(XIX-O/89) se dice: “acordar que, en la medida de lo posible, el costo de estos loables servicios de observación electoral no afecten el presupuesto regular de la Organización”.

<sup>154</sup> Tal fue el caso de la elección presidencial en Perú en el año 2000 y de las elecciones senatoriales en Haití ese mismo año.

2a prueba Porrúa

## CAPÍTULO IV

### LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO JURÍDICO

Los Estados miembros de la OEA han logrado construir un rico patrimonio jurídico común, elaborado en el seno de las instituciones regionales, primero en la Unión Panamericana y luego en la Organización de los Estados Americanos. Es creciente la demanda de los países para que la organización regional los apoye en la difusión de este tejido normativo, en la capacitación a los actores nacionales usuarios del mismo, en la comprensión de sus relaciones con los órdenes jurídicos internos para permitir una actualización del marco nacional y en la constitución de mecanismos de cooperación y seguimiento para asegurar su aplicación. El éxito de estas actividades, a su vez, ha repercutido en la mayor o menor ratificación de estas normas.

Durante muchas décadas, este sistema jurídico interamericano fue elaborado fundamentalmente por los países latinoamericanos; eran ellos quienes negociaban sus disposiciones, discutían sus textos, y, en gran medida, luego los adoptaban. Se trataba en buena medida de un derecho latinoamericano tanto por sus orígenes como sus instituciones, su concepción jurídica y hasta por el idioma en que estas convenciones se negociaban y se redactaban. Ahora, con el ingreso en las últimas décadas de un importante grupo de países de derecho anglosajón, se trata de elaborar un verdadero derecho interamericano que tenga en cuenta sus preocupaciones, sus tradiciones, sus sistemas judiciales y jurídicos, su idioma.

Son éstos algunos de los numerosos desafíos que tiene hoy el derecho internacional de nuestra región. A ello se agrega, por supuesto, el creciente intercambio y circulación de personas, bienes y servicios, con todo lo que ello apareja de nuevas relaciones jurídicas que deben ser reguladas.

## A. LA COOPERACIÓN JURÍDICA

Los Ministros de Justicia de las Américas, o quienes son en cada país las máximas autoridades en esta materia,<sup>1</sup> se vienen reuniendo periódicamente en el marco de la OEA desde el año 1997.<sup>2</sup> Estas reuniones, conocidas por su sigla de REMJA, han permitido no sólo el encuentro entre las máximas autoridades nacionales en el área de la justicia sino que ha sido el centro para la puesta en marcha de varias redes de cooperación permanente entre ellas. Buena parte de las convenciones americanas referidas a la cooperación jurídica y judicial prevén la institución de la Autoridad Central como canal en cada país para el intercambio de la información necesaria para la ejecución de las solicitudes provenientes de otros países, en particular aquellas que vienen de jueces nacionales. Una primera preocupación de los ministros fue la de fortalecer dichas dependencias nacionales. De los numerosos temas cubiertos por estos convenios regionales, los ministros dieron prioridad, en una primera etapa que se acordó desde la Primera REMJA, a la busca de mecanismos para una mejor y más eficaz cooperación en la aplicación de las convenciones interamericanas sobre asistencia penal y extradición. Para ello le solicitaron a la Secretaría General de la OEA que ponga a disposición de los países los instrumentos técnicos necesarios para ello. Asimismo, los ministros resaltaron la importancia de fortalecer al poder judicial, asegurar su independencia y dotarlo de los instrumentos jurídicos y normativos necesarios. Ello llevó a la creación del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), con sede en Santiago de Chile, el que reporta a la REMJA, y tiene como cuerpo director un consejo elegido por la Asamblea General de la OEA. Dicha instancia regional publica anualmente un informe sobre el estado de la justicia en las Américas y presta asesoría técnica a los países que lo solicitan, en particular aquellos que vienen haciendo reformas a sus procedimientos penales. Con posterioridad, y a medida que se iba dando cumplimiento a los mandatos, las nuevas reuniones ministeriales fueron ampliando el abanico de preocupaciones. Hoy se extienden al combate al crimen cibernético, a la cooperación en materia de niñez y familia (restitución de menores, adopciones, pensiones alimen-

---

<sup>1</sup> El nombre, y aún las competencias, varía en cada país. Procurador General o Attorney General, son algunas de las otras designaciones a estas autoridades.

<sup>2</sup> Hasta la fecha: Buenos Aires, Argentina, 1997; Lima, Perú, 1999; San José, Costa Rica, 2000; Puerto España, Trinidad y Tobago, 2002; Washington DC, en la sede de la OEA, 2004; Santo Domingo, República Dominicana, 2006; Washington DC, 2008; Brasilia, Brasil, 2010; Quito, Ecuador, 2012.

ticias) y a facilitar el acceso a la justicia, meta compartida con otras instancias y órganos de la organización regional.

Pero los ministerios de justicia son parte integrante de los poderes ejecutivos. Si bien tienen un papel esencial, no son los únicos actores. Es fundamental el trabajo que se pueda realizar con los poderes judiciales. Muchas veces la defensa de la independencia entre poderes puede generar desconfianzas mutuas que hacen menos fácil de lo que parece el trabajo de apoyo que se puede dar a los tribunales nacionales desde una organización vista como “brazo armado” de los poderes ejecutivos. Sin embargo son numerosos los ejemplos de experiencias exitosas tanto en el apoyo al acceso a la justicia a nivel nacional como en la cooperación judicial internacional para la aplicación por parte de los jueces internos de los instrumentos, fallos y laudos arbitrales internacionales, así como en la aplicación de normas y fallos de tribunales internacionales en materia de derechos humanos.

Una sola prueba de éxito de la puesta en marcha de estos mecanismos de cooperación: la convención interamericana sobre asistencia mutua en materia penal fue adoptada en el año 1992; entró en vigor cuatro años después al haber sido ratificada por dos Estados. En el año 2000 cuando empezaron los primeros pasos de la red puesta en marcha por la Secretaría General contaba únicamente con tres ratificaciones. Hoy, catorce años después, red mediante que demostró a los países la utilidad práctica y las posibilidades del convenio, esta convención ha sido ratificada por veintisiete países! Creo que este ejemplo es más que claro: cuando se habla de la falta de ratificaciones de algunas convenciones interamericanas y se tiene a desistir de ellas considerándolas letra muerta, muchas veces es que no les hemos dado a los países los medios para que puedan serles útiles. Y para ello sólo una instancia común y que dé a todos la mayor confianza —en este caso la Secretaría General de la OEA— puede lograr ese resultado.

## 1. ALGUNOS EJEMPLOS

### a) *Algunas redes de asistencia jurídica*

Son muchas las convenciones americanas que contienen, entre las obligaciones que crean, la de designar una autoridad central nacional. Tal, por ejemplo, los casos de las convenciones interamericanas sobre exhortos y cartas rogatorias de 1975 (artículo 4), sobre pruebas e información acerca del derecho extranjero de 1979 (artículo 9), sobre restitución internacional

de menores de 1989 (artículo 7),<sup>3</sup> sobre asistencia mutua en materia penal de 1992 (artículo 3), sobre cumplimiento de condenas penales en el extranjero de 1993 (artículo XI), sobre tráfico internacional de menores de 1994 (artículo 5) o de la convención interamericana contra la corrupción de 1996 (artículo XVIII). No alcanza con ser parte de una convención interamericana de cooperación jurídica y de haber designado la Autoridad Central, punto de contacto para su aplicación. Es preciso crearlas cuando no existen, dotarlas de los funcionarios capacitados y de los medios que permitan la comunicación rápida, segura y eficaz entre todas ellas. Ello ha sido uno de los grandes logros de las reuniones técnicas de las autoridades nacionales, las que, con el apoyo de la Secretaría General de la OEA han conformado una muy moderna red de comunicaciones de la más alta confiabilidad que permite una relación y un intercambio permanente, rápido y seguro.

b) *El acceso a la justicia*

El apoyo de la OEA al proceso de paz en América Central, y en particular al finalizar el conflicto interno en Nicaragua que culminara con el derrocamiento de la dictadura somocista, hizo que desde la Secretaría General se pusiesen en marcha numerosos programas. Entre ellos uno de los más exitosos fue el que permitió el acceso a la justicia a los habitantes de localidades alejadas de todo juzgado. Frente a los conflictos, pequeños y grandes, que planteaba el retorno de campesinos desplazados o de antiguos enemigos a sus poblaciones rurales, pequeñas localidades alejadas de centros poblados mayores y por lo tanto de sus juzgados, un pequeño conflicto local sin rápida solución puede desembocar en situaciones mucho más graves. Eso ocurría con el retorno de los ex combatientes y de los desplazados, pero ocurre también en cualquier otro lugar, hoy, cuando una pequeña población está alejada de una autoridad judicial y se dan situaciones de violencia doméstica, de disputas por la propiedad de un animal, de asuntos

---

<sup>3</sup> Este artículo trae una buena definición de las funciones de la Autoridad Central, al establecer que: "Para los efectos de esta Convención cada Estado Parte designará una autoridad central encargada del cumplimiento de las obligaciones que le establece esta Convención, y comunicará dicha designación a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. En especial, la autoridad central colaborará con los actores del procedimiento y con las autoridades competentes de los respectivos Estados para obtener la localización y la restitución del menor; asimismo, llevará a cabo los arreglos que faciliten el rápido regreso y la recepción del menor, auxiliando a los interesados en la obtención de los documentos necesarios para el procedimiento previsto en esta Convención. Las autoridades centrales de los Estados Parte cooperarán entre sí e intercambiarán información sobre el funcionamiento de la Convención con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y los otros objetivos de esta Convención".

referidos a la tenencia de la tierra. Con la asistencia de la OEA, la comunidad elige a uno de los suyos quien es capacitado y reconocido por el Poder Judicial. No pasa a ser funcionario ni es remunerado por su trabajo. Su tarea es la de facilitar la busca de un arreglo ante una disputa —en cuyo caso éste será luego reconocido por el juez como válido— o la de acompañar a las partes cuando el asunto debe ser resuelto necesariamente por el juez. Este acompañamiento es muy importante: no es fácil ir a un juzgado, presentarse, iniciar acciones en un mundo desconocido y que genera sus temores. De ahí que el programa iniciado en Nicaragua, tenga hoy un alcance y una gran utilidad para cualquiera de los países americanos. Hoy, éste es el Programa Interamericano de Facilitadores. Cubre actualmente todos los países de América Central, Paraguay y Corrientes en Argentina. El programa cuenta con más de cuatro mil quinientos facilitadores y permite el acceso a la justicia a más de medio millón de personas en el continente.

La Secretaría General también promueve otros programas que facilitan el acceso a la justicia.<sup>4</sup> Así existen en marcha programas para facilitar el acceso a las poblaciones indígenas, a las personas con discapacidad, a los afrodescendientes. Otros programas, como los que daban apoyo a los consultorios gratuitos de las facultades de derecho, se iniciaron en fase piloto sin que hasta la fecha hayan podido desarrollarse, pero son una asignatura pendiente, en particular para zonas urbanas y asuntos de menor cuantía pero que hacen a los conflictos diarios de nuestros ciudadanos.

