



HAL
open science

La Organización de Estados Americanos (1948-2018): crisis organizacional o fragmentación del multilateralismo regional?

Damien Larrouqué, Kévin Parthenay

► To cite this version:

Damien Larrouqué, Kévin Parthenay. La Organización de Estados Americanos (1948-2018): crisis organizacional o fragmentación del multilateralismo regional?. Les Études du CERI, 2019, 239-240, pp.37 - 41. hal-03457735

HAL Id: hal-03457735

<https://sciencespo.hal.science/hal-03457735v1>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Organización de Estados Americanos (1948-2018): crisis organizacional o fragmentación del multilateralismo regional?

Damien Larrouqué et Kevin Parthenay

La Organización de Estados Americanos (OEA) fue creada en 1948 en ocasión de la novena Conferencia Internacional de Estados Americanos celebrada en Bogotá con la participación de una veintena de países para institucionalizar un sistema interamericano de cooperación. Su fundación vino a concretizar varias iniciativas de cooperación continental que se siguieron desde la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas de 1890. Asimismo, la OEA fue creada en un contexto de proliferación de escenarios multilaterales regionales de donde también emergieron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La OEA se inscribe también dentro de la intensificación del multilateralismo latinoamericano, el cual es comúnmente calificado como “hemisferismo” y descansa sobre valores y una agenda común¹.

La OEA, que inicialmente era solo una conferencia interamericana, se dotó rápidamente de una estructura compleja compuesta de una asamblea general, de una reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores, de un consejo (que luego pasaría a ser consejo permanente), de un secretariado general y finalmente de un consejo económico y social interamericano. La OEA aspira a constituir una palestra multilateral para el continente americano al incluir el conjunto de miembros del hemisferio (con la excepción de Cuba, suspendida desde 1962).

Como lo revela el artículo primero de la Carta de 1948, los Estados firmantes tenían por vocación la de garantizar “un orden de paz y de justicia, mantener su solidaridad, reforzar su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia” bajo el auspicio de Naciones Unidas. En el preámbulo de esta misma carta, la OEA sitúa la democracia representativa como condición “para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. El artículo 108 prevé, además, la creación de una entidad llamada Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con la misión principal de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en esta materia”.

A priori, el balance de la OEA en lo que respecta al mantenimiento de la democracia y a la defensa de los derechos humanos es modesto. A pesar de la suspensión de Cuba en 1962, la organización ha sido más bien impotente frente a la extensión de los regímenes autoritarios que se desarrollaron durante los años 1960-1970. Apareciendo como la expresión institucional de un “panamericanismo” dominado por los Estados Unidos, la OEA ha sido objeto de numerosas críticas por parte de ciertos gobiernos (recientemente Venezuela, Bolivia, Ecuador e incluso Nicaragua). Durante la guerra fría, la OEA se presentó como el brazo diplomático del anticomunismo en manos de Estados Unidos. Todavía en la actualidad, las rivalidades entre su secretario general, el uruguayo Luis Almagro, y el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro (apoyado por los miembros de la Alianza Bolivariana) reflejan una tensión cristalizada

¹ R. L. Rosenberg, “The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence, or Integration of Forces for Multilateralism?”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, n° 1, 2001, p. 82.

alrededor de la presunta dominación norteamericana sobre una organización que financian hasta el 60%².

No fue hasta la década de 1990 que la acción por la democracia se fortaleció dentro del sistema interamericano con la renovación de su compromiso en la materia (junio de 1991) y el voto de una resolución (1080) que estableció mecanismos institucionales para proteger y promover los ideales democráticos. Es por ejemplo el caso de la reunión de urgencia del comité permanente en caso de crisis. En cuanto al protocolo de Washington de 1997, éste permite la suspensión de un país miembro en el que el gobierno legítimamente elegido ha sido destituido por un golpe de Estado, con la condición de reunir dos tercios de los votos de los Estados miembros del Consejo Permanente. Esta nueva disposición fue consolidada por el artículo 21 de la carta democrática interamericana adoptada en Lima el 11 de septiembre de 2001, en presencia de Colin Powell, secretario de Estado de Georges W. Bush. Basándose en el citado artículo 21 y precisamente con motivo de una “interrupción inconstitucional del orden democrático”, Honduras fue suspendida en julio de 2009 y el secretario de Estado del presidente Trump, Mike Pompeo, intentó hacer lo mismo con Venezuela en junio de 2018.

A pesar de las relaciones de poder diplomáticas que obstaculizan su acción, la OEA se ha posicionado con fuerza en lo que respecta a la defensa de la democracia y la protección de los derechos fundamentales en todo el continente. En ocasión de su sexagésimo aniversario, elaboramos un balance de la organización sobre dos de los principales mecanismos que le han permitido adquirir gran reconocimiento internacional, principalmente ante las instancias europeas: las misiones de observación electoral en favor de la democracia, y la CIDH, en favor de la protección de los derechos humanos.

Un despliegue continental para las Misiones de Observación Electoral (MOE)

La OEA realiza misiones de observación electoral desde 1962. Desde este año, se han organizado un total de 246 misiones en 27 de los 34 países miembros desplegando más de 10 000 observadores internacionales³. Estas misiones constituyen un mecanismo de “cooperación técnica electoral para los países miembros, basado en un trabajo de mejoramiento continuo y en la consolidación de procedimientos y prácticas en la materia”⁴.

Se distinguen tradicionalmente tres períodos del MOE/OEA. Una primera generación, entre 1962 y principios de los años 1990, caracterizada por una dimensión simbólica y una presencia limitada en los Estados miembros. La segunda generación nace en el transcurso de la MOE organizada en Nicaragua durante las elecciones de 1990. En esta elección, la observación electoral acompaña “un proceso íntimamente ligado a las transformaciones políticas y culturales en los países de la región”⁵. A partir de 2001, una tercera generación

² B. Le Chaffotec, “La politique régionale des Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide. Une nouvelle Frontier pour l’hémisphère occidental ?”, *Histoire, Economie & Société*, Vol. 33, n° 1, 2014, p. 108.

³ DECO/OEA, www.oas.org/es/sap/deco/ACERCA.ASP, consultado el 27/11/2018.

⁴ *Idem*

⁵ SG/OEA, *Un manual para las misiones de observación electoral de la OEA*, Washington DC., 2006, p.5.

de MOE se desarrolla en forma de una Carta Democrática Interamericana (CDI). En el Capítulo V de la CDI, las MOE constituyen para los Estados miembros un “instrumento de consolidación de la democracia”. Esta tercera generación se caracteriza por la elaboración de una metodología sistematizada con una tentativa de homogenización de las prácticas de observaciones (utilización de formularios estándares, formaciones para la observación, elaboración de un manual de misión, etc.). A partir de entonces, las misiones son dotadas de una estructura organizacional con un jefe de misión (tradicionalmente un exjefe de Estado o ministro de relaciones exteriores), de coordinadores regionales (a largo plazo), de expertos temáticos y de observadores de campo (a corto plazo). A través de un trabajo de campo denso y articulado en torno a una concepción específica de “la elección democrática” (inclusiva, correcta, competitiva), cada misión produce una vez finalizada la elección, un informe oficial aprobado por los servicios de la secretaría general de la OEA. Este informe formula recomendaciones, no vinculantes en esencia, destinadas a mejorar el desarrollo del proceso electoral.

Aunque dirigido a mejorar los procedimientos electorales, las MOE/OEA son objeto de críticas en cuanto a su capacidad de consolidar o de fortalecer de manera eficaz las democracias de los Estados de la región. En efecto, los reportes finales de observación de la OEA buscan ser los más “diplomáticamente correctos” posible: se les puede reprochar así la falta de instrucciones en materia de reforma electoral o sus intervenciones limitadas en los fraudes y violaciones de las normas democráticas, como ha sido el caso de Honduras durante las elecciones en noviembre de 2017. Además, cabe señalar que son los Estados los que solicitan el despliegue de una MOE. Éstos pueden rechazar someterse a una observación electoral en su país. Este ha sido históricamente el caso de Chile, que siempre ha rechazado la presencia de misiones en su territorio y más recientes, los de Venezuela y Nicaragua con motivo de las crispaciones políticas con la organización.

CIDH, pieza clave del sistema interamericano de defensa de los derechos humanos

Creada en 1959 con el fin de cumplir la promesa formulada en la Carta de la OEA (artículo nº108), la CIDH inició sus observaciones *in loco* solo dos años después, encargando a sus comisarios República Dominicana, país que entonces negociaba una transición democrática incierta y en el que realizó tres de sus primeras cuatro visitas al terreno. Desde entonces, la Comisión ha realizado casi un centenar de observaciones, las más emblemáticas siguen siendo la de 1979 en Argentina, donde se reveló ante el mundo los crímenes perpetrados por la junta militar, y la de 2015 en México, donde se investigó especialmente la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. En el plano jurídico, su función se intensificó a partir de 1965, cuando se le permitió recibir denuncias individuales o colectivas por violaciones de derechos humanos. En 1969, estos derechos fundamentales fueron consagrados a nivel regional mediante la famosa convención americana sobre derechos humanos, más conocida como Pacto de San José. Este tratado internacional es de suma importancia ya que establece el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) que entró en vigor en 1978 luego de la ratificación en este caso, del undécimo estado miembro de la OEA, Granada. A la CIDH existente se le agrega una nueva institución, la corte interamericana

con sede en Costa Rica. Como órgano judicial autónomo ésta puede, una vez sometido un asunto por la CIDH, entrañar la responsabilidad internacional de los veinticinco Estados signatarios y condenarlos (Estados Unidos, Canadá y varios pequeños estados del Caribe entre ellos Bahamas no han ratificado el tratado). También puede formular recomendaciones legales, si así lo solicita un estado miembro de la OEA.

El SIDH se basa en el principio *pro homine*, es decir, muy favorable a los derechos humanos. Concretamente, es probable que la Comisión IDH acepte cualquier petición formulada por un ciudadano o grupo asociativo que afirme ser víctima de una violación de sus derechos fundamentales, sobre la base de tres criterios principales: 1) reconocimiento de un perjuicio grave a la luz de uno de los 82 artículos de la convención americana (interpretación jurídica muy amplia), 2) responsabilidad efectiva o moral de la institución pública (por acción u omisión) y 3) agotamiento de los procedimientos legales nacionales - para las víctimas, la CIDH es el último recurso de apelación. Si una petición se considera admisible, la CIDH llevará a cabo una investigación y hará recomendaciones (por ejemplo, solicitar la modificación de una disposición legal contraria a la convención americana) y finalmente, convocar a los representantes del Estado para procurar obtener un acuerdo amistoso con la o las víctimas (por ejemplo, indemnizaciones financieras o simbólicas). En el caso contrario, el expediente puede ser enviado ante la corte interamericana. Alrededor de 20 000 peticiones han sido registradas hasta la actualidad.

Sin embargo, la CIDH no solo investiga casos para la corte de San José, sino que también puede exigir, en cualquier momento y como medida de precaución, la suspensión por ejemplo de la construcción de una represa que pondría en peligro la supervivencia de una población indígena, o también que sea puesto bajo protección policial a un testigo o un periodista en un asunto sensible. Por último y, sobre todo, la CIDH es la principal vigía de los derechos humanos del continente americano. Cada año publica numerosos volúmenes de reportes temáticos consagrados a la libertad de expresión, a la discriminación sexual o también a la situación carcelaria en los que se registran escrupulosamente todas las violaciones de los derechos fundamentales que se le informan en los distintos países de la región.

No obstante, en los últimos años la CIDH ha estado repetidamente en el ojo del huracán. En 2012, algunos países de la región como Ecuador, Venezuela y Nicaragua se enfrentaron firmemente a las recriminaciones concernientes a la cuestión de la libertad de expresión. Lograron unir a su frente otros países hasta el momento presentados como los “buenos estudiantes” del sistema, entre los que se incluyen Brasil, bastante molesto por la orden de suspender momentáneamente las principales obras de infraestructura hidroeléctrica en la Amazonía. Este conflicto acentuó los problemas presupuestarios y el déficit de financiación crónico de la institución, al punto de llevarla a una situación crítica en mayo de 2016⁶. Con un presupuesto representando apenas el 6 % del de la OEA, la Comisión no se encontraba en condiciones de cumplir sus funciones. En la actualidad, la situación financiera de la institución continúa siendo precaria, sobre todo porque su principal contribuyente siempre

⁶ Cf. Comunicado de prensa de la CIDH del 23 de mayo de 2016 titulado: “Grave crisis financiera de la CIDH lleva a suspensión de audiencias e inminente pérdida de casi la mitad de su personal” (www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/069.asp).

ha sido Estados Unidos, país que no ha ratificado el pacto de San José y que además está liderado hoy por un presidente que no se presta a este tipo de compromisos.

Conclusión: un foro interamericano útil, pero dividido y con competencia

La OEA, por mucho tiempo reconocida por su sumisión a los Estados Unidos, se considera como el principal foro diplomático del continente americano. Su legitimidad internacional se consolidó gracias al fin de la guerra fría. Aunque ahora está promoviendo estándares democráticos y derechos humanos en todo el continente, la institución sigue siendo frágil debido a las reglas de funcionamiento multilaterales que otorgan un poder de veto a coaliciones minoritarias de Estados. De Venezuela a Nicaragua, pasando por Haití, las crisis políticas recientes que conmocionan el escenario regional dan cuenta de las divisiones que atraviesa la organización y ponen en duda su eficacia e incluso su credibilidad. Dado que no tiene mecanismos de presión vinculantes a su disposición, la OEA no está en posición de proporcionar soluciones diplomáticas más allá de la publicación de comunicados de prensa irreverentes o meras declaraciones de intención. Además, la institución con sede en Washington está sujeta con regularidad a la competencia con otras organizaciones regionales. Es principalmente el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en febrero de 2010 con el objetivo de reintegrar a Cuba y de constituir un espacio multilateral latinoamericano apartando a Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, esta organización regional sigue inerte debido a la polarización de los Estados del continente.

En resumen, la OEA ha hecho posible el diálogo constante entre los Estados del continente. Desde su creación, ha llamado la atención de la comunidad latinoamericana sobre problemáticas específicas ligadas a los derechos fundamentales y ha intentado obrar por la consolidación de la democracia, reforzando principalmente su pilar electoral. En la actualidad, la constatación general que estamos llamados a hacer sobre la OEA es menos la de un debilitamiento de su legitimidad político-diplomática, sino la de una tendencia a la fragmentación del multilateralismo latinoamericano⁷ y un agotamiento de la aspiración política panamericana, dinámicas frente a las cuales la OEA ve su función constantemente cuestionada.

Traducción: Lianne Guerra

⁷ K. Parthenay, "La crise au Venezuela et la fragmentation du multilatéralisme latino-américain", *Note de recherche IRSEM*, n° 50, 2018.