

ARTICULOS

LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS: *Su estructura actual*

José Miguel Rodríguez Zamora

Resumen

De acuerdo con dos criterios, el condicionamiento histórico y político de todo documento internacional y el análisis ideológico-hermenéutico del mismo, el artículo analiza la estructura jurídico-política de la OEA según el vigente Protocolo de Cartagena (1985) en sus tres aspectos: marco general y propósitos esenciales, conceptos específicos, procedimientos. Dicho estudio se enmarca dentro de los orígenes de la OEA y de la disputada ratificación del Protocolo por parte de Costa Rica. La conclusión destaca los principales elementos de la actual estructura de la OEA y su inserción en la grave crisis política e ideológica que atraviesa.

Abstract

The article analyses the legal-political structure of ASO according to two criterion, the historic and politic condition of any international document and its ideologic-hermeneutic analysis. Such structure is analyzed in agreement with the Cartagena Protocol (1985), in its three aspects: general framework and essential aims, specific concepts, procedures. This study takes part of ASO origins and the argued ratification of Protocol by Costa Rica. Conclusion remarks the main elements of the present ASO structure and its insertion in the grave political and ideological crisis.

I. INTRODUCCION

De nuevo se cuestiona a la Organización de los Estados Americanos (OEA). Se le critica su incapacidad de cumplir con sus objetivos fundamentales, su dependencia funcional y política de los Estados Unidos, su limitación en el campo económico, jurídico, tecnológico, etc. Su impotencia frente a las continuas violaciones de los derechos humanos ha sido tan grave que podría parecer cómplice. Asimismo, el surgimiento de otros organismos hispanoamericanos, a nivel del Caribe, del norte o del sur, no son sino muestras objetivas de su incapacidad.

Por esta razón se impone la necesidad de realizar un estudio serio del Organismo. Deben revisarse las estructuras jurídico-políticas sobre las que se asienta, las condiciones que le dieron lugar y las nuevas situaciones históricas. Sólo así se podrá evaluar con criterio objetivo su importancia, su utilidad y su futuro.

El objetivo del presente trabajo es el de contribuir con este estudio realizando, en primer lugar, un análisis del PROTOCOLO DE REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, conocido como PROTOCOLO DE CARTAGENA DE INDIAS por ser en dicha ciudad colombiana en la cual se suscribió el día 5 de

diciembre de 1985; y, en segundo término, extraer varias conclusiones de carácter socio-político y jurídico-ideológico que permitan la comprensión del papel que desempeña y que podría desempeñar.

La importancia de dicho Protocolo es doble, pues, por una parte estableció reformas sustanciales a la Carta de la OEA y, por otra, por su actualidad y vigencia; de hecho, la OEA actualmente se rige por este Protocolo.

Sin embargo, para lograr una mayor claridad y para resaltar el significado de dicho Protocolo, es conveniente establecer un marco de referencia que permita la precisión conceptual y la ubicación de la investigación propuesta. En primer lugar se hará referencia al aspecto jurídico-político y posteriormente al método analítico utilizado.

Es conveniente señalar que todo documento internacional está condicionado por la estructura sociológico-política del grupo participante, "operando como poderes normativos sobre la producción del documento."¹ Ciertamente, este aspecto es de la mayor importancia pues determina los alcances y los límites del documento según las fuerzas políticas que estén operando en ese momento. En consecuencia, las formulaciones jurídicas adquieren un relieve particular de acuerdo con las fuerzas que se suscitan y de acuerdo también a las circunstancias particulares de la región.

Sobre este punto, sobre los acuerdos, tratados y documentos internacionales entendidos como elementos de las fuentes del derecho internacional ya se habían pronunciado Kaplan y Katzenbach en su obra clásica, *Fundamentos políticos del derecho internacional* al decir:

Su empleo (de las fuentes del derecho) en apoyo de un razonamiento relativo al estado del derecho internacional, restringe la acción de los que adoptan las decisiones internacionales, a las pretensiones con fundamento en anteriores acuerdos o precedentes. Pero estas fuer-

tes no obligan a adoptar una sola posición. Hay que emplearlas con técnica y método, y las conclusiones deben relacionarse con los valores y los objetivos. La técnica no es exclusivamente mecánica, ni puede comprenderse como es debido si no se la relaciona con las circunstancias en que se emplea.²

Por otra parte, se debe tener presente que este estudio es un análisis. Esto implica que los límites están señalados por el mismo documento. Es decir, que se presenta en el nivel de la descripción de las estructuras jurídico-políticas y de los conceptos filosóficos que les sirven de fundamento. Se excluyen otros niveles como el hermenéutico, exegético, de la lógica jurídica o el llamado de la "nueva retórica"; así como los aspectos de la funcionalidad real de la OEA en la actualidad. Sobre este último punto se hará una breve mención al final del trabajo.

Las referencias a la argumentación se realizan exclusivamente en orden a la descripción de las estructuras de la OEA. Es así que el espacio jurídico-valorativo corresponde al sistema intertextual presente en el propio texto. Veremos cómo las representaciones semánticas operan como factores de cohesión jurídico-sistemáticas de forma casi autoreferencial.³

Para un documento de naturaleza internacional como el que nos ocupa esto no es extraño. Todo lo contrario: se supone que en los acuerdos, tratados, o en cualquier otro tipo de documentos internacionales, la estructura debe permanecer en el ámbito intertextual con semantemas generales que permitan una amplia lectura por parte de los países signata-

¹ José A. Pastor Ridruejo. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, 1992. p.87.

