

cuatro décadas de la carta de la OEA

JOSE-FELIX PALMA

PALABRAS DEL DR. JOSE-FELIX PALMA, DIRECTOR DE LA OFICINA DE LA SECRETARIA GENERAL DE LA OEA EN MEXICO

Organizado por La Secretaría de Relaciones Exteriores, este acto central nos congrega con motivo de la conmemoración del Cuadragésimo Aniversario de la Carta de la Conferencia Internacional Americana, que se celebrara en Bogotá, Colombia. La realización de este acto, que compromete mi muy especial reconocimiento hacia la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la persona del Excelentísimo señor Secretario licenciado Bernardo Sepúlveda Amor, revela la acendrada preocupación del Gobierno de México por la OEA y los temas relacionados con el quehacer de la entidad que me honro en representar en este noble y fraterno país.

Séame permitido, en primer lugar, dar lectura del mensaje del Secretario General de la Organización, Embajador João Clemente Baena Soares, en ocasión de cumplirse cuatro décadas de la Carta de la OEA. (Págs.)

Después de haber dado lectura de tan importante mensaje, quisiera por mi parte referirme a esta celebración.

Encuentro que la ocasión es propicia para que los Gobiernos de los países que integran la OEA continúen su reflexión acerca del rol del Organismo Regional Interamericano, en el contexto de los acuciantes problemas que conforman la agenda de las relaciones hemisféricas. Y, por cierto, la

oportunidad es asimismo válida para que nuestros países reafirmen los principios y postulados que norman sus relaciones y contenidos expresados en la Carta de la OEA. Al respecto, no puede dejarse de destacar, una vez más, que México ha sido y es un activo impulsor y defensor incansable, enérgico y perseverante de tales principios y postulados. Autodeterminación, igualdad jurídica de los Estados, no intervención, solución pacífica de controversias, pluralismo político y económico, democracia representativa, respeto a la identidad cultural, impulso a la integración regional, derechos humanos, y cooperación para el desarrollo, son los cimientos en los que descansa la Organización y respecto de los cuales nunca debe producirse renuncia.

Los orígenes de la Organización, como es bien sabido, se remontan al proceso mismo de la independencia de nuestros países y a la posición visionaria de sus próceres y líderes, en particular la del Libertador Simón Bolívar, quien la materializó mediante la convocatoria en 1824 al Congreso Anfictiónico de Panamá, reunión durante la cual se firmó el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, presagio no sólo de lo que había de constituir en principio la Organización de los Estados Americanos, sino en el orden universal, la desaparecida Sociedad de Naciones y las

Naciones Unidas de hoy.

No obstante, fue hasta 1889-1990 cuando la idea de unidad empezó a tomar cuerpo real, al celebrarse en Washington, D.C., la Primera Conferencia Internacional Americana, que estableció la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, llamada a actuar a través de una oficina, constituida inicialmente como la Oficina Comercial de las Américas, que devino más adelante en la Unión Panamericana conforme se fue ampliando y perfeccionando el alcance de las funciones del sistema regional y construyendo las importantes bases jurídicas que lo sustentan, muchas de las cuales se tradujeron o significaron trascendentales contribuciones de la Región al Derecho Internacional.

La OEA adopta su forma actual con la Carta de Bogotá de 1948. Fue un caso notablemente curioso, ya que bajo otra denominación y sin que formalmente existiera un tratado constitutivo, el Organismo Regional operó por más de 50 años.

La Carta de 1948 fue modificada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 y está ahora en vía de significativas enmiendas, por el llamado Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985 y cercano ya a su formal entrada en vigor al obtenerse el número mínimo de

ratificaciones.

La OEA ha sido siempre un organismo que ha despertado y sigue generando actitudes y posiciones en extremo controversiales. Ha tenido logros y fracasos. Su necesidad ha sido y es severamente cuestionada. Sus actuaciones a lo largo de su historia, en varios casos, suscitan condena. Su utilidad se pone en entredicho. Su vigencia es objeto de duda.

