

Desafíos de la OEA: Entre compromisos voluntarios y limitaciones soberanas



Análisis de Política Internacional.

Observatorio de Política Internacional (OPI-CEERI).

Por **Nuria Carolina Villasante Calderón**, estudiante de Relaciones Internacionales, Universidad San Ignacio de Loyola.

Cita sugerida: Villasante, N. (2023). La Eficacia y Desafíos de la OEA: Entre Compromisos Voluntarios y Limitaciones Soberanas. *Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales*. URL:

Palabras clave: organismos internacionales, soberanía estatal, derechos humanos, democracia representativa y eficacia internacional.

En el presente análisis se examina el rol de la Organización de los Estados Americanos (OEA) bajo tres parámetros de evaluación: **A) en cuanto al nivel de subordinación de los estados miembros, B) en cuanto al nivel de cumplimiento de las obligaciones como estados miembros y C) en cuanto al poder de los mecanismos de cumplimiento de las obligaciones en la organización internacional.** A los efectos de alcanzar dicho fin, resulta conveniente abordar la historia, estructura y funcionamiento de la OEA. En ese sentido, Serbin (2009) sostiene que:

La Organización de Estados Americanos (OEA) es una organización intergubernamental regional que reúne a las naciones del hemisferio occidental y que tradicionalmente, desde su creación en los últimos años de la década del cuarenta, se ha ocupado de las relaciones interamericanas (p.6)

El autor menciona que su propósito inicial, tras la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en el Pacto de Bogotá en 1948, fue la contención de la expansión del comunismo en la región (Serbin, 2009). En este sentido, resulta necesario señalar que el marco contextual de la consolidación de la OEA estuvo caracterizado por un sistema internacional bipolar y con profundas divergencias

ideológicas frente al comunismo encarnado en la Unión Soviética y el capitalismo representado por los Estados Unidos.

De esta manera, Hernández (2005) menciona que “la OEA se fundó en la tácita premisa de que América Latina era la más directa zona de influencia de Estados Unidos, su “patio trasero”, en el cual tenían prohibido el acceso los archienemigos soviéticos, y restringidas para las potencias europeas” (p.222). Bajo esta inteligencia, el funcionamiento de la OEA se encontraba orientada principalmente al rechazo de la presencia soviética en la región, obedeciendo en gran medida a los intereses norteamericanos, relegando el rol y presencia de los demás estados parte.

Con referencia a su constitución, la organización en referencia está compuesta por 35 estados miembros y se rige principalmente por los siguientes pilares: promoción de seguridad y paz en el continente, consolidación de la democracia representativa, garantizar soluciones pacíficas a controversias, promoción del desarrollo social, económico y cultural, entre otros (Alda, 2008). Respecto a su organización y estructura interna, se establece de la siguiente manera: la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados. (Organización de los Estados Americanos, Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948, Artículo 53).

Luego de haber discutido la historia y estructura interna del instrumento regional, se analizará la eficacia y eficiencia de la OEA bajo tres parámetros: nivel de subordinación de los estados miembros, nivel de cumplimiento de las obligaciones y poder de imposición de la organización internacional a los estados miembros.

1. Nivel de subordinación

Para analizar este punto, se tiene en consideración el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), este se caracteriza por la firma de acuerdos de índole declarativa. Sin embargo, esta práctica es modificada sustancialmente tras la adopción de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o también denominada como “El Pacto de San José” en 1969 (Ventura, 2014).

A pesar de que la convención en referencia entró en vigor en 1978, este instrumento reconfiguró el funcionamiento del mentado sistema, según Ventura (2014):

A partir de ese momento se cambia la naturaleza jurídica de los instrumentos en que descansaba la estructura institucional del sistema. Ya no lo hará sobre instrumentos de naturaleza declarativa, sino que lo hará sobre instrumentos que tendrán una base convencional y obligatoria (p.258)

En ese sentido, el autor destaca que este pacto fue una relevante contribución al esquema de protección de derechos humanos en la OEA, esbozando nuevas estrategias y mecanismos que coadyuven a la adopción de decisiones vinculantes sobre la materia por los estados parte. Asimismo, es conducente señalar que los órganos que tratan asuntos sobre el respeto a los derechos humanos son dos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por un lado, la Comisión fundada en 1959 es un órgano de naturaleza técnica dedicado principalmente al seguimiento de la situación de los derechos humanos en los estados miembros y el asesoramiento a los mismos sobre la materia. En cambio, la Corte es el órgano jurisdiccional de competencia consultiva y contenciosa (Salvioli, 2007). En esa misma línea, se puede sostener que el SIDH emite decisiones vinculantes de

determinados casos, exhortando a los estados miembros a cumplir las mismas. El funcionamiento del sistema de DDHH de la OEA no yace en una sola entidad de este organismo sino se encuentra estructurado en dos instituciones competentes y especializadas en la materia