² M.A. Kaplan N de B. Katzenbach. *Fundamentos políticos del derecho internacional*. México, Limusa-Wiley, S.A., 1965. P.268.

³ Para una importante visión sobre este tema se pueden ver las siguientes obras: José Calvo González. *Comunidad Jurídica y experiencia interpretativa*. Barcelona, Ariel, 1992. También de Ch. Perelman. *La lógica jurídica y la nueva retórica*. Madrid, Civitas S.A., 1988. Ulrich Schroth. *Hermenéutica y filosofía jurídica*. En A. Kaufmann-W. Hassemer (Edits). *El pensamiento jurídico contemporáneo*. Madrid, Debate, 1992.

rios, que fueron, al fin y al cabo, los que determinaron los alcances y límites del Protocolo ya que este es un documento de compromiso, acuerdo o convergencia. Así funcionan los elementos operativos presentes, en este caso palabras como justicia, derecho, cooperación, etc., y los no presentes; como los que se refieren a los límites siempre imprecisos de aplicación de los instrumentos y órganos señalados en el propio documento. Este nivel es el que se refiere a la aplicación, implementación política que, obviamente, no corresponde al Protocolo, como el mismo lo indica al dejar en libertad este punto para los países signatarios.

En consecuencia se puede afirmar que el enfoque del presente trabajo debe tomar en cuenta dos aspectos: por un lado lo referente a la situación del propio estudio sobre los límites y posibilidades del análisis descriptivo; y, por el otro, las circunstancias propias del Protocolo enmarcado dentro de las situaciones históricas particulares. El documento expresa una situación referencial que supone precedentes y entornos jurídico-políticos que necesariamente deben ser tomados en cuenta.

Por ello es conveniente realizar, aunque sea de forma breve, una ubicación de los antecedentes; asimismo, de la situación del Protocolo en Costa Rica. Luego se hará un análisis descriptivo de los tres niveles jurídicos: el filosófico-jurídico general o de principios y propósitos; el correspondiente a los aspectos particulares; y el procedimental referido a los mecanismos y organismos propios del documento. En la Conclusión se recogen los aspectos más relevantes del Protocolo y se avanza en la interpretación de la situación política actual de la OEA.

II. ANTECEDENTES

La necesidad de los países latinoamericanos de contar con un organismo regional llegó a su concreción formal con la *Carta de Bogotá* del 30 de abril de 1948. En ese momento se creó la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, dicha Carta no surge del vacío sino que ya existía un importante precedente en el sistema de cooperación internacional practicado en el continente con el nombre de Sistema Interamericano.

En realidad la *Carta de Bogotá* recogió dos elementos de gran importancia; por un lado podía satisfacer las aspiraciones de solidaridad latinoamericana presentes desde el siglo pasado y que con Simón Bolívar había adquirido una fuerte impronta. Y por otro, de alguna manera asimilaba los aspectos concernientes a la Unión Panamericana que había surgido en la *Conferencia de Washington* entre 1890 y 1899, y que programó una serie de conferencias especialmente centradas en el tema de la relación particular entre los Estados Unidos y los diversos países iberoamericanos. La evolución paulatina de la Unión Panamericana, dotada de algunos órganos funcionales, tuvo como consecuencia la creación de la Organización.⁴

En la *Carta de Bogotá* se enuncian los siguientes propósitos fundamentales: afianzar la paz y la seguridad del continente, prevenir las posibles causas de dificultades y conflictos, asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos, y económicos; promover por medio de la acción cooperativa su desarrollo económico, social y cultural.⁵ La amplitud de los propósitos y el énfasis en la paz

⁴ En realidad existían diversos antecedentes internacionales. Por ejemplo, el *Acta de Chapultepec* (6 de marzo de 1945) que había definido los principios del panamericanismo; el *Tratado de Río de Janeiro*. (2 de setiembre de 1947) que organizó la defensa mutua dentro de una zona de seguridad americana, etc. Sin embargo, una resección detallada de la historia de la OEA estaría fuera de los objetivos del presente trabajo. Se pueden consultar con provecho los siguientes libros: Demetrio Boersner, *Relaciones internacionales de América Latina, Breve historia*. Caracas, Nueva Sociedad, 1986. T. Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid, Alianza Editorial, 1975. P. Gerbet. *Las organizaciones internacionales. Cap. V: Las organizaciones regionales no gubernamentales*. Buenos Aires. EUDEBA, 1966. Una buena presentación del sistema interamericano en su conjunto se encuentra en el libro de G. Connell-Smith. *El sistema interamericano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

⁵ Organización de Estados Americanos. Documentos oficiales. Washington, 1984.

y la cooperación internacional han hecho que se le califique como "*una organización de cooperación política general*".⁶ Estos objetivos fueron afianzados por el PROTOCOLO DE BUENOS AIRES del 27 de febrero de 1967. Más adelante se verá cómo el PROTOCOLO DE CARTAGENA los mantiene y profundiza.

En general, se puede afirmar que la CARTA DE BOGOTÁ ha incorporado los principios que previamente se habían formulado para el Sistema Interamericano. La formulación de esta Carta ha logrado una mayor precisión jurídica que la de otros documentos internacionales reafirmando importantes principios del derecho internacional, de los derechos fundamentales de la persona, el principio de no intervención, etc.

