

Capítulo 01

LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y SU TRABAJO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Luis Toro Utrillano*

Esta sección explica los orígenes del sistema interamericano a través de las decisiones de las primeras conferencias y congresos hemisféricos que permiten constatar los primeros desarrollos de las relaciones internacionales de la época. Se describen algunos principios e instituciones nacientes, haciendo énfasis en aquellos que conforman el legado del sistema que conocemos en nuestros días.

Asimismo, se proponen algunas precisiones respecto al espacio acordado al tema indígena, al incipiente indigenismo y a los pueblos y personas indígenas en dichos foros hemisféricos.

La presentación culmina con un análisis de la Organización de los Estados Americanos (OEA), su estructura orgánica además de los principios y valores que guían su actuar.

1. ANTECEDENTES

El relacionamiento de los Estados del hemisferio que conforman el sistema interamericano que conocemos en nuestros días encuentra sus raíces en el siglo XIX, al momento en que las nuevas repúblicas se hallaban en sus respectivos procesos para adquirir su independencia de las potencias europeas. En este contexto, se desarrollan los Congresos Hispanoamericanos y las Conferencias Internacionales Americanas.

1.1 Los Congresos Hispanoamericanos¹

Los *Congresos Hispanoamericanos* conglomeron a las nacientes repúblicas del hemisferio con el objeto de afianzar sus relaciones internacionales. En total, hubo seis congresos hispanoamericanos: el primero en Panamá, tres en Lima, uno en Washington y el último en Montevideo.

El primer congreso fue una iniciativa de Simón Bolívar en Panamá en 1826, en el cual participaron Colombia (que abarca en el día de hoy a las repúblicas de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), Centroamérica (actuales cinco repúblicas centroamericanas), Perú y México. En la oportunidad, se adoptó el *Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua* de 1826, pacto que buscaba “establecer una unión federativa, conjurar amenazas y defender la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas”. También se adoptó una disposición en favor de la abolición y extirpación del tráfico de esclavos de África².

* Oficial Jurídico Principal del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. Las opiniones expresadas en este documento son a título individual y no representan la posición de la Secretaría General.

1 F. V. García Amador, *Sistema Interamericano a través de Tratados, Convenciones y otros documentos*, pp. 1-69.

2 Artículo 2 del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826.

En el primer Congreso de Lima de 1847-1848 se adoptaron cuatro instrumentos destacándose el *Tratado de Confederación* que pretendía consolidar la unión. También se adoptó una Convención de Correos y un *Tratado de Comercio y Navegación*. Este Congreso adopta la doctrina del *uti possidetis juris* que validaba los límites que tenían las distintas dependencias de la metrópolis española al momento de la independencia.

Hubo un par de congresos regionales, el primero en Santiago el 15 de septiembre de 1856 que reunió a países emergentes de América del Sur, y otro en Washington D. C. que reunió a representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nueva Granada (Colombia), Perú y Venezuela, el cual culminó con la adopción del *Tratado de Alianza y Confederación* que incorpora el concepto de *Asistencia Recíproca*.

En el segundo Congreso de Lima de 1864-1865, se adoptan dos nuevos tratados, uno en materia de defensa y otro de conservación de la paz. El tercer Congreso de Lima (1877-1880) buscaba armonizar las legislaciones de los diversos Estados. En la instancia se aprobó un tratado para establecer reglas uniformes en materia de derecho internacional privado, y un tratado de extradición.

Finalmente, el Congreso de Montevideo reunió a los países sudamericanos y aprobó ocho tratados y un protocolo.

Desde el punto de vista político, la nueva organización -que tomaba forma a la luz de los congresos y de los instrumentos adoptados- conformaba una integración de naturaleza confederativa, que buscaba consolidar un sistema de seguridad colectiva e imponer la solidaridad colectiva, además del respeto del principio de la no intervención y de la inviolabilidad del territorio nacional. También se vislumbra desde muy temprano la preocupación por métodos y procedimientos para el arreglo pacífico de controversias internacionales³.



1.2. Las Conferencias Internacionales Americanas y la Unión Panamericana

Las *Conferencias Internacionales Americanas* reunieron a gobiernos latinoamericanos y de Estados Unidos, y adoptaron instrumentos jurídicos de diversa naturaleza, tales como tratados y resoluciones. Las Conferencias contaban con una secretaría permanente conocida como la *Unión Panamericana*, situada en Washington, D. C. en el mismo edificio que hoy abriga a la OEA⁴. La primera conferencia tuvo lugar en 1889 en Estados Unidos por iniciativa de dicho gobierno, y estuvo compuesta de los representantes diplomáticos latinoamericanos acreditados en Washington, D. C.

La IX Conferencia Internacional Americana celebrada el 30 de abril de 1948 en Bogotá, Colombia adopta instrumentos fundamentales en el sistema interamericano de nuestros días, tales como la Carta de la OEA (en vigencia desde 1951), el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas* ("Pacto de Bogotá") y la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, entre otros⁵.