Sin embargo, juzgo que la OEA, especialmente en los últimos años, ha dado pruebas fehacientes de ser un organismo vivo, vital, actuante y con capacidad de servir a los legítimos intereses de las naciones que la conforman.

Un destacado jurista mexicano, que nos honra hoy con su presencia, el doctor Emilio Rabasa, ex Canciller de la República y miembro del Comité Jurídico Interamericano -cuerpo consultivo de la OEA que precisamente cumpliera un rol determinante en la adopción de la Carta de Bogotá-, en una conferencia ofrecida en 1985, con admirable claridad, expresó lo siguiente:

Aun cuando los resultados pueden ser escasos y reiterativos y, por ello, las críticas muchas, la existen-

cia de un foro común y de igualdad, permanente en sus Consejos y periódico en sus Asambleas, sería razón suficiente para justificar la existencia de la OEA.

Por su lado, el Profesor Leopoldo Zea, prominente filósofo mexicano que hace poco fuera distinguido con el más importante galardón que se otorga a nivel regional en el campo cultural, el Premio Interamericano de Cultura "Gabriela Mistral" de la OEA, en reciente artículo, manifestó:

Los países latinoamericanos, mayoritarios en la OEA, han visto en la gestión de Baena Soares un especie de latinoamericanización de la OEA. Lo cual no quiere decir parcialidad en favor de esta región, sino simplemente una más equitativa consideración del papel que en dicha institución han de guardar sus diversos miembros sin menoscabo de sus no menos diversos intereses

La OEA no ha escapado al proceso de desgaste que experimentan las instituciones en general. No obstante, ha sido capaz de ir adecuando su estructura a las necesidades de los tiempos, conforme se aprecia en

el Protocolo de Buenos Aires y, más recientemente, en el de Cartagena de Indias. Este último instrumento comprende normas remozadas que agilitan el procedimiento para la solución pacífica de controversias dentro del fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional; contiene disposiciones que implican un gran adelanto en cuanto a la conformación del concepto de desarrollo integral; pone énfasis en la democracia representativa, al señalarla "como condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la Región", reafirma los principios de no intervención y de autodeterminación; recoge y reconoce el principio de la pluralidad ideológica, que señala el irrestricto derecho de los Estados a elegir sus sistemas políticos, económicos y sociales, sin injerencias externas, y concede facultades ampliadas al Consejo Permanente y al Secretario General, al otorgar, en el caso de último, la atribución de llevar a la atención de la Asamblea General o del propio Consejo Permanente cualquier asunto que pudiese afectar la Paz y la seguridad de la Región o el desarrollo de los Estados miembros.

Por lo que toca al esquema de las relaciones multilaterales, la OEA tampoco es ajena, ni remotamente, a la crisis global por

la que atraviesan la diplomacia y el diálogo de los organismos internacionales. El Secretario General, para precisar el rol y el alcance de los organismos internacionales, ha señalado que:

(...) la finalidad política de las organizaciones internacionales -y la OEA no es una excepción sino una precursora-, es armonizar y conciliar las aspiraciones individuales de los países que, por voluntad soberana, han adherido a un sistema institucionalizado de diálogo colectivo. Es hora que la aceptación de esta premisa elimine la práctica de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. La diplomacia multilateral sirve para que los países participen en la creación del orden jurídico y en el proceso decisorio internacional. La preservación y el fortalecimiento de foros intergubernamentales para dialogar, acordar o disentir, debe erradicar definitivamente el sofisma según el cual sólo la fuerza resuelve las discrepancias.

El multilateralismo es pues, en mucho, proyección de la afirmación de procesos nacionales

de democratización, al punto tal que se le ha dado en llamar la "democracia internacional".

No hay duda, al menos desde mi punto de vista, que la llamada "crisis de la OEA" no es sino expresión de una crisis mayor, la del proceso de inserción de América Latina y el Caribe en el concierto de las relaciones a nivel mundial y de la propia crisis de las relaciones hemisféricas.