Se puede comprender de esta manera, cómo el PROTOCOLO DE CARTAGENA, viene a ser el resultado de una larga evolución de los instrumentos jurídicos de la OEA y de una experiencia de casi cincuenta años de funcionamiento de esta importante organización internacional.

La reunión de la OEA en Cartagena de Indias en diciembre de 1985 correspondió al Décimo Cuarto período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. Se propuso como fecha de entrada en vigor casi tres años después, el 16 de noviembre de 1988. Como corresponde el depositario fue la Secretaría General de la OEA, tanto para el instrumento original como para las diversas ratificaciones. Y se encuentra en el registro de la OEA n.º 66.⁷ Los estados siguientes firmaron el protocolo el propio 5 de diciembre de 1985: Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Suriname, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, los siguientes lo hicieron con posterioridad: Antigua y Barbuda (14 de febrero de 1986), Ecuador (14 de febrero de 1986),

Estados Unidos (7 de noviembre de 1986), Grenada (10 de junio de 1986), Panamá (13 de junio de 1986), St. Kitts y Nevis (16 de abril de 1986), San Vicente y las Granadinas (28 de setiembre de 1986), Trinidad y Tobago (15 de abril de 1986). Estos datos cronológicos son importantes porque demuestran que en un plazo relativamente corto todos los países lo habían firmado. Ciertamente, había un gran interés de contar con un renovado instrumento jurídico en el seno de la OEA.

De igual manera es importante destacar las fechas del depósito de ratificación que van desde el 7 de noviembre de 1986 hasta el 14 de noviembre de 1990, fecha en que Costa Rica lo ratificó, siendo uno de los últimos países en hacerlo.

III. LA RATIFICACION DEL PROTOCOLO DE CARTAGENA POR PARTE DE COSTA RICA

En el caso de Costa Rica es interesante preguntarse porqué se realizó la ratificación en fecha tan tardía. La respuesta se encuentra en el proceso particular de la política nacional en lo referente a la discusión política del documento. Sobre esto caben señalar varios aspectos. En primer lugar, en la discusión en la Asamblea Legislativa se suscitó un encendido debate en relación con la interpretación de algunos artículos del Protocolo. Esto no debe extrañar si se toma en cuenta que debido a la amplitud del mismo se mencionaban conceptos con carga semántica fuerte de la vida política internacional y de la constitución de los estados nacionales. Debido a ello entonces fue necesario realizar una consulta a la Sala de Jurisdicción Constitucional.

Sin embargo, en el trámite correspondiente a la ratificación del Protocolo la Asamblea Legislativa decidió no acoger la interpretación de la Sala Constitucional, que se recomendaba que fuera agregada al documento. La interpretación de dicha Sala llegó al plenario de la Asamblea durante la tercera semana de julio del año 1990. Pero fue enviada a la Comisión de Gobierno y Administración para su aprobación como moción supletoria, lo cual se hizo el 30 de julio. El principal punto de la interpretación se refería a la expresión

⁶ José A. Pastor Ridruejo. *Op. cit.* P.822. También en, P. Gerbet. *Op. cit.* P.119.

⁷ Organización de los Estados Americanos. *Serie sobre tratados*. OEA, Washington, Rev. 16 de Noviembre de 1988.

del protocolo "a darse los países el gobierno que quieran", ello no necesariamente implicaba que "fuera de los requisitos mínimos de la democracia representativa, tal y como está definida en la propia Carta y en los demás instrumentos del sistema interamericano".⁸ Precisamente, los legisladores consideraron que dicha expresión sobrepasaba lo jurídico para hacer referencia al ámbito de lo político, por lo que la desecharon.⁹

Con lo ocurrido se creó el precedente de que la Asamblea Legislativa podrá acoger voluntariamente las recomendaciones de la Sala Constitucional cuando se la consulte, excepción hecha de los asuntos de procedimiento, es decir, lo correspondiente al trámite de ratificación de los convenios internacionales, así como las reformas constitucionales y lo referente a la propia jurisdicción constitucional.

En consecuencia, el proyecto que estaba en trámite en el primer debate, fue enviado al tercer debate debido precisamente a la consulta realizada. Pero, a pesar de estos obstáculos, el Protocolo de Cartagena obtuvo dictamen de mayoría afirmativo el 4 de noviembre de 1987, y fue ratificado el 14 de noviembre del mismo año, como se indicó anteriormente.

IV. ANALISIS DEL PROTOCOLO DE REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS (PROTOCOLO DE CARTAGENA DE INDIAS)

Previamente conviene referirse a la estructura general del Protocolo. Como corresponde a esta clase de documentos el articulado del Protocolo comprende tres tipos diferentes de conceptos.

⁸ *Ley de ratificación del protocolo de reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos (Protocolo de Cartagena de Indias)(PC). La Gaceta.* San José, Costa Rica. Año CXII, nº 174. 14 de setiembre de 1990. Las referencias a dicho documento han sido tomadas de esta fuente y cotejada con la publicación oficial de la OEA anteriormente mencionada.

⁹ Sobre este particular puede verse la opinión del entonces diputado Dr. Hugo A. Muñoz. Cf. José L. Fuentes R. "Interpretación a convenio internacional. Asamblea desecha tesis de Sala IV". *La República*, 31 de julio de 1990.