Previo a la adopción de la Carta de la OEA que precisamente crea esta organización internacional, el sistema interamericano se había dotado de órganos especializados en diversos temas. Los órganos precursores del sistema interamericano aparecen en los inicios del siglo XX:

3 F.V. García Amador, op. cit. nota 1. pp.29-57.

4 Doñación Carnegie Para la Paz Internacional, Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936), pp. xv-xvii.

5 Jean-Michel Arrighi, La Organización de los Estados Americanos, Editora Manole, p. 19.

- La Unión Panamericana, hoy la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- La Organización Panamericana de la Salud que surge como Oficina Sanitaria Panamericana, cuya primera asamblea data de 1902.
- El Instituto del Niño fue establecido en 1924, hoy se denomina Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN).
- El Banco Interamericano de Desarrollo que dispone de una Convención abierta a la firma desde mayo de 1940.
- El Comité Jurídico Interamericano, órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materias jurídicas, cuyos orígenes remontan al año 1906.

1.3. La incorporación de la temática indígena en el origen del sistema interamericano

a) El tema indígena en las Conferencias Internacionales Americanas

Es posible constatar por lo menos cinco Conferencias Internacionales que adoptaron decisiones que implicaban aspectos sustantivos sobre la vida de los pueblos indígenas. Sus textos pertinentes son los siguientes:

• Quinta Conferencia Internacional Americana

Celebrada en Santiago en 1923

"... 3ª Pedir a los gobiernos de las diversas naciones americanas que establezcan o estimulen en sus institutos superiores de enseñanza, el estudio de las respectivas lenguas aborígenes..."

• Octava Conferencia Internacional Americana

Celebrada en Lima en 1938

"1ª.- Los indígenas, como descendientes de los primeros pobladores de las Tierras Americanas, tienen un derecho preferente a la protección de las autoridades públicas para suplir la deficiencia de su desarrollo físico e intelectual, y en consecuencia, todo cuanto se haga para mejorar el estado de los indios será una reparación, por la incomprensión con que fueron tratados en épocas anteriores.

2ª.- Como al presente, los núcleos indígenas, en los diversos países americanos presentan distintos grados de asimilación al medio social, debe ser propósito de todos los gobiernos desarrollar políticas tendientes a la completa integración de aquellos, a los correspondientes medios nacionales, reconociendo para el efecto los valores autóctonos positivos en orden material y espiritual, y procurando que la asimilación se efectúe dentro de normas que, respetando dichos aspectos valiosos, capaciten a la población aborigen para participar eficazmente y dentro de un concepto igualitario". Protección a los núcleos indígenas americanos (Resolución IX) ?.

Dar especial atención a los "problemas de la mujer indígena" además de incluir, en la Conferencia Interamericana de Indigenistas prevista para el año 1949, delegaciones compuestas por "mujeres capacitadas para tratar los problemas que afectan directamente a la mujer indígena" (Resolución XII) ?.

6 Dotación Carnegie Para la Paz Internacional, Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936), op. cit., nota 4, p. 241.

7 Dotación Carnegie Para la Paz Internacional, Conferencias Internacionales Americanas. Primer suplemento (1938-1942), pp.28-29.

8 Id., p.29.

• *Novena Conferencia Internacional Americana*

Celebrada en Bogotá en 1948

“En los países en donde exista el “problema de la población aborígen” se adaptarán las medidas necesarias para prestar al indio protección y asistencia, acompañándole la vida, la libertad y la propiedad, defendiéndolo del exterminio, resguardándolo de la opresión y la explotación, protegiéndolo de la miseria y suministrándole adecuada educación.

El Estado ejercerá su tutela para preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus, y promoverá la explotación de las riquezas naturales, industriales, extractivas u otras fuentes de rendimiento, procedentes de dicho patrimonio o relacionadas con éste, en el sentido de asegurar, cuando sea oportuna, la emancipación económica de las agrupaciones autóctonas.

Deben crearse instituciones o servicios para la protección de los indios, y en particular para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión por los mismos y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños.”(artículo 39 en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales)⁹.

• *Décima Conferencia Internacional Americana*

Celebrada en Caracas en 1954

“b) Que (los Estados miembros), en las campañas de Alfabetización, procuren prestar especial atención a las poblaciones indígenas, por las características que éstas presentan”¹⁰.

Como se puede apreciar, la mayoría de las resoluciones y declaraciones citadas presentan una visión paternalista que busca imponer políticas asimilacionistas, en lugar de proponer mecanismos para preservar los propios valores y visiones de los pueblos indígenas, salvo los casos que incentivan el estudio de las lenguas de dichos pueblos.

El profesor James Anaya haciendo referencia a la doctrina de la tutela y del positivismo que imperaba durante esos años constata que “el discurso jurídico internacional y sus procedimientos de toma de decisión terminaron apoyando a las fuerzas colonizadoras que destruyeron la capacidad de los pueblos indígenas para determinar su propio destino en condiciones de igualdad”¹¹.

Si bien hubo algunas voces que reconocían las características culturales propias de los pueblos indígenas y buscaban resolver las diversas situaciones de explotación y opresión, al final la corriente que imperó era la que consideraba a la población indígena como un obstáculo a la integración y la unidad nacional de los países latinoamericanos, así como al progreso y al desarrollo de las naciones en su conjunto¹².

En este contexto, el indigenismo pretendía “atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a la nacionalidad correspondiente”¹³.

b) El tema indígena en otros foros

Las decisiones tomadas por *las Conferencias Internacionales Americanas* en el tema indígena son asumidas por *las Conferencias y Congresos Técnicos Panamericanos* y *los Congresos Indigenistas Americanos*.

9 Departamento Jurídico de la Unión Panamericana, Conferencias Internacionales Americanas. Segundo suplemento (1945-1954), pp.202-203. Id pp.294-296.