El Comité Jurídico Interamericano presentó a los cuerpos políticos de la OEA, a principios de los años noventa, estudios que analizaban críticamente las normas vigentes y presentaba propuestas para garantizar la independencia de los poderes judiciales.<sup>5</sup> Años después el Comité presentó informes sobre las dificultades del acceso a la justicia de los sectores más pobres.<sup>6</sup>

Falta mucho por hacer. Los Ministros de Justicia han subrayado esta necesidad y han pedido prioridad para ello, las Cumbres de Jefe de Estado y de Gobierno también lo han hecho. Pero no debemos confundir el acceso a un juzgado con el acceso a la justicia. No siempre son sinónimos; se

---

<sup>4</sup> Dante NEGRO, *Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la justicia*, en “Desigualdad e Inclusión Social en las Américas”, OEA, Washington DC, 2014, pp. 95-114.

<sup>5</sup> Informe del relator Jonathan FRIED, *Mejoramiento de la administración de justicia en las Américas. Informe sobre la protección y garantías de los jueces y abogados en el ejercicio de sus funciones*, CJI/SO/II/doc. 42/94 rev. 2 de 13 de febrero de 1994.

<sup>6</sup> Informes de los relatores Brynmor POLLARD y Luis MARCHAND publicados en los Informes Anuales del CJI a la Asamblea General de los años 2002, 2003 y 2005.

puede entrar a un proceso judicial para empezar una caminata sin fin de laberintos y pesadillas, sin alcanzar la justicia. De ahí muchos la importancia de un abordaje múltiple, para lo cual, en la medida de sus recursos y a través de numerosas instancias, políticas y técnicas, la OEA ha colaborado: normas de fondo, reglas de procedimiento, independencia judicial, posibilidad de acceso a los tribunales, capacitación de jueces y abogados.

## 2. ENSEÑANZA Y DIFUSIÓN DEL DERECHO INTERAMERICANO

No alcanza con tener un rico patrimonio jurídico común integrado por normas de derecho internacional público, de derecho internacional privado, leyes-modelo, resoluciones, programas de cooperación. Es necesario conocerlo. Pensemos que entre tratados y otras normas tenemos un patrimonio centenario y de centenas de textos de los cuales la Secretaría General es depositaria, y tengamos en cuenta que los países cubiertos por ellas pasaron rápidamente de veintiún a treinta y cinco. Todo ello obligó a pensar y ejecutar programas para la difusión y la enseñanza del derecho interamericano. A ello agreguemos, como ya lo dijéramos, que mucho de este patrimonio jurídico fue redactado en tiempos en que el derecho latinoamericano dominaba largamente la membrecía del sistema interamericano. Hoy en cambio, de los treinta y cinco países miembros veinte son de “derecho continental europeo” y quince son de “civil law” (Canadá tiene ambos sistemas), catorce de los cuales son de reciente participación en las instancias de elaboración jurídica regional. Entonces, para ellos: ¿porqué adherir a estas convenciones de las que han sido extranjeros a su proceso de negociación? ¿Porqué ser parte de convenciones regionales cuando hoy existen, también, otros ámbitos de producción normativa, en particular el ámbito universal, en tiempos en que es difícil tener relaciones sólo locales? ¿Cuáles son las ventajas y cuales los inconvenientes de esta multiplicidad de normas? ¿Cuándo elaborar nuevas reglas jurídicas regionales, cuándo optar por normas subregionales o universales? A todas estas preguntas debe responderse al tiempo de proponer la participación, y la adhesión si fuese el caso, en el proceso codificador interamericano.

En 1973 el Comité Jurídico Interamericano promovió la realización, junto con la Secretaría General, de un curso anual de derecho internacional a realizarse en Río de Janeiro, su sede, durante el período de sesiones del mes de agosto. La Asamblea general aceptó dicha propuesta. Este curso al que asisten becarios de todos los países americanos y en que dictan conferencias los más distinguidos juristas y no sólo de la región, viene sirviendo



de principal ámbito para el conocimiento del derecho interamericano y del derecho internacional general tanto público como privado. Cada curso es publicado; esta colección constituye la mejor recopilación de trabajos sobre el derecho interamericano y la mejor de las fuentes para su estudio.<sup>7</sup>

En varias ocasiones el Comité Jurídico Interamericano y la Secretaría General organizaron encuentros con los consultores jurídicos de las cancillerías de los países miembros para revisar la agenda de trabajo, con el fin de conocer sus preocupaciones y solicitudes.

La Secretaría General publicó años atrás un “Anuario Jurídico Interamericano”,<sup>8</sup> hoy en cierta forma sustituido por la publicación del Curso de Río y por la distribución de boletines informativos por Internet.

En cumplimiento del Programa Interamericano para el desarrollo del derecho interamericano, aprobado en 1997 por la Asamblea General de la OEA, la Secretaría General organizó encuentros de profesores de derecho internacional público y privado a fin de conocer los nuevos temas de la agenda jurídica interamericana y con el objetivo de que ello se viese reflejado en los programas de las facultades de derecho. Los estudiantes de las facultades de derecho serán los futuros profesores, legisladores, magistrados, diplomáticos, negociadores internacionales. De ahí la importancia del trabajo con las universidades y los universitarios.<sup>9</sup>

Más recientemente la Secretaría General<sup>10</sup> viene organizando talleres y seminarios para la difusión de las leyes-modelo aprobadas en el marco de la OEA (acceso a la información y garantías mobiliarias) así como para la capacitación de jueces nacionales en la interpretación y aplicación de laudos arbitrales en el ordenamiento nacional, como antes se habían realizado

---

<sup>7</sup> Los tomos son publicados anualmente por la OEA; el último hasta la fecha es el que recoge las clases dictadas en el año 2013. En el año 2000 se publicaron recopilaciones ordenando las conferencias dictadas hasta entonces relativas al Derecho Interamericano (dos volúmenes) y al Derecho Internacional Privado (dos volúmenes).

<sup>8</sup> Este anuario conoció dos épocas: la primera de 1948 a 1957 y la segunda de 1979 a 1986.

<sup>9</sup> Los volúmenes que recogen los resultados de estas Jornadas de Derecho Internacional han sido publicados por la OEA. La primera de estas Jornadas tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, en 1999; la segunda en Córdoba, Argentina, en 2000; la tercera en México DF, en 2001; la cuarta en Florianópolis, Brasil, 2002; la quinta en Lima, Perú, 2003; la sexta en Santiago de Chile, 2004; la séptima en Ottawa, Canadá, en 2005; la octava en Buenos Aires, Argentina, 2006; la novena en Managua, Nicaragua, 2007; la décima en Campo Grande, Brasil, 2008; la undécima en San José de Costa Rica, 2010.

<sup>10</sup> En todas estas actividades enumeradas en este capítulo, la unidad de la Secretaría General a cargo de ellas es la Secretaría de Asuntos Jurídicos.

encuentros con magistrados nacionales para discutir el tema de la aplicación del derecho internacional en los órdenes jurídicos nacionales.<sup>11</sup>

Todas estas actividades, programas, encuentros, talleres, seminarios, cursos, en marcos de cooperación con organismos públicos, con autoridades, con universidades, pueden imaginarse por decenas. Estamos convencidos de que hay un público ávido, y sobre todo un gran espacio para la continua difusión del patrimonio jurídico interamericano, aún poco conocido.

## B. DESAFÍOS ACTUALES PARA LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERAMERICANO

Hoy es muy difícil imaginar una relación jurídica, una situación cualquiera, que no esté regulada simultáneamente por normas de derecho nacional y por normas de derecho internacional. Desde los derechos fundamentales de la persona hasta sus obligaciones comerciales y laborales, pasando por las normas que rigen sus comunicaciones más corrientes (el celular, la televisión, el correo, el transporte aéreo, etc.) todos conocen en su reglamentación normas de varios órdenes jurídicos tanto nacionales como internacionales, donde conviven acuerdos bilaterales, subregionales, regionales y universales. Y esta realidad crece día a día en complejidad. Si conocer las normas nacionales para un caso ya no es fácil, conocer todo el haz normativo que puede llegar a regularla es un desafío mayor para jueces, abogados y legisladores. Y ni que hablar de los problemas de interpretación que se plantean. Ello obliga muchas veces a tener que optar al tiempo de tener que pensar en adoptar nuevas normas en el marco de una organización regional como la OEA: ¿debe proponerse una norma nacional, una nueva convención regional o una solución de carácter universal? Las primeras décadas del sistema interamericano conocieron una preferencia casi exclusiva por el convenio regional, con algunas excepciones, en particular en materia de derecho humanitario; luego, en las décadas del cincuenta y del sesenta, se produjo un importante movimiento codificador a nivel universal, en tiempos en que los países americanos eran un porcentaje significativo en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas. Es el momento de las grandes conferencias en materia de tratados, de derecho del mar o de derecho diplomático y consular. Hoy ya el peso regional es muy menor en el ámbito universal, al tiempo que, sin embargo, creció

---

<sup>11</sup> Tal el caso del encuentro organizado por la Secretaría General de la OEA y la Corte Centroamericana de Justicia, recogido en la publicación de la Corte, *Memoria del Seminario sobre Aplicación de Normas Internacionales*, Granada, Nicaragua, 1996.

significativamente la membrecía de la OEA. Ahora la organización tiene un nuevo reto: al integrarse al sistema los países del Caribe anglosajón y Canadá, se trata pasar en el ámbito regional, de la elaboración de normas fundamentalmente latinoamericanas a normas que sean verdaderamente interamericanas.

## 1. EL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

### a) *Convenciones o leyes-modelo*

Todo ello se ha dado en materia de elaboración de normas de derecho internacional privado en el marco de la organización regional. En las primeras décadas la opción fue la de buscar una codificación regional general del derecho internacional privado, lo que se produjo desde el Código Bustamante hasta el intento final en el año 1979 con la adopción de la Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho Internacional Privado, convención que hasta la fecha ha recibido diez ratificaciones, todas de países latinoamericanos.<sup>12</sup> Pero no se logró la unidad de criterios que se pretendía. Las convenciones de Montevideo, por un lado, y el Código Bustamante, por otro, son prueba de ello. Luego, a partir de los años setenta, el proceso codificador en el marco de las Conferencias Especializadas de Derecho Internacional Privado (las CIDIP) se volcó hacia convenciones en materias específicas (cheques, ejecución de sentencias, restitución de menores, adopción, etc). Más recientemente, dentro del marco de las mismas CIDIP se ha iniciado un camino que ha llevado a la adopción, también, de leyes-modelo, como ha sido el caso con la aprobación, en el año 2002, de la Ley-Modelo sobre Garantías Mobiliarias en la CIDIP VI,<sup>13</sup> la que fuera seguida de la reglamentación del registro necesario para su implementación adoptado en el año 2009 en la CIDIP VII.<sup>14</sup> Este problema de tener que optar entre convención o ley-modelo ha llevado a la parálisis, hasta ahora, de la consideración de un tema importante, el de la protección jurídica del consumidor en un mundo en que éste, el consumidor, realiza, como no ocurría antes, contratos internacionales (compras a distancia por internet,

---

<sup>12</sup> Tatiana B. de MAEKELT, *General rules of private international law in the Americas*, 177 *RCA-DI* (1982), pp. 193-380.