En primer lugar aparecen las declaraciones de principios y lo que se ha considerado como "el encuadre jurídico y filosófico-político general", o Preámbulo.¹⁰ Esta primera parte se encuentra, a su vez, dividida en tres aspectos: el de la declaración filosófica y jurídica general (art.1); el de los propósitos esenciales (art.2) y el de los principios (art.3).¹¹

En segundo lugar se encuentran los artículos que organizan los conceptos jurídicos sobre puntos específicos de cooperación, ayuda, fomento, desarrollo, etc. Algunos ejemplos de ellos son los artículos 29, 30, 34, 37, 45, 46, 49, etc.

Por último, se encuentran los referentes a los procedimientos, órganos e instrumentos encargados de la aplicación y ejecución de lo anterior; son los que especifican aspectos procedimentales o formales. Tales son, a manera de ejemplo, los artículos 8, 26, 52, 116, 127, etc.

Se comenzará, en consecuencia, por los artículos referentes a las declaraciones de principios y propósitos esenciales.

A. MARCO GENERAL SOBRE LOS PRINCIPIOS Y PROPOSITOS ESENCIALES

El artículo primero es muy importante porque modifica el texto del Preámbulo de la Carta de la OEA. Se puede hacer un recuento sinóptico de los conceptos esenciales: libertad, paz, justas aspiraciones, soberanía, igualdad, derecho, democracia representativa, libertad individual, justicia social, independencia, bienestar, progreso, civilización, cooperación continental, seguridad, desarrollo, organización jurídica, orden moral, justicia, instituciones democráticas.

¹⁰ Cf. Pasto Ridruejo. *Op. cit. Cap. II: Las fuentes del derecho internacional.*

¹¹ Debe recordarse que este es un Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA, es decir, que se modifica, cambia, altera, agrega o suprime únicamente lo que se indica. Se mantienen iguales los artículos a los que no se hace referencia.

Es claro que debido a la amplísima polisemia de estos conceptos, su generalidad permite muchas lecturas posibles en marcos jurídico-políticos diversos. Sin embargo, la mera enunciación así como el "*locus specificus*" constituye un serio indicador de la cosmovisión presente en el documento. Aún en un documento de compromiso y de negociación como el presente. Dichos conceptos aparecen en grupos semánticos secuenciales, es decir, que su relevancia se destaca según sea el conjunto semántico al que pertenecen.

Desde el punto de vista jurídico e ideológico es esto de gran importancia. Así, tenemos que el concepto de democracia aparece siempre calificada por notaciones específicas: representativa o institucional; justicia corresponde a justicia social o está en referencia a orden moral; derecho a derechos esenciales del hombre y a organización jurídica, etc.

Además, el documento se inicia con la "misión histórica" de América que consiste en ser "*tierra de libertad*", y "*ámbito favorable para el desarrollo de la personalidad y la realización de sus justas aspiraciones*". Da la impresión que las justas aspiraciones consisten en el desarrollo de la personalidad fundada en la libertad. De esta noción se desprenden los otros conceptos antes mencionados, cerrándose con tres llamados filosófico-jurídicos: a- a los principios y propósitos de la ONU; b- a la necesidad de la organización jurídica que es "condición necesaria" para la seguridad y la paz, "fundadas en el orden moral y la justicia"; c- la Resolución IX de la Conferencia sobre problemas de la guerra y la paz, reunida en la Ciudad de México.

De aquí cabe destacar los siguientes aspectos. Es una reafirmación de los conceptos políticos de la democracia liberal, y de la cultura occidental definidos en los términos clásicos y usuales. Sin embargo, se agregan algunos énfasis importantes, entre ellos, lo correspondiente a los "derechos esenciales del hombre" y a la justicia social. Obviamente, debe tener la suficiente generalidad para que pueda incorporar al mayor número de naciones y, en consecuencia que exprese las aspiraciones de los gobiernos de las naciones signatarias.

Se puede considerar que es una visión liberal clásica por dos motivos. En primer lugar porque identifica la organización política

adecuada con: a- el estado de derecho; b- la democracia representativa; c- los derechos individuales y el régimen de libertad individual. Estos tres elementos, más la división de poderes, constituyen, como es sabido, el concepto fundamental de la democracia liberal clásica. En segundo lugar, porque, a diferencia de otros modelos actuales, esta declaración enfatiza una visión del hombre individual. Los conceptos de solidaridad y de cooperación suponen una visión socio-política y antropológica en la cual el hombre es un sujeto de derechos y obligaciones frente a otro en igualdad de condiciones. Asimismo, es el concepto presente en el trato entre las naciones.¹² No es, en modo alguno, una visión, de por ejemplo, el estado social de derecho, el estado de bienestar o de la doctrina social de la Iglesia Católica. Sin embargo, se encuentran algunos elementos que se han incorporado con relativa novedad, como los que se mencionaron antes: justicia social y desarrollo económico.

Para profundizar en el análisis de este primer punto, es conveniente que avancemos hacia lo referente a los principios y propósitos. Los cuales, en general establecen los derechos, garantías y los valores normativos vigentes que sirven de marco al documento y a la propia OEA.

El artículo 1 establece una conexión con lo mencionado pues señala que los objetivos son los siguientes:

Lograr un orden de paz, y de justicia, fomentar la solidaridad, robustecer la colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.

En ello no hay nada nuevo. Sin embargo, se agrega que dentro de las Naciones Unidas, la OEA "*constituye un mecanismo regional*". Es necesario expresarlo de esta forma siguiendo los parámetros de la ONU y el principio de la prioridad de los organismos regionales.

