

Análisis del CURI

La Organización de Estados Americanos: posibilidades y limitaciones.

Embajador Gustavo Vanerio

***Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales***

12 de octubre de 2009

Análisis N° 10/09

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

La Organización de Estados Americanos: posibilidades y limitaciones.

Embajador Gustavo Vanerio¹

A propósito de un artículo titulado “Pobre OEA” aparecido en la prensa uruguaya y publicado en varios diarios de la región, resurge un concepto negativo sobre las organizaciones internacionales, según el cual éstos organismos son básicamente incapaces de aportar soluciones a los problemas más complejos e importantes y en particular la OEA sería incapaz de aportar soluciones en el hemisferio.

Este concepto es una crítica recurrente de la escuela “realista” de las relaciones internacionales. La escuela realista minimiza y hasta desprecia la importancia y/o utilidad de las instituciones y organismos internacionales. Por otro lado, los llamados “institucionalistas”, afirman que si bien las instituciones son difíciles de establecer y poner en funcionamiento, una vez creadas, comienzan a actuar con un margen de autonomía cada vez mayor, volviéndose progresivamente más independientes de la voluntad de sus patrocinantes y miembros. Según los institucionalistas la experiencia confirma que una vez establecida una organización internacional, ésta encontrará una función o una tarea que justifique su existencia y que por lo tanto, a medida que se consolida, hará más contribuciones y será de utilidad en el sistema internacional, incluso protagonista.

Ante el desempeño de algunas organizaciones internacionales, uno se pregunta si las mismas pasaron a representar algo más que la suma de voluntades de sus Estados miembros. En otras palabras, una organización internacional ¿es más que la manifestación colectiva de los gobiernos que la integran? Para ello, debería ir adquiriendo características supranacionales, a partir de una transferencia explícita de funciones estatales o públicas de los Estados Miembros. Este cambio o evolución puede ser resultado de una decisión deliberada inscrita en la carta constitutiva, de decisiones posteriores de la propia organización o incluso simplemente un desarrollo de los hechos. En el caso de la OEA, uno debería preguntarse si la organización ha evolucionado hacia una mayor “autonomía” o si se ha estancado en la rigidez de su carácter intergubernamental original.

En América Latina la experiencia muestra que los países y gobiernos tradicionalmente resisten la atribución de competencias “supranacionales” a las organizaciones internacionales. Como principio los gobiernos se aseguran de que prime el carácter

¹ Las opiniones vertidas en el presente trabajo constituyen la opinión personal de su autor y no representan necesariamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

intergubernamental siendo esta una limitación que las organizaciones en la región y el hemisferio tienen, incluida por supuesto la OEA.

Contenido de la Carta de la OEA y de la Carta Democrática Interamericana

¿Cuáles son los contenidos de los instrumentos principales de la OEA sobre este tema en la Carta constitutiva y en la Carta Democrática Interamericana?

En el capítulo XVII de la Carta constitutiva de la OEA se establecen las competencias y atribuciones de la Secretaría General y del Secretario General en particular. El artículo 110 de la Carta establece que el Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiera afectar la paz y seguridad del continente o el desarrollo de los Estados Miembros. Se trata de una atribución que parece otorgar cierta autonomía al Secretario General, aunque los hechos muestran que los sucesivos Secretarios Generales la han utilizado con extrema cautela. De todas formas, el decisor final continúa siendo el órgano respectivo, sea la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo Permanente.

Estos órganos están integrados por los representantes de los Estados Miembros y la regla general para las decisiones es la mayoría absoluta, excepto en casos determinados por la Carta en los que se requieren dos tercios conforme a lo previsto en el Artículo 59.

En el caso del Consejo Permanente, la mayoría requerida para adoptar decisiones es como regla general los 2/3, excepto para aquellos casos en que el reglamento prevea una mayoría diferente conforme a lo previsto en el Artículo 89 de la Carta.

