

La búsqueda de un nuevo papel para la  
Organización de los Estados Americanos:  
el Protocolo de reformas de la Carta  
de 1985

1. *Crisis del Sistema Interamericano e iniciativas de reforma*

La Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en 1948, ha sido materia de reformas de importancia en dos oportunidades. La primera de ellas fue en 1967 con motivo de la adopción del "Protocolo de Buenos Aires", mediante el cual se introdujeron cambios significativos en algunas disposiciones de fondo y, sobre todo, en la estructura institucional de la organización<sup>1</sup>. La más reciente de las reformas ha sido introducida por el "Protocolo de Cartagena de Indias", firmado el 5 de diciembre de 1985 en el Decimo-cuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de esta organización<sup>2</sup>. Estas últimas reformas, comparadas con las de 1967, son más simples, pero envuelven cambios de importancia en algunas políticas de la OEA y permiten apreciar al nuevo papel que la organización regional americana ha comenzado a buscar en el contexto de la política regional y de la evolución de las relaciones interamericanas.

Las sucesivas reformas de la Carta y otros proyectos han sido, precisamente, una manifestación de la crisis por la que ha venido atravesando el sistema interamericano y la continuada búsqueda de cuál habrá de ser el papel de la OEA<sup>3</sup>. Las reformas de 1967 vinie-

\*Una versión de este artículo en francés será publicada por el *Annuaire Français de Droit International*, 1986.

<sup>1</sup>Las disposiciones de la Carta de 1948 y las de la Carta reformada en 1967 se contienen en el Doc. OEA/Ser.A/2, Add. 2, 1967.

<sup>2</sup>El texto del Protocolo de Reformas del 5 de diciembre de 1985 figura en el Doc. OEA/Ser.A/41, 1986.

<sup>3</sup>Sobre el sistema interamericano, véase en general Ann. V. W. Thomas y A. J. Thomas, Jr., *The Organization of American States*, 1963; Charles G. Fenwick, *The Organization of American States*, 1963; Tom. J. Farer (ed.), *The future of the Inter-American System*, 1979; F. V. García-Amador, *Sistema Interamericano*, 1981.

ron a concretar el conjunto de principios, funciones e instituciones que el sistema había alcanzado bajo el período de la Alianza para el Progreso y otros planes de cooperación hemisférica durante la década de 1960, pero en cierto momento fue una redefinición desfasada en el tiempo, pues en el momento en que ella era adoptada todos esos planes comenzaban a ser abandonados. La más reciente reforma igualmente se basa en la experiencia recogida a lo largo de esta prolongada crisis, pero a diferencia de la anterior involucra una redefinición que, en general, está más acorde con la realidad hemisférica del momento. En esencia, esta nueva redefinición busca revalorizar el papel tradicional del organismo regional en el campo político y jurídico, sin perjuicio de su continuada actividad en la cooperación económica, social y cultural, pero sin crear un desequilibrio en desmedro de ese papel tradicional, como en alguna medida había venido ocurriendo.

Las reformas que se completaron en 1985 encuentran su origen en la creación en 1973 de la Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración (CEESI)<sup>4</sup>. Esta Comisión propuso reformas a la Carta de la OEA y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, sugirió estudiar reformas al Pacto de Bogotá sobre Solución de Controversias y preparó anteproyectos de Convención sobre seguridad económica colectiva y sobre Cooperación para el Desarrollo Integral. Algunas de estas proposiciones se canalizaron hacia la reforma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en 1975<sup>5</sup>, en tanto que otras fueron materia de consideración por el Consejo Permanente de la OEA, órgano que en 1977 planteó diversas reformas a la Carta de 1948. El proceso, sin embargo, quedó paralizado hasta 1984 en que la Asamblea General convocó a un período extraordinario de sesiones para "examinar y en su caso adoptar las propuestas que acuerden los Estados miembros sobre los instrumentos básicos de la Organización de los Estados Americanos"<sup>6</sup>. Sobre la base de estos antecedentes, de las observaciones de los gobiernos y de los estudios de la Secretaría General, se prepararon las reformas que se comentan<sup>7</sup>.

Como puede apreciarse, el alcance original de la reforma era más

<sup>4</sup>CEESI: *Informe Final a los Gobiernos de los Estados Miembros*, Doc. OEA/Ser. P, CEESI/doc.26/75, Rev. 1, 20 de febrero de 1973.

<sup>5</sup>Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 26 de julio de 1975. Texto en *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Aplicaciones*, Vol. III, 1973-1976, OEA 1977, Anexo A.

<sup>6</sup>OEA, Asamblea General, Resolución 745 (XIV-O/84).

<sup>7</sup>Una relación de los estudios preparatorios e iniciativas de los gobiernos puede consultarse en OEA, Consejo Permanente, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos: *Proyecto de Informe preparado por el Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre el cumplimiento del mandato conferido por la Asamblea General (AG/Res. 745 (XIV-O/84))*, Doc. OEA/Ser. G/CP/CAJP-620/85, 1º de noviembre 1985.

vasto, pues incluía varios instrumentos del sistema además de la Carta e iniciativas acerca de convenciones especiales en materia económica, pero el Protocolo de 1985 se circunscribió principalmente a las reformas de índole jurídica y política en que era posible obtener acuerdo, sin perjuicio de algunas otras enmiendas que se comentarán más adelante.

## 2. *Los procedimientos de solución de controversias*

Una de las innovaciones de mayor interés que contiene el Protocolo de 1985 es aquella relativa a los procedimientos de solución pacífica de controversias en el marco de la Carta de la Organización. Desde que el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas —“Pacto de Bogotá”— fue suscrito en 1948, ha existido una inquietud en el ámbito del sistema interamericano acerca de la eficacia de este instrumento, en parte debido a que no ha sido ampliamente ratificado y en parte debido a las numerosas reservas que se le han hecho, lo que lo ha transformado en un instrumento engorroso y complicado<sup>8</sup>. Esta inquietud se ha traducido en dos órdenes de iniciativas: los frecuentes intentos de revisar el Pacto de Bogotá y el fortalecimiento de los mecanismos propios de la Carta, que se relacionan más estrechamente con los métodos políticos de la solución de controversias.

Ambas inquietudes se hicieron nuevamente presentes con motivo de los trabajos conducentes al Protocolo de 1985. La primera se tradujo en la presentación de un proyecto de enmiendas al Pacto de Bogotá preparado por el Comité Jurídico Interamericano<sup>9</sup> y en la proposición de enmiendas hecha por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente<sup>10</sup>, pero ello suscitó importantes reservas de varios países miembros, lo que hacía que esta vía fuese poco práctica para remediar los problemas señalados.

El fortalecimiento de los mecanismos propios de la Carta ha resultado, en cambio, un enfoque más promisorio, posiblemente por su mayor simplicidad. Históricamente, la Comisión Interamericana de Paz representó un mecanismo útil para atender a las necesidades de conflictos menores dentro del sistema, los que son el tipo de conflicto más frecuente<sup>11</sup>. Sin embargo, ella fue suprimida por las reformas de 1967 y reemplazada por un mecanismo más elaborado, que confería algunas facultades al Consejo Permanente y establecía

<sup>8</sup>Véase García-Amador, op. cit., nota 3 supra, p. 765.

<sup>9</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 8, con particular referencia al Doc. OEA/CP/CAJP/doct. 1603/85.

<sup>10</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 9 y Anexo II.

<sup>11</sup>L. Ronald Scheman y John W. Ford, “The Organization of American States as mediator”, en S. Touval y I. W. Zartman (eds.): *International mediation, in theory and practice*, 1985, pp. 197-232, 269-286, pp. 205-209.

la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas<sup>12</sup>; ningún caso fue llevado ante estas nuevas instancias<sup>13</sup>, lo que revelaba su carácter inadecuado para el tipo de necesidades que se debían cautelar.

El problema de fondo radicaba en que, de acuerdo al sistema diseñado en 1967, se requería del consentimiento de ambas partes en una controversia para que el Consejo Permanente pudiera actuar útilmente, aun cuando ciertos pasos preliminares podían darse a iniciativa de cualquiera de ellas. ¿Podría un nuevo procedimiento establecer un recurso unilateral para dar inicio a la solución de la controversia? Por otra parte, también desde 1967 se había planteado la idea de que no solamente las partes en una controversia pudieran iniciar el procedimiento, sino que también pudiera hacerlo otro Estado que tenga interés en su solución o un órgano interamericano<sup>14</sup>.

Durante los trabajos de la Comisión Especial establecida en 1973, varias iniciativas fueron presentadas con miras a que las funciones del Consejo Permanente no dependieran enteramente del consentimiento de todas las partes en la controversia, siendo particularmente constante el punto de vista del Ecuador en este sentido<sup>15</sup>. Pero ello no obtuvo el acuerdo necesario de los negociadores, como tampoco lo obtendría en los trabajos que siguieron en el propio Consejo Permanente. Por esta razón, en el Informe preparado por este último órgano para la Asamblea Extraordinaria de 1985, no se proponían reformas al mecanismo de solución de controversias de la Carta, aun cuando la Delegación de Colombia dejó constancia de las enmiendas que proponía, tanto respecto de la acción unilateral ante el Consejo, como de la posibilidad de que pudiese intervenir un Estado interesado en la solución de la controversia o el Secretario General de la OEA<sup>16</sup>.

El Protocolo de Cartagena de Indias vino a revertir esa tendencia cautelosa que se observaba en el curso de los trabajos preparatorios, introduciendo algunos nuevos principios en este campo. El más importante de ellos es que, en virtud del nuevo artículo 84 de la Carta, cualquier parte en una controversia en la que no se encuentre en trámite ninguno de los procedimientos previstos en la Carta, po-

<sup>12</sup>Sobre las reformas de 1967 véase en general García-Amador, op. cit., nota 3 supra, pp. 751-765.

<sup>13</sup>Domingo E. Acevedo, "Introductory Note, Protocol of Amendment to the Charter", *International Legal Materials*, Vol. xxv, N° 3, mayo 1986, p. 528.

<sup>14</sup>Véase el Memorandum del Secretario General de la OEA sobre "Algunos aspectos institucionales y funcionales de la reforma de la Carta", Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, Buenos Aires, 1967, Doc. 12, Rev. 13 de febrero de 1967, pp. 245-248. Citado en García-Amador, op. cit., nota 3 supra, pp. 769-772.

<sup>15</sup>Para las iniciativas de Ecuador, Estados Unidos, México y Perú sobre este particular, véase García-Amador, op. cit., nota 3 supra, pp. 767-768.

<sup>16</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 35.

drá recurrir al Consejo Permanente para obtener sus buenos oficios. Este órgano, en ejercicio de sus poderes, asistirá a las Partes y recomendará los procedimientos que considere adecuados. De esta manera, se consagra el recurso unilateral de una de las partes, aun cuando limitado a las gestiones de buenos oficios.

Una segunda reforma de interés ha sido la supresión de la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas creada en 1967 y el otorgamiento al Consejo Permanente de la facultad de establecer comisiones ad-hoc con la anuencia de las partes en la controversia, cuya integración y mandato también requerirá del consentimiento de esas partes<sup>17</sup>. Este es un mecanismo institucional mucho más simple y flexible, que en cierto modo se asemeja a la antigua Comisión Interamericana de Paz. Aun cuando su establecimiento y mandato requiera del consentimiento de las partes, podrá adaptarse más adecuadamente a las circunstancias del caso. La investigación de los hechos que pueda llevar a cabo el Consejo requerirá igualmente del consentimiento del gobierno respectivo<sup>18</sup>.

Si el procedimiento recomendado no es aceptado por alguna de las partes, o cualquiera de ellas declara que de esa manera no se ha podido resolver la controversia, el Consejo Permanente informará a la Asamblea General, sin perjuicio de sus continuadas funciones de avenimiento<sup>19</sup>. Sobre esta base se respeta la esencia de la gestión de los buenos oficios, sin imponer soluciones a ninguna de las partes en contra de su voluntad. Las normas relativas a adopción de decisiones en el Consejo y otras existentes acerca de la observancia de la Carta, el derecho internacional y los tratados vigentes entre las Partes, permanecen en lo sustancial inalteradas.

Las reformas relativas al recurso unilateral han sido ya materia de interpretaciones encontradas, lo que es revelador de las diferencias de fondo que han existido entre algunos países a este respecto. Mientras la Delegación del Perú formuló una reserva en el sentido de que los buenos oficios suponen el consentimiento de las partes, especialmente a la luz del Pacto de Bogotá, y que el nuevo artículo 84 debe entenderse con este alcance<sup>20</sup>, la del Ecuador ha declarado que el recurso unilateral de cualquiera de las partes pone en marcha un amplio mandato para que el Consejo Permanente asista a las partes, recomiende los procedimientos apropiados y vele por el mantenimiento de las relaciones de amistad<sup>21</sup>.

Si bien la reforma en esta materia no llegó tan lejos como para permitir que los procedimientos puedan ser iniciados por un tercer

<sup>17</sup>Artículo 85 de la Carta reformada por el Protocolo de 1985.

<sup>18</sup>Artículo 86 de la Carta reformada por el Protocolo de 1985.

<sup>19</sup>Artículo 87 de la Carta reformada por el Protocolo de 1985.

<sup>20</sup>Declaración de la Delegación del Perú, Doc. cit., nota 2 supra, p. 16.

<sup>21</sup>Declaración de la Delegación del Ecuador, *ibid.*, p. 17.

Estado o por un órgano interamericano, constituye una innovación de interés respecto de las tendencias anteriormente prevalecientes y quizás pueda tener más éxito que aquella de 1967. En todo caso, se observa un retorno a la flexibilidad que tradicionalmente caracterizó al sistema interamericano y la adopción de una política más acorde con lo que ha sido la práctica de los países latinoamericanos en este plano últimamente. Esta práctica indica un cierto alejamiento de los moldes rígidos de las instancias judiciales internacionales y una mayor preferencia por la flexibilidad de las opciones<sup>22</sup>. Por otra parte, como se verá, el Secretario General ha sido dotado de algunas nuevas funciones que también pueden incidir en la solución de controversias.

### 3. *El Sistema Regional y las Naciones Unidas: nuevas realidades*

Un segundo aspecto de importancia en el ámbito jurídico-político que ha sido objeto de reformas en el Protocolo de 1985, es el que se refiere a las relaciones existentes entre el organismo regional y las Naciones Unidas en materia de solución pacífica de controversias y seguridad colectiva. Como es sabido, este es uno de los aspectos que históricamente ha tenido mayor importancia dentro del sistema interamericano, que siempre procuró mantener su autonomía respecto de las Naciones Unidas en este y otros campos; el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, sobre acuerdos regionales, y el artículo 51 de este instrumento sobre legítima defensa, fueron el fruto de una firme posición latinoamericana destinada a salvaguardar la autonomía del sistema regional<sup>23</sup>.

La Carta de 1948 estableció claramente una prioridad regional en materia de solución de controversias, al disponer en su Artículo 23 que éstas serán sometidas a los procedimientos que ella prevé "antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", sin perjuicio de prever igualmente diversas relaciones de cooperación con la organización mundial, particularmente la señalada en su artículo 137 al disponer que ninguna estipulación de la Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y

<sup>22</sup>Véase en general Francisco Orrego Vicuña, "Análisis de la práctica latinoamericana en materia de solución de controversias durante la década de 1970 y sus implicaciones para el futuro", en Francisco Orrego Vicuña y Jeannette Irigoien B. (eds.), *Perspectivas del derecho internacional contemporáneo*, Vol. 2, 1981, pp. 92-103. Sobre la práctica de las comisiones ad-hoc y otros mecanismos procesales de la OEA, véase Enrique Lagos, "Los nuevos mecanismos procesales para la eficacia de la solución pacífica de controversias, con particular referencia a la práctica de la OEA en los últimos años", en Orrego e Irigoien, op. cit., pp. 79-91.

<sup>23</sup>Véase García-Amador, op. cit., nota 3 supra, Capítulo XII: "Vinculación entre los sistemas interamericanos de arreglo pacífico y de seguridad colectiva y el sistema de paz de las Naciones Unidas", pp. 904-932.

obligaciones de los Estados Miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Similares disposiciones contuvieron los Artículos 2 y 10 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en el plano de la seguridad colectiva.

La práctica desarrollada bajo ambos instrumentos permitió confirmar esta prioridad regional. Sin embargo, como era inevitable a la luz de los diferentes intereses políticos relativos a algunas controversias u otras situaciones que amenazaban la paz en la región, gradualmente se comenzó a manifestar una tendencia que buscaba llevar esos casos a las Naciones Unidas y no a los órganos interamericanos<sup>24</sup>. En este contexto se plantearon algunas primeras dificultades en cuanto a la competencia de una u otra organización para conocer de los casos suscitados, lo que dio lugar a manifestaciones de competencia concurrente y hasta conflictiva. Las diferentes apreciaciones existentes sobre el particular entre los propios Estados Americanos terminarían por traducirse en iniciativas conducentes a la revisión y reforma de esa política tradicional del sistema.

Las iniciativas de revisión se hicieron presentes con motivo del proceso de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que culminó en el Protocolo de San José de 1975. El Artículo 2 del TIAR, reformado por este último Protocolo, transformó la antigua prioridad regional en una mera declaración de intenciones generales, pues dispuso que se "harán todos los esfuerzos posibles" para lograr la solución de una controversia en el ámbito del sistema interamericano antes de someterla al Consejo de Seguridad, aclarando además que esta disposición no deberá interpretarse en menoscabo de los Artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas. Si bien se suprimió también la referencia que el texto original hacía a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la posibilidad de llevar una controversia a la atención de este órgano subsiste en virtud de lo dispuesto en el referido Artículo 35 de la Carta de las Naciones Unidas.

El mismo enfoque se hizo presente en relación al Artículo 23 de la Carta de la OEA, respecto del cual ya en 1977 el Consejo Permanente, acogiendo una iniciativa del Ecuador, propuso una enmienda destinada a precisar que el sometimiento de una controversia a los procedimientos de la Carta era "sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas"<sup>25</sup>. Las reformas propuestas por el mismo órgano en 1985 incluyeron dos conceptos difíciles de compatibilizar: en virtud del primero se disponía que las controversias "deben ser" sometidas a los procedimientos de la

<sup>24</sup>Para la práctica del Órgano de Consulta y la aplicación de los instrumentos interamericanos, véase *ibid.*, pp. 916-926.

<sup>25</sup>*Ibid.*, pp. 930-932.

Carta, lo que es indicativo de la existencia de una obligación jurídica en ese sentido; pero seguidamente se agregaba que cualquier Estado miembro tiene el derecho de acudir en primer lugar o en cualquier momento al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General de las Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en los artículos 34, 35 y 52 de la Carta de esta última Organización<sup>26</sup>.

El texto que en definitiva fue incorporado al Protocolo de Cartagena de Indias, como nuevo Artículo 23 de la Carta de la OEA, mantiene esos conceptos, pero con una redacción que hace menos evidentes las dificultades de compatibilidad señaladas. En efecto, luego de reiterar que las controversias "deben ser" sometidas a los procedimientos de la Carta agrega que "esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas". Además, subsiste por cierto el ya señalado Artículo 137 de la Carta de la OEA. Un Estado miembro ha declarado que las nuevas disposiciones no afectan las obligaciones de los Estados miembros de someter sus controversias a los procedimientos de la OEA antes de llevarlos al Consejo de Seguridad, reafirmando así la prioridad regional<sup>27</sup>.

El hecho es que, como consecuencia de estas reformas, la política de prioridad regional aplicable a la solución de controversias y a la seguridad colectiva, ha cedido el paso a una opción entre los procedimientos de la Carta, o del TIAR, y los que son propios de Naciones Unidas. Este cambio de política, que es significativo, refleja, por una parte, la redefinición del papel desempeñado por la OEA a la luz de las realidades interamericanas y, por otra parte, la vinculación más activa que algunos países latinoamericanos han tenido con el sistema de las Naciones Unidas a partir de la década de 1970. En todo caso, esta nueva realidad no debe interpretarse como una disminución del papel de la OEA, pues según las circunstancias de cada caso, siempre habrá una de las partes en la controversia interesada en recurrir a los procedimientos del sistema interamericano.

#### 4. *Funciones políticas del Secretario General de la OEA*

Las funciones del Secretario General de la OEA han sido otro aspecto sujeto a cambios de política de interés en el marco jurídico-político del sistema interamericano. A diferencia de lo que ocurre con el Secretario General de las Naciones Unidas, varios Estados miembros de la OEA habían sido tradicionalmente reticentes a que el Secretario General de esta última Organización tuviese funciones

<sup>26</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 20.

<sup>27</sup>Declaración hecha por los Estados Unidos el 7 de noviembre de 1986 al firmar el Protocolo.



políticas de ninguna especie, concibiendo su papel únicamente como uno de carácter administrativo. Esta oposición no impidió que ocasionalmente el Secretario General desempeñase determinadas funciones políticas, pero con frecuencia careció de un mandato claro para ello y casi siempre encontró algún grado de crítica de parte del Consejo Permanente o los órganos que lo precedieron.

Sin embargo, si la Organización había de retomar un papel activo en el campo jurídico-político resultaba indispensable considerar el tema de las funciones políticas del Secretario General, aspecto que fue planteado en el curso de los trabajos preparatorios de la reforma de 1985 en el seno del Consejo Permanente. En el proyecto preparado por este órgano figura la nueva facultad del Secretario General de llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente "cualquier asunto que en su opinión pudiere afectar la paz y seguridad del continente o las relaciones de amistad entre los Estados Miembros"<sup>28</sup>. De esta manera se reconocía una función de iniciativa política enteramente nueva dentro del sistema.

Algunos países, entre los que figura Chile, México y Nicaragua, reaccionaron con cautela ante esta enmienda propuesta, ya fuera porque los dos primeros se habían opuesto tradicionalmente a esta función política o porque no se deseaba que determinadas situaciones actuales pudiesen plantearse en el seno del sistema por esta vía<sup>29</sup>. Igualmente, la delegación del Perú formuló una declaración en el sentido de que esta facultad debía ejercerse únicamente cuando se contaba con un mandato para ello, basado en el consentimiento de las partes involucradas en el asunto en cuestión, para así evitar iniciativas políticas que pudieran prescindir de la voluntad de las partes<sup>30</sup>.

El nuevo Artículo 116 de la Carta reformada, que se refiere a esta materia, mantuvo la iniciativa del Secretario General respecto de aquellos asuntos que puedan afectar la paz y seguridad del continente, pero suprimió la referencia que contenía el proyecto a las relaciones de amistad entre los Estados miembros, la que fue reemplazada por una más general al "desarrollo de los Estados Miembros". Esta modificación buscaba, evidentemente, restringir las facultades de iniciativa política del Secretario General, pero en realidad no se traduce en un cambio sustantivo, pues si las relaciones de amistad llegan a constituir un asunto que afecte la paz y seguridad hemisférica igualmente podrá el alto funcionario llevarlo a la atención de los órganos indicados.

Con todo, la Delegación del Perú formuló una importante reser-

<sup>28</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 44.

<sup>29</sup>Ibid., p. 44.

<sup>30</sup>Ibid., p. 44.

va al texto final del Artículo 116, en el sentido de que esas facultades "no podrán ser ejercidas para aquellos asuntos ya resueltos por arreglos de las Partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados vigentes"<sup>81</sup>. Esta reserva busca salvaguardar de una revisión política los numerosos tratados, fallos u otros arreglos que existen en la región respecto de conflictos territoriales o de otra naturaleza y como tal cumple una importante función estabilizadora.

En cualquier caso, las facultades de iniciativa política que se han conferido al Secretario General deberán siempre ejercerse con la debida prudencia, buscando facilitar el consenso entre los Estados miembros, como es por cierto su propósito.

##### 5. *Nuevos criterios para la admisión de Estados miembros*

El Protocolo de Cartagena de Indias también contiene un importante cambio de política respecto de la admisión de nuevos Estados, cuestión que ha estado siempre influenciada por situaciones políticas vinculadas a disputas territoriales. Las normas originales de la Carta de 1948 previeron un sistema de adhesión abierta a este instrumento para cualquier Estado americano<sup>82</sup>, pero en virtud del Acta de Washington, aprobada en 1964 por la Primera Conferencia Interamericana Extraordinaria<sup>83</sup>, se elaboraron criterios más restringidos a este respecto, que con pequeños cambios fueron incorporados a la Carta por las reformas de 1967<sup>84</sup>.

En virtud de este sistema restringido, la Asamblea General debe autorizar al Secretario General para que permita al Estado adherente firmar la Carta, para cuyo efecto este último deberá haberlo solicitado por escrito. El órgano supremo actúa por recomendación del Consejo Permanente, el cual se abstendrá de recomendar respecto de las solicitudes que presente una entidad cuyo territorio esté sujeto, total o parcialmente y con anterioridad al 18 de diciembre de 1964, "a litigio o reclamación entre un país extracontinental y uno o más Estados Miembros de la Organización, mientras no se haya puesto fin a la controversia mediante procedimiento pacífico"<sup>85</sup>. Esta política fue adoptada teniendo en cuenta el caso de Belice y Guyana, pero potencialmente era también aplicable a otras reclamaciones, como aquella relativa a las Malvinas.

Durante los trabajos preparatorios de la reforma de 1985, dicha política restrictiva fue cuestionada por algunos Estados, como Bar-

<sup>81</sup>Declaración del Perú, cit., nota 20 supra.

<sup>82</sup>Artículos 2 y 3 de la Carta de 1948.

<sup>83</sup>Doc. OEA/Ser. E/XII, 1, doc. 31, 18 de diciembre de 1964.

<sup>84</sup>Artículos 4 a 8 de la Carta reformada por el Protocolo de 1967.

<sup>85</sup>La fecha del 18 de diciembre de 1964 es la del Acta de Washington.

bados, Trinidad y Tobago y Jamaica, así como por Honduras, que buscaban retornar al principio de la adhesión abierta de 1948<sup>36</sup>; en cambio, las delegaciones de Argentina, Guatemala y Venezuela, insistieron en la mantención del actual Artículo 8 de la Carta<sup>37</sup>. Con motivo de este desacuerdo, la discusión sobre la revisión fue trasladada a la propia reunión extraordinaria de la Asamblea General.

En esta última ocasión se adoptaron dos cambios significativos en la política que la OEA había venido siguiendo al respecto desde 1964. Si bien se mantuvieron inalterados los artículos 6 y 7 de la Carta, según habían sido introducidos en la reforma de 1967, que exigen la solicitud de admisión por parte del Estado interesado en adherir y el procedimiento de autorización que debe acordar la Asamblea General, las condiciones restrictivas de fondo que prevé el actual Artículo 8 fueron limitadas en el tiempo, disponiéndose que esta disposición regirá hasta el 10 de diciembre de 1990. Paralelamente, dicho Artículo 8 fue sacado del cuerpo principal de la Carta e incorporado como una disposición transitoria<sup>38</sup>. De esta manera, aun cuando no se regresó a una adhesión abierta, pues debe seguirse siempre un procedimiento aprobatorio, este último no estará condicionado a partir de 1990 a la cuestión de los litigios territoriales señalados; en otras palabras, tanto Belice como Guyana podrán eventualmente ser admitidos como miembros de la OEA, alcanzándose así el principio de la universalidad regional<sup>39</sup>.

El segundo cambio significativo consistió en la incorporación de un nuevo Artículo 8 en la Carta, que vino a reemplazar al que se ha comentado anteriormente. Dispone este nuevo artículo que la condición de miembro de la OEA estará "restringida" a dos categorías de Estados: en primer lugar, lo estará a los Estados independientes del Continente que al 10 de diciembre de 1985 fueran miembros de las Naciones Unidas; y, en segundo lugar, a los territorios no autónomos señalados en el Documento OEA/Ser. P, AG/doc. 1989/85, del 5 de noviembre de 1985, cuando alcancen su independencia. Esta última referencia a los territorios no autónomos se relaciona, a su vez, con una antigua discusión en el seno de la OEA acerca de las consecuencias del proceso de descolonización, la creación de "mini Estados" y la admisión de nuevos miembros<sup>40</sup>. Desde 1968 se habían venido preparando estudios sobre esta materia, pero sin que la Asamblea General adoptase ninguna acción al respecto; la

<sup>36</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 17.

<sup>37</sup>Ibid., p. 17.

<sup>38</sup>El Artículo 8 de la Carta reformada en 1967 pasará a ser el Artículo 151, que es una disposición transitoria, según lo dispuesto por el Protocolo de 1985, Artículo VI.

<sup>39</sup>Acevedo, loc. cit., nota 13 supra, p. 527.

<sup>40</sup>García-Amador, op. cit., nota 3 supra, pp. 111-117.

última versión de estos estudios es la contenida en el documento a que hace referencia el nuevo artículo 8 de la Carta, mediante la cual se consolida la lista de estos territorios que podrían aspirar a ser miembros de la OEA, una vez alcanzada su independencia.

Esta nueva disposición tiene algunas particularidades en cuanto a su redacción. Desde luego, la expresión de que la condición de miembro está "restringida" conlleva un cierto sentido negativo, en circunstancias que lo que se ha hecho es ampliar la admisión de nuevos miembros, con algunas excepciones especiales. En seguida, tampoco es habitual que la Carta de una Organización haga referencia a un documento de esa organización. Sin embargo, esta técnica se explica a la luz de los problemas de fondo asociados con estas normas. Ellas tienen por efecto excluir a determinados territorios que han sido objeto de agudas disputas recientes, como es el caso de las Malvinas, que no calificarían bajo el concepto de Estado independiente a la fecha señalada ni tampoco bajo la cláusula de la independencia de territorios no autónomos, por no formar parte de la nómina señalada en el documento de referencia. Esta última nómina comprende principalmente los territorios vinculados a Gran Bretaña, Francia y Holanda en el Caribe, así como otras situaciones especiales, tal como la de Groenlandia.

Las normas relativas a los miembros de la Organización han dado lugar también a otras iniciativas de reforma, pero sin éxito. La Delegación de Colombia propuso incorporar normas relativas a la suspensión y expulsión de Estados Miembros, pero ello encontró una fuerte oposición de parte de Nicaragua y México, país este último que consideró que toda medida de carácter coercitivo sólo puede adoptarse por el Consejo de Seguridad a la luz de la Carta de las Naciones Unidas<sup>41</sup>. Perú, por su parte, propuso un procedimiento de investigación en caso de que un Estado miembro viole el principio de no intervención, lo que eventualmente podría ponerse en conocimiento de Naciones Unidas<sup>42</sup>.

Una cuestión de fondo que todavía subsiste en la interpretación de la Carta es si acaso la ratificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y otros instrumentos complementarios constituye un requisito implícito para ser admitido como miembro<sup>43</sup>. Si bien el Artículo 4 se limita a exigir la ratificación de la Carta, el artículo 6, incorporado en 1967, hace una referencia expresa a las obligaciones de la seguridad colectiva que debe aceptar todo nuevo miembro. La intención de esta última disposición en cuanto a exigir la ratificación del TIAR parecía clara y de hecho se dejó constan-

<sup>41</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 16.

<sup>42</sup>Ibid., p. 18.

<sup>43</sup>Para un análisis de esta situación, véase García-Amador, op. cit., nota 3 supra, pp. 109-111.

cia al admitir a Barbados y Jamaica de la intención que estos países tenían de hacerlo; posteriormente, sin embargo, esta práctica fue abandonada<sup>44</sup>. Con ocasión de la reciente reforma, Perú propuso enmendar el Artículo 4 de tal manera de exigir no sólo la ratificación de la Carta sino también la de "otros Instrumentos Básicos que ella menciona", iniciativa que no llegó a aprobarse<sup>45</sup>. En todo caso, ha sido una política de los órganos de la OEA el recomendar a los Estados miembros la ratificación del Protocolo de reformas del TIAR de 1975<sup>46</sup>.

## 6. *Cláusula Calvo y las cambiantes condiciones regionales*

El Protocolo de Cartagena de Indias ha incluido un nuevo texto del Artículo 35 de la Carta, que contiene una versión modificada de la Doctrina y de la "Cláusula Calvo". El tema de los derechos de los extranjeros, inclusive en cuanto al ejercicio de jurisdicción por los tribunales nacionales, ha sido una inquietud manifestada desde antiguo en el ámbito del sistema interamericano. Según explica García-Amador, ya en la Primera Conferencia Internacional Americana de 1889-1890 se adoptó una Recomendación sobre este particular, recogiendo la Doctrina Calvo, materia que bajo diferentes formas fue retomada por las reuniones que siguieron a lo largo del presente siglo<sup>47</sup>. Entre otros instrumentos de importancia que han seguido este enfoque se encuentra el Artículo 9 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, suscrita en Montevideo en 1933<sup>48</sup>.

Más recientemente, la actividad de los órganos interamericanos se dirigió a tratar los problemas jurídicos de las empresas transnacionales, manteniendo siempre las orientaciones fundamentales de la doctrina tradicional y en particular los principios de la Doctrina Calvo. El Dictamen sobre Empresas Transnacionales preparado por el Comité Jurídico Interamericano en 1986 y el *Aide Memoire* que se elaboró en el Grupo Latinoamericano en 1975 en el marco del "Nuevo Diálogo" interamericano, reflejan esta otra tendencia<sup>49</sup>. Otros instrumentos, como la Decisión 24 del Grupo Andino, recogen similares principios básicos.

Sobre esta base, es que el proyecto de reformas preparado por el Consejo Permanente propuso como nuevo Artículo 35 el siguiente:

<sup>44</sup>Ibid., pp. 110-111.

<sup>45</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 16 *in fine*.

<sup>46</sup>Ibid., p. 9.

<sup>47</sup>García-Amador, op. cit., nota 3 supra, pp. 347-365.

<sup>48</sup>Véase también la Convención relativa a los derechos de Extranjería de 1902 y la opinión emitida por el Comité Jurídico Interamericano del 25 de agosto de 1961.

<sup>49</sup>García-Amador, op. cit., nota 3 supra, pp. 365-372.

“Las empresas transnacionales y la inversión privada extranjera están sometidas a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes de los países receptores y deben ajustarse a la política de desarrollo de los mismos”<sup>60</sup>. El texto que en definitiva figura en el Protocolo de 1985 introdujo un elemento de equilibrio, pues agregó que aquellas están igualmente sometidas “a los tratados y convenios internacionales” de los cuales sean Parte los referidos Estados receptores. De esta manera, la legislación y jurisdicción nacional se combina con las obligaciones internacionales que haya contraído cada Estado<sup>61</sup>.

La nueva disposición plantea algunos problemas de interpretación, especialmente en cuanto al alcance de lo que debe entenderse por empresas transnacionales y la inversión privada extranjera. ¿Incluyen estos conceptos a la banca privada u otras agencias financieras privadas, por ejemplo? Es bien sabido que prácticamente la totalidad de los contratos de crédito han sido sometidos a la jurisdicción de los tribunales de Nueva York, Londres u otros centros financieros, extrayéndolos a la jurisdicción nacional del Estado receptor. Estas y otras situaciones comparables serían incompatibles con el referido Artículo 35 si los conceptos señalados se entienden de una manera amplia. Estos problemas han dado lugar a serias dificultades recientes en Argentina, Colombia y Perú.

Por otra parte, es necesario tener presente que varios países latinoamericanos han aceptado los mecanismos del Centro para la Solución de Controversias sobre Inversiones, establecido por la Convención de 1965, o de la más reciente Convención que creó el Organismo de Garantía Multilateral de Inversiones de 1985 (MIGA)<sup>62</sup>. Si bien estas convenciones quedan cubiertas por la referencia del Artículo 35 a tratados y convenciones, el solo hecho de incluir una cláusula de esa naturaleza en momentos que comienza a revisarse en muchos países la política tradicionalmente seguida a este respecto, plantea algunas interrogantes acerca de su conveniencia. En todo caso, la fórmula más equilibrada del Protocolo facilitará que se puedan evitar conflictos entre la práctica de los Estados y esta disposición de la Carta.

<sup>60</sup>Véase la Declaración de Estados Unidos, cit., nota 27 *supra*, que enfatiza

<sup>61</sup>Proyecto cit., nota 7 *supra*, p. 23.

este principio y la jurisdicción que puedan tener otros Estados en relación con esas empresas.

<sup>62</sup>Para el análisis de estas convenciones y de su relación con la Cláusula Calvo, véase Ibrahim F. I. Shihata, “Towards a greater depoliticization of Investment Disputes: the roles of ICSID and MIGA”, *Foreign Investment Law Journal*, Vol. 1, 1986, pp. 1-25.

7. *Principios políticos y económicos de carácter general*

El Protocolo de Cartagena de Indias contiene también diversas disposiciones que desarrollan, modifican o perfeccionan algunos de los principios fundamentales del sistema interamericano, tanto en el plano político-jurídico como en el económico y social. Entre los principios que corresponden al primer plano, se encuentra, en primer lugar, la reafirmación de la democracia representativa, a lo que se refiere tanto el Preámbulo de la Carta modificada como el Artículo 2 b); este último se refiere igualmente al respeto del principio de no intervención, atendiendo así a la inquietud de un Estado miembro en cuanto a que tal reafirmación pudiera resultar contradictoria con el principio del pluralismo ideológico que el sistema también ha aceptado<sup>53</sup>.

La política histórica del sistema en cuanto al principio de no intervención ha sido fortalecida mediante las recientes reformas, pues, además de la referencia recién mencionada, se establece expresamente que la Organización no podrá "intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados Miembros"<sup>54</sup> y que todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social<sup>55</sup>.

Estas nuevas disposiciones han dado lugar a algunos interesantes problemas de interpretación. El primero de ellos es si acaso la prohibición del Artículo 1, en cuanto a que la OEA no intervenga en asuntos de jurisdicción interna de los Estados miembros, impide acciones destinadas a fomentar la democracia y la seguridad, adoptadas de acuerdo con la Carta o el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, como las que en varias ocasiones se adoptaron en el pasado. Una declaración hecha por Estados Unidos interpreta esta disposición en el sentido de que no limita esos poderes y funciones<sup>56</sup>.

El segundo problema es todavía más significativo. ¿Las disposiciones sobre no intervención señaladas deben entenderse como subordinadas al principio de la democracia representativa? ¿O podrían considerarse como enteramente independientes, impidiendo una intervención aún en el caso de regímenes no democráticos? Aun cuando un país ha adoptado esta última interpretación<sup>57</sup>, también se ha hecho presente el punto de vista de que la no intervención no puede entenderse como atentatoria en contra de los principios democráticos del sistema y que ello no impide promover la democracia

<sup>53</sup>Véase la reserva del Perú en este sentido, Proyecto cit., nota 7 supra, p. 12.

<sup>54</sup>Artículo 1, párrafo 2 de la Carta reformada por el Protocolo de 1985.

<sup>55</sup>Artículo 3e) de la Carta reformada por el Protocolo de 1985.

<sup>56</sup>Declaración de Estados Unidos, cit., nota 27 supra.

<sup>57</sup>Véase Declaración del Perú, cit., nota 53 supra.

y seguridad en el marco de la organización, que es concebida así como una Organización de Estados democráticos<sup>58</sup>.

Las reformas introducidas en el campo jurídico-político han incluido también una importante referencia al propósito de alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales<sup>59</sup>. El proyecto respectivo se refería igualmente a la proscripción de armas nucleares y al uso pacífico de la energía atómica, aspectos que no llegaron a incluirse en el Protocolo final, si bien están debidamente reglamentados por el Tratado de Tlatelolco<sup>60</sup>. Dicho proyecto incluyó entre los Principios de la Carta diversas otras materias, como la preservación del medio ambiente, la soberanía sobre los recursos naturales y los derechos del Estado ribereño sobre los recursos del mar adyacente y la plataforma continental, pero ellas tampoco fueron acogidas en el texto del Protocolo de 1985.

En el plano de las normas económico-sociales el nuevo instrumento ha contemplado diversas modificaciones, en general destinadas a atender nuevas inquietudes de los países latinoamericanos. Como se explicó anteriormente en los trabajos preparatorios se habían también elaborado proyectos de convención sobre Seguridad Económica Colectiva y sobre Cooperación para el Desarrollo Integral, pero ellos no llegaron a aprobarse en esta oportunidad debido a las reservas y diferencia de posiciones existentes; en la declaración hecha por la Delegación del Perú respecto del Protocolo se considera que las reformas no estarán completas hasta que dichas materias sean incorporadas a la Carta<sup>61</sup>.