¹² Si en sí mismo dicha concepción de la antropología jurídico-filosófica es discutible, aún más la extrapolación que va de lo individual a lo internacional en la cual tanto las personas físicas como los sujetos internacionales se desenvuelven como nómadas unos frente a otros.

Es también muy importante la autolimitación expresa de "no intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros". Aquí se encuentra un elemento de particular importancia pues señala, siguiendo también la costumbre internacional, la imposibilidad de violentar la soberanía de los estados.

En el artículo 2 se encuentran los siete propósitos esenciales que siguen en líneas generales lo dicho anteriormente. Aquí es novedoso el inciso g que literalmente señala:

Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico-social de los Estados miembros.

Cabe una pregunta: ¿Porqué no se menciona a los armamentos no convencionales? Con el avance tecnológico del presente habría sido de importancia señalar ese punto.

El artículo 3 contiene trece principios que podemos dividir en tres grandes temas: a) los fundamentos de la estructura jurídica; b) la precisión sobre los principios generales ya mencionados; c) la guerra, la paz y la resolución pacífica de los conflictos.

Veamos en primer lugar lo concerniente a la definición de la estructura jurídica propiamente dicha. El inciso a) establece el derecho internacional como norma de conducta de los estados, en el b) se recuerda que existe la primacía de un orden internacional y que dicho orden descansa en cuatro elementos, a saber: respeto a la personalidad, soberanía, independencia de los Estados, y fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados así como de otras fuentes del derecho internacional. Asimismo, el inciso siguiente establece como norma el principio de la buena fe para regir las relaciones de los estados.

A continuación se vuelve sobre los temas de la democracia representativa; la libre elección de su sistema político, económico y social y la consecuente cooperación que se deriva de ello. Los incisos i, j, k, l y m establecen precisiones conceptuales sobre los principios antes mencionados: derechos de la persona humana, cooperación económica, educación, cultura. Mientras que los incisos f, g, h, i, establecen como principio esencial la condena

a la guerra de agresión, el principio de que la victoria no da derechos, la resolución pacífica de las controversias, y la idea de que la paz se funda en la justicia y seguridad sociales.

Como se puede apreciar, en este articulado se encuentran los fundamentos de un orden internacional regional capaz de asegurar la libertad, la justicia, el desarrollo y la paz.

Aquí existe una superación de grado con relación a la Carta de Bogotá que era mucho más omisa sobre temas del desarrollo económico y social y, particularmente, sobre la libre escogencia de los Estados de su régimen económico y social.

B. ELEMENTOS ESPECIFICOS

Estos elementos específicos continúan la misma línea de argumentación expuesta en los artículos referentes a los principios generales. Por este motivo la consecuencia lógica es la ampliación, aclaración o determinación de aquellos principios según pautas especiales propuestas en programas específicos.

A partir de ellos la OEA establece criterios referenciales sobre algunos de los principales temas. Ellos son los siguientes:

En primer lugar lo que se refiere a la justicia social internacional en las relaciones entre los estados miembros (Art. 29). La base de esta cooperación es el principio de solidaridad. Este principio es también el fundamento del desarrollo integral, que abarca los campos de la cultura, la economía, la ciencia, lo social, etc., que a su vez constituye una condición indispensable para la paz y la seguridad. Es interesante observar que la unión lógica abarca tres enunciados complejos:

1. solidaridad y cooperación
2. justicia social internacional y desarrollo integral
3. paz y seguridad.

Esta cadena lógica comprende enunciados de diverso nivel de abstracción, pues mientras algunos son de tercer grado abstractivo, tales como la paz y la justicia social, otros son mas bien calificativos de acciones de sujetos jurídico-políticos, tales como solidaridad o seguridad.

El artículo 37, por otra parte, se compone de dos grandes incisos, el segundo de ellos con cuatro enumeraciones específicas. Este artículo es el que contempla lo referente al desarrollo económico y social. El Protocolo en este punto recomienda que los Estados deben hacer esfuerzos individuales y colectivos para conseguir el acceso en condiciones favorables a los mercados mundiales, tomando en cuenta las barreras arancelarias; también se sugiere mantener el desarrollo económico mediante: "mejores condiciones para el comercio de los productos básicos", procedimientos de comercialización, etc., así como cooperación en el campo financiero, diversificación de exportaciones (productos manufacturados y semi-manufacturados) y la búsqueda de condiciones favorables para el incremento de ingresos reales provenientes de las exportaciones, según términos del mercado internacional.

El artículo anterior está relacionado con los numerados como 30, 31, 32 y 33. En estos la preocupación del Protocolo se dirige hacia el desarrollo integral, el cual es responsabilidad común de los estados miembros según el sistema democrático y de acuerdo con el Sistema Interamericano. Este desarrollo deberá comprender diversos aspectos como la educación, la economía, la cultura, la ciencia y la tecnología y lo social. Cada Estado tendrá la obligación de poner sus objetivos en estos rubros. Por ello la cooperación no puede ser alterna sino que deberá estar regulada de forma continua e integral. En este punto es imprescindible el papel que puedan desempeñar los organismos multinacionales sin perjuicio de la cooperación bilateral y evitando las ataduras o condiciones de índole política.