11 James Anaya, Los pueblos indígenas en el Derecho Internacional, Editorial Trotta, p.76

12 Rodolfo Stavenhagen, Derechos Indígenas y Derechos Humanos en América Latina, Sección IV, p.28

13 Alejandro Marroquín, Balance del Indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América (1972),p.13

▪ Las Conferencias y Congresos Técnicos Panamericanos.

Las Conferencias y Congresos Técnicos Panamericanos corresponden a encuentros técnicos de asambleas oficiales a las que eran invitados los delegados de todas las repúblicas americanas (aunque hubo algunas que excluyeron a ciertos Estados). Es posible vislumbrar decisiones emitidas en el ámbito de la educación, ciencia o que promueven el rol de la mujer¹⁴.

En la *Segunda Conferencia Interamericana de Educación* celebrada en Santiago de Chile en 1934, se adoptan medidas que buscaban fortalecer las poblaciones situadas en lugares que constituían parte considerable de la población, especialmente meridional:

- *Que dichos indígenas, cuando hablen la lengua inglesa, española o portuguesa, no sean objeto de escuelas especiales.*
- *Que en las regiones donde los indígenas conserven su dialecto particular se establezcan centros de incorporación indígena que enseñen la lengua nacional, agricultura e industrias.*
- *Que se establezcan becas en las escuelas primarias, profesionales y técnicas, ya sean fiscales o particulares, destinadas al perfeccionamiento de los indígenas, hombre y mujeres, cuando tengan aptitudes especiales para estudios superiores; favorecerlos de igual modo en las internados de segunda enseñanza " (resolución XXVIII).*

En la *Tercera Conferencia Interamericana de Educación* celebrada en México en 1937, la resolución proponía el respeto a la educación bilingüe, entre otros, por medio de las siguientes recomendaciones:

- *El Bilingüismo en la educación del indio.*
- *La fundación de centros de educación indígena.*
- *La creación de organismos que controlen las exploraciones, excavaciones, restauraciones e instituciones de estudio y conservación de los monumentos y de objetos que se encuentren en su territorio.*
- *Establecimiento de sociedades indianistas destinadas a proteger y fomentar las manifestaciones folklóricas.*

El *Séptimo Congreso Científico Americano* celebrado en México en 1925, en su sección indigenista, recomendaba:

13. 3ª "…Que, como el problema más apremiante del indio americano es el económico, la enseñanza debe proporcionarle ante todo la técnica del trabajo en el campo…"

15. "…Que, dentro de las características nacionales respectivas, se establezca un departamento dedicado especialmente al estudio y resolución de los problemas que afectan a los grupos indígenas.

Que, en la resolución del problema indígena se siga un plan integral que comprenda los aspectos económicos sociales y culturales.

Que para la resolución de los problemas económicos de las razas indígenas se formulen, por regiones económicas, planes basados en estudios concienzudos de investigación de su vida económica actual y se establezcan institutos para la formación de Directores de Economía de la Comunidad Indígena".

Por su parte, la *Asamblea Extraordinaria de la Comisión Interamericana de Mujeres* celebrada en 1949 en Buenos Aires, resolvió:

Adherirse a las recomendaciones del II Congreso Indigenista Interamericano de Cuzco, Perú, en lo referido a las Resoluciones XVII, XXVI, XLII, las cuales están destinadas a mejorar la condición de la mujer indígena del continente y se hallan concebidas en los siguientes términos:

14 Dotación Carnegie Para la Paz Internacional (Primer suplemento, 1938-1942), op.cit. nota 7, p. 219.

"Que se adopten para el trabajador indígena, las normas contenidas en las legislaciones americanas en las cuales se han establecido plenamente los derechos de los trabajadores, la jubilación, la protección de la familia, como también la declaración hecha en las conferencias internacionales de que todos los hombres son libres y poseen derechos iguales, sin distinción de raza, nacionalidad o sexo".

"En los países donde existe población indígena, que emprendan en sus escuelas rurales campañas extra-escolares, desde el punto de vista de la situación y condiciones de la mujer indígena; igualmente, en la medida en fuese posible, en la tarea de la elevación cultural de las mujeres indígenas adultas, se disponga de organizaciones y medios para el cuidado, vigilancia y educación de los hijos de las madres indígenas, durante los trabajos escolares".

Y finalmente:

"Que todos los países americanos representados, promuevan una cruzada general en Pro de la educación de la mujer indígena

▪ **Congresos Indigenistas Americanos**

Los Congresos Indigenistas Americanos eran congresos gubernamentales que trataban diversos aspectos que participaban de la política indigenista de los Estados. En su seno, el Instituto Indigenista Interamericano actuaba como Comisión Permanente.

Hubo un total de once Congresos, celebrados entre 1940 y 1993. El primero tuvo lugar en Pátzcuaro, México en 1940 y contó con una participación mixta de representantes de gobiernos e indígenas, en calidad de representantes de tribus o naciones³⁵. El acta final del Congreso de 1993 aprobó 72 acuerdos, entre los cuales se destacan:

- I. Repartos de tierras indígenas.
- III. Desgastes del suelo.
- IV. Obras de irrigación.
- V. Alfabetos para lenguas indígenas.
- VI. Protección de las artes, etc.
- IX. Congreso Interamericano de Lingüística aplicada.
- XIII. Protección de las artes populares indígenas por medio de organismos nacionales.
- XVII. Creación de Refectorios Escolares gratuitos y restaurantes populares
- XVIII-XXIX. Servicios Médicos, Cuestiones de Alimentación.
- XXXV. Política de la educación indígena y la revolución Mexicana.
- XXXVI. Educación Indígena desde el punto de vista de la experiencia de los Estados Unidos.
- XL-LVIII. Bienestar Político y Social de los Indígenas.
- LIX. Establecimiento del Día del Indio (19 de abril)
- LXX. Creación de la Comisión Permanente del 1º Congreso Indigenista y sus funciones.
- LXXI. Creación del Instituto Indigenista Americano con Sede en la Ciudad de México.