Suspensión de los derechos de los Estados Miembros y mayoría de 2/3

Una excepción muy importante a la regla de la mayoría absoluta está prevista en el artículo 9 de la Carta Constitutiva y se refiere a la suspensión de un país miembro en el ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, las Reuniones de Consulta, los Consejos de la Organización, etc. El artículo dispone esta sanción en el caso que un Gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza. Dada la gravedad de la situación, la Carta reserva la adopción de esta decisión a la Asamblea General de la organización y exige la mayoría especial de dos tercios de votos de los

Estados Miembros. Para el levantamiento de la suspensión también se requieren dos tercios de votos. Como puede apreciarse, incluso en esta situación, más allá de exigir una mayoría especial, lo que sigue siendo determinante es la voluntad de los Estados miembros de la Organización expresada en la Asamblea General.

La Carta Democrática Interamericana va un paso más allá, al establecer un mecanismo de acción colectiva en caso de que se produzca una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder de un Gobierno democráticamente electo, en cualquiera de los Estados Miembros de la organización. Este es el tipo de acción que operó en el caso de Honduras recientemente cuando el Presidente Zelaya fue destituido.

Adicionalmente, la misma Carta Democrática Interamericana –en su Capítulo IV relativo al Fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática- establece en su artículo 17: “Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática”. Vale decir que la propia Carta pone la iniciativa en manos del gobierno, quien lógicamente también podría invalidar o renunciar a su propia acción. Y esto mismo hace el artículo 18 que determina que “cuando en un Estado Miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

En este último caso se requiere el consentimiento del Estado “afectado”, lo que funciona como “llave” para habilitar el procedimiento. A su vez, la decisión final está a cargo del Consejo Permanente, que es un órgano intergubernamental y que adopta sus decisiones - como regla básica- con una mayoría de 2/3. En consecuencia, jurídicamente la organización tiene la limitación estructural de la voluntad de los Gobiernos de los Estados que la integran, operando en forma colectiva a través de las reglas de votación establecidas.

¿Cual ha sido el funcionamiento en la práctica y hasta donde ha llegado la organización? Se podrían examinar algunos casos.

Cuba

La exclusión de Cuba de la OEA en 1962 es uno de los casos más notorios. En la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en enero de 1962 en Punta del Este se adoptó la Resolución VI que en su parte resolutive estableció lo siguiente: “Resolución VI - Exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano”. 1. Que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio. 2. Que el actual Gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano. 3. Que esta incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano. 4. Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución.”

Cabe señalar que la figura de expulsión no estaba contemplada en la Carta de la OEA, la cual sólo preveía la figura de la suspensión. En este caso, la organización fue más allá de lo que preveía su propia Carta Constitutiva e innovó. La decisión fue tomada por mayoría y no hubo unanimidad pero la Reunión de Consulta de Ministros tomó una decisión.

Cuarenta y siete años después la 39 Asamblea General de la OEA en junio del 2009 anula esta decisión en una nueva expresión de acción colectiva. La Resolución AG/RES.2438 (XXXIX-O/09 sobre Cuba de 3 de junio del 2009 de la Asamblea General de la OEA, dejó sin efecto en la OEA la resolución de 1962. Aunque naturalmente no se trató de la corrección de un error jurídico sino de una decisión política.

Haití

La OEA ha mantenido un alto nivel de actividad en Haití por más de quince años, con el propósito de procurar estabilidad a un Estado fallido, en un desafío distinto al tipo de tareas desarrolladas por la Organización. En este contexto, se concretaron acciones diplomáticas y Misiones de Observación electoral en Haití. En el año 2000, una Misión de Observación electoral detectó irregularidades serias y suspendió la actividad de observación, lo cual tuvo consecuencias en el proceso político posterior. En el año 2002, el Consejo Permanente de la OEA adoptó la Resolución 806, estableciendo la base para la creación de una Misión Especial para apoyar a Haití en el esfuerzo de encontrar una

solución a la crisis política. Desde ese momento, la Misión Especial para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití fue reforzada a través de iniciativas diplomáticas y visitas por parte de la OEA.

Sin embargo, gradualmente la OEA fue cediendo protagonismo a favor de las Naciones Unidas. En abril del 2004 fue aprobado el mandato de MINUSTAH -Misión de Estabilización de las NNUU en Haití- conteniendo los siguientes elementos: asegurar un entorno seguro y estable; apoyar al gobierno de transición para desarrollar el proceso político y constitucional; asegurar la protección de los derechos humanos. Las NNUU también solicitaron que en el desempeño de su mandato, la MINUSTAH cooperara y coordinara con la OEA y el CARICOM. Ambas organizaciones pasaron a tener un rol contributivo, aunque accesorio, dado que el mayor esfuerzo se realizaría a través de NNUU.