Vive la Región momentos de enorme complejidad, tal vez no igualados al menos en la historia del siglo XX. El mismo Secretario General apunta al respecto:

Es probable que América Latina y el Caribe estén viviendo en estos años la encrucijada más singular de su historia dentro de un marco en el cual, más que nunca, se hace indispensable la reducción de los conflictos y la construcción de la paz. La consolidación de la democracia, que no es sino la reafirmación de que éste es el camino político y social más adecuado para todos los pueblos, está sin embargo hoy amenazada por una crisis económica-financiera de proporciones excepcionales. Es dentro del reducido espacio de

estas dos situaciones -afirmación del proceso democrático y pago de la deuda externa-, en que ha seguido debatiéndose la mayoría de los países que integran el sistema regional.

Un examen de la situación de "crisis de la Región" no puede por tanto soslayar el análisis de aspectos tales como los de paz, deuda externa, integración, desarrollo integral, derechos humanos y narcotráfico, entre otros, los cuales, en gran parte, están estrechamente entrelazados.

En los años recientes, la justificada preocupación de nuestros países se ha centrado, en materia de paz, en la región centroamericana. Ante el agravamiento de la situación, en febrero de 1983, Colombia, México, Panamá y Venezuela, decidieron constituirse en el denominado Grupo de Contadora, para brindar su leal y activa colaboración a los centroamericanos en la pacificación del área. Desde el inicio, la OEA brindó respaldo a los esfuerzos desplegados por el Grupo de Contadora, así como por el Grupo de Apoyo o Grupo de Lima, cuando posteriormente éste se formara.

El Secretario General de la OEA, en acciones conjuntas y concertadas con el Secretario General de Naciones Unidas -y

que, no hay duda, potencian enormemente las posibilidades de gestión y actuación de ambas organizaciones-, ofreció a los países centroamericanos y a los Grupos de Contadora y de Lima, el concurso de la Organización. Al poco tiempo, ambos Secretarios Generales participaron en una gira por los países centroamericanos, acompañando a los Cancilleres de los citados Grupos, para retomar al más alto nivel el impulso pacificador.

32

En este mismo orden, la Asamblea General de la OEA aplaudió y brindó todo el apoyo de la organización, a la concreción del proceso de pacificación que significara el acuerdo de Esquipulas II y, por vía de su Secretario General, conjuntamente con el Secretario General de Naciones Unidas, participa en la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento. Más recientemente, el Secretario General de la OEA accedió a la invitación y está concurriendo como testigo de honor en las conversaciones entre el Gobierno de Nicaragua y la denominada "Contra", que se llevan a cabo en Sapoá.

Lo anterior demuestra que la OEA ha estado cada vez más actuante y presente en apoyo al proceso de pacificación de la región centroamericana.

Lainterdependencia,caracte-

rística de la era actual, ha generado que, en su conjunto, políticas y medidas adoptadas por países industrializados afecten directamente la situación y las posibilidades de crecimiento de los países en vías de desarrollo. En ese contexto, la deuda externa se presenta, al decir del Embajador Baena Soares, no como "el único problema que enfrentan los países de América Latina y el Caribe. Pero es, hoy, el más acuciante y envolvente de todos los demás".

América Latina, según es conocido, tiene una deuda externa que sobrepasa los 400 mil millones de dólares, la que, conforme a la CEPAL, crecerá al menos de un 73% al término de este siglo, es decir, en apenas 12 años más. Esa deuda, pesada carga que compite con la 'deuda social interna' de los países latinoamericanos y del Caribe - que no es otra que la de brindar posibilidades reales de mejoramiento y desarrollo en áreas básicas o indispensables a las grandes mayorías nacionales-, hizo que sólo los pagos por intereses fueran en exceso mayor -prácticamente cuatro veces- que el ingreso neto de capitales a la Región. Es más, se da la curiosa y contradictoria circunstancia que, por razón de la transferencia de capitales desde América Latina al mundo desarrollado -que en el periodo 1981 - 1986 superó los 132 millones de dólares-, la Región, como exportadora neta de

recursos financieros, está subsidiando, en forma directa, el proceso de expansión de economías industrializadas.