Algunos autores consideran que la crisis que llevó a la suspensión de estos Congresos resulta en gran parte de la confrontación entre las propuestas de los Estados con las reivindicaciones de los pueblos indígenas, quienes para entonces asistían a los Congresos como observadores, además de haber alcanzado una mayor participación en otros foros internacionales. Estos nuevos actores habían expresado críticas al sistema indigenista interamericano en el sentido de proponer su reforma³⁶.

Las resoluciones adoptadas en el que sería el último Congreso celebrado en Managua, Nicaragua en 1993 dejan en evidencia ciertos temas que se mantienen vigentes en nuestros días: un interés en mejorar la

³⁵ Id., pp.297-298.

³⁶ Laura Giraudó, "El Instituto Indigenista Interamericano y la participación Indígena" en América Indígena Volumen LXII Número 3 Jul-Sep 2006, p. 27"

relación entre los Estados y los pueblos indígenas; el deseo de obtener el reconocimiento de circunscripciones especiales en los territorios que ocupan los pueblos indígenas; una representación porcentual en los poderes del Estado; la implementación de una educación bilingüe en todos los niveles¹⁷.

En el contexto internacional, los pueblos indígenas organizan de manera independiente lo que se denominó la Primera *Cumbre Mundial de los Pueblos Indígenas* en Guatemala en 1993, y en sus conclusiones se ilustran claramente preocupaciones respecto a la necesidad de reformar el sistema indigenista y fortalecer las sociedades teniendo en cuenta una "presencia activa y diferenciada de los pueblos indígenas"¹⁸:

"consolidar la presencia activa y diferenciada de los grupos étnicos de América en la construcción de sociedades nacionales cada vez más justas, solidarias, democráticas y plurales, de bienestar generalizado".

"Reforma radical de la Convención de Pátzcuaro, a fin de reestructurar y reforzar al sistema indigenista de la región".

Finalmente, un estudio de Alejandro Marroquín sobre el grado de cumplimiento de las resoluciones adoptadas en los primeros seis congresos concluye que más del 88% de las resoluciones no han sido cumplidas debidamente. Entre los factores más importantes que han determinado su incumplimiento, Marroquín enumera¹⁹:

a) La política general de los gobiernos americanos, los cuales no ven con simpatía los cambios que propugna el indigenismo, cambios que muchas veces, van en contra de los intereses de las oligarquías locales o nacionales.

b) El problema económico.

c) La falta de difusión de las resoluciones de cada Congreso.

d) La falta de técnicos con capacidad para llevar adelante su cumplimiento.

e) Los obstáculos que los sectores que viven de la explotación del indio oponen al cumplimiento de las resoluciones indigenistas.

f) La falta de obligatoriedad de las resoluciones".

▪ Instituto Indigenista Interamericano

El Instituto Indigenista Interamericano se crea por resolución del Primer Congreso Indigenista, a través de la Convención Internacional de Pátzcuaro en noviembre de 1940 que llegó a ser ratificada por 17 países²⁰. El Instituto tenía su sede en Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos. En el año 2009, el Instituto por medio de una decisión de su Consejo Directivo del Instituto culminó sus operaciones, en seguimiento a una recomendación de la Asamblea General de la OEA, establecida en su resolución AG/RES. 2370 (XXXVIII-O/08)²¹.

Entre las funciones del Instituto destacan la investigación de asuntos indígenas, y la de promoción del entrenamiento en el intercambio de expertos, además de actuar como entidad consultora para las oficinas indigenistas de los gobiernos de los Estados miembros y, como lo establecieron anteriormente, en el rol de Comisión Permanente de los Congresos Indigenistas Interamericanos²².

17 Editorial, *América Indígena*, Volumen LIV (1994) p. 1-2.

18 *Id.*, p.2.

19 R. Stavenhagen, *op.*, cit. Nota 12, p.109.

20 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Hasta el año 2000 los Estados Unidos de América formaron parte del Instituto. Cabe hacer notar que Canadá y España han sustentado el estatuto de países observadores.

21 Dicha resolución de la Asamblea General surge del Grupo de trabajo informal encargado de estudiar la situación del Instituto Indigenista Interamericano (III) establecido en el marco de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente el 30 de agosto de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo resolutorio 2 de la resolución AG/RES. 2284 (XXXVII-O/07) de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Panamá en junio de 2007, denominada "Situación del Instituto Indigenista Interamericano". El Informe del coordinador del Grupo de trabajo corresponde al documento CAJPI/GT/III-5/08 rev.2 del 12 de mayo de 2008.

22 Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA, *Sistema Interamericano: Asuntos Jurídicos y Políticos*, Vol. 1, pp. 203-204.