Ahora bien, ¿por qué la OEA cedió a las NNUU un rol tan importante para la resolución de un problema serio en el hemisferio, que es -por definición- su principal lugar de actuación? Asimismo, es destacable la participación de varios países de la región en MINUSTAH en el marco de NNUU, que se antepone a una acción en el marco regional o hemisférico. Parte de la respuesta puede radicar en que la percepción política en el hemisferio generó gran dificultad para que la OEA pudiera ejercer un rol central con Haití. Existió aparentemente la percepción generalizada en la región de que de que si se hacía a través de la OEA, se estaría contribuyendo a un objetivo político de los EEUU.

Aún reconociendo la ventaja de multilateralizar la acción de la comunidad internacional a través de NNUU en Haití, la pérdida de protagonismo de la OEA pudo ser un retroceso para la organización al coartarla en desarrollar el rol previsto en sus instrumentos constitutivos. Si bien el punto puede no tener mayor relevancia desde la perspectiva de los intereses de Haití, podría serlo desde el punto de vista de la organización hemisférica y su impacto en el funcionamiento de las políticas de seguridad en el hemisferio.

Actuación de la OEA en el caso Ecuador-Colombia

La ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia debido al ataque colombiano de marzo del 2008 en territorio ecuatoriano, presentó a la OEA un considerable desafío. La organización consiguió establecer con claridad la ilegalidad de la acción colombiana y por tanto la violación de la Carta y de la normativa internacional. La incursión colombiana quedó claramente dentro de la ilegalidad conforme a lo establecido

en la Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de fecha 17 de marzo del 2008 en especial los párrafos 1, 2 y 3 a saber:

1. Reiterar la plena vigencia del principio de soberanía territorial, consagrada de manera irrestricta y sin ninguna excepción en el artículo 21 de la Carta de la OEA, como un principio vital de la convivencia entre las naciones americanas.

2. Rechazar la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia en territorio del Ecuador, en la Provincia de Sucumbíos, el 1º de marzo de 2008, efectuada sin conocimiento ni consentimiento previo del Gobierno del Ecuador, por considerar que ella constituye una clara violación de los artículos 19 y 21 de la Carta de la OEA.

3. Registrar las plenas disculpas por los hechos acaecidos y el compromiso de Colombia de que ellos no se repetirán en ninguna circunstancia, manifestados por su Presidente ante el Grupo de Río y reiterados por su Delegación en esta Reunión de Consulta.

La siguiente tarea de la OEA y en especial de su Secretario General, fue la de intentar aproximar a ambos países, con el objetivo de reanudación de las relaciones diplomáticas en función del mandato contenido en la Resolución de la Reunión de Ministros. En la práctica, la OEA y el Secretario General no han tenido el peso político para llevar a los dos Gobiernos a una normalización. En consecuencia, en este proceso la percepción general es la de un fracaso de la organización en una tarea esencial que tiene que ver con la seguridad en la región.

Misiones de Observación Electoral

En los últimos años, la OEA ha venido desarrollando con efectividad Misiones de Observación Electoral conforme a lo previsto en el Capítulo V, artículos 23, 24 y 25 de la Carta Democrática Interamericana. La organización ha desarrollado estas tareas con competencia en países de la región. Si bien no es la única institución que cumple esta tarea, es una actividad de importancia en el funcionamiento democrático en la región, ya que asegura y brinda garantías en con respecto a los actos electorales en los países miembros. De cualquier forma, esta tarea requiere la invitación del país miembro donde se celebran los comicios.

¿Una nueva etapa en la Región? El Consejo de Defensa Sudamericano y la OEA – la Nueva Administración en los EEUA.