Estos hechos llevaron a que la OEA asumiera, por medio de su Secretario General, la postura de en todo momento insistir públicamente en la necesidad de generar un diálogo político en torno al tema de la deuda externa, que permita hallar soluciones de fondo y que abarque, en su conjunto, el tratamiento de tres aspectos no divisibles: a) cambio en las condiciones de renegociación; b) modificación de los patrones de financiamiento externo de la Región, y C) modalidades menos restrictivas, en cuanto acceso y precios, de las exportaciones de nuestros países a los mercados internacionales. Todo ello basado en el aparentemente ya aceptado criterio de "corresponsabilidad" entre los países deudores y los países acreedores en el tema.

En esta misma área, se inserta el esfuerzo cumplido por el Grupo de Expertos de Alto Nivel, que invitados por el Secretario General y en atención a mandato de la Asamblea general, presentaron a fines del año pasado el documento "Desarrollo integral y democracia en América Latina y el Caribe: ideas y agenda para la acción". Este Grupo estuvo presidido por Aldo Ferrer, de Argentina, y entre sus integrantes,

contó con la participación del ex Secretario de Hacienda de México, el doctor David Ibarra.

El Protocolo de Cartagena de Indias hace especial hincapié en conceptos tan importantes, según he indicado, como el relativo al ejercicio efectivo de la democracia representativa, enmarcada en el pluralismo ideológico, y consagra el concepto de desarrollo integral y la cooperación regional interamericana.

Bajo ese concepto, el desarrollo integral tendrá el propósito, de acuerdo con el artículo 29 de la Carta, de "lograr la justicia social como condición indispensable para la paz y la seguridad de América".

En dicho contexto es que se visualiza el desarrollo integral como el modelo válido para superar la crisis, y recae ciertamente la primera responsabilidad en los propios países de América Latina y el Caribe. En el marco del desarrollo integral son requisitos esenciales la disciplina fiscal, el control de la inflación y el ajuste de los pagos internacionales. A su vez, se entiende que el desarrollo integral implica crecimiento con libertad y justicia distributiva. Todos los agentes productivos deben compartir, dentro de un esquema de efectivo ejercicio democrático, los objetivos, las cargas y los beneficios de las estrategias de desarrollo,

ajuste y estabilización. El desarrollo integral tiene necesariamente que incorporar nuevas fórmulas de inserción de nuestros países en el comercio exterior y en el cambio tecnológico. La estabilidad económica y social es inalcanzable sin crecimiento y sin justicia distributiva. El primer requisito del desarrollo integral es el logro de la voluntad política interna para la obtención de consensos sociales, y unir así las energías de la población de cada país en torno a propósitos y estrategias compartidas y democráticamente elegidas. Lo anterior tipifica claramente el carácter endógeno del desarrollo, ya que son nuestros países los únicos que deben fijar metas, prioridades y estilos de conducción de la política económica. Agravada por la crisis de los últimos años, existe una deuda social interna, respecto de la cual nuestros países no pueden permanecer de espaldas, como se ha apuntado. Y a ello se agrega el gravísimo problema de la pobreza extrema - que abate a 130 millones de personas en la Región.

El informe en cuestión, valioso documento de análisis político-económico de América Latina y el Caribe, plantea una agenda o un conjunto de medidas para la acción, que en mucho corresponden al margen que se reconoce en nuestros países para encontrar salidas hacia el futuro que no signifiquen la ruptura de

su institucionalidad. Propone así, a mi juicio, con gran claridad, que América Latina tiene planteados dos objetivos: derrotar la pobreza recobrando la capacidad de crecer y reafirmar la democracia como forma básica de organización social.