Como parangón al artículo 37 antes mencionado el artículo 33 expresa catorce metas básicas sobre el desarrollo integral. Los objetivos generales propuestos son los siguientes: igualdad de oportunidades, distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, plena participación de los pueblos en las decisiones relativas a su desarrollo. Y para lograrlo se proponen las siguientes metas que por su importancia es conveniente reproducir en forma textual:

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, fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines.

e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios.

f) Estabilidad de 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 esfuerzos en 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.

m) Promoción de la iniciativa y la inversión privadas en armonía con el sector público.

n) Expansión y diversificación de las exportaciones.

Estas metas constituyen realmente todo un gran programa de desarrollo que, como es evidente, no todos los países están en la disposición de lograr por lo menos a mediano plazo. Pero su importancia estriba precisamente en ser metas, es decir, en objetivos a alcanzar de acuerdo con programas de cooperación

bilateral o regional o a través de organismos internacionales de cooperación.

Otros artículos se refieren a la educación, la ciencia, la cultura y la tecnología. Así, el artículo 45 establece que

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 y el progreso.

Es interesante esta relación de la ciencia con el desarrollo y con el progreso porque de esta manera se evita caer en un cientificismo o tecnologismo al margen de las necesidades de las poblaciones de la región.

Los artículos 46 y 49 son en realidad una ampliación del artículo anterior y hablan de la necesidad de promover la investigación científica y la tecnología. Así como el fomento de la enseñanza, la divulgación y el intercambio internacional de los conocimientos.

Como se puede ver, este conjunto de artículos responden a importantes cuestiones del desarrollo integral con una adecuada visión de conjunto donde lo económico y social van a la par de lo educativo, tecnológico y científico. Es un amplio y actualizado complemento de los principios generales traducidos ahora en programas específicos.

C. ASPECTOS FORMALES Y ORGANISMOS E INSTRUMENTOS DE APLICACION

Como es sabido, la principal función de un documento protocolario como el que nos ocupa es el de crear instituciones vivientes, es decir, mecanismos que permitan llevar a la práctica los valores enunciados al principio. Sin ellos los principios y propósito sería únicamente letra muerta. Aunque ya muchos de los mecanismos de la OEA existían desde la Carta de Bogotá y algunos aún desde antes, lo cierto es que en este Protocolo se encuentran puntualizaciones de gran importancia. Veámoslas a continuación.

Sobre la estructura organizativa se encuentran los siguientes artículos: el 8, 52, 81, 85, 90, 116, 127. En el 52 se establece a la Asamblea General como "el órgano supremo de la organización de los Estados Americanos." Dicho órgano tiene, además de las funciones que le señala la Carta, las siguientes estipuladas por el Protocolo:

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 otras instituciones del Sistema Interamericano.*

c) *Robustecer y armonizar la cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados.*

d) *Promover la colaboración, especialmente en los campos económico, social y cultural, con otras organizaciones internacionales que persigan propósitos análogos a los de la Organización de 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 deberán presentar los demás órganos y entidades, le eleve al 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 requiera.*

g) *Adoptar las normas generales que deben regir el funcionamiento de la Secretaría General.*

h) *Aprobar su reglamento y, por dos tercios de sus votos, su temario. La Asamblea General ejercerá sus atribuciones de acuerdo con lo dispuesto en la Carta y en otros tratados interamericanos.*

Son importantes dos determinaciones contenidas en el artículo 8, en el cual se establece que el Consejo Permanente no podrá hacer ninguna recomendación ni la Asamblea tomará decisión alguna sobre la solicitud de admisión presentada por una entidad sometida a litigio. Esta limitación cubre a los territorios litigiosos o en reclamo internacional con anterioridad al 18 de diciembre de 1964. Este artículo tiene carácter de transitorio pues rige hasta el 10 de diciembre de 1990. Asimismo la condición de miembros está restringida a los Estados Independientes del Continente que haya sido miembros de las Naciones Unidas hasta el 10 de diciembre de 1985 y a los territorios autónomos cuando alcancen su independencia.

El artículo 90 dispone lo relativo al desempeño de las funciones del Consejo Permanente; entre sus funciones menciona la ejecución de las decisiones de la Asamblea General o de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; velar por la observancia de las normas que regulan el funcionamiento de la Secretaría General; actuar como comisión preparatoria de la Asamblea General; proponer proyectos específicos, especialmente en el desarrollo de la colaboración con la ONU; formular recomendaciones a la Asamblea General; considerar los informes de otros consejos y del Comité Jurídico Interamericano, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de organismos y conferencias especializadas, etc.

Con relación al Secretario General se establece que puede participar con voz pero sin voto en todas las reuniones de la Organización. Asimismo, puede llevar al seno de la Asamblea General del Consejo Permanente cualquier asunto que pudiese afectar la paz y la seguridad del continente o el desarrollo de los Estados miembros. En ese caso basta con el criterio del propio Secretario General. Pero estas atribuciones se deben ejercer de acuerdo con lo estipulado en este Protocolo (Art.116).

Por otra parte, se indica que la sede de la Secretaría General es la Ciudad de Washington D.C.

El Protocolo contiene una serie de artículos referidos a los medios de negociación y la resolución pacífica de los conflictos. En efecto, sobre esta delicada materia se dice en los artículos 23, 26 y 29 que *"las controver-*

sias de los Estados miembros deberán ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica según la Carta". En consecuencia se vuelve imperativo y obligatorio buscar una solución pacífica dentro de un plazo razonable. En el art. 63 se dispone más específicamente que

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.

Más claro todavía es el artículo 90 que establece los principios jurídicos que deben observar El Consejo Permanente y la Comisión *ad hoc* para el arreglo pacífico de controversias; allí se indica que debe tomarse como fundamento lo siguiente:

- a- lo establecido en la Carta;
- b- los principios y normas del derecho internacional;
- c- los tratados existentes entre las partes en conflicto.

Los artículos 84, 85, 86, 87, establecen también mecanismos para lograr una adecuada solución pacífica de los conflictos. Entre ello hay que mencionar lo referente a la función del Consejo Permanente, ya comentada con anterioridad, al establecimiento de comisiones especializadas o *ad hoc* y a los procesos de investigación.

Asimismo, el Protocolo establece que

las empresas transnacionales y la inversión privada están sometidas a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales existentes de los países receptores y a los tratados y convenios internacionales, sean cuales estos sean y además deben ajustarse a la política de desarrollo de los respectivos países. (Art. 35).

Es muy importante lo relativo al Consejo Jurídico Interamericano pues desempeña un destacado papel en los diversos campos del derecho internacional, los derechos humanos, etc. Al respecto el artículo 107 ha establecido un mecanismo de elección, así como los plazos y otras disposiciones jurídicas. En efecto, dicho artículo reza de la siguiente manera:

El Comité Jurídico Internacional estará integrado por once juristas nacionales de los Estados miembros, elegidos para 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. (Art. 116.)

Como se puede observar en este articulado, que por razones expositivas se ha dividido en tres partes, se encuentran los elementos fundamentales sobre los cuales se ha organizado la OEA a partir de 1985.

V. OBSERVACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Como se indicó al principio, el objetivo del trabajo consistió en un análisis de la OEA según la estructura propuesta en el Protocolo de Cartagena. Dicho análisis nos ha permitido arribar a las siguientes conclusiones:

a- El protocolo viene a llenar una necesidad jurídica en la medida en que actualiza diversos aspectos contenidos en la Carta de Bogotá.

b- Especialmente hay que hacer referencia a tres tipos centrales de aspectos de la OEA: los principios y propósitos generales que incluyen los temas de índole valorativa; los relativos a la temática específica; y, por úl-

timo los concernientes a los formales y procedimentales.

c- Es muy significativo el énfasis y los mecanismos referentes a la resolución pacífica de las controversias y los diferendos. En general, las nuevas disposiciones tienden a agilizar los procedimientos en este punto que reviste la mayor importancia.

d- También se han incluido temas jurídico-normativos que anteriormente no aparecían con la debida atención: aspectos del desarrollo, de la protección de los derechos humanos, o de índole económica.

e- En términos amplios se puede afirmar que el Protocolo de Cartagena contribuye a poner al día un organismo de importancia regional en temas delicados y de mucha actualidad jurídico-política.

f- Existe un énfasis en los objetivos económicos y de desarrollo como se apuntó, pero da la impresión que ello ocurre en detrimento de los anteriores objetivos propiamente políticos indicados en la Carta.

Sin embargo, y aún fuera del objetivo descriptivo de este estudio, conviene hacer referencia a algunos puntos que han cobrado polémica actualidad. En efecto, en varios medios de comunicación escrita han aparecido artículos sobre la función o disfunción de la OEA y de la llamada inoperancia de este organismo.¹³

En primer lugar se recogen algunos argumentos adversos al funcionamiento de dicho organismo; luego se hace una evaluación de los mismos; para terminar con una apreciación general.

El periodista A. Caballero, en el artículo citado menciona lo siguientes argumentos:

a- Es un ente burocrático sin poder económico.

¹³ Se han escogido los dos siguientes porque son muy representativos de las numerosas opiniones que han aparecido en los medios de comunicación. Ellos son los siguientes: Antonio Caballero. "Kikirikii". *Cambio* 16, nº 1. 171, 2 de mayo de 1994. Rodrigo Madrigal N. "La OEA, ¿para qué?" *La Nación*, Miércoles 6 de julio de 1994.

b- Carece de soberanía porque siempre ha hecho lo que los Estados Unidos ha ordenado.

c- Es incapaz de cumplir con su fines, pues no ha podido defender al Hemisferio en el caso de agresión (Caso de las Malvinas).

d- Tampoco defiende la democracia y reconoce a las dictaduras.

e- Es incapaz de proteger los derechos humanos y nombra como Secretario General al presidente del país que según la misma OEA viola más derechos humanos.

Por su parte, Rodrigo Madrigal, excanciller de Costa Rica, menciona los siguientes:

a- La OEA está sobrecogida por la abulia y la incertidumbre, *"la cual, por desatender sus obligaciones, ha terminado privada de sus aspiraciones"*.

b- No ha buscado una solución al conflicto que distanció a Cuba ni ha impulsado la democratización de la isla.

c- Tampoco intervino durante la invasión norteamericana en Panamá, en la que se violó el principio de no-intervención.

d- Ha sido incapaz de enfrentar los problemas de El Salvador y de Haití.

e- Se encuentra en una etapa de agonía por *"decaída e insignificante"* (Lleras Camargo).