Así, a los efectos de abordar el nivel de subordinación de los estados frente a las decisiones adoptadas en la OEA, también se tomará en consideración el rol del "Pacto de San José" y la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con relación al Pacto de San José, este puede representar un obstáculo si un estado miembro desea realizar modificaciones a su código penal. Prueba de ello, es la adopción del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte en 1990. Este instrumento señala en su artículo 1 que ninguna persona podrá ser sentenciada a la pena capital en su jurisdicción (García, 2005), por lo cual, su aplicación en aquellos países que ratificaron tal protocolo queda descartado, limitando el proceder de los estados en modificaciones propias de las sentencias establecidas para determinados delitos.

De igual manera, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede significar una restricción o limitante en las facultades propias de un estado. Tras la aceptación de la competencia de la Corte, esta no puede ser retirada con una nota proveniente del estado (Salvioli, 2007), limitando las vías de desconocimiento de competencia del órgano en referencia por parte del estado.

Asimismo, es menester señalar que las decisiones alcanzadas por la Corte son inapelables, imposibilitando el derecho a apelación a los estados parte. Pese a que no existen los mecanismos coercitivos con el fin de obligar al estado a acatar las sentencias emitidas, estos fallos han ordenado en reiteradas oportunidades a los mismos a otorgar indemnizaciones y reparaciones a los ciudadanos demandantes, algunos de estos casos han sido: Caso Barrios Altos (Perú, 2001), Caso Atala Rifo (Chile, 2012) y Caso Caracazo (Venezuela, 1999).

1. B) Nivel de cumplimiento de objetivos

Se evaluará esta métrica en 3 valores fundacionales de la OEA: seguridad, paz en el continente y defensa de la democracia representativa. Respecto al primero, la promoción de la seguridad y paz de la región se han visto plasmadas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en 1947 en Río de Janeiro. Este acuerdo entre 21 naciones americanas estipula que el ataque contra uno de estos estados significa un ataque hacia todos los estados parte, por lo cual estos deben contribuir a hacer frente a la agresión (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 1947, artículo 3.1). Sin embargo, la aplicación de este instrumento ha sido objeto de polémica debido a que no se ha ejercido con el fin de garantizar la defensa americana sino a través de intereses de estados en particular. Prueba de ello, fue la intervención de tropas norteamericanas de forma unilateral en República Dominicana en 1965, tras la propuesta de reposición del presidente Bosch. Este suceso diezmó la reputación de la OEA, recibiendo críticas de los estados miembro de la organización argumentando que se estaba restituyendo la política de la "Diplomacia del Garrote" instaurada por Theodore Roosevelt (Serra, 1986). Este suceso demostró el proceder de los Estados Unidos de acuerdo con el interés nacional y no respecto a la promoción de paz de seguridad de América. La ineffectividad del mentado tratado y la nula responsabilidad de los estados sobre la materia también se ve representado tras la Guerra de las Malvinas en 1982 y la invasión de Granada en 1983 (Serra, 1986), donde el instrumento jurídico en referencia no fue activado y coadyuvar a acciones bélicas en el continente.

Referente a la defensa de la democracia representativa, América se ha caracterizado por la continua convulsión política y quiebre del sistema democrático, violando los derechos humanos de los ciudadanos e incumpliendo su labor de promoción y respeto por la democracia. Prueba de ello, fue el golpe de estado

de 1992 en Perú, tras la disolución del congreso a manos del gobierno de Alberto Fujimori, el autogolpe de Elías Serrano en 1993 en Guatemala, dictadura de Nicolas Maduro en Venezuela desde 2013, etc. (Alda, 2008). Estos acontecimientos han coadyuvado a que el proceder de la OEA tenga resultados mixtos, los nuevos mecanismos de resolución de conflictos de tal naturaleza han contribuido al ejercicio de la presión política y social frente al quiebre del orden democrático. Entre las nuevas herramientas que dispone la OEA se encuentra la Resolución 1080, en la cual:

El secretario general de la OEA debe convocar de manera inmediata al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos para examinar si se da una situación de crisis del proceso democrático. El Consejo entonces decide si llama a una reunión ad hoc de ministros de Relaciones Exteriores o a una sesión especial de la Asamblea General -dentro de un período de 10 días- a fin de evaluar la necesidad de adoptar las medidas que los Estados consideren apropiadas según corresponda. (Alda,2008,p.4)

El uso del instrumento en referencia puede plasmarse tras el quiebre del orden constitucional en Guatemala en 1993. Durante este suceso, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA condenó el "Serranazo" pero no adoptó ninguna sanción contra el estado o el gobierno guatemalteco. La estrategia se circunscribió en la recolección de información de actores afectados por el golpe de 1993, a través de misiones de la OEA, teniendo su primera visita al país el 29 de mayo del mismo año (Vásquez, 2014). De acuerdo con el autor:

La presión realizada en las visitas in loco generó, para algunos analistas, un clima de confianza, que tuvo resultados rápidos: la Corte Constitucional declaró inconstitucional el decreto auto golpista del presidente Serrano, el Ejército señaló su voluntad de cumplir con sus labores de ejecución de la mencionada sentencia y la negativa del Tribunal Supremo Electoral para convocar a una Asamblea Constituyente (Vásquez, 2014, p.138)

Asimismo, la aplicación de la Resolución 1080 puede verse reflejada tras el autogolpe perpetrado por el presidente Alberto Fujimori en 1992. Tras el quiebre del orden democrático, la OEA convocó a una reunión a los Cancilleres de los Estados parte, derivando en la adopción de una resolución condenando el golpe de estado y mostrando preocupación por el respeto a los DDHH y el restablecimiento de la democracia. La reunión culminó tras fijar una visita del Secretario General con algunos Ministros de Relaciones Exteriores al Perú con el fin de evaluar la situación (Meza, 2002). En ese sentido, el autor sostiene:

Un mes después de adoptada la resolución, en junio de 1992, el presidente Fujimori asiste a la Asamblea General de la OEA de Nassau y se compromete a retornar a la democracia a través de la convocatoria a elecciones que elegirían un Congreso que modificaría la Constitución Política. 34 Al finalizar 1992, y quedar conformado el nuevo Congreso, la OEA consideró el caso peruano cerrado, aun sin haberse restituido el status qua ante. (Meza, 2002, pp.112-113)

Tal escenario permite comprender cómo la resolución 1080 contribuyó a la resolución de la quiebre institucional en el Perú acaecida en 1992. La presión internacional y política contribuyeron a que el gobierno peruano se comprometiera con el retorno a la democracia, aunque la restauración de la misma no garantizó la recuperación de la situación previa a la crisis.

Sin embargo, la defensa de la democracia gestada por la OEA no ha sido plasmada en todos los casos en donde se haya quebrado el estado de derecho, fracasando rotundamente en la resolución de la crisis de Venezuela desde el 2013 al presente. Tal consideración puede derivarse de la falta de voluntad política que mantienen algunos estados miembros hacia la organización (Krzywicka, 2019).

Prueba de ello, fue la falta de consensos que tomó lugar en 2017, tras no poder adoptar una resolución condenatoria frente a la realización de las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente, pese a que estados como Estados Unidos, Canadá o Brasil votaron en contra de la realización de estos comicios, no se alcanzó los dos tercios requeridos a los efectos de alcanzar este pronunciamiento debido a los votos en contra de Nicaragua o Bolivia, además de las abstenciones de Granada, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, etc. (Krzywicka, 2019). Las divergencias entre los estados parte no han contribuido a la resolución de este éxodo para la población en Venezuela, entre otros factores de la ineficacia del órgano regional se destacan: : la falta de capacidades de liderazgo, la imposibilidad de una integración social real entre los países de la región y la debilidad de su identidad política y cultural (Krzywicka, 2019).

