

De algunas desigualdades en el derecho interamericano

*Jean Michel Arrighi**

En la Asamblea General de la OEA, en su Consejo Permanente, en sus distintas instancias de representación gubernamental, participan todos los países de las Américas. Con sus diferencias de tamaño, riqueza, población, todos actúan con el mismo derecho a un voto. Todos se han comprometido a cumplir la decisión mayoritaria, les sea favorable o desfavorable. Si las sociedades nacionales conocen múltiples desigualdades, como lo muestran los artículos que integran este libro, la sociedad internacional también las conoce. En ella se han ampliado a medida que se fue multiplicando el número de sus actores. Ya no es un club de unos pocos países, hoy estos son más de doscientos. A ello se suma la acción de las organizaciones de toda naturaleza, propósitos e integración, así como la participación en instancias internacionales hasta ahora reservadas a los Estados del individuo o de las empresas privadas. Por otra parte, ya el derecho internacional no se ocupa sólo de algunas relaciones interestatales; ahora ingresa al ámbito interno de los países para ocuparse de asuntos que antes le estaban vedados. Todo ello ha impactado al sistema interamericano. Lo afecta, lo obliga a revisarse, lo lleva a adoptar decisiones novedosas, impensables hace apenas unas pocas años.

1. SOCIEDAD INTERNACIONAL, SOCIEDAD DE DESIGUALES

A mediados del siglo XX eran apenas unos cincuenta los países independientes que crearon las Naciones Unidas. De ellos, veintiuno eran miembros del Sistema Interamericano. Al ámbito universal aportaron su patrimonio jurídico e institucional. Hoy son casi doscientos los miembros de la ONU, y de ellos treinta y cinco son los miembros de la OEA.

El derecho que emanara de la sociedad de Estados por mucho tiempo se limitó a la regulación de unos pocos aspectos de las relaciones entre ellos. Una estructura descentralizada, sin autoridades comunes, sin medios acordados para la ejecución obligatoria que asegurase el respeto a sus normas, favorecía la primacía del más fuerte.

La realidad actual ya no permite esta forma de actuar, pese a que subsisten aún hoy. Las cadenas en la producción de bienes y servicios, la circulación de personas, las tecnologías de las comunicaciones, las amenazas del crimen organizado, entre muchos factores, exigen una respuesta del orden jurídico internacional con la participación activa de todos sus miembros.

El derecho internacional se ha ido expandiendo al punto que es difícil encontrar alguna actividad que no esté regulada simultáneamente por éste y por el derecho interno. La protección de los derechos del individuo, el derecho laboral, el régimen comercial, y más recientemente, la propia forma de gobierno que se da un país es objeto de vigilancia internacional aceptada, por lo menos en algunas regiones, a empezar en el continente americano.

Por supuesto que quedan espacios que sólo pueden ser regulados internacionalmente: impedir el uso de la fuerza y promover la solución pacífica de las controversias entre Estados, elaborar reglas para la administración de recursos compartidos, ríos, mar, espacio aéreo; establecer criterios comunes para la delimitación de fronteras, como ocurriera con el *uti possidetis* nacido en este continente.

Pero el orden jurídico internacional tiene otras desigualdades, comunes a todos los países, grandes o pequeños. No es toda la sociedad la que participa directamente. Es el Poder Ejecutivo quien tiene, en general,

la exclusividad de la representación del Estado. Es quien actúa en los organismos internacionales, quien adopta los tratados, quien aprueba las resoluciones. Es limitada la participación de los poderes legislativos, a lo sumo en el proceso de aprobación de los tratados, y menos aún la de los miembros del poder judicial. Y sin embargo la cada vez más estrecha vinculación entre lo nacional y lo internacional exigen que estos poderes también se incorporen para velar por la aplicación de obligaciones adquiridas internacionalmente. Baste recordar el papel creciente de los jueces nacionales en la ejecución de sentencias internacionales y de laudos arbitrales.

Para lograr muchos de estos objetivos, fueron surgiendo las organizaciones internacionales. Pero allí también aparecen desigualdades. Las hay cuyas decisiones son ponderadas; no todos los miembros tienen el mismo peso al momento de votar. Es el caso de los bancos internacionales. Otras organizaciones se han dotado de cuerpos de integración restringida, con poderes importantes y donde un pequeño grupo de países tiene la posibilidad de impedir una decisión, aunque ello vaya contra la voluntad mayoritaria. Es el caso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Otras muchas organizaciones han dispuesto que sus decisiones deben ser aprobadas por unanimidad de sus miembros, con lo que cada uno de ellos tiene un derecho de veto.

2. EL SISTEMA INTERAMERICANO: LOS PRINCIPIOS QUE LO REGULAN.

Desde los inicios de su vida independiente, los países americanos buscaron caminos para ir evitando estos escollos. Fueron dotándose de un conjunto de normas y de instituciones comunes que han ido construyendo un verdadero tejido que debería permitir la cooperación en los más variados campos. Abolieron el uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, promovieron la solución pacífica de las controversias, acordaron que toda decisión sería el resultado del voto mayoritario, en un pie de igualdad entre todos sus miembros.

A poco de lograda la independencia, a principios del siglo XIX, los nuevos países americanos fueron negociando los primeros instrumentos convencionales para asegurar la paz entre ellos, primer paso para una cooperación. Ese fue uno de los propósitos del Congreso de Panamá de 1826 convocado por Bolívar, y fue en torno a lo cual se convocó la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1889-1890. A partir de allí, en sucesivas reuniones al más alto nivel, se irá tejiendo una red normativa que cubre múltiples aspectos tanto del derecho internacional público como privado. Pero lo más notable es el proceso de puesta en marcha de instituciones, pioneras y que servirán décadas más tarde, de ejemplo a nivel universal y de otras regiones. Baste recordar que en las primeras décadas del siglo pasado se crean, entre otras instituciones, la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Comité Jurídico Interamericano, la Unión Panamericana – actual Organización de los Estados Americanos-. Ya en 1890 se piensa en crear un Banco de Desarrollo, el actual BID; posteriormente, en 1923, se imagina una Corte Interamericana de Justicia para lo que se prepara un “Código de la Paz”, en 1959 se establece la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y desde la OEA irán naciendo nuevas instancias ante nuevos desafíos: telecomunicaciones, combate a las drogas, cooperación contra el terrorismo, entre otros muchos.

Este conjunto de normas e instituciones, en cuyo centro de creación jurídica se encuentra la OEA, se asienta en tres principios fundamentales: la igualdad jurídica de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos, el respeto al derecho internacional. Estos tres principios que nacen de la constatación de la desigualdad real y de la necesidad de cooperar entre los países están íntimamente entrelazados.

a. La igualdad jurídica de los Estados.

Constatada la desigualdad real entre los países, el orden jurídico trata de neutralizarla en lo posible. Dice la Carta de la OEA en su artículo 10

que “los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional”. Es ésta una ficción jurídica, los países no son iguales, pero es una ficción jurídica sin la cual no hay sociedad internacional. En el sistema interamericano tiene múltiples traducciones. Una de ellas es la regla “un estado-un voto”, de acuerdo con la cual no sólo cada país tiene el mismo derecho de voto sino que toda decisión se aprueba por mayoría, excluyéndose el voto calificado en cualquiera de sus formas. Otra es la norma según la cual todos los órganos e instancias gubernamentales en el marco de la OEA están abiertas a todos los Estados miembros; no hay órganos de participación restringida a sólo algunos países miembros.

b. El principio de no intervención.

La contracara necesaria, constatada la desigualdad real, es el principio de no intervención de un país en los asuntos internos de otro. “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen”, dice el artículo 19 de la Carta de la OEA. Y agrega el artículo 20: “ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”. Este es el escudo para proteger al que es más débil en la realidad del que es más poderoso. Son las fisuras a este principio las que debilitan el principio de la igualdad jurídica y dañan a las instituciones internacionales que deben velar por su respeto. El sistema interamericano lo vivió en carne propia durante la “guerra fría”, en muchos de los casos de aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

c. El respeto al derecho internacional.

El tercer principio, aquel que debe sostener a los dos anteriores, es el del respeto al derecho internacional. “El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones reciprocas; el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional” dicen los dos primeros párrafos del artículo 3 de la Carta de la OEA. Este derecho internacional es en buena medida el derecho emanado de los órganos de la OEA. Es allí que la Asamblea General, el Consejo Permanente, las conferencias especializadas, y los órganos integrados por personas independientes, como lo son el Comité Jurídico Interamericano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y todos ellos con el apoyo técnico de la Secretaría General, participan en la preparación y adopción de dichas normas. Estas son tratados pero también otras fuentes: resoluciones, declaraciones, propuestas de leyes-modelo.

3. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA

Este derecho surgido de la organización regional de distintas fuentes ha ido ampliando su contenido y sus efectos con el correr del tiempo.

En su origen el corazón de la elaboración jurídica tenía como objeto preservar la paz mediante la prohibición del uso de la fuerza, la exclusión del derecho de conquista y la obligación de solucionar pacíficamente las diferencias, todo lo cual eran formas de limitar el poder de los más fuertes. Pero ello fue creando un riquísimo marco normativo, incluido un Código de Derecho Internacional Privado, el “Código Bustamante”. En 1948, junto con la Carta de la OEA, se aprobó el Tratado sobre Solución Pacífica, el “Pacto de Bogotá”. Pero por décadas fue letra muerta, prevaleciendo la intervención y la fuerza para imponer soluciones a conflictos entre nuestros países. Fue recién a partir de la década del 80 en que los países

americanos empezaron a invocarlo y de común acuerdo, ya que se trata de una cláusula de reconocimiento de la competencia inserta en el Pacto, han llevado sus controversias ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

a. La relación con los derechos nacionales.

Rápidamente el derecho interamericano se fue adentrando en temas que hacían al orden jurídico de cada uno de sus Estados Miembros. Asuntos que hasta ayer eran de la competencia exclusiva de los países fueron dejando de serlo y están hoy siendo objeto de regulación por parte del derecho interamericano, sin que ello viole el principio de no intervención. El ejemplo “clásico” es el de la protección de los derechos humanos. Las obligaciones para los países americanos surgen, antes de la adopción de la convención, en 1969, de una resolución, la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, de 1948. Y ésta abarca a todos los estados miembros de la OEA, por el solo hecho de ser miembros: sean o no parte del “Pacto de San José de Costa Rica”, fuesen o no miembros de la OEA en 1948.

Otro caso más reciente, y nuevamente pionero, son las normas interamericanas para la defensa de la democracia representativa, donde coexisten normas convencionales con resoluciones de la Asamblea General. Las normas de la Carta de la OEA de 1948 (artículo 3d), las introducidas por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985 (artículo 2b) y por el Protocolo de Washington de 1992 (artículo 9) deben ser leídas también a la luz de las definiciones que sobre el concepto de “democracia representativa” diera la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1959 y dos resoluciones de la Asamblea General, la resolución 1080 de 1991 y la “Carta Democrática Interamericana” de 2001. Hasta la fecha son éstas dos últimas resoluciones las que han sido más invocadas en casos de crisis.

Cuando a mediados de los años noventa se comenzó a discutir en la OEA la posibilidad de cooperar entre los miembros para combatir la corrupción, hubo voces que se alzaron para decir que ello era de la

competencia de cada país y no era un asunto a ser abordado por el derecho internacional. Prevalció la cooperación interamericana y luego de un proceso en el que participaron numerosas instancias de la OEA se adoptó, en 1996, el primer tratado internacional sobre este tema, la Convención Interamericana contra la Corrupción, que sería seguida de la puesta en funcionamiento del mecanismo para asegurar su cumplimiento, en el que todos los países, en igualdad de condiciones, se evalúan mutuamente, informan y se formulan, recíprocamente, recomendaciones. Hoy ello abarca también visitas *in situ* que posibilitan a los evaluadores el contacto directo con todos los actores nacionales, políticos, académicos, periodistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, magistrados, entre otros. Aquí también coexisten una convención con resoluciones posteriores, la que creara el Programa Interamericano contra la Corrupción y la que estableciera el Mecanismo de Seguimiento.

Hay muchos otros ejemplos recientes donde las políticas nacionales se ven, analizan, evalúan y se proponen alternativas. Tal vez el más reciente sea el relativo al combate a las drogas.

Hay también ejemplos en que la organización no se limita a evaluar los sistemas jurídicos nacionales en cuanto a su cumplimiento con las obligaciones internacionales, sino que además les propone textos que les permitan cambiar sus normas internas. Es el caso de distintas leyes-modelo, algunas de las cuales fueron aprobadas por la Asamblea General, tal la ley-modelo interamericana sobre acceso a la información pública.

b. La relación con otros actores.

Ya no son solamente los representantes del Poder Ejecutivo quienes participan en la sociedad internacional. Son muchos otros los actores que hacen oír su voz. Y de ello tampoco ha sido ajena la OEA. El individuo tiene la posibilidad de reclamar por la defensa de sus derechos ante las instancias interamericanas de protección de los derechos humanos. Los representantes de los pueblos indígenas, luego de muchos avatares, han conquistado el derecho a participar en el proceso que tal

vez un día lleve a la adopción de una declaración interamericana. Las organizaciones de la sociedad civil que actúan en el combate contra la corrupción presentan sus informes ante el mecanismo de seguimiento de la convención. Los defensores de los derechos humanos presentan periódicamente los resultados de su trabajo ante el Consejo Permanente y son reconocidos por la Asamblea General.

Aún dentro del Poder Ejecutivo, la regla era que la actuación ante la organización regional quedase en manos de los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. En la OEA se han ido abriendo espacios e instancias para la cooperación entre otras áreas de este poder del Estado. Es el caso de las reuniones de Ministros de Educación, de Ministros de Trabajo, de Ministros de Seguridad Pública. Un buen ejemplo, que ha fomentado la cooperación a partir del derecho interamericano, es el trabajo que realizan los Ministros de Justicia. Estos se reúnen periódicamente en el marco de la OEA. El objetivo primero es el de dar efectivo cumplimiento a los convenios interamericanos en materia de cooperación jurídica, empezando por aquellos relativos a la asistencia en materia penal, a las extradiciones, pero también en otros campos, como familia o niñez. Para ello se han creado redes de autoridades nacionales, la Secretaría General ha posibilitado los medios técnicos y el apoyo jurídico, y de esa forma todos los estados miembros de la OEA pueden dar y recibir la cooperación requerida en estos casos, cosa que antes se limitaba a aquellos países con mayores posibilidades financieras, mejores medios de comunicación y buen acceso al asesoramiento técnico necesario. Estos mecanismos, con la posibilidad de participación igualitaria de todos los países, han llevado a que estas convenciones conociesen un auge en lo relativo a sus ratificaciones, así como la promoción de nuevos textos que las actualizan.

También los demás poderes del Estado han pasado a actuar para la inserción del derecho interamericano en sus ordenamientos. Las distintas leyes-modelo necesitan de la participación de los legisladores nacionales: los distintos talleres locales para la difusión de la ley interamericana sobre acceso a la información o aquellos para la difusión

de la ley interamericana sobre garantías mobiliarias son algunos ejemplos. El poder judicial también ha venido participando de distintas iniciativas de la Organización. El Programa de Facilitadores Judiciales que facilita el acceso a la justicia a poblaciones rurales alejadas de juzgados y de otras autoridades, es posible porque el poder judicial de los países donde está instalado reconoce la legitimidad de las acciones de estos ciudadanos y ciudadanas. Y hoy son cada vez más los países que solicitan su instalación, no sin antes haber pasado por muchas reticencias y resistencias de los magistrados que podían ver amenazadas sus competencias.

Desde hace ya muchos años, la Organización ha ganado el reconocimiento de las autoridades nacionales para la observación de los procesos electorales. También en esta materia, algo que parece una actividad normal para la organización regional, fue, en sus orígenes, vista como una amenaza al principio de no intervención. De ello queda algún vestigio en las normas presupuestales que restringen el uso de recursos del fondo regular para ello. Acá la organización, en particular su Secretaría General, mantiene una estrecha colaboración con las instituciones de contralor electoral de los países miembros. Ya es raro oír hablar de fraude electoral en la región.

4. ALGUNOS NUEVOS DESAFÍOS

Tanto la multiplicación de nuevos actores como las nuevas competencias que hoy tiene el sistema interamericano generan nuevas desigualdades y por lo tanto nuevos desafíos para enfrentarlas.

a. Los nuevos miembros del sistema.

Por muchas décadas el sistema interamericano fue esencialmente un sistema compartido por los países latinoamericanos y los Estados Unidos; a veces divididos, a veces distantes, a veces unidos. Hoy, de los veintiún miembros que participaron en la creación de la OEA en 1948, hemos pasado a treinta y cinco. Bueno es recordar que nunca ningún país denunció la Carta de la OEA. Entre los catorce nuevos miembros

se encuentran algunos de los más pequeños del planeta, y se encuentra también Canadá. Vienen con nuevas preocupaciones, con nuevas demandas y con nuevos aportes. Todos ellos pertenecen al sistema del *common law* (Canadá comparte los dos sistemas jurídicos de la región); conocen otras tradiciones judiciales; no participaron en buena parte de la construcción de instituciones regionales a las que se incorporan. Vienen pues con algunas desventajas, por no decir desigualdades, con relación a los “fundadores”. Estas desventajas las suplen con un ejemplar trabajo de grupo que les ha permitido tener un peso creciente en el proceso de toma de decisiones en los órganos de la OEA. Varios de los países del Caribe anglosajón ya han adherido a numerosas convenciones interamericanas, en particular a la Convención contra la Corrupción, a la Convención de Belem do Pará sobre violencia contra la mujer, y algunos de ellos, al “Pacto de San José de Costa Rica”. Canadá por su parte ha rápidamente adquirido un reconocido liderazgo en algunos aspectos de la cooperación jurídica. Fue el impulsor, por ejemplo, de la red interamericana de asistencia mutua en materia penal en las reuniones de ministros de justicia y ha contribuido al desarrollo de las misiones de observación electoral desde sus inicios.

Si bien siempre existieron instancias subregionales con variados objetivos, en los últimos años éstas se han fortalecido. Algunas se vienen constituyendo como foros del más alto nivel, otras tienen mecanismos judiciales comunes, otras también empiezan a desarrollar legislaciones comunes y parlamentos regionales. Son también medios para fortalecer uniones y así neutralizar desigualdades en espacios más amplios, ya a nivel regional – la OEA y las demás instituciones interamericanas- o las Naciones Unidas, en particular en el seno de su Asamblea General.

b. *Sobre otros actores: el caso de la defensa de la democracia.*

Ya nos referimos a las normas que rigen la defensa de la democracia representativa en la región. Pero ellas necesitan ser invocadas por quienes tienen competencia para ello para poder ser aplicadas. Y quienes tienen competencia para ello son los gobiernos, es decir los representantes del

Poder Ejecutivo. Las dos resoluciones que prevén la adopción de sanciones –la resolución 1080 y la Carta Democrática Interamericana- o el artículo 9 de la Carta de la OEA, dejan esta decisión en manos ya de una reunión *ad hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores ya de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Y la Carta Democrática cuando autoriza a que se solicite asistencia frente a una crisis que no llega a ser ruptura del orden democrático, pone dicha solicitud en manos del gobierno amenazado, ya porque la solicita (artículo 17) ya porque consiente a que ello ocurra (artículo 18). Salvo los casos en que fueron derrocadas las autoridades electas en los que una vez se aplicó la resolución 1080 (Haití 1992) y otra la Carta Democrática Interamericana (Honduras 2009), en todos los demás casos estas normas sólo pudieron invocarse a pedido de poderes ejecutivos. Tal fue lo que ocurrió por ejemplo en dos ocasiones a solicitud del gobierno de Nicaragua en 2004 y 2005 cuando éste veía sus poderes limitados por un enfrentamiento con el Parlamento. Lo mismo sucedió en 2005 en Ecuador donde solo pudo ponerse en marcha la asistencia prevista en la Carta Democrática cuando el Presidente interino acudió a la OEA luego de un conflicto del Presidente anterior con el Poder Judicial, que terminó primero en la disolución de la Corte Suprema y luego en la destitución del jefe del Ejecutivo por el Congreso. En síntesis: son los poderes ejecutivos quienes tienen el monopolio de la puesta en marcha de estos procedimientos interamericanos.....los demás poderes, cuando son las víctimas, no tienen acceso a ellos. Este tema, de fundamental importancia para mantener la igualdad de los poderes también en el plano internacional, fue señalado reiteradas veces, a partir de un primer informe al Consejo Permanente del año 2010, por el Secretario General de la OEA. No es fácil de lograr. El derecho internacional sigue siendo, en buena medida, estado-céntrico y por el estado actúa el poder ejecutivo. Pero ello, en caso de enfrentamiento entre poderes, genera, internacionalmente, una desigualdad a favor de uno de ellos.

c. *Las instituciones del sistema interamericano.*

Ya vimos cómo, desde sus inicios, se fue construyendo un amplio tejido de instituciones regionales encargadas de los más variados aspectos de la cooperación. La salud, la niñez, las mujeres, la agricultura, el financiamiento para el desarrollo, los derechos humanos, el derecho, las telecomunicaciones, etc. son algunas de las áreas que dieron lugar al nacimiento de organizaciones internacionales interamericanas. Algunas nacieron antes de que, en 1948, se creara la OEA. Otras fueron constituidas por la OEA. Algunas instancias anteriores se incorporaron a la Carta de la OEA o están integrados a ella, caso del Comité Jurídico Interamericano por ejemplo. Otras mantienen un vínculo a través de la Secretaría General que les da apoyo: caso de la Comisión Interamericana de Mujeres o del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y los Adolescentes. Otras organizaciones anteriores crearon su propio régimen separado del de la OEA, caso de la Organización Panamericana de la Salud (la que además se vinculó también al sistema universal una vez creada la Organización Mundial de la Salud) o del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, y otras mantuvieron lazos con la OEA que variaron en el tiempo, caso de la Junta Interamericana de Defensa. Algunas instituciones creadas después de 1948 fueron incluidas entre los órganos de la OEA, caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, otras no pasaron a formar parte de sus órganos, caso del Banco Interamericano de Desarrollo.

La idea era la de un sistema, que presidía las Conferencias Americanas que se reunían de cuatro en cuatro años, luego sustituidas por la Asamblea General de la OEA a partir de la reforma a la Carta de 1967 en vigor desde 1971, y cuya coordinación estaba a cargo de la Unión Panamericana, la actual Secretaría General de la OEA y su Consejo Permanente. Ello no sucedió.

Tenemos todas las instituciones funcionando, cubriendo el más amplio abanico de temas, pero con recursos y poderes distintos. Se genera acá una nueva fuente de desigualdad en el sistema, la desigualdad entre las organizaciones que lo integran.

En cierta forma ese vacío que dejaban las Conferencias Americanas podría ser llenado por las Cumbres de Jefe de Estado y de Gobierno que se vienen celebrando periódicamente desde 1994. En algún caso se ha dado: fueron los Jefes de Estado allí reunidos los que encomendaron a la OEA la elaboración de la convención contra la corrupción o la adopción de una carta democrática y más recientemente le solicitaron al Secretario General un informe sobre la situación de la droga en las Américas. Pero queda la asignatura pendiente de lograr un verdadero sistema con instituciones iguales, coordinadas y donde cada una con los recursos distribuidos adecuadamente cumpla las funciones para las que fuera creada. Es esta una desigualdad que el tiempo puede ir aumentando, en perjuicio de todos los ciudadanos del continente.

CONCLUSIONES

El tema es muy vasto.¹ Cada uno de estos puntos ha sido objeto de muchos estudios razón por la cual no hemos incluido notas de pie de página². Los tomos que recogen los Cursos de Derecho Internacional que desde los años 70 se dictan en Rio de Janeiro organizados por la Secretaría General³.

Hemos tratado de sobrevolar la historia y la evolución del sistema interamericano y de las desigualdades a las que fue haciendo frente. Primero aquella que proviene de la propia desigualdad de los estados miembros que lo integran. La más fácil de ver, la más difícil de evitar. En ello nuestro sistema regional fue pionero: reglas para preservar la igualdad jurídica y evitar el abuso de poder, instituciones que fortalezcan

-
- 1 Mucha de la información sobre actividades actuales que acá se mencionan pueden verse en detalle en la página de internet de la Secretaría General, en especial en la que corresponde a la Secretaría de Asuntos Jurídicos: www.oas.org/es/sla/.
 - 2 Para una bibliografía detallada remito al lector al curso que dictara en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, "L'OEA et le droit international", publicado en el tomo 355(2011) de su Recueil des Cours.
 - 3 Las clases referidas al Sistema Interamericano desde 1974 hasta 2001 han sido recopiladas en dos tomos, ed. OEA, 2003.

el respeto al derecho y la cooperación entre todos, medios adecuados para solucionar las controversias.

Pero han ido surgiendo nuevas formas de desigualdad, que se iban percibiendo a medida que el derecho interamericano iba adentrándose en terrenos que hasta entonces le estaban vedados: los derechos humanos, la defensa de la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho y de sus instituciones, entre otros. Se hace visible la desigualdad entre los distintos actores tanto nacionales como internacionales que interactúan. Los representantes de los distintos poderes del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, los expertos, los individuos, las empresas, demandan cada día con más énfasis voz en procesos que les impactarán directamente. Con muchas dificultades, las inherentes a una sociedad y a un derecho internacionales en manos de los gobiernos, el sistema interamericano ha abierto nuevas vías de participación.

Pero tal vez hoy volvamos a lo que fuera percibido en los orígenes del sistema por sus fundadores: la necesidad de contar no sólo con un tejido normativo común sino también con una red institucional coordinada, que rápidamente se diseñó y creó, para que asegurase la cooperación entre los países americanos. Hoy las instituciones están. No veo qué tema no tiene su instancia interamericana donde es tratado. Pero estas organizaciones se han vuelto desiguales, en particular en el apoyo financiero que reciben por parte de los mismos estados que son miembros de todas ellas. Ya no son sólo los países los desiguales; hoy lo son las instituciones internacionales también. Tenemos el tejido normativo con mecanismos aceitados para velar por su cumplimiento y con instancias preparadas para proponer su desarrollo futuro. Tenemos las instituciones adecuadas en muchísimos campos. Estamos en condiciones de hacer frente a esta nueva fuente de desigualdades.

*Secretario de Asuntos Jurídicos