No obstante lo anterior, la Carta contiene numerosas nuevas referencias al desarrollo integral y la cooperación económica. Entre ellas destaca la última frase del Artículo 29, que se refiere al ámbito del desarrollo integral, las modificaciones introducidas al Artículo 37 en relación a algunas condiciones económicas específicas y las referencias que contienen otras disposiciones al desarrollo tecnológico<sup>62</sup>. El nuevo Capítulo VII de la Carta llevará como título, precisamente, el de "Desarrollo integral". Las modificaciones más importantes son las que contienen los nuevos artículos 30 a 33 de la Carta, que forman parte de este último capítulo, y que se refieren a las normas económicas fundamentales del sistema. Ellas indican con detalle las metas de modernización y desarrollo a que aspiran los países miembros, habida cuenta de las cambiantes realidades

<sup>58</sup>Declaración de Estados Unidos, cit., nota 27 supra.

<sup>59</sup>Artículo 2g) de la Carta reformada por el Protocolo de 1985.

<sup>60</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, Artículo 2g), h), en p. 13.

<sup>61</sup>Declaración del Perú, cit., nota 20 supra. Véanse también las declaraciones hechas por Estados Unidos en relación a las normas económicas y sociales, cit., nota 27 supra.

<sup>62</sup>Véase, por ejemplo, Artículos 45 y 49.



económicas internacionales. Un intento de incorporar una referencia especial a la situación de mediterraneidad de algunos países no fructificó<sup>63</sup>.

Propuestas de Argentina, Brasil y Perú buscaron fusionar el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, Ciencia y Cultura, estableciendo en vez un solo Consejo Interamericano para el Desarrollo, pero esta iniciativa tampoco prosperó<sup>64</sup>. Entre las disposiciones institucionales también se buscó incluir como órgano de la OEA a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero ello no fue aprobado debido a que varios países no son miembros de la Convención especial sobre la materia<sup>65</sup>. Además de los cambios ya examinados respecto de la solución de controversias, facultades del Secretario General y otros de fondo, el Protocolo contuvo ajustes institucionales menores respecto de las atribuciones o funcionamiento de varios órganos.

#### 8. *El reencuentro de la tradición jurídico-política de la OEA*

El énfasis que las recientes reformas de la Carta de la OEA han puesto en las cuestiones de índole jurídico y político, es revelador de la orientación que el organismo regional comienza a adoptar en la búsqueda de su nuevo papel hemisférico. Dentro de este campo general puede también observarse una atención especial a aquellos problemas que dicen relación con la solución de controversias, ya sea en un sentido directo, como el de la incorporación de nuevos procedimientos y facultades, o en un sentido indirecto, como es el caso de los poderes políticos del Secretario General, la admisión de nuevos miembros o las relaciones con la Carta de Naciones Unidas, entre otros aspectos.

Esta nueva orientación es natural a la luz del hecho de que la crisis por la que ha venido atravesando el sistema interamericano ha repercutido fuertemente en las funciones de la OEA en materia de solución de controversias y cuestiones afines, incluyendo las de la seguridad colectiva. En la práctica, pocas controversias o conflictos importantes que han afectado a los países de la región últimamente han sido llevados al seno de la OEA o los tratados especiales, y en los casos en que ello ha ocurrido, como el de la situación de las Malvinas, la propia naturaleza del problema hacía difícil una función exitosa de los mecanismos interamericanos<sup>66</sup>. Incluso es posi-

<sup>63</sup>Proyecto cit., nota 7 supra, p. 25.

<sup>64</sup>Ibid., p. 51.

<sup>65</sup>Ibid., p. 43, con referencia a las reservas de Brasil y Paraguay en la materia.

<sup>66</sup>En el período entre 1948 y 1982 ocurrieron 94 controversias o situaciones entre los países miembros de la OEA, de las cuales sólo 33 fueron llevadas a la organización regional, lo que representa un 35%. Si se considera sólo el caso

ble observar que se han establecido diversos procedimientos ad-hoc, ajenos a la Carta, para la atención de dichos conflictos, como ocurrió en la controversia austral chileno-argentina, en la controversia entre El Salvador y Honduras o en la situación de Nicaragua<sup>87</sup>.

Por otra parte, es necesario tener presente que en el plano de las actividades y funciones económicas, que habían recibido prioridad dentro del sistema, la OEA nunca ha estado en condiciones de competir eficazmente con otros organismos regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, o con los organismos mundiales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, entre otros. De esta manera, a la vez que se abandonaban las funciones tradicionales, se incursionaba en un campo que, aunque tiene gran importancia, no podía justificar por sí solo el papel de la OEA en el marco de las relaciones interamericanas.

El sentido último que tiene la reforma de 1985 es el de reivindicar esa función tradicional de la OEA en el campo jurídico y político, pero no como un retorno al pasado, que sería inapropiado, sino mediante su adaptación a las nuevas condiciones políticas de la región. Ello explica, por una parte, los nuevos criterios de flexibilidad que se incorporan a la Carta y, por otra parte, la más estrecha relación que se reconoce con las Naciones Unidas, pues ambos enfoques, entre otros, forman parte de la realidad política de América Latina. En la medida en que la organización regional responda más directamente a estas realidades, su propia función resultará fortalecida. Este es el objetivo que inspira al Protocolo de Cartagena de Indias.

---

de Sudamérica, este porcentaje es del 13%; en cambio, si se considera sólo Centroamérica y el Caribe, el porcentaje es del 54%. Véase Scheman y Ford, loc. cit., nota 11 supra, cuadro 5.

<sup>87</sup>Véase los estudios citados en nota 22 supra.