Tales consideraciones nos permiten comprender que el nivel de cumplimiento de objetivos fijados en la Carta de la OEA ha sido difuso, debido a que la ausencia de mecanismos efectivos no ha facilitado el consenso de los estados con el fin de garantizar la realización de las metas pactadas

1. C) Nivel de mecanismos de cumplimiento de obligaciones

Por último, se analizará el nivel de mecanismos de cumplimiento de obligaciones con el fin de abordar la presencia o ausencia de mecanismos apropiados que garanticen y exijan a los estados cumplir las obligaciones de la carta fundacional del organismo. De esta manera, se presentan 3 razones principales por las cuales la OEA es ineficaz a los efectos de promover la materialización de los objetivos pactados: problemas financieros, la no obligatoriedad de resoluciones y el uso del principio de no intervención. La primera razón describe que este instrumento regional está en quiebra y que los aportes voluntarios de las partes supera el presupuesto establecido en la organización, sin embargo, tal condición es polémica debido a que la puesta en marcha de diversos proyectos financiado con las donaciones voluntarias irá acorde a los intereses y lineamientos de los estados miembros, descartando el pleno cumplimiento de las metas trazadas por la organización (Alda, 2008). Además, la naturaleza de sus decisiones es plasmadas en gran medida por recomendaciones, lo cual, es limitante frente a una crisis o quebrantamiento institucional ya que los estados sólo podrían emitir sugerencias a la parte afectada, sin asegurar la resolución del conflicto e imposibilitando el objetivo de defensa de la democracia representativa.

Finalmente, la autora señala un tercer factor que se circunscribe en el uso del principio de no intervención de los estados. Este precepto fue inicialmente utilizado con el fin de frenar la hegemonía de Estados Unidos en la región, pero finalmente terminó convirtiéndose en el principal impedimento que no favorece la protección a la democracia debido a que podría ser percibido como violación o injerencia a la soberanía de los estados miembros (Alda, 2008). En ese sentido, resulta conducente señalar que la Organización de los Estados Americanos no posee las herramientas jurídicas ni coercitivas a los efectos de asegurar el cumplimiento de sus valores fundacionales, en gran medida, los objetivos trazados irán orientados hacia el interés nacional de los estados miembros, la capacidad de financiamiento y la defensa a la no injerencia externa.

En conclusión, la eficiencia y efectividad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se sitúa en un punto intermedio. Con relación al poder de imposición, observamos que este es relativamente alto, por lo cual el organismo puede formular recomendaciones y obligaciones a los estados miembros, sin embargo, la efectividad de estas medidas puede variar en función de la voluntad y el compromiso de los estados para cumplirlas. Referente, al nivel de cumplimiento de los objetivos de la OEA se observa que no alcanza niveles óptimos en materia de defensa de la democracia representativa. Además, es necesario resaltar que la OEA se ve limitada por la falta de mecanismos jurídicos o coercitivos sólidos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, en parte debido al principio de no intervención y a

problemas financieros. Finalmente, la interconexión entre el nivel de obligaciones, el nivel de cumplimiento y el nivel de imposición denota que el organismo es más efectivo cuando los estados asumen compromisos voluntarios respaldados mediante un alto cumplimiento, minimizando la necesidad de un poder de imposición excesivo que pudiera socavar la soberanía estatal.

Bibliografía

García, S. (2005). La pena de muerte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 38(114), 1021-1088.

Krzywicka, K. (2019). La Organización de Estados Americanos frente a la crisis del Estado en Venezuela. *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, (23), 383-398.

Mejías, S. (2008). La OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones. Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. *Adenda*, 69-98.

Organización de los Estados Americanos. (1948). Carta de la Organización de los Estados Americanos. [URL: <https://www.oas.org/documents/eng/charter.pdf>]

Salazar, S. M. (2002). La democracia y el sistema interamericano: de la Carta de la OEA a la Carta Democrática. *Agenda Internacional*, 8(16), 97-122

Salvioli, F. (2007). EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS. [URL: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-sistema-interamericano-de-proteccion-de-los-derechos-humanos-fabian-salvioli.pdf>]

Serbin, A. (Ed.). (2009). La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil, y la prevención de conflictos. CRIES.

Serra, A. (2016). El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la seguridad del continente. IDEARIUM. [URL: <https://www.um.edu.ar/ojs2019/index.php/Idearium/article/view/786>]

Soto, L. (s/f). EL ROL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS EN EL ÁMBITO REGIONAL Y SUBREGIONAL. *Revistamarina.cl*. [URL: <https://revistamarina.cl/revistas/2005/3/hernandez.pdf>]

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. (1947). Suscrito en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, Río de Janeiro, 14 de agosto a 2 de septiembre de 1947. [URL: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/OEA/3.%20TIAR.pdf]

Vásquez, P. (2014). Derechos Humanos y Democracias Interrumpidas: La protección de la democracia en la OEA a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú). [URL: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5815/VASQUEZ_AGUERO_PIERO_DERECHOS_HUMANOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y]

Ventura, M. (s/f). EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Corteidh.or.cr*. [URL: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34041.pdf>]