La integración regional es vista así como actor dinámico del desarrollo integral y de sus raíces endógenas. Sus nuevas dimensiones resultantes de acuerdos bilaterales y subregionales en los ámbitos comercial, financiero y tecnológico, y de la intensa cooperación en el orden político, registrada en los últimos años, refuerzan la validez de dicho proceso. Acápíte especial, en este contexto, ocupa el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, integrado por los países que conforman el Grupo de los Ocho y que celebraran su Primera Reunión a Nivel Presidencial en noviembre pasado, en Acapulco.

En otro orden de ideas, los derechos humanos es un tema que siempre demandó gran atención por parte de la Organización. El sólo hecho que el sistema regional disponga de una Declaración Americana es revelador de lo anterior, más aún cuando este documento hace no solamente referencia a los derechos sino también a los deberes u obligaciones del hombre de esta región. Hemos mencionado,

además, que el desarrollo integral implica el estricto respeto a los derechos humanos, lo cual conlleva la plena vigencia de las libertades civiles, políticas y religiosas para que cada quien pueda asegurar su total realización material y espiritual.

A casi 20 años de aprobada la Convención Americana sobre Derechos Humanos (el Pacto de San José de 1969), la vigencia de dichos derechos en América continúa siendo una de las prioridades fundamentales de la OEA. Para tal efecto, la Organización dispone de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta última con sede en Costa Rica. No obstante la importante labor cumplida por estos cuerpos colegiados, renovados esfuerzos especiales deberán seguirse llevando a cabo para lograr el más pleno reconocimiento y respeto de los derechos humanos a nivel regional.

Con relación al narcotráfico, flagelo moderno de nuestras sociedades, la OEA ha avanzado en la adopción de medidas para erradicarlo o disminuir su incidencia. No hay duda que las dimensiones alcanzadas por el tráfico ilícito de estupefacientes ha inducido a los Estados miembros de la Organización a hacerle frente no sólo mediante esfuerzos aislados, individuales de cada

país, sino a través de un empuje colectivo. El primer paso decisivo en esa dirección fue dado al aprobarse, durante la conferencia Interamericana Especializada que se realizara en 1986 en Río de Janeiro, el Programa Interamericano de Acción contra el Consumo, la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en cuya ejecución incurren no sólo los países y la Secretaría General de la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, el Instituto Indigenista Interamericano, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres, etc. Otro paso muy importante ha sido la constitución de la Comisión Interamericana de Control contra el Abuso de Drogas (CICAD), a través de la cual la OEA orienta su acción, dentro del más absoluto respeto a las soberanías nacionales, para impulsar una efectiva cooperación hemisférica en la materia.

Desde antes de la firma de la Carta de Bogotá, el Gobierno de México trabajó arduamente en su adopción. Ello quedó expresado, por ejemplo, cuando sirvió de sede de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en 1945, que expidiera el Acta de Chapultepec, y durante la cual se aprobó una resolución que delineó la estructura que se sancionaría

más adelante en la Novena Conferencia Internacional Americana, conferencia que, además de la Carta, aprobó otros importantes instrumentos como el tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, el Convenio Económico de Bogotá, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y sendas convenciones sobre el reconocimiento pleno de los derechos civiles y políticos de la mujer.

Durante la Conferencia de Bogotá, la Delegación mexicana estuvo presidida por un ilustre político y hombre de estudio. Me refiero al Canciller de ese entonces, el doctor Jaime Torres Bodet, quien no sólo fue Secretario de Educación Pública sino también, años más tarde, Director General de la UNESCO. Asimismo, integraron la Delegación entre otras personalidades, dos mexicanos que, posteriormente, fueron distinguidos Secretarios de Relaciones Exteriores, los señores Antonio Carrillo Flores y José Gorostiza. De valor será destacar, igualmente, que el Secretario General de Naciones Unidas acreditó a la Conferencia una importante delegación dentro de la cual fungió como su Representante Alterno, el Embajador Emérito, Premio Nobel de la Paz de 1982 y ex Canciller de México, Don Alfonso García Robles, y como uno de los Asesores, siendo un joven

profesional, el actual subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador Alfonso de Rosenzweig-Díaz.