Con el paso de los años el Instituto fue capaz de reunir un importante acervo histórico y bibliográfico sobre los pueblos indígenas del continente, entre los que se destaca²³:

- 24.204 volúmenes de la antigua biblioteca Manuel Gamio; 60.163 publicaciones periódicas
- Archivo histórico documental sobre las actividades del Instituto durante sus años de existencia
- Excedente de 1980 libros editados en el Instituto o en colaboración con otras instituciones,
- Excedentes de publicaciones periódicas, ya que el Instituto producía la Revista América Indígena, el Boletín Indigenista y el Anuario Indigenista,
- 3,084 libros y publicaciones y periódicas aun no procesados,
- Fondo cartográfico que contiene 318 mapas, cartas o ilustraciones relacionadas con los territorios indígenas

En virtud de la citada resolución de la Asamblea General, AG/RES. 2370 (XXXVIII-O/08), al cierre del Instituto, su "acervo bibliográfico, histórico, hemerográfico y videográfico" ha quedado en manos de la Universidad Autónoma de México, institución que se ha comprometido a "tomar las medidas necesarias para la recuperación, mantenimiento y difusión" de dicho patrimonio.



23 Presentación a cargo del Director del Programa Universitario México Nación Multicultural de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUMC-UNAM), señor José Manuel Del Val Blanco, sobre las gestiones que ha realizado con respecto al acervo del Instituto Indigenista Interamericano (III), Síntesis de la reunión celebrada el 7 de febrero de 2011, documento CP/CA/JP/SA.500/11.

2. INTRODUCCIÓN A LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS-OEA

La Organización de los Estados Americanos-OEA es una organización internacional de Estados independientes que pretende “lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”²⁴.

Para alcanzar dichos objetivos, la OEA cuenta entre sus propósitos “el afianzamiento de la paz y de la seguridad, la promoción y consolidación de la democracia, la prevención y la solución pacífica de controversias, la solidaridad ante la agresión, la promoción del desarrollo económico, social y cultural, la erradicación de la pobreza y la efectiva limitación del armamento convencional”²⁵.

La OEA es una entidad de carácter regional dentro del sistema de Naciones Unidas creada por medio de un tratado, la Carta, que se adopta en 1948 y entra en vigencia en 1951²⁶.



ENMIENDAS A LA CARTA DE LA OEA ORIGINAL

La Carta original ha sido objeto de cuatro protocolos de enmienda que reforman el texto original:

- 1) El Protocolo de Buenos Aires de 1967
Introduce cambios de naturaleza orgánica, se insta a la Asamblea General y sus reuniones ordinarias cada año a partir de 1971, sustituyendo las Conferencias Americanas
- 2) El Protocolo de Cartagena de Indias de 1985
Incluye una provisión a favor de la democracia representativa, dentro del respeto del principio de la no intervención: “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”. Se incrementan además las facultades del Consejo Permanente en materia de resolución pacífica de controversias y las competencias del Secretario General.
- 3) El Protocolo de Washington, D.C. de 1992
Adopta el artículo 9 de la Carta sobre la suspensión del ejercicio de derecho a participación en caso de derrocamiento por la fuerza.
- 4) El Protocolo de Managua de 1993
Modifica la estructura orgánica en temas ligados al desarrollo, la ciencia, la educación, la economía y lo social, por medio de la creación del “Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral”.



24 Carta de la OEA, artículo 1.

25 Carta de la OEA, artículo 2.

26 Ver artículos 1 y 131 Carta de la OEA respecto al relacionamiento entre la OEA y la ONU.

2.1 Membresía, voto y votaciones

La OEA está compuesta de los 35 Estados independientes del continente cuya membresía está sujeta a la ratificación de la Carta y aceptación de las obligaciones que este instrumento impone. La organización cuenta en su seno a 66 Estados observadores que corresponden a Estados independientes que no son del continente²⁷. La participación de entidades no gubernamentales conforman una categoría especial que se organiza en torno a la sociedad civil.

Todos los Estados Miembros "son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes"²⁸, independientemente del número de habitantes, producto interno bruto o superficie²⁹.

Cada Estado tiene derecho a un voto, y aunque los reglamentos determinan las mayorías necesarias para tomar decisiones, en la práctica las decisiones se toman por consenso, es decir sin activa oposición de ningún Estado miembro.



2.2 Los Órganos

En virtud del artículo 53 de la Carta, la Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

- **La Asamblea General**

Órgano supremo compuesto por los cancilleres de cada país. Se reúne una vez al año de manera ordinaria a menos de ser convocada de manera extraordinaria en casos de urgencia. Se encarga, entre otros, de las políticas generales de la Organización, determina y coordina la organización de sus órganos, considera los asuntos ligados a la convivencia entre los Estados³⁰.

- **La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores**

Órgano que considera "problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos", notablemente en caso de "ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimita el tratado vigente"³¹.

- **Los Consejos**

Existen dos Consejos: el Consejo Permanente y el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, cuyos mandatos dependen directamente de la Asamblea General. Pueden presentar estudios y propuestas de diversa índole y dentro de sus respectivas competencias a la Asamblea General, tal como por ejemplo proyectos de estudios o propuestas de instrumentos internacionales, reorganización de organismos y entidades especializadas o celebración de Conferencias³². Ambos consejos se apoyan en la Secretaría General para dar seguimiento a sus mandatos.