<sup>13</sup> Diego MAEKELT, *La CIDIP VI: cambio de paradigma en la codificación interamericana del derecho internacional privado?*, en “XXIX Curso de Derecho Internacional Privado, Río de Janeiro 2002”, ed. OEA, Washington DC, 2003, pp. 465-499.

<sup>14</sup> Alejandro GARRO, *La ley-modelo interamericana sobre garantías mobiliarias: primeros desafíos de su implementación*, en “XXXVII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 2010”, ed. OEA, Washington DC, 2011, pp. 127-170.

reservas de hoteles, contratación de servicios en el exterior, utilización de tarjetas de crédito regidas por leyes de otros países, etc.). Se presentaron a la CIDIP, que tenía el tema en su agenda, un proyecto de convención y un proyecto de ley-modelo. La falta de acuerdo ha llevado a que no avanzase la negociación y hasta la fecha no ha surgido ninguna solución al dilema. Ambas posibilidades tienen sus ventajas y sus inconvenientes: la rapidez y la flexibilidad en la adopción de una ley-modelo o la fuerza obligatoria para los Estados que se logra con un tratado. Lo cierto es que desde entonces este callejón por ahora sin salida ha impedido el cierre del proceso de la CIDIP VII y por ende el que no se haya vuelto a convocar una conferencia especializada en temas de derecho internacional privado. Ello no obstaría a que nuevas convenciones o nuevas leyes-modelo pudiesen ser adoptadas por la vía de la Asamblea General, por ejemplo, o que los países acordasen, lamentablemente, dar por eliminado el tema de su agenda y así cerrar esta reunión. Hay muchos otros asuntos pendientes que requieren ya de nuevas normas que los regulen ya de la revisión de las normas existentes. Acá también la posible agenda es muy amplia; hay propuestas en analizar problemas de jurisdicción, otros —en particular los anglosajones— en revisar normas en materia comercial.<sup>15</sup> Así, por ejemplo, tanto el Comité Jurídico en su momento<sup>16</sup> como la doctrina han insistido en la necesidad de actualizar las normas interamericanas sobre arbitraje comercial, máxime teniendo en cuenta la importancia que este medio de solución de controversias está adquiriendo en la región.<sup>17</sup> Tal vez, como éste, muchos otros temas requieren de nuevas normas interamericanas.

b) *Los distintos sistemas jurídicos nacionales*

Hoy el sistema interamericano abarca a todos los países del continente: América del Norte, América Central, el Caribe y América del Sur. Son treinta y cinco Estados independientes, cuatro idiomas oficiales reconocidos por

---

<sup>15</sup> Ver al respect las ponencias de expertos recogidas en la publicación que hiciera la Secretaría General de la OEA, *Legal Harmonization in the Americas: Business Transactions, Bifurcated and the OAS*, ed. OEA, 2002.

<sup>16</sup> En su Informe Anual del año 2001.

<sup>17</sup> Horacio GRIGERA NAON, *Arbitration in Latin America: Overcoming Traditional Hostility (an update)*, en “22 The University of Miami Inter-American Law Review”, 1991, p. 203; Paul ARRIGHI, *El arbitraje comercial en las Américas a treinta y cinco años de la Convención de Panamá*, en “XXXVII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 2010”, ed. OEA, Washington DC, 2011, pp. 161-185. La Secretaría de Asuntos Jurídicos viene, desde el año 2012, organizando con mucho éxito talleres para la capacitación a jueces nacionales en la aplicación e interpretación de laudos arbitrales.

la OEA (español, inglés, francés y portugués) y dos grandes sistemas jurídicos (derecho civil y *common law*). El sesenta por ciento de la población de la región —quinientas millones de personas— viven bajo el “derecho civil”; treinta y ocho por ciento —más de trescientas millones de personas— viven bajo el “common law”, y dos por ciento —cerca de dieciséis millones— lo hacen bajo un régimen mixto.<sup>18</sup> Son también culturas jurídicas, historias, pasados, instituciones, dificultades, prioridades distintos. Unos han participado desde los inicios en la elaboración normativa interamericana; otros se han incorporado más recientemente. Unos han negociado desde sus primeros bocetos la mayoría de los textos convencionales vigentes; otros se verían obligados a adherir a ellos sin posibilidad de aportarle modificaciones.<sup>19</sup> Ya vimos cómo en el caso de la convención contra la corrupción o de la convención sobre asistencia penal la creación de mecanismos para el seguimiento de su mejor aplicación hizo que Estados que no habían participado de su negociación adhiriesen a ellas. En otros casos es posible que la técnica de las leyes-modelo permita una mejor compatibilidad entre ambos sistemas jurídicos. Puede también que sea cada día más necesaria la coordinación de normas aprobadas por instancias subregionales con las normas regionales y con los acuerdos alcanzados por las instancias universales encargadas, también, de la codificación internacional. Y ello lleva a nuevas opciones.

## 2. ACERCA DEL REGIONALISMO

El dilema entre elaborar normas regionales o concentrarse en la busca de normas universales se plantea desde los orígenes mismos del sistema interamericano. Ya no estamos en los tiempos de Alejandro Alvarez en que se oponía un derecho emanado de los países latinoamericanos a un derecho nacido en Europa y que las grandes potencias pretendían imponerle al mundo entero. Ahora el enfrentamiento —si lo hay— es más bien entre un derecho negociado por todos los países que integran la comunidad universal o un derecho regional más adaptado a las necesidades de un grupo de Estados. Más que de oponer unas normas a las otras se trata de imaginar, caso por caso, cuál es la técnica jurídica que mejor responde a las necesidades,

---

<sup>18</sup> Louis PERRET, *Desafíos que enfrenta la formación jurídica en las Américas durante el próximo siglo*, en “XXVII Curso de Derecho Internacional, Río de Janeiro 2000”, ed. OEA, Washington DC, 2001, pp. 347-355.

<sup>19</sup> Jean-Michel ARRIGHI, *La coexistencia du droit civil et de la common law dans les conventions américaines*, en “32 Revue Générale de Droit, Universidad de Ottawa”, 2002, pp. 131-139.

lo que puede llevar a soluciones que sean complementarias. No voy a entrar en todos los capítulos que a lo largo de la historia tuvo el tema del regionalismo versus el universalismo; me voy a limitar a enumerar algunos ejemplos que van en ambos sentidos y que demuestran que la solución es casuística más que teórica.

El primer ejemplo —ya clásico— es el referido a las normas para la protección de los derechos humanos. Tanto en nuestro continente como en Europa y en África contamos con normas e instituciones regionales, las que coexisten con normas e instancias universales.<sup>20</sup> Y ambas vías fueron utilizadas por las víctimas de violaciones a sus derechos. Ello fue lo que sucedió y particularmente en el continente americano en tiempos de dictaduras. Entonces no sólo se presentaban casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA sino también ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra. Hoy, superadas todas las dudas que podían abrigarse en momentos de guerra fría con relación a la Comisión y a su independencia de algunas grandes potencias, las víctimas tienden a acudir a las instancias regionales, las más cercanas a ellas, las que les dan hoy más garantía de autonomía de sus miembros, de eficiencia en su trabajo y de transparencia en sus procedimientos.

Luego de un largo debate en que se enfrentaron quienes consideraban que el tema ya estaba regulado por convenciones universales,<sup>21</sup> en particular la convención de Naciones Unidas de 1965, la Asamblea General de la OEA finalmente acordó, en el año 2013, la aprobación a nivel regional de dos convenciones relativas a las distintas formas de discriminación, la Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. En este caso, también, se buscó un conjunto de normas y de definiciones más ajustadas a la realidad de las distintas formas de discriminación que hoy conoce la región.

El sistema interamericano ha sido pionero en muchas áreas de la codificación del derecho internacional, tal como lo que ha ocurrido en materia de familia o en el combate a la corrupción. Le han seguido convenciones a nivel universal en las mismas materias, tales como las convenciones sobre menores adoptadas por la Conferencia de La Haya. Numerosos países

---

<sup>20</sup> Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE, *Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights at global and regional levels*, en 202 RCADI(1987), pp. 21-434.

<sup>21</sup> Tales fueron las posiciones del Comité Jurídico Interamericano en un informe del año 2002 que remitiera al Consejo Permanente (CJI *Informe Anual 2002*, p. 62) y del gobierno de Canadá a lo largo del proceso, cuya posición consta en una nota de pie de página a la resolución de la Asamblea General del año 2011, AG/RES. 2677 (XLI-O/11).

americanos son parte de muchos de estos instrumentos jurídicos, los regionales y los universales. Tanto las reuniones de Ministros de Justicia de las Américas como desde la Secretaría General se ha buscado en todo momento coordinar los esfuerzos para una efectiva y correcta aplicación de estos convenios, para su conocimiento e interpretación adecuada por jueces y otras autoridades, todo ello tendiendo hacia un mismo objetivo: dotar al individuo de las mayores garantías para el ejercicio de sus derechos. Hoy, la circulación de personas, familias, niños, los que no sólo transitan por el continente americano, obliga a una permanente utilización de estos textos.

En otros casos las instancias codificadoras regionales han recomendado a los miembros de la OEA que no busquen una solución local y que se guíen por la ya lograda en el plano universal. Dos ejemplos. En el año 2002 la CIDIP VI conoció una propuesta para la adopción de una ley-modelo interamericana sobre comercio electrónico. Sin embargo, y teniendo en cuenta que la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI, o UNCITRAL en inglés) ya había adoptado una ley-modelo al respecto, recomendó la adopción de la misma y no proseguir por el camino de buscar una norma regional.<sup>22</sup> Algo similar ha ocurrido con la normativa relativa al combate al crimen cibernético donde la reunión de Ministros de Justicia de las Américas viene promoviendo ya no la ratificación de una norma universal sino, más curioso aún, la adhesión a una norma de otra región, a la convención europea de 2001, la que acepta la incorporación de terceros países.

Podríamos seguir dando más ejemplos. Cada uno de los temas que presentamos a lo largo de este libro podría ser examinado desde esa perspectiva. Lo dejo para el lector interesado. A ello sumemos que por mucho tiempo nuestra región tuvo, y en algún caso aún lo tiene —como es el caso de normas para la defensa de la democracia— normas que sólo en ella encontramos. Seguramente el tiempo permitirá que tanto en otras regiones como a nivel universal estas reglas similares sean adoptadas. Eso ha sido en buena medida la historia del sistema jurídico interamericano que venimos recorriendo, donde muchas de las normas que hoy también están reguladas a nivel universal lo fueron antes a nivel regional. Pero el análisis de este último aspecto ya nos llevaría muy lejos, donde caso por caso, tendríamos que examinar los posibles conflictos, derogaciones, soluciones para su armonización.

---

<sup>22</sup> CIDIP-VI/RES. 6/02.