En su lugar proponen las siguientes soluciones. Para Caballero, la OEA debe ser regenerada *"y convertirla en una organización que sirviera para algo"* (sic). También recomienda la creación de *"un mercado de iguales oportunidades para todos"*. Madrigal afirma que *"la entidad debe ser revitalizada"* y ello de acuerdo con sus principios y objetivos. También debe superar las declaraciones sobre la democracia para que *"la democracia se torne en una realidad viviente en nuestros pueblos"*. Propone la creación en la OEA de:

un grupo de trabajo para el estudio, la reforma y la depuración de las instituciones políticas a fin de promover en toda América la existencia de gobiernos legítimos, honestos, eficientes, erradicando la corrupción y la violencia para asegurar la paz, el progreso y la gobernabilidad de estas naciones.

Por último, afirma que la OEA podría asumir la tarea de ser una conciencia lúcida que conjure los riesgos de una ruptura democrática.

Las críticas expresadas por estos dos artículos recogen las inquietudes de gran número de latinoamericanos que han visto la inoperancia de la OEA en los diversos campos. Después de la elección del Secretario General, el Canciller de la República de Costa Rica Dr. B. Niehaus manifestó que *"sería mejor que en el futuro los Estados Unidos sigan nombrando directamente los titulares de todos los cargos"*, *pues de esa forma "se aborrecería tiempo y esfuerzo, y, también, retórica y poesía sobre el respeto a la soberanía de los estados"*.¹⁴ Obviamente, que esta declaración expresaba su derrota pero contenía mucho de verdad. No hay duda de que la OEA atraviesa una de sus más difíciles crisis de su historia, más grave en la actualidad porque ha quedado en evidencia su incapacidad regional. A la crisis de funcionalidad se ha sumado una crisis de credibilidad y otra de identidad. Podría pensarse que el Protocolo de Cartagena ha llegado tarde o que ha soslayado los principales problemas. Aún más, no es solo una nueva formulación, por más importante que sea, la que puede revitalizar la OEA. Se requiere mucho más. Quizás los Estados miembros deban tomarla más en serio y reformular sus diversos objetivos pero a la luz de las actuales y reales condiciones históricas. De esta forma, la valiosa sugerencia de crear una comisión en el seno mismo del organismo podría tener viabilidad. Si no se produce este requisito previo, las declaraciones se convierten en retórica y el organismo continúa inoperante.

Si bien las críticas podrían ser acertadas, lo cierto es que existe un criterio optimista sobre las posibilidades de la OEA. Es decir, que a pesar de los problemas y de las crisis, se insiste en la necesidad de reformarla y no de eliminarla, sino más bien de ponerla a la altura de las necesidades y expectativas de los Estados de la Región. Así la OEA podría cumplir de

¹⁴ Citado por Caballero, *Op.cit.* Segunda columna.

nuevo y con renovados bríos, los nobles objetivos que inspiraron la Carta de Bogotá y que están presentes en el Protocolo de Cartagena.

VI. FUENTES BIBLIOGRAFICAS

A. Libros y artículos

Akehurst, Michael. *Introducción al derecho internacional*. Madrid, Alianza Editorial, 1982.

Boersner, Demetrio. *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*. Caracas, Nueva Sociedad, 1986.

Caballero, Antonio. "Kikirikii". *Cambio* 16, nº.1.171. 2 de mayo de 1994.

Calvo González, J. *Comunidad jurídica y experiencia interpretativa*. Barcelona, Ariel, 1992.

Connell-Smith, G. *El sistema interamericano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Díez de Velasco, M. *Instituciones de derecho internacional público*. (Dos tomos). Madrid, Tecnos, 1990.

Fernández Shaw, Francisco. G *La Organización de los Estados Americanos*. Madrid, Cultura Hispánica, 1963.

Fuentes R., José L. "Interpretación a convenio internacional". *Asamblea desecha tesis de Sala IV. La República*, 31 de julio de 1990.

Gerbet, Pierre. *Las organizaciones internacionales*. Buenos Aires, EUDEBA, 1966.

Halperin Donghi, Tulio. *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid, Alianza Editorial, 1975.

Kaplan, Morton A.; Nicholas de B. Katzenbach. *Fundamentos políticos del dere-*

cho internacional. México, Limusa-Wiley, S.A., 1965.

Kaufmann, A- Hassemer, W (Edits). *El pensamiento jurídico contemporáneo*. Madrid, Debate, 1992.

Madrigal Nieto, R. "La OEA, ¿para qué?" *La Nación*, miércoles 6 de julio de 1994.

Organización de Estados Americanos. *La Organización de los Estados Americanos*. Washington, 1967.

Pastor Ridruejo, José A. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, 1992.

Perelman, Ch. *La lógica jurídica y la nueva retórica*. Madrid, Civitas S.A, 1988.

Sistema Económico Latinoamericano (SELA). *Relaciones económicas internacionales de América Latina*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1987.

Thomas, A.V.W. *La organización de los Estados Americanos*. México, UTHEA, 1968.

B. Documentos oficiales

Organización de Estados Americanos. *Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos "Protocolo de Cartagena"*, 5 de Diciembre de 1985.

Organización de Estados Americanos. *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos "Protocolo de Washington"*, 14 de Diciembre de 1992.

Organización de Estados Americanos. *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de Estados Americanos "Protocolo de Managua"*, 10 de junio de 1993.

Organización de los Estados Americanos. *Serie sobre tratados*. OEA, Washington, nº. 66. Rev. 16 de Noviembre de 1988.

Organización de Estados Americanos. *Documentos oficiales*. Washington, 1984.

José Miguel Rodríguez Zamora
Apdo. 3456-1000
San José, Costa Rica