27 El Consejo Permanente decide de la concesión de la condición de observador permanente. Véase resolución AG/RES. 50 (I-O/71) y resolución CP/RES. 407 (573/84) de 27 de junio de 1984.

28 Carta de la OEA, artículo 10.

29 Un Estado con una superficie inferior a los 600 kilómetros cuadrados y una población del orden de los 160000 habitantes goza de los mismos derechos que Estado de una superficie de casi 10000 km cuadrados con una población más de 30 millones de personas.

30 Carta de la OEA, artículos 54 al 60.

31 Carta de la OEA, artículos 61 a 69.

32 Carta de la OEA, artículos 70 a 79.



El Consejo Permanente da continuidad al trabajo de la Asamblea General durante el tiempo en que esta no sesiona y en este contexto habilita a la Secretaría General para el cumplimiento de las funciones administrativas. Tiene su sede en Washington, D.C. y está compuesto por un representante de cada Estado con categoría de Embajador. Entre otras funciones el Consejo Permanente organiza las Asambleas Generales y las Reuniones de Consultas, formula recomendaciones sobre el funcionamiento de la organización y considera los informes de otros órganos incluyendo el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría

General, pudiendo hacer recomendaciones sobre dichos informes³³.

Por su parte, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) tiene como finalidad "promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica"³⁴. El CIDI está integrado por todos los Estados miembros y sesiona en reuniones ordinarias, extraordinarias, especializadas y/o sectoriales.

• El Comité Jurídico Interamericano

El Comité Jurídico Interamericano es el órgano consultivo de la Organización de los Estados Americanos en materias jurídicas, promueve el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, y estudia los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del Continente y la posibilidad de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente³⁵.

El Comité Jurídico está integrado por once juristas que deben ser nacionales de los Estados miembros, y quienes actúan a título personal. El mandato de cada miembro es de cuatro años, y existe posibilidad de reelección. La sede del Comité Jurídico Interamericano está ubicada en Rio de Janeiro, Brasil.

• La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

En virtud de la Carta de la OEA, la Comisión tiene por función principal "la promoción de la observación y defensa de los derechos humanos, además de ser un órgano consultivo de la Organización en dichas materias"³⁶.

• La Secretaría General

La Secretaría General es el "órgano central y permanente de la Organización de los Estados Americanos". Entre sus funciones debe proporcionar servicios permanentes de secretaría a la Asamblea General y demás órganos, además de cumplir con los mandatos que le encarguen la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y los consejos. Prepara temarios, reglamentos y proyectos para los presupuestos. Sirve de depositaria de los tratados y acuerdos, además de archivar los documentos de las Conferencias. Establece relaciones de cooperación. La Secretaría General de la OEA tiene su sede en Washington, D.C.³⁷.

• Las Conferencias Especializadas

Las Conferencias Especializadas son reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana³⁸.

33 Carta de la OEA, artículos 80 a 92.

34 Carta de la OEA, artículos 93 a 98.

35 Carta de la OEA, artículos 99 a 105.

36 Carta de la OEA artículo 106.

37 Carta de la OEA, artículos 107 a 121.

38 Carta de la OEA, artículos 122 y 123.



• Los Organismos Especializados

Los organismos especializados son “organismos intergubernamentales establecidos por acuerdos multilaterales que tengan determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos”. Son organismos especializados: la Organización Panamericana de la Salud (OPS); el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN); el Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH); la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

Dichos Organismos pueden establecer “relaciones de cooperación con Organismos mundiales de la misma índole, a fin de coordinar sus actividades. Al concertar acuerdos con Organismos Internacionales de carácter mundial, los Organismos Especializados Interamericanos deben mantener su identidad y posición como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos, aun cuando desempeñen funciones regionales de los Organismos Internacionales” (Art. 129 de la Carta de la OEA).

Ilustración de la Organización con énfasis en los órganos y dependencias que participan de las discusiones en torno al Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:



2.3 Los Principios Rectores

La OEA es un órgano político con voces divergentes y tensiones de diversos órdenes, que intenta imponer en la conducción de las relaciones recíprocas de sus Estados miembros el respeto de diversos preceptos entre los cuales destacan el “derecho internacional, la personalidad, soberanía e independencia de los Estados, la buena fe, la solidaridad, la no injerencia en la elección del sistema político, económico y social”, entre otros³⁹.

De los 35 Estados Miembros, en el campo jurídico convergen 20 países que albergan en su orden el sistema de derecho civil, europeo continental, y 15 el sistema del common law, mientras que Canadá representa a ambos sistemas.

La OEA no es una entidad supranacional sino una institución a la cual los Estados ceden parte de su soberanía por medio de instrumentos jurídicos, planes de acción, iniciativas de cooperación, difusión, promoción y protección de derechos, e imposición de obligaciones.

El principio de la igualdad de los Estados

La Carta de la OEA no prevé la figura de la expulsión como una medida coercitiva para garantizar su fiel cumplimiento, sino que establece la figura de la suspensión del ejercicio del derecho de participación a los gobiernos. El artículo 9 de la Carta lee:

“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado”

De igual manera, todo Estado tiene el derecho de denunciar la Carta de la OEA y de esta manera retirarse de la organización, sin embargo ningún Estado se ha servido de dicho derecho establecido en el artículo 143 de la Carta⁴⁰.

Promoción del Estado de derecho

El artículo 3 otorga a los Estados miembros libertad respecto a la forma de gobierno que decidan:

Art. 3 e) Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, ya organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.

El respeto de la democracia representativa se impone como un compromiso de la organización y un principio de los Estados:

- Los países se comprometen “a promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” (Art. 2, b).
- Los Estados americanos reafirman los siguientes principios: “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” (Art. 3, d).

39 Carta de la OEA, artículo 3.

40 J.-M. ARRIGHI, *op.cit.* nota 5, p.36.

RUPTURA DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

La organización dispone de las siguientes normas aplicables en caso de ruptura del orden constitucional por el que se derroca al jefe de Estado legítimamente electo:

- a) La resolución 1080 de la AG de 1991
En caso de "interrupción abrupta... del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo".
- b) El Protocolo de Washington de 1992
Incorporó a la Carta de la OEA el actual artículo 9 que puede provocar la suspensión de un gobierno cuando "un gobierno democráticamente constituido...es derrocado por la fuerza".

Al presente este Protocolo no ha sido invocado. Es un instrumento que no goza de la ratificación de todas las partes, además, la república de México ha formulado una declaración contraria en el momento de su apertura a la firma.
- c) Los artículos 20 y 21 de la Carta Democrática Interamericana
Resolución de la Asamblea General que establece un mecanismo pudiendo llegar a la suspensión de un gobierno en caso de "alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático" y para cuando "se constate que se ha producido la ruptura del orden democrático".

Resolución Pacífica de Controversias

El Capítulo V de la Carta establece un listado de procedimientos pacíficos para avanzar en la búsqueda de una solución al momento en que una controversia no pueda ser resuelta por medios diplomáticos⁴¹. Adicionalmente, la Carta otorga al Consejo Permanente prerrogativas para proponer un procedimiento de solución de controversias⁴²; mientras que el sistema interamericano cuenta con un Tratado Americano de Solución Pacífica de controversias (Pacto de Bogotá), en vigencia desde 1949. Este Tratado establece diversos procedimientos de resolución, tales como buenos oficios, arbitraje, judicial, conciliación, y permite a los Estados partes acceder a la Corte Internacional de Justicia.

Seguridad colectiva

Este principio consagrado desde los inicios del sistema interamericano, cuya expresión principal se vislumbra en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁴³, asimila como un acto de agresión contra los demás Estados americanos, "toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano". Entre 1948 y 2001, se contabilizan 23 casos en que se utilizó este instrumento. En los últimos años cuatro Estados lo han denunciado.

Por su parte, la Carta de la OEA impone la solidaridad continental o legítima defensa colectiva al aplicar los tratados especiales para contrarrestar situaciones que pongan en peligro la paz⁴⁴. En materia de afianzamiento de la paz, la Carta de la OEA establece un órgano de consulta: "La reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores"^[4]:

- Órgano compuesto por Ministros de RREE (o Delegados Especiales) que tiene sus orígenes en la Convención para el mantenimiento, preservación y restablecimiento de la Paz de 1936 (en vigencia desde 1937: 17 Estados parte).
- Órgano de consulta (que puede realizar estudios técnicos o informes).
- Considera problemas de carácter urgente y de interés común.
- Mecanismo disponible para todos los Estados miembros de la OEA (difiere del TIAR en cuyos mecanismos son disponibles para los Estados parte únicamente).

A la luz de las llamadas nuevas amenazas a la seguridad, el sistema se ha dotado de medidas y acciones de índole multidimensionales⁴⁵.

41 Carta de la OEA, artículos 24 a 27.

42 Carta de la OEA, artículos 86 a 88.

43 Adoptado en 1947 en Río de Janeiro y en vigencia desde 1948.

44 Carta de la OEA, artículos 28 y 29.

45 Ver la Declaración sobre Seguridad en las Américas.

Desarrollo Integral

El capítulo VII de la Carta describe al desarrollo integral y la justicia social como “elementos indispensables para la paz y la seguridad e involucra un compromiso por parte de cada Estado en materia económica, social, educacional, cultural, científica y tecnológica”.

Se insta a los Estados a realizar esfuerzos para establecer condiciones que favorezcan la libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica; se respete el derecho al trabajo y la organización de los trabajadores; la protección de la sociedad entre los sectores de la producción y la protección de la comunidad por parte de la administración pública y privada; la integración social; la seguridad social, y la asistencia legal. En el año 1988, los Estados se dotaron del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, más conocido como Protocolo de San Salvador que reconoce la “estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos” e insta a los Estados a adoptar medidas y disposiciones para lograr la plena efectividad de los derechos tipificados en dicho instrumento⁴⁶.

2.4 Áreas temáticas

De manera concreta, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos desarrolla iniciativas en una variedad de dominios, las cuales son impulsadas por los mismos Estados miembros por medio de los mandatos adoptados anualmente por la Asamblea General.

De nuestros días, estas actividades se pueden congregar en cinco grupos: democracia; derechos humanos; seguridad multidimensional; desarrollo Integral y prosperidad; y derecho internacional y cooperación jurídica.

Democracia

La Secretaría de Asuntos Políticos es la entidad central en esta materia y realiza acciones encaminadas “a ampliar la legitimidad institucional en los procesos políticos y a fortalecer los mecanismos que conlleven al sostenimiento de los mismos”⁴⁷.