2a prueba Porrúa



## COMENTARIOS FINALES

Este libro no es un panorama neutro de la evolución del sistema interamericano y del derecho que ha ido elaborando a lo largo de más de un siglo. Es el resultado de convicciones que he ido adquiriendo a lo largo de muchos años de trabajo en la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. Me ha tocado vivir el proceso negociador de muchas normas interamericanas, la creación de varios de los mecanismos de seguimiento para la aplicación de las mismas; he participado de múltiples actividades para la difusión del derecho regional. He también escuchado, casi sin cesar, críticas a la OEA de todo calibre. Fundadas algunas, muy injustas la gran mayoría. Espero que este pequeño libro sirva de respuesta a muchas de ellas.

En ese sentido este libro es doblemente parcial. Parcial porque no doy una mirada imparcial; pero también parcial en el sentido que sólo abordo algunos temas, los que hacen a la base jurídica del sistema sobre la que han ido sustentándose a lo largo del tiempo las prioridades cambiantes, los pilares orientadores de la agenda de trabajo o como quiera llamársele a los que han sido y son hoy los grandes temas de la agenda de la región.

Hemos visto con el tiempo, a lo largo de esta historia, cambiar las prioridades de los países, sus preocupaciones, sus propósitos. Vimos cómo fue lento el proceso de incorporación de los mecanismos para la defensa de los derechos humanos o para el apoyo a instituciones democráticas, cuantas desconfianzas y reticencias antes de que hoy se nos aparezcan como temas centrales de la agenda interamericana común. Vimos cómo asuntos que eran hasta hace un tiempo de la competencia exclusiva de los países —como los relacionados con la seguridad interna— son hoy materia de amplia cooperación regional y de preocupación común.

Hay sin embargo algunos cimientos que, desde los inicios, nos han permitido la adaptación de la organización regional a los reclamos de los pueblos. Estos son el principio de la igualdad jurídica de sus miembros cualquiera sea el tamaño o el poderío de los países, el respeto al principio de no intervención que con altos y bajos ha sido protección frente a los abusos extranjeros, el reconocer al derecho internacional como regla común a

ser respetada por todos en sus relaciones mutuas, el buscar siempre la solución pacífica de toda controversia como forma de resolver nuestras diferencias, y, basado en todo ello, el de la cooperación entre los países americanos para enfrentar los desafíos que se vayan presentando. Y por todo ello la OEA ha sido y es el espacio insustituible del debate, de la confrontación y de la colaboración para todos los países americanos. No hay otro ámbito donde toda la región de polo a polo pueda encontrarse y dialogar en un pie de igualdad y en el estricto cumplimiento de la regla de la mayoría.

En la actividad de las últimas décadas de la Organización se han consolidado algunos ejes principales de trabajo, denominados actualmente sus pilares: democracia, derechos humanos, seguridad multidimensional, cooperación para el desarrollo. Ya vimos la larga historia de algunos de estos temas hoy centrales, cómo fueron surgiendo y cómo los países le fueron reconociendo nuevas competencias al derecho y a las organizaciones regionales para abordarlos. Vimos cómo, en todos estos casos, el derecho interamericano es el cimiento sobre el que reposan éstos y los demás pilares que el tiempo y las necesidades de nuestros pueblos puedan llevar a desarrollar.<sup>1</sup>

La primera etapa del sistema fue la del logro de la paz entre los países americanos. El sólo ejemplo que poníamos de los pocos cambios en el mapa de las Américas en el siglo XX comparado con lo que ocurriera en otras regiones es prueba clara del éxito —único en el planeta— logrado por estas tierras. El recurso a la fuerza no fue nunca la vía para resolver los conflictos entre países hermanos; lo fue — y lo sigue siendo— la vía del derecho internacional, recurriendo tanto a instancias regionales como a tribunales universales si fuere necesario.

Hoy son nuevos desafíos los que enfrentamos, la mayoría de los cuales están ligados a problemas internos pero que cada día más le son comunes a todos nuestros países. No fue fácil aceptar que una organización internacional cooperase para enfrentarlos. Nuevamente el sistema interamericano

---

<sup>1</sup> Una Asamblea General extraordinaria, que presidiera el Embajador Emilio Rabasa de México, adoptó recientemente unas “Orientaciones y Objetivos de la Visión Estratégica de la Organización de los Estados Americanos”, AG/RES. 1 (XLVII-E/14). En ocasión de esta sesión, el Secretario General que presentara desde el año 2012 sus propuestas al respecto, recordó que “esos pilares se sustentan en dos bases, dos riquezas fundamentales que constituyen la verdadera fuerza de la OEA: el diálogo y el derecho” y repasó el aporte de la OEA al derecho internacional (“Palabras del Secretario General de la OEA, Señor José Miguel Insulza, en el cuadragésimo séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General”, Washington DC, 12 de septiembre de 2014, AG/INF. 1(XLVII-E/14)).

fue pionero en ello. No es lo mismo hoy la situación de los derechos humanos en la región, ni la de las instituciones democráticas, de la que teníamos hace apenas tres décadas. Por supuesto que falta mucho por hacer, tanto acá como en muchos otros lugares del planeta. Pero lo logrado es mucho; y sobre todo hemos conseguido aceptar que esos asuntos ya no pueden ser resueltos por el único orden jurídico nacional sino que requieren del apoyo de normas internacionales, y en particular, de las que elaboramos en nuestro continente.

Por supuesto que todo ello requiere de recursos. Lamentablemente éstos no abundan. El presupuesto regular de la OEA, el que resulta de los aportes acordados por los Estados miembros, supera apenas los ochenta millones de dólares anuales para trabajar en todos estos campos.<sup>2</sup> Si en algo este libro sirve para hacer reflexionar sobre la importancia del trabajo que la OEA realiza y ha realizado, y si ello hace que el apoyo financiero acompañe esta convicción, habremos concretado con creces nuestro objetivo.

La OEA no tiene como objetivo ni lograr la unidad continental ni la integración económica ni combatir todos los males que nos acechan en todos y cada uno de los rincones de nuestros países. Para ello desde el principio se han ido creando otras instancias, tanto regionales como subregionales, muchas de las cuales tienen propósitos específicos (financiamiento, agricultura, salud, niñez, etc.). Pedirle a la OEA que resuelva todos los males de las Américas es favorecer su desprestigio, ya que no está hecha para ello; es condenarla al fracaso. En cambio sabio es pedirle que contribuya a coordinar todo este tejido normativo e institucional que hemos venido construyendo desde la lejana Conferencia Americana de 1889 y que siga fortaleciendo el basamento jurídico que asienta el tejido de coordinación entre instancias nacionales y regionales.

---

<sup>2</sup> Eso hace que muchas áreas de vital importancia, en particular en el campo de los derechos humanos o de fortalecimiento institucional se ejecuten gracias, en buena medida, a la contribución externa, a aportes de donantes, en particular al apoyo que dan algunos Observadores permanentes o a fondos específicos provenientes de algunos países miembros, con todo lo incierto que ello tiene para la programación a mediano y largo plazo.

2a prueba Porrúa

ANEXO

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN  
DE LOS ESTADOS AMERICANOS

*Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Buenos Aires", suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria,*

*por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Cartagena de Indias", aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General,*

*por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Washington", aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y*

*por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos "Protocolo de Managua", adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.*

EN NOMBRE DE SUS PUEBLOS LOS ESTADOS  
REPRESENTADOS EN LA IX CONFERENCIA  
INTERNACIONAL AMERICANA

Convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones;

Conscientes de que esa misión ha inspirado ya numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de convivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho;

Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región;

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Persuadidos de que el bienestar de todos ellos, así como su contribución al progreso y la civilización del mundo, habrá de requerir, cada día más, una intensa cooperación continental;

Determinados a perseverar en la noble empresa que la Humanidad ha confiado a las Naciones Unidas, cuyos principios y propósitos reafirman solemnemente;

Convencidos de que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia, y

De acuerdo con la Resolución IX de la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en la Ciudad de México,

HAN CONVENIDO  
en suscribir la siguiente

## CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

### PRIMERA PARTE

#### CAPÍTULO I

##### *Naturaleza y propósitos*

#### Artículo 1

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 constituye un organismo regional.

La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros.

#### Artículo 2

La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;
- e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;

- f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;
- g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio; y
- h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

## CAPÍTULO II

### *Principios*

#### Artículo 3

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

- a) El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas;
- b) El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional;
- c) La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí;
- d) 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;
- e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales;
- f) La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos;
- g) Los Estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos;
- h) La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos;
- i) Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos;
- j) La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera;
- k) La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente;
- l) Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo;

m) La unidad espiritual del continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana;

n) La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.

### CAPÍTULO III

#### *Miembros*

##### Artículo 4

Son miembros de la Organización todos los Estados americanos que ratifiquen la presente Carta.

##### Artículo 5

En la Organización tendrá su lugar toda nueva entidad política que nazca de la unión de varios de sus Estados miembros y que como tal ratifique esta Carta. El ingreso de la nueva entidad política en la Organización producirá, para cada uno de los Estados que la constituyen, la pérdida de la calidad de miembro de la Organización.

##### Artículo 6

Cualquier otro Estado americano independiente que quiera ser miembro de la Organización, deberá manifestarlo mediante nota dirigida al Secretario General, en la cual indique que está dispuesto a firmar y ratificar la Carta de la Organización así como a aceptar todas las obligaciones que entraña la condición de miembro, en especial las referentes a la seguridad colectiva, mencionadas expresamente en los artículos 28 y 29 de la Carta.

##### Artículo 7

La Asamblea General, previa recomendación del Consejo Permanente de la Organización, determinará si es procedente autorizar al Secretario General para que permita al Estado solicitante firmar la Carta y para que acepte el depósito del instrumento de ratificación correspondiente. Tanto la recomendación del Consejo Permanente, como la decisión de la Asamblea General, requerirán el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

##### Artículo 8

La condición de miembro de la Organización estará restringida a los Estados independientes del Continente que al 10 de diciembre de 1985 fueran miembros de las Naciones Unidas y a los territorios no autónomos mencionados en el documento OEA/Ser.P, AG/doc.1939/85, del 5 de noviembre de 1985, cuando alcancen su independencia.

##### Artículo 9

Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de par-



ticipación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado.

a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado;

b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros;

c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General;

d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado;

e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización;

f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros;

g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

#### CAPÍTULO IV

##### *Derechos y deberes fundamentales de los Estados*

###### Artículo 10

Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional.

###### Artículo 11

Todo Estado americano tiene el deber de respetar los derechos de que disfrutan los demás Estados de acuerdo con el derecho internacional.

###### Artículo 12

Los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna.

###### Artículo 13

La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus

intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales. El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al derecho internacional.

#### Artículo 14

El reconocimiento implica que el Estado que lo otorga acepta la personalidad del nuevo Estado con todos los derechos y deberes que, para uno y otro, determina el derecho internacional.

#### Artículo 15

El derecho que tiene el Estado de proteger y desarrollar su existencia no lo autoriza a ejecutar actos injustos contra otro Estado.

#### Artículo 16

La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros.

#### Artículo 17

Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.

#### Artículo 18

El respeto y la fiel observancia de los tratados constituyen normas para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados. Los tratados y acuerdos internacionales deben ser públicos.

#### Artículo 19

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.