Y esta trayectoria de dinámica y constructiva participación de México en la OEA, se vio continuada con el Embajador Emérito, Don Rafael de la Colina conocido en los círculos de la OEA, por su profundo conocimiento del sistema regional y su caballerosidad, como el Maestro de la Colina, quien por más de 2 años brillantemente se desempeñara como Representante Permanente ante la Organización que, desde 1986, fuera sucedido también brillantemente, por el Embajador Antonio de Icaza.

El apoyo de México no sólo se concretó y se brinda en la actual Organización, sino que fue fundamental para que dos de las seis entidades que tienen carácter de Organismos Especializados de la OEA radicaran en este país, a saber: el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH) y el Instituto Indigenista Interamericano (II) que desarrollan importantes actividades en sus campos específicos de acción, en servicio de la comunidad regional.

Igualmente significativa ha sido la participación de México en el ámbito de las Conferencias Interamericanas Especializadas, haber fungido como sede

varias (como las de Turismo, Estadística y Carreteras) y, en años recientes, ejercer la Presidencia de los Comités Directivos Permanentes de la Conferencia Interamericana de Telecomunicaciones, del Congreso Interamericano de Turismo, de la Conferencia Portuaria Interamericana y de la Conferencia Interamericana de Estadística.

La dificultad de América Latina y el Caribe de encontrar su más cabal ubicación en el entorno internacional, la dinámica y complejidad de las relaciones hemisféricas, la importancia de reformular los criterios y recrear los mecanismos que favorezcan el renacimiento de la cooperación hemisférica, y los irreversibles cambios en los contenidos y alcances de las relaciones de Estados Unidos con el conjunto de los países en vías de desarrollo de la Región, hacen, desde mi perspectiva, que a su vez la OEA -tal como lo demuestra el Protocolo de Cartagena de indias-, se halle en un continuo proceso de modernización. Reconociéndose el valor de la Organización como espacio privilegiado para el diálogo de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, sea del caso citar la Memoria del año 1987 del Secretario General, cuando anotó:

El marco natural para hacer realidad ese nuevo espíritu

de cooperación es la Organización de los Estados Americanos. Y creo que en este año nadie ha expresado mejor el anhelo común de los países miembros de promover las tareas de la Organización que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuando, dirigiéndose al Congreso de su país, reafirmó el "compromiso inalterable" de México con la OEA en los siguientes términos: "Señalamos la necesidad de impulsar su modernización mediante el pleno respaldo al proceso de reformas que desembocó en el Protocolo de Cartagena. Subrayamos que es necesario adecuar la OEA a los requerimientos actuales de América Latina y que se constituya en un vínculo efectivo de comunicación y colaboración entre nuestros países y los Estados Unidos de Norteamérica". ●

cuatro décadas de la carta de la OEA

ENRIQUE DURAND

DECADAS DE COOPERACION INTERAMERICANA

38

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada hace 40 años, es el documento básico de consolidación del Sistema Interamericano, cuyos orígenes se remontan a los albores de la independencia continental.

La Carta, firmada originalmente por 21 países el 30 de abril de 1948 en Bogotá, estableció la OEA moderna y definió los mecanismos de cooperación que se habían venido desarrollando en el hemisferio desde hacía más de un siglo. Más tarde, la OEA se amplió a 32 estados miembros al irse incorporando las nuevas

naciones anglohablantes del Caribe a medida que fueron obteniendo su emancipación.

La Carta de la OEA -reformada por los protocolos de Buenos Aires en 1967 y de Cartagena de Indias, Colombia, en 1985, para infundirle mayor dinamismo a la organización- representa también la consolidación jurídica de los principios que rigen las relaciones interamericanas, gestados laboriosamente desde que el Libertador Simón Bolívar soñó con una "liga de los estados" para promover la seguridad y la armonía entre las nuevas repúblicas.