Iniciativas realizadas por la Secretaría de Asuntos Políticos

- Misiones de cooperación y observación electoral;
- Se cuenta con una misión de apoyo al Proceso de paz en Colombia;
- Se da seguimiento a un Programa de universalización de la identidad civil en las Américas;
- Se brinda apoyo a la Secretaría General para atender los conflictos político-institucionales en la región;
- Se cuenta con programas nacionales de asistencia técnica integral en materia de gestión pública y las ramas ejecutivas y legislativas; y,
- Se ofrecen capacitaciones.

46 Ver los artículos preambulares del Protocolo de San Salvador en el siguiente enlace:

<http://www.oas.org/uridocs/spanish/Tratados/a-52.html>

47 Información adicional sobre el trabajo de la Secretaría de Asuntos Políticos puede ser consultada en:

<http://www.oas.org/es/sap/?exp=yes>



Derechos Humanos

Como lo veremos más adelante, el sistema cuenta con dos órganos para conocer los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Seguridad Multidimensional

La Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) tiene por misión coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos, a la luz de los objetivos y propósitos contenidos en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, instrumento que introduce el alcance multidimensional en la seguridad⁴⁸.

Secretaría de Seguridad Multidimensional

- Dispone de una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), que asiste a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en el fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales y canaliza los esfuerzos colectivos de los Estados miembros para reducir la producción, tráfico y el uso y abuso de drogas en las Américas.
- Dispone de una Secretaría del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) para prevenir, combatir y erradicar el terrorismo en las Américas.
- Apoya al proceso de las reuniones de Ministros de Seguridad Pública (MISPA) del Hemisferio y desarrolla actividades en la lucha contra el crimen organizado; la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; la trata y el tráfico de personas; y las pandillas delictivas.
- Apoya la modernización de los ministerios de defensa por medio de capacitaciones y otras actividades de difusión.

Desarrollo Integral y Prosperidad

La Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) apoya, facilita y promueve el desarrollo integral en los Estados miembros, además de promover el diálogo intersectorial, las asociaciones público-privadas y la creación de consenso en la integración de políticas públicas del desarrollo humano sostenible. La SEDI también busca movilizar recursos para la formulación, promoción e implementación de políticas, programas y proyectos de cooperación técnica en el área del desarrollo integral; el fomento de mecanismos y espacios para el intercambio de experiencias e información entre los Estados miembros en su área de competencia; y el desarrollo de actividades destinadas a fortalecer las capacidades humanas e institucionales para mejorar el desarrollo integral en todo el Hemisferio⁴⁹.

Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)

- Promueve políticas sobre desarrollo humano, educación y cultura.
- Promueve el desarrollo económico por medio de la formulación de políticas públicas y de capacitaciones.
- Promueve programas y proyectos para mejorar la productividad y la competencia entre los actores económicos.

48 Información adicional sobre el trabajo de la Secretaría de Seguridad Multidimensional puede ser consultada en: <http://www.oas.org/es/ssm/default.asp>

49 Información adicional sobre el trabajo de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral puede ser consultada en: <http://www.oas.org/es/semi/>

- Participa en el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos orientados a integrar las prioridades ambientales, en materia de Manejo Integrado de Recursos Hídricos; Energía y Mitigación del Cambio Climático; Manejo del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático; Biodiversidad y gestión sostenible del suelo; y, Derecho Ambiental, política y Gobernabilidad.
- Brinda apoyo a los Estados para reducir la pobreza, disminuir las brechas de inequidad y lograr mayores niveles de desarrollo, en las áreas ligadas al sector laboral, protección al consumidor, protección social, migrantes, etc.
- Cuenta con un Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (FEMCIDI) cuyo propósito es mejorar la capacidad de los recursos humanos y fortalecer las instituciones de gobierno, para lo cual provee financiamiento a proyectos en materia de Educación, Cultura, Desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología; Desarrollo social, Generación de empleo productivo, Diversificación e integración económica, apertura comercial y acceso a mercados, Desarrollo sostenible del turismo y Desarrollo sostenible y medio ambiente.

Derecho Internacional y Cooperación Jurídica

La Secretaría de Asuntos Jurídicos está encargada de la promoción y del desarrollo del Derecho Internacional, además de prestar asesoría a los cuerpos políticos y apoyar los mecanismos de seguimiento de algunas convenciones interamericanas⁵⁰.

Secretaría de Asuntos Jurídicos

- Provee asesoramiento jurídico a la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Permanente, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas Interamericanas, el Comité Jurídico Interamericano.
- Funge como depositaria de tratados multilaterales interamericanos y de acuerdos bilaterales celebrados por la OEA.
- Promueve la codificación y los desarrollos en materia de derecho internacional por medio de cursos, encuentros o seminarios.
- Ejecuta programas destinados a promover los derechos de los pueblos indígenas y afro descendientes por medio de capacitaciones y encuentros con expertos y representantes de gobierno.
- Asesora y presta servicios de secretaría técnica a la Conferencia de Estados Parte y al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Promueve la ratificación, implementación legislativa y aplicación de los tratados interamericanos de cooperación jurídica y judicial. En este contexto, ha desarrollado una "Red de Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal" que permite la comunicación electrónica segura entre las autoridades centrales que tratan cuestiones de asistencia mutua en materia penal, además de contar con un componente público con información sobre las legislaciones que dispone cada país.

⁵⁰ Información adicional sobre el trabajo de la Secretaría de Asuntos Jurídicos puede ser consultada en http://www.oas.org/di/esp/secretaria_asuntos_juridicos.htm