#### Artículo 20

Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

#### Artículo 21

El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.

#### Artículo 22

Los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados.

#### Artículo 23

Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 19 y 21.

### CAPÍTULO V

#### *Solución pacífica de controversias*

#### Artículo 24

Las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta.

Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas.

#### Artículo 25

Son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes.

#### Artículo 26

Cuando entre dos o más Estados americanos se suscite una controversia que, en opinión de uno de ellos, no pueda ser resuelta por los medios diplomáticos usuales, las Partes deberán convenir en cualquier otro procedimiento pacífico que les permita llegar a una solución.

#### Artículo 27

Un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que controversia alguna entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable.

### CAPÍTULO VI

#### *Seguridad colectiva*

#### Artículo 28

Toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos.

#### Artículo 29

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.

### CAPÍTULO VII

#### *Desarrollo integral*

#### Artículo 30

Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo.

#### Artículo 31

La cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano. Ella debe comprender los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, apoyar el logro de los objetivos nacionales de los Estados miembros y respetar las prioridades que se fije cada país en sus planes de desarrollo, sin ataduras ni condiciones de carácter político.

#### Artículo 32

La cooperación interamericana para el desarrollo integral debe ser continua y encauzarse preferentemente a través de organismos multilaterales, sin perjuicio de la cooperación bilateral convenida entre Estados miembros.

Los Estados miembros contribuirán a la cooperación interamericana para el desarrollo integral de acuerdo con sus recursos y posibilidades, y de conformidad con sus leyes.

#### Artículo 33

El desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona humana.

#### Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

- a) Incremento sustancial y autosostenido del producto nacional per cápita;
- b) Distribución equitativa del ingreso nacional;
- c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos;
- d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;
- e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios;
- f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;
- g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;
- h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación;
- i) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica;
- j) Nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos;
- k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;
- l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna;
- m) Promoción de la iniciativa y la inversión privadas en armonía con la acción del sector público; y
- n) Expansión y diversificación de las exportaciones.

#### Artículo 35

Los Estados miembros deben abstenerse de ejercer políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo de otros Estados miembros.

#### Artículo 36

Las empresas transnacionales y la inversión privada extranjera están sometidas a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes de los países receptores y a los tratados y convenios internacionales en los cuales éstos sean Parte y, además, deben ajustarse a la política de desarrollo de los países receptores.

### Artículo 37

Los Estados miembros convienen en buscar, colectivamente, solución a los problemas urgentes o graves que pudieren presentarse cuando el desarrollo o estabilidad económicos, de cualquier Estado miembro, se vieran seriamente afectados por situaciones que no pudieren ser resueltas por el esfuerzo de dicho Estado

### Artículo 38

Los Estados miembros difundirán entre sí los beneficios de la ciencia y de la tecnología, promoviendo, de acuerdo con los tratados vigentes y leyes nacionales, el intercambio y el aprovechamiento de los conocimientos científicos y técnicos.

### Artículo 39

Los Estados miembros, reconociendo la estrecha interdependencia que hay entre el comercio exterior y el desarrollo económico y social, deben realizar esfuerzos, individuales y colectivos, con el fin de conseguir:

a) Condiciones favorables de acceso a los mercados mundiales para los productos de los países en desarrollo de la región, especialmente por medio de la reducción o eliminación, por parte de los países importadores, de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan las exportaciones de los Estados miembros de la Organización, salvo cuando dichas barreras se apliquen para diversificar la estructura económica, acelerar el desarrollo de los Estados miembros menos desarrollados e intensificar su proceso de integración económica, o cuando se relacionen con la seguridad nacional o las necesidades del equilibrio económico;

b) La continuidad de su desarrollo económico y social mediante:

i. Mejores condiciones para el comercio de productos básicos por medio de convenios internacionales, cuando fueren adecuados; procedimientos ordenados de comercialización que eviten la perturbación de los mercados, y otras medidas destinadas a promover la expansión de mercados y a obtener ingresos seguros para los productores, suministros adecuados y seguros para los consumidores, y precios estables que sean a la vez remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores;

ii. Mejor cooperación internacional en el campo financiero y adopción de otros medios para aminorar los efectos adversos de las fluctuaciones acentuadas de los ingresos por concepto de exportaciones que experimenten los países exportadores de productos básicos;

iii. Diversificación de las exportaciones y ampliación de las oportunidades para exportar productos manufacturados y semimanufacturados de países en desarrollo; y

iv. Condiciones favorables al incremento de los ingresos reales provenientes de las exportaciones de los Estados miembros, especialmente de los países en desarrollo de la región, y al aumento de su participación en el comercio internacional.

### Artículo 40

Los Estados miembros reafirman el principio de que los países de mayor desarrollo económico, que en acuerdos internacionales de comercio efectúen conce-

siones en beneficio de los países de menor desarrollo económico en materia de reducción y eliminación de tarifas u otras barreras al comercio exterior, no deben solicitar de esos países concesiones recíprocas que sean incompatibles con su desarrollo económico y sus necesidades financieras y comerciales.

#### Artículo 41

Los Estados miembros, con el objeto de acelerar el desarrollo económico, la integración regional, la expansión y el mejoramiento de las condiciones de su comercio, promoverán la modernización y la coordinación de los transportes y de las comunicaciones en los países en desarrollo y entre los Estados miembros.

#### Artículo 42

Los Estados miembros reconocen que la integración de los países en desarrollo del Continente es uno de los objetivos del sistema interamericano y, por consiguiente, orientarán sus esfuerzos y tomarán las medidas necesarias para acelerar el proceso de integración, con miras al logro, en el más corto plazo, de un mercado común latinoamericano.

#### Artículo 43

Con el fin de fortalecer y acelerar la integración en todos sus aspectos, los Estados miembros se comprometen a dar adecuada prioridad a la preparación y ejecución de proyectos multinacionales y a su financiamiento, así como a estimular a las instituciones económicas y financieras del sistema interamericano para que continúen dando su más amplio respaldo a las instituciones y a los programas de integración regional.

#### Artículo 44

Los Estados miembros convienen en que la cooperación técnica y financiera, tendiente a fomentar los procesos de integración económica regional, debe fundarse en el principio del desarrollo armónico, equilibrado y eficiente, asignando especial atención a los países de menor desarrollo relativo, de manera que constituya un factor decisivo que los habilite a promover, con sus propios esfuerzos, el mejor desarrollo de sus programas de infraestructura, nuevas líneas de producción y la diversificación de sus exportaciones.

#### Artículo 45

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar;

c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva;

d) Justos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, tomando en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad;

e) El funcionamiento de los sistemas de administración pública, banca y crédito, empresa, distribución y ventas, en forma que, en armonía con el sector privado, responda a los requerimientos e intereses de la comunidad;

f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad;

g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo;

h) Desarrollo de una política eficiente de seguridad social; y

i) Disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos.

#### Artículo 46

Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad.

#### Artículo 47

Los Estados miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso.



#### Artículo 48

Los Estados miembros cooperarán entre sí para satisfacer sus necesidades educacionales, promover la investigación científica e impulsar el adelanto tecnológico para su desarrollo integral, y se considerarán individual y solidariamente comprometidos a preservar y enriquecer el patrimonio cultural de los pueblos americanos.

#### Artículo 49

Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases:

a) La educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella. Cuando la imparta el Estado, será gratuita;

b) La educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte posible de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades del desarrollo de cada país; y

c) La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes.

#### Artículo 50

Los Estados miembros prestarán especial atención a la erradicación del analfabetismo; fortalecerán los sistemas de educación de adultos y habilitación para el trabajo; asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población, y promoverán el empleo de todos los medios de difusión para el cumplimiento de estos propósitos.

#### Artículo 51

Los Estados miembros fomentarán la ciencia y la tecnología mediante actividades de enseñanza, investigación y desarrollo tecnológico y programas de difusión y divulgación, estimularán las actividades en el campo de la tecnología con el propósito de adecuarla a las necesidades de su desarrollo integral, concertarán eficazmente su cooperación en estas materias, y ampliarán sustancialmente el intercambio de conocimientos, de acuerdo con los objetivos y leyes nacionales y los tratados vigentes.

#### Artículo 52

Los Estados miembros acuerdan promover, dentro del respeto debido a la personalidad de cada uno de ellos, el intercambio cultural como medio eficaz para consolidar la comprensión interamericana y reconocen que los programas de integración regional deben fortalecerse con una estrecha vinculación en los campos de la educación, la ciencia y la cultura.

## SEGUNDA PARTE

## CAPÍTULO VIII

*De los órganos*

## Artículo 53

La Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

- a) La Asamblea General;
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) Los Consejos;
- d) El Comité Jurídico Interamericano;
- e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- f) La Secretaría General;
- g) Las Conferencias Especializadas; y
- h) Los Organismos Especializados.

Se podrán establecer, además de los previstos en la Carta y de acuerdo con sus disposiciones, los órganos subsidiarios, organismos y las otras entidades que se estimen necesarios.

## CAPÍTULO IX

*La asamblea general*

## Artículo 54

La Asamblea General es el órgano supremo de la Organización de los Estados Americanos. Tiene como atribuciones principales, además de las otras que le señala la Carta, las siguientes:

- a) Decidir la acción y la política generales de la Organización, determinar la estructura y funciones de sus órganos y considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados americanos;
- b) Dictar disposiciones para la coordinación de las actividades de los órganos, organismos y entidades de la Organización entre sí, y de estas actividades con las de las otras instituciones del sistema interamericano;
- c) Robustecer y armonizar la cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados;
- d) Propiciar la colaboración, especialmente en los campos económico, social y cultural, con otras organizaciones internacionales que persigan propósitos análogos a los de la Organización de los Estados Americanos;
- e) Aprobar el programa-presupuesto de la Organización y fijar las cuotas de los Estados miembros;
- f) Considerar los informes de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y las observaciones y recomendaciones que, con respecto a los informes que deben presentar los demás órganos y entidades, le eleve el Consejo Permanente, de conformidad con lo establecido en el párrafo f) del artículo 91, así como los informes de cualquier órgano que la propia Asamblea General requiera;

g) Adoptar las normas generales que deben regir el funcionamiento de la Secretaría General; y

h) Aprobar su reglamento y, por dos tercios de los votos, su temario.

La Asamblea General ejercerá sus atribuciones de acuerdo con lo dispuesto en la Carta y en otros tratados interamericanos.

#### Artículo 55

La Asamblea General establece las bases para fijar la cuota con que debe contribuir cada uno de los Gobiernos al sostenimiento de la Organización, tomando en cuenta la capacidad de pago de los respectivos países y la determinación de éstos de contribuir en forma equitativa. Para tomar decisiones en asuntos presupuestarios, se necesita la aprobación de los dos tercios de los Estados miembros.

#### Artículo 56

Todos los Estados miembros tienen derecho a hacerse representar en la Asamblea General. Cada Estado tiene derecho a un voto.

#### Artículo 57

La Asamblea General se reunirá anualmente en la época que determine el reglamento y en la sede seleccionada conforme al principio de rotación. En cada período ordinario de sesiones se determinará, de acuerdo con el reglamento, la fecha y sede del siguiente período ordinario.

Si por cualquier motivo la Asamblea General no pudiere celebrarse en la sede escogida, se reunirá en la Secretaría General, sin perjuicio de que si alguno de los Estados miembros ofreciere oportunamente sede en su territorio, el Consejo Permanente de la Organización pueda acordar que la Asamblea General se reúna en dicha sede.

#### Artículo 58

En circunstancias especiales y con la aprobación de los dos tercios de los Estados miembros, el Consejo Permanente convocará a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

#### Artículo 59

Las decisiones de la Asamblea General se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de los Estados miembros, salvo los casos en que se requiere el voto de los dos tercios, conforme a lo dispuesto en la Carta, y aquellos que llegare a determinar la Asamblea General, por la vía reglamentaria.

#### Artículo 60

Habrá una Comisión Preparatoria de la Asamblea General, compuesta por representantes de todos los Estados miembros, que tendrá las siguientes funciones:

a) Formular el proyecto de temario de cada período de sesiones de la Asamblea General;

b) Examinar el proyecto de programa-presupuesto y el de resolución sobre cuotas, y presentar a la Asamblea General un informe sobre los mismos, con las recomendaciones que estime pertinentes; y

c) Las demás que le asigne la Asamblea General.

El proyecto de temario y el informe serán transmitidos oportunamente a los Gobiernos de los Estados miembros.

## CAPÍTULO X

### *La Reunión de Consulta de Ministros de relaciones exteriores*

#### Artículo 61

La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores deberá celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de Órgano de Consulta.

#### Artículo 62

Cualquier Estado miembro puede pedir que se convoque la Reunión de Consulta. La solicitud debe dirigirse al Consejo Permanente de la Organización, el cual decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente la Reunión.

#### Artículo 63

El temario y el reglamento de la Reunión de Consulta serán preparados por el Consejo Permanente de la Organización y sometidos a la consideración de los Estados miembros.

#### Artículo 64

Si excepcionalmente el Ministro de Relaciones Exteriores de cualquier país no pudiere concurrir a la Reunión, se hará representar por un Delegado Especial.

#### Artículo 65

En caso de ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimita el tratado vigente, el Presidente del Consejo Permanente reunirá al Consejo sin demora para determinar la convocatoria de la Reunión de Consulta, sin perjuicio de lo dispuesto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por lo que atañe a los Estados Partes en dicho instrumento.

#### Artículo 66

Se establece un Comité Consultivo de Defensa para asesorar al Órgano de Consulta en los problemas de colaboración militar que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de los tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva.

#### Artículo 67

El Comité Consultivo de Defensa se integrará con las más altas autoridades militares de los Estados americanos que participen en la Reunión de Consulta.

Excepcionalmente los Gobiernos podrán designar sustitutos. Cada Estado tendrá derecho a un voto.

#### Artículo 68

El Comité Consultivo de Defensa será convocado en los mismos términos que el Órgano de Consulta, cuando éste haya de tratar asuntos relativos a la defensa contra la agresión.

#### Artículo 69

Cuando la Asamblea General o la Reunión de Consulta o los Gobiernos, por mayoría de dos terceras partes de los Estados miembros, le encomienden estudios técnicos o informes sobre temas específicos, el Comité se reunirá también para ese fin.

### CAPÍTULO XI

#### *Los consejos de la organización*

##### *Disposiciones Comunes*

#### Artículo 70

El Consejo Permanente de la Organización y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, dependen directamente de la Asamblea General y tienen la competencia que a cada uno de ellos asignan la Carta y otros instrumentos interamericanos, así como las funciones que les encomienden la Asamblea General y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

#### Artículo 71

Todos los Estados miembros tienen derecho a hacerse representar en cada uno de los consejos. Cada Estado tiene derecho a un voto.

#### Artículo 72

Dentro de los límites de la Carta y demás instrumentos interamericanos, los consejos podrán hacer recomendaciones en el ámbito de sus atribuciones.

#### Artículo 73

Los consejos, en asuntos de su respectiva competencia, podrán presentar estudios y propuestas a la Asamblea General, someterle proyectos de instrumentos internacionales y proposiciones referentes a la celebración de Conferencias Especializadas, a la creación, modificación, o supresión de organismos especializados y otras entidades interamericanas, así como sobre la coordinación de sus actividades. Igualmente los consejos podrán presentar estudios, propuestas y proyectos de instrumentos internacionales a las Conferencias Especializadas.

#### Artículo 74

Cada consejo, en casos urgentes, podrá convocar, en materias de su competencia, Conferencias Especializadas, previa consulta con los Estados miembros y sin tener que recurrir al procedimiento previsto en el artículo 122.

#### Artículo 75

Los consejos, en la medida de sus posibilidades y con la cooperación de la Secretaría General, prestarán a los Gobiernos los servicios especializados que éstos soliciten.

#### Artículo 76

Cada consejo está facultado para requerir del otro, así como de los órganos subsidiarios y de los organismos que de ellos dependen, que le presten, en los campos de sus respectivas competencias, información y asesoramiento. Los consejos podrán igualmente solicitar los mismos servicios de las demás entidades del sistema interamericano.

#### Artículo 77

Con la aprobación previa de la Asamblea General, los consejos podrán crear los órganos subsidiarios y los organismos que consideren convenientes para el mejor ejercicio de sus funciones. Si la Asamblea General no estuviere reunida, dichos órganos y organismos podrán ser establecidos provisionalmente por el consejo respectivo. Al integrar estas entidades, los consejos observarán, en lo posible, los principios de rotación y de equitativa representación geográfica.

#### Artículo 78

Los consejos podrán celebrar reuniones en el territorio de cualquier Estado miembro, cuando así lo estimen conveniente y previa aquiescencia del respectivo Gobierno.

#### Artículo 79

Cada consejo redactará su estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General y aprobará su reglamento y los de sus órganos subsidiarios, organismos y comisiones.

## CAPÍTULO XII

### *El Consejo Permanente de la Organización*

#### Artículo 80

El Consejo Permanente de la Organización se compone de un representante por cada Estado miembro, nombrado especialmente por el Gobierno respectivo con la categoría de embajador. Cada Gobierno podrá acreditar un representante interino, así como los representantes suplentes y asesores que juzgue conveniente.

#### Artículo 81

La presidencia del Consejo Permanente será ejercida sucesivamente por los representantes en el orden alfabético de los nombres en español de sus respectivos países y la vicepresidencia en idéntica forma, siguiendo el orden alfabético inverso.

El presidente y el vicepresidente desempeñarán sus funciones por un período no mayor de seis meses, que será determinado por el estatuto.

#### Artículo 82

El Consejo Permanente conoce, dentro de los límites de la Carta y de los tratados y acuerdos interamericanos, de cualquier asunto que le encomienden la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

#### Artículo 83

El Consejo Permanente actuará provisionalmente como Órgano de Consulta de conformidad con lo establecido en el tratado especial sobre la materia.

#### Artículo 84

El Consejo Permanente velará por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros y, con tal fin, les ayudará de una manera efectiva en la solución pacífica de sus controversias, de acuerdo con las disposiciones siguientes.

#### Artículo 85

Con arreglo a las disposiciones de la Carta, cualquier Parte en una controversia en la que no se encuentre en trámite ninguno de los procedimientos pacíficos previstos en la Carta, podrá recurrir al Consejo Permanente para obtener sus buenos oficios. El Consejo, de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, asistirá a las Partes y recomendará los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico de la controversia.

#### Artículo 86

El Consejo Permanente, en el ejercicio de sus funciones, con la anuencia de las Partes en la controversia, podrá establecer comisiones ad hoc.

Las comisiones ad hoc tendrán la integración y el mandato que en cada caso acuerde el Consejo Permanente con el consentimiento de las Partes en la controversia.

#### Artículo 87

El Consejo Permanente podrá, asimismo, por el medio que estime conveniente, investigar los hechos relacionados con la controversia, inclusive en el territorio de cualquiera de las Partes, previo consentimiento del Gobierno respectivo.

#### Artículo 88

Si el procedimiento de solución pacífica de controversias recomendado por el Consejo Permanente, o sugerido por la respectiva comisión ad hoc dentro de los términos de su mandato, no fuere aceptado por alguna de las Partes, o cualquiera de éstas declare que el procedimiento no ha resuelto la controversia, el Consejo Permanente informará a la Asamblea General, sin perjuicio de llevar a cabo gestiones para el avenimiento entre las Partes o para la reanudación de las relaciones entre ellas.

#### Artículo 89

El Consejo Permanente, en el ejercicio de estas funciones, adoptará sus decisiones por el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, excluidas las Partes, salvo aquellas decisiones cuya aprobación por simple mayoría autorice el reglamento.

## Artículo 90

En el desempeño de sus funciones relativas al arreglo pacífico de controversias, el Consejo Permanente y la comisión ad hoc respectiva deberán observar las disposiciones de la Carta y los principios y normas de derecho internacional, así como tener en cuenta la existencia de los tratados vigentes entre las Partes.

## Artículo 91

Corresponde también al Consejo Permanente:

a) Ejecutar aquellas decisiones de la Asamblea General o de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores cuyo cumplimiento no haya sido encomendado a ninguna otra entidad;

b) Velar por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General y, cuando la Asamblea General no estuviere reunida, adoptar las disposiciones de índole reglamentaria que habiliten a la Secretaría General para cumplir sus funciones administrativas;

c) Actuar como Comisión Preparatoria de la Asamblea General en las condiciones determinadas por el artículo 60 de la Carta, a menos que la Asamblea General lo decida en forma distinta;

d) Preparar, a petición de los Estados miembros, y con la cooperación de los órganos apropiados de la Organización, proyectos de acuerdos para promover y facilitar la colaboración entre la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas o entre la Organización y otros organismos americanos de reconocida autoridad internacional. Estos proyectos serán sometidos a la aprobación de la Asamblea General;

e) Formular recomendaciones a la Asamblea General sobre el funcionamiento de la Organización y la coordinación de sus órganos subsidiarios, organismos y comisiones;

f) Considerar los informes del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Secretaría General, de los organismos y conferencias especializados y de los demás órganos y entidades, y presentar a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime del caso; y

g) Ejercer las demás atribuciones que le señala la Carta.

## Artículo 92

El Consejo Permanente y la Secretaría General tendrán la misma sede.

## CAPÍTULO XIII

*El Consejo Interamericano para el desarrollo integral*

## Artículo 93

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral se compone de un representante titular, a nivel ministerial o su equivalente, por cada Estado miembro, nombrado especialmente por el Gobierno respectivo.



Conforme lo previsto en la Carta, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral podrá crear los órganos subsidiarios y los organismos que considere convenientes para el mejor ejercicio de sus funciones.

#### Artículo 94

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral tiene como finalidad promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica, de conformidad con las normas de la Carta y en especial las consignadas en el Capítulo VII de la misma, en los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico.

#### Artículo 95

Para realizar sus diversos fines, particularmente en el área específica de la cooperación técnica, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral deberá:

*a)* Formular y recomendar a la Asamblea General el plan estratégico que articule las políticas, los programas y las medidas de acción en materia de cooperación para el desarrollo integral, en el marco de la política general y las prioridades definidas por la Asamblea General;

*b)* Formular directrices para elaborar el programa-presupuesto de cooperación técnica, así como para las demás actividades del Consejo;

*c)* Promover, coordinar y responsabilizar de la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a los órganos subsidiarios y organismos correspondientes, con base en las prioridades determinadas por los Estados miembros, en áreas tales como:

1) Desarrollo económico y social, incluyendo el comercio, el turismo, la integración y el medio ambiente;

2) Mejoramiento y extensión de la educación a todos los niveles y la promoción de la investigación científica y tecnológica, a través de la cooperación técnica, así como el apoyo a las actividades del área cultural; y

3) Fortalecimiento de la conciencia cívica de los pueblos americanos, como uno de los fundamentos del ejercicio efectivo de la democracia y la observancia de los derechos y deberes de la persona humana.

Para estos efectos se contará con el concurso de mecanismos de participación sectorial y de otros órganos subsidiarios y organismos previstos en la Carta y en otras disposiciones de la Asamblea General;

*d)* Establecer relaciones de cooperación con los órganos correspondientes de las Naciones Unidas y con otras entidades nacionales e internacionales, especialmente en lo referente a la coordinación de los programas interamericanos de cooperación técnica.

*e)* Evaluar periódicamente las actividades de cooperación para el desarrollo integral, en cuanto a su desempeño en la consecución de las políticas, los programas y proyectos, en términos de su impacto, eficacia, eficiencia, aplicación de

recursos, y de la calidad, entre otros, de los servicios de cooperación técnica prestados, e informar a la Asamblea General.

#### Artículo 96

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral celebrará, por lo menos, una reunión cada año a nivel ministerial o su equivalente, y podrá convocar la celebración de reuniones al mismo nivel para los temas especializados o sectoriales que estime pertinentes, en áreas de su competencia. Se reunirá, además, cuando lo convoque la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o por propia iniciativa, o para los casos previstos en el Artículo 37 de la Carta.

#### Artículo 97

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral tendrá las Comisiones Especializadas No Permanentes que decida establecer y que se requieran para el mejor desempeño de sus funciones. Dichas comisiones tendrán la competencia, funcionarán y se integrarán conforme a lo que se establezca en el Estatuto del Consejo.

#### Artículo 98

La ejecución y, en su caso, la coordinación de los proyectos aprobados se encargará a la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, la cual informará sobre los resultados de ejecución de los mismos al Consejo.

### CAPÍTULO XIV

#### *El Comité Jurídico Interamericano*

#### Artículo 99

El Comité Jurídico Interamericano tiene como finalidad servir de cuerpo consultivo de la Organización en asuntos jurídicos; promover el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente.

#### Artículo 100

El Comité Jurídico Interamericano emprenderá los estudios y trabajos preparatorios que le encomienden la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o los consejos de la Organización. Además, puede realizar, a iniciativa propia, los que considere conveniente, y sugerir la celebración de conferencias jurídicas especializadas.

#### Artículo 101

El Comité Jurídico Interamericano estará integrado por once juristas nacionales de los Estados miembros, elegidos por un período de cuatro años, de ternas presentadas por dichos Estados. La Asamblea General hará la elección mediante un régimen que tenga en cuenta la renovación parcial y procure, en lo posible, una

equitativa representación geográfica. En el Comité no podrá haber más de un miembro de la misma nacionalidad.

Las vacantes producidas por causas distintas de la expiración normal de los mandatos de los miembros del Comité, se llenarán por el Consejo Permanente de la Organización siguiendo los mismos criterios establecidos en el párrafo anterior.

#### Artículo 102

El Comité Jurídico Interamericano representa al conjunto de los Estados miembros de la Organización, y tiene la más amplia autonomía técnica.

#### Artículo 103

El Comité Jurídico Interamericano establecerá relaciones de cooperación con las universidades, institutos y otros centros docentes, así como con las comisiones y entidades nacionales e internacionales dedicadas al estudio, investigación, enseñanza o divulgación de los asuntos jurídicos de interés internacional.

#### Artículo 104

El Comité Jurídico Interamericano redactará su estatuto, el cual será sometido a la aprobación de la Asamblea General.

El Comité adoptará su propio reglamento.

#### Artículo 105

El Comité Jurídico Interamericano tendrá su sede en la ciudad de Río de Janeiro, pero en casos especiales podrá celebrar reuniones en cualquier otro lugar que oportunamente se designe, previa consulta con el Estado miembro correspondiente.

### CAPÍTULO XV

#### *La Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

#### Artículo 106

Habrá una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que tendrá, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia.

Una convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia.

### CAPÍTULO XVI

#### *La Secretaría General*

#### Artículo 107

La Secretaría General es el órgano central y permanente de la Organización de los Estados Americanos. Ejercerá las funciones que le atribuyan la Carta, otros

tratados y acuerdos interamericanos y la Asamblea General, y cumplirá los encargos que le encomienden la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y los consejos.

#### Artículo 108

El Secretario General de la Organización será elegido por la Asamblea General para un período de cinco años y no podrá ser reelegido más de una vez ni sucedido por una persona de la misma nacionalidad. En caso de que quedare vacante el cargo de Secretario General, el Secretario General Adjunto asumirá las funciones de aquél hasta que la Asamblea General elija un nuevo titular para un período completo.

#### Artículo 109

El Secretario General dirige la Secretaría General, tiene la representación legal de la misma y, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 91, inciso b), es responsable ante la Asamblea General del cumplimiento adecuado de las obligaciones y funciones de la Secretaría General.

#### Artículo 110

El Secretario General, o su representante, podrá participar con voz pero sin voto en todas las reuniones de la Organización.

El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros.

Las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior se ejercerán de conformidad con la presente Carta.

#### Artículo 111

En concordancia con la acción y la política decididas por la Asamblea General y con las resoluciones pertinentes de los Consejos, la Secretaría General promoverá las relaciones económicas, sociales, jurídicas, educativas, científicas y culturales entre todos los Estados miembros de la Organización, con especial énfasis en la cooperación para la eliminación de la pobreza crítica.

#### Artículo 112

La Secretaría General desempeña además las siguientes funciones:

*a)* Transmitir ex officio a los Estados miembros la convocatoria de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral y de las Conferencias Especializadas;

*b)* Asesorar a los otros órganos, según corresponda, en la preparación de los temarios y reglamentos;

*c)* Preparar el proyecto de programa-presupuesto de la Organización, sobre la base de los programas adoptados por los consejos, organismos y entidades cuyos gastos deban ser incluidos en el programa-presupuesto y, previa consulta con esos

consejos o sus comisiones permanentes, someterlo a la Comisión Preparatoria de la Asamblea General y después a la Asamblea misma;

*d)* Proporcionar a la Asamblea General y a los demás órganos servicios permanentes y adecuados de secretaría y cumplir sus mandatos y encargos. Dentro de sus posibilidades, atender a las otras reuniones de la Organización;

*e)* Custodiar los documentos y archivos de las Conferencias Interamericanas, de la Asamblea General, de las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de los consejos y de las Conferencias Especializadas;

*f)* Servir de depositaria de los tratados y acuerdos interamericanos, así como de los instrumentos de ratificación de los mismos;

*g)* Presentar a la Asamblea General, en cada período ordinario de sesiones, un informe anual sobre las actividades y el estado financiero de la Organización; y

*h)* Establecer relaciones de cooperación, de acuerdo con lo que resuelva la Asamblea General o los consejos, con los Organismos Especializados y otros organismos nacionales e internacionales.

#### Artículo 113

Corresponde al Secretario General:

*a)* Establecer las dependencias de la Secretaría General que sean necesarias para la realización de sus fines; y

*b)* Determinar el número de funcionarios y empleados de la Secretaría General, nombrarlos, reglamentar sus atribuciones y deberes y fijar sus emolumentos.

El Secretario General ejercerá estas atribuciones de acuerdo con las normas generales y las disposiciones presupuestarias que establezca la Asamblea General.

#### Artículo 114

El Secretario General Adjunto será elegido por la Asamblea General para un período de cinco años y no podrá ser reelegido más de una vez ni sucedido por una persona de la misma nacionalidad. En caso de que quedare vacante el cargo de Secretario General Adjunto, el Consejo Permanente elegirá un sustituto que ejercerá dicho cargo hasta que la Asamblea General elija un nuevo titular para un período completo.

#### Artículo 115

El Secretario General Adjunto es el Secretario del Consejo Permanente. Tiene el carácter de funcionario consultivo del Secretario General y actuará como delegado suyo en todo aquello que le encomendare. Durante la ausencia temporal o impedimento del Secretario General, desempeñará las funciones de éste.

El Secretario General y el Secretario General Adjunto deberán ser de distinta nacionalidad.

#### Artículo 116

La Asamblea General, con el voto de los dos tercios de los Estados miembros, puede remover al Secretario General o al Secretario General Adjunto, o a ambos, cuando así lo exija el buen funcionamiento de la Organización.

## Artículo 117

El Secretario General designará, con la aprobación del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, un Secretario Ejecutivo para el Desarrollo Integral.

## Artículo 118

En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Organización.

## Artículo 119

Los Estados miembros se comprometen a respetar la naturaleza exclusivamente internacional de las responsabilidades del Secretario General y del personal de la Secretaría General y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.

## Artículo 120

Para integrar el personal de la Secretaría General se tendrá en cuenta, en primer término, la eficiencia, competencia y probidad; pero se dará importancia, al propio tiempo, a la necesidad de que el personal sea escogido, en todas las jerarquías, con un criterio de representación geográfica tan amplio como sea posible.

## Artículo 121

La sede de la Secretaría General es la ciudad de Washington, D.C.

## CAPÍTULO XVII

*Las Conferencias Especializadas*

## Artículo 122

Las Conferencias Especializadas son reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana, y se celebran cuando lo resuelva la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, por iniciativa propia o a instancia de alguno de los consejos u Organismos Especializados.

## Artículo 123

El temario y el reglamento de las Conferencias Especializadas serán preparados por los consejos correspondientes o por los Organismos Especializados interesados, y sometidos a la consideración de los Gobiernos de los Estados miembros.

## CAPÍTULO XVIII

*Los Organismos Especializados*

## Artículo 124

Se consideran como Organismos Especializados Interamericanos, para los efectos de esta Carta, los organismos intergubernamentales establecidos por acuerdos

multilaterales que tengan determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos.

#### Artículo 125

La Secretaría General mantendrá un registro de los organismos que llenen las condiciones del artículo anterior, según la determinación de la Asamblea General, previo informe del respectivo consejo.

#### Artículo 126

Los Organismos Especializados disfrutan de la más amplia autonomía técnica, pero deberán tener en cuenta las recomendaciones de la Asamblea General y de los consejos, de conformidad con las disposiciones de la Carta.

#### Artículo 127

Los Organismos Especializados enviarán a la Asamblea General informes anuales sobre el desarrollo de sus actividades y acerca de sus presupuestos y cuentas anuales.

#### Artículo 128

Las relaciones que deben existir entre los Organismos Especializados y la Organización serán determinadas mediante acuerdos celebrados entre cada Organismo y el Secretario General, con la autorización de la Asamblea General.

#### Artículo 129

Los Organismos Especializados deben establecer relaciones de cooperación con organismos mundiales de la misma índole, a fin de coordinar sus actividades. Al concertar acuerdos con organismos internacionales de carácter mundial, los Organismos Especializados Interamericanos deben mantener su identidad y posición como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos, aun cuando desempeñen funciones regionales de los Organismos Internacionales.

#### Artículo 130

En la ubicación de los Organismos Especializados se tendrán en cuenta los intereses de todos los Estados miembros y la conveniencia de que las sedes de los mismos sean escogidas con un criterio de distribución geográfica tan equitativa como sea posible.

### TERCERA PARTE

#### CAPÍTULO XIX

##### *Naciones Unidas*

#### Artículo 131

Ninguna de las estipulaciones de esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

## CAPÍTULO XX

*Disposiciones varias*

## Artículo 132

La asistencia a las reuniones de los órganos permanentes de la Organización de los Estados Americanos o a las conferencias y reuniones previstas en la Carta, o celebrada bajo los auspicios de la Organización, se verificará de acuerdo con el carácter multilateral de los órganos, conferencias y reuniones precitados y no depende de las relaciones bilaterales entre el Gobierno de cualquier Estado miembro y el Gobierno del país sede.

## Artículo 133

La Organización de los Estados Americanos gozará en el territorio de cada uno de sus miembros de la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.

## Artículo 134

Los representantes de los Estados miembros en los órganos de la Organización, el personal de las representaciones, el Secretario General y el Secretario General Adjunto, gozarán de los privilegios e inmunidades correspondientes a sus cargos y necesarios para desempeñar con independencia sus funciones.

## Artículo 135

La situación jurídica de los Organismos Especializados y los privilegios e inmunidades que deben otorgarse a ellos y a su personal, así como a los funcionarios de la Secretaría General, serán determinados en un acuerdo multilateral. Lo anterior no impide que se celebren acuerdos bilaterales cuando se estime necesario.

## Artículo 136

La correspondencia de la Organización de los Estados Americanos, incluso impresos y paquetes, cuando lleve su sello de franquicia, circulará exenta de porte por los correos de los Estados miembros.

## Artículo 137

La Organización de los Estados Americanos no admite restricción alguna por cuestión de raza, credo o sexo en la capacidad para desempeñar cargos en la Organización y participar en sus actividades.

## Artículo 138

Los órganos competentes procurarán, dentro de las disposiciones de la presente Carta, una mayor colaboración de los países no miembros de la Organización en materia de cooperación para el desarrollo.



## CAPÍTULO XXI

*Ratificación y vigencia*

## Artículo 139

La presente Carta queda abierta a la firma de los Estados americanos, y será ratificada de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. El instrumento original, cuyos textos en español, inglés, portugués y francés son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General, la cual enviará copias certificadas a los Gobiernos para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General y ésta notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios.

## Artículo 140

La presente Carta entrará en vigor, entre los Estados que la ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones. En cuanto a los Estados restantes, entrará en vigor en el orden en que depositen sus ratificaciones.

## Artículo 141

La presente Carta será registrada en la Secretaría de las Naciones Unidas por medio de la Secretaría General.

## Artículo 142

Las reformas a la presente Carta sólo podrán ser adoptadas en una Asamblea General convocada para tal objeto. Las reformas entrarán en vigor en los mismos términos y según el procedimiento establecido en el artículo 140.

## Artículo 143

Esta Carta regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados miembros, mediante comunicación escrita a la Secretaría General, la cual comunicará en cada caso a los demás las notificaciones de denuncia que reciba. Transcurridos dos años a partir de la fecha en que la Secretaría General reciba una notificación de denuncia, la presente Carta cesará en sus efectos respecto del Estado denunciante, y éste quedará desligado de la Organización después de haber cumplido con las obligaciones emanadas de la presente Carta.

## CAPÍTULO XXII

*Disposiciones transitorias*

## Artículo 144

El Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso actuará como comisión ejecutiva permanente del Consejo Interamericano Económico y Social mientras esté en vigencia dicha Alianza.

#### Artículo 145

Mientras no entre en vigor la convención interamericana sobre derechos humanos a que se refiere el capítulo XV, la actual Comisión Interamericana de Derechos Humanos velará por la observancia de tales derechos.

#### Artículo 146

El Consejo Permanente no formulará ninguna recomendación ni la Asamblea General tomará decisión alguna sobre la solicitud de admisión presentada por una entidad política cuyo territorio esté sujeto, total o parcialmente y con anterioridad a la fecha del 18 de diciembre de 1964, fijada por la Primera Conferencia Interamericana Extraordinaria, a litigio o reclamación entre un país extracontinental y uno o más Estados miembros de la Organización, mientras no se haya puesto fin a la controversia mediante procedimiento pacífico. El presente artículo regirá hasta el 10 de diciembre de 1990.

2a prueba Porrúa

## GUÍA BIBLIOGRÁFICA

La bibliografía sobre el sistema interamericano es inmensa. Es imposible pretender una lista exhaustiva. Los métodos de busca documentaria actuales son para ello una ayuda insustituible. Desde ya remito al lector a la bibliografía citada a lo largo de este trabajo. El texto de los tratados interamericanos, el estado de firmas y de ratificaciones está disponible y permanentemente actualizado en la página de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA (<http://www.oas.org/es/sla/>). En esa misma página tendrán toda la información relativa a los trabajos del Comité Jurídico Interamericano, de las Reuniones de Ministros de Justicia de las Américas, de las CIDIP, así como podrán acceder a las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General. También allí encontrarán las referencias, las publicaciones y toda la información sobre el Curso anual de Derecho Internacional que se celebra en Río de Janeiro, las jornadas periódicas para profesores y los talleres y seminarios sobre temas específicos.

Los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA pueden ser consultados en su página: <http://www.oas.org/es/cidh/> y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en <http://www.corteidb.or.cr/>

Los documentos relativos a las primeras décadas del sistema, al trabajo de las Conferencias Internacionales Americanas, puede ser consultado en la publicación en tres tomos que hiciera, en 1990, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y que abarca el período que va de 1889 a 1954.

2a prueba Porrúa

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	VII
PRESENTACIÓN .....	XIII
INTRODUCCIÓN .....	XXI

### CAPÍTULO I

#### DEL PANAMERICANISMO AL INTERAMERICANISMO

A. Los logros de las primeras conferencias americanas .....	2
1. Los tratados .....	2
<i>a)</i> De 1889 a 1947 .....	2
<i>b)</i> El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, normas y casos .....	11
2. Las instituciones .....	20
B. De 1948 a nuestros días .....	25
1. La Novena Conferencia Americana (Bogotá, 1948) .....	25
<i>a)</i> El “Pacto de Bogotá”, normas y casos .....	26
<i>b)</i> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre .....	33
2. Reuniones ministeriales y Cumbres de Jefes de Estado .....	36
<i>a)</i> Las Conferencias Americanas entre 1948 y 1971 .....	36
<i>b)</i> Las reuniones ministeriales .....	39

### CAPÍTULO II

#### LA EVOLUCIÓN DE LA OEA (1948-2014)

A. La Carta de la OEA .....	45
1. La Carta y sus Protocolos de Reforma .....	45
<i>a)</i> 1948 .....	45
<i>b)</i> Los Protocolos de Reforma de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua .....	48
<i>c)</i> El procedimiento para las reformas a la Carta de la OEA .....	51
2. Naturaleza, propósitos y principios .....	57
<i>a)</i> Una organización regional .....	57

<i>b)</i> Derechos y deberes de los Estados . . . . .	60
<i>c)</i> La igualdad jurídica de los Estados y el principio de no intervención . . . . .	61
<i>d)</i> Propósitos de la Organización . . . . .	63
3. Miembros, Observadores y otras organizaciones . . . . .	66
<i>a)</i> Estados miembros . . . . .	66
<i>b)</i> Observadores permanentes . . . . .	70
<i>c)</i> Otras organizaciones . . . . .	72
B. Los órganos de la OEA y su participación en el desarrollo jurídico . . . . .	73
1. Los órganos intergubernamentales . . . . .	74
<i>a)</i> La Asamblea General . . . . .	74
<i>b)</i> La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores . . . . .	82
<i>c)</i> El Consejo Permanente . . . . .	82
<i>d)</i> Las conferencias especializadas . . . . .	84
2. Los órganos integrados por personas independientes de los gobiernos . . . . .	85
<i>a)</i> El Comité Jurídico Interamericano . . . . .	85
<i>b)</i> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos . . . . .	88
<i>c)</i> La situación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos . . . . .	90
<i>d)</i> La Secretaría General . . . . .	91

## CAPÍTULO III

## DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

A. En defensa de la democracia representativa . . . . .	98
1. Los instrumentos jurídicos . . . . .	101
<i>a)</i> De la Carta de la OEA de 1948 a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959 . . . . .	101
<i>b)</i> Del Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 hasta el Protocolo de Washington de 1992 . . . . .	103
<i>c)</i> La Carta Democrática Interamericana . . . . .	107
<i>d)</i> La “cláusula democrática” en otras instituciones regionales . . . . .	112
2. Los casos . . . . .	116
<i>a)</i> Situaciones en que se invocó la resolución 1080 . . . . .	117
<i>b)</i> Situaciones en que se invocó la Carta de la OEA . . . . .	122
<i>c)</i> Situaciones en que se invocó la Carta Democrática Interamericana . . . . .	125
<i>d)</i> Balance provisorio . . . . .	132
B. En defensa del individuo . . . . .	134
1. La protección de los derechos humanos . . . . .	134
<i>a)</i> Las normas . . . . .	135
<i>b)</i> Las instituciones . . . . .	138
2. La defensa del ciudadano . . . . .	144

<i>a)</i> La seguridad pública .....	145
<i>b)</i> El combate contra la corrupción .....	150
<i>c)</i> Contra el fraude electoral .....	153

CAPÍTULO IV

LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO JURÍDICO

A. La cooperación jurídica .....	158
1. Algunos ejemplos .....	159
<i>a)</i> Algunas redes de asistencia jurídica .....	159
<i>b)</i> El acceso a la justicia .....	160
2. Enseñanza y difusión del derecho interamericano .....	162
B. Desafíos actuales para la codificación del derecho interamericano .....	164
1. El derecho internacional privado .....	165
<i>a)</i> Convenciones o leyes-modelo .....	165
<i>b)</i> Los distintos sistemas jurídicos nacionales .....	166
2. Acerca del regionalismo .....	167
COMENTARIOS FINALES .....	171
ANEXO. CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS ...	175
GUÍA BIBLIOGRÁFICA .....	205

Esta obra se terminó de componer, imprimir y encuadernar  
el 2º de 2º de 2015 en los talleres de  
Castellanos Impresión, SA de CV,  
Ganaderos 149, col. Granjas Esmeralda,  
09810, Iztapalapa, México, DF

La tipografía de este libro se realizó con  
fuente Garamond en cuerpo de 11.5/13 pts.,  
y caja de 28 x 45 picas.

2a prueba porrúa