La constitución del Consejo de Defensa Sudamericano, a partir de una iniciativa de Brasil de marzo del 2009 puede abrir una nueva etapa en la región. Ante todo, es preciso destacar que el nuevo Consejo no es de naturaleza hemisférica, al limitarse su membresía a América del Sur y excluyendo a México, toda Centroamérica, Estados Unidos y Canadá. En lo que refiere a las competencias y ámbito de acción, según las declaraciones iniciales, este Consejo no será una alianza militar clásica y se concentraría en adoptar métodos estandarizados para la adquisición de armamentos, coordinación de efectivos militares en misiones de paz y ayuda humanitaria y también potenciar la capacidad regional de producción de sistemas de defensa y tecnología militar.

A pesar de los objetivos declarados parecería lógico que el Consejo Sudamericano de Defensa pueda plantarse como una instancia institucionalizada de coordinación previa a la instancia de la OEA en temas de seguridad regional y hemisférica. En una de sus primeras actuaciones en setiembre del 2009 se convocó una reunión conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores con los Ministros de Defensa para considerar el acuerdo entre Colombia y EEUU sobre uso de bases militares en un tema claramente referido a la seguridad y paz hemisféricas. Este tema pudo haberse considerado en la OEA pero con la aparición del Consejo de Defensa se desplazó al nuevo organismo.

Recuérdese que el artículo 66 de la Carta de la OEA establece como órgano de consulta de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores un Comité Consultivo de Defensa, con el cometido de asesorar a la Reunión de Ministros en temas de colaboración militar que puedan presentarse en la aplicación de los tratados existentes sobre seguridad colectiva. En el sistema de la OEA existe entonces un órgano con cometidos específicos sobre asesoramiento en materia de seguridad colectivo que no tuvo rol alguno en este episodio.

El nacimiento del Consejo Sudamericano se produjo en el mismo momento en que ingresó una nueva administración en EEUU que parecería estar intentando mejorar la agenda hemisférica. Los temas de mayor preocupación de EEUU, tales como el tráfico de drogas y la acción del crimen organizado siguen siendo ejes en la política norteamericana hacia Latinoamérica, así como las actividades vinculadas al problema de la migración. En la medida que algunos de estos temas, que tienen un componente de seguridad, puedan

migrar de la OEA a los nuevos órganos sudamericanos, las condiciones del diálogo se modifican aunque todavía es prematuro para hacer diagnósticos.

Consideraciones finales

En general, la OEA ha actuado conforme a su característica intergubernamental en las situaciones en las que le ha tocado intervenir. El Secretario General no ha rebasado la voluntad de los Gobiernos de los países integrantes y esto ha sido así por el diseño de la organización con serias limitaciones a cualquier acción independiente de la voluntad de sus integrantes.

A partir de la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, la OEA podría enfrentar un punto de inflexión. La nueva instancia podría complementar el rol de la OEA o bien podría dejarla en un segundo plano con un rol secundario en un área de vital importancia, como lo es el de la seguridad hemisférica.

Simultáneamente, el nuevo contexto de relacionamiento hemisférico que podría abrirse ante un cambio de orientación significativo en la política norteamericana en el continente también abre otra serie de potencialidades. Los tiempos son de cambio y las decisiones políticas y estratégicas que se adopten en el futuro inmediato tendrán impacto directo sobre la OEA. La organización podrá reducirse aún más, especializándose en tareas como la de observación electoral, corriendo el riesgo de quedar afuera del eje principal de desarrollo de políticas concertadas en el hemisferio. Si por el contrario, la nueva administración en EEUU toma la decisión de enmarcar sus ejes de política exterior y fortalecer a la OEA en su rol de organismo hemisférico, habría oportunidades de inclinar la balanza y llegar a ser el foro principal, especialmente en materia de seguridad en el hemisferio.

Un posible escenario es que los temas de seguridad en América del Norte, Central y el Caribe permanezcan en la OEA, mientras estos mismos temas en Sudamérica se desplazan hacia el nuevo Consejo de Defensa Sudamericano. Las consecuencias de este escenario son difíciles de predecir. De cualquier forma parece claro que la defensa de la democracia por parte de Washington es más creíble y más productiva si se lleva adelante en forma multilateral en el principal foro multilateral del hemisferio que es la OEA. Habrá que ver también si los países sudamericanos pueden darle contenido y dinámica al Consejo de

Defensa y darle el marco correspondiente en el andamiaje de la UNASUR que se viene creando rápidamente.

Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales