

# OPINIONES DE ILUSTRADOS INTERNACIONALISTAS CENTROAMERICANOS

## A PROPOSITO DE LA OEA Y SU NUEVO SECRETARIO GENERAL

**ALEJANDRO MONTIEL ARGUELLO**

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores, Magistrado de  
la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

Cuando ocurren en algún país americano cambios violentos de Gobierno, elecciones amañadas o violaciones de los Derechos Humanos, y aún cuando tiene lugar un grave deterioro de la situación económica, con frecuencia se alzan voces que responsabilizan a la OEA por no actuar como un super-Estado vigilando la legitimidad de todos los Gobiernos, manteniendo la pureza de las elecciones, garantizando los derechos humanos o estabilizando la situación económica. La respuesta a estas críticas es que la OEA no puede actuar como un super-Estado por la sencilla razón de que no es un super-Estado. La OEA es una organización internacional y no supranacional.

Mas todavía cabe preguntar: ¿Por qué es ésto así? ¿Qué impide que la OEA se transforme en una organización supranacional si éstas pueden actuar con mayor eficacia que las simplemente internacionales?

Es indudable que la tendencia de la comunidad internacional moderna es hacia el reconocimiento de la interdependencia de todos sus miembros, una de cuyas manifestaciones es la proliferación de las organizaciones internacionales que hacen necesario el uso de un diccionario para la identificación de sus siglas.

Por regla general, las organizaciones internacionales tienen por finalidad únicamente facilitar la cooperación entre los Estados miembros, sin tomar decisiones que restrinjan las prerrogativas soberanas de ellos.

Sin embargo, a dos organizaciones tan antiguas como la Comisión Europea del Danubio creada por el Tratado de París de 1856 y que duró hasta 1938, y a la Unión Postal Universal creada por el convenio de Berna de 1874, les fueron asignadas funciones administrativas en cierto modo independientes. La razón de esta independencia radica en la naturaleza esen-ambas organizaciones, sin relación alguna con la política y la ideología.

De las numerosas organizaciones nacidas después de la Segunda Guerra Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS, WHO) y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI, ICAO) tienen ver-

daderas facultades ejecutivas y legislativas, aún cuando estas últimas no sean ciertamente absolutas. Igual que en el caso anterior, la razón de la concesión de estas facultades radica en el predominio de los aspectos técnicos con que laboran ambas organizaciones, sobre los políticos e ideológicos. No debe confundirse la delegación de soberanía con la concesión de autonomía como en el caso de las instituciones financieras: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Asociación Internacional para el Desarrollo (AID); la Corporación Financiera Internacional (CFI); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc. Estas instituciones financieras son autónomas y ejercen indirectamente ciertas funciones reguladoras mediante la concesión de créditos. Algunas de ellas se independizan cada día más de la aportación de fondos por parte de los Gobiernos por medio del a colocación de sus bonos en el Mercado Mundial.

En reorganizaciones a las que pertenece un número limitado de países, generalmente con estrechas relaciones amistosas y sin intereses contrapuestos, es más factible la delegación de mayores facultades. Así la Comisión Mixta Internacional creada por el Tratado de aguas limítrofes entre Canadá y Estados Unidos, tiene facultades técnicas, judiciales y administrativas, y sólo el consentimiento de los dos países podría anular una decisión tomada por mayoría de votos.

Pero donde verdaderamente se encuentra una importante delegación de soberanía que restringe las prerrogativas ejecutivas, legislativas y judiciales de los Estados miembros, es en las comunidades europeas que más que organizaciones internacionales vienen a ser verdaderamente supranacionales.

Los órganos ejecutivos de ellas toman sus decisiones por mayoría de votos, y las de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) son claramente obligatorias para los Gobiernos de los Estados miembros. La asamblea de las tres comunidades, —además de la CECA la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa)—,

aunque no tiene facultades legislativas ejerce control parlamentario sobre los órganos ejecutivos, y el Tribunal de Justicia tiene jurisdicción obligatoria para juicios entablados por los gobiernos o por los intereses privados afectados. En cuanto a financiamiento, la CECA es totalmente autónoma mediante la imposición de contribuciones al carbón y al acero.

El caso de la OEA es completamente diferente. Se trata de una organización cuyas funciones no son técnicas sino políticas y de cooperación entre los Estados miembros. El número de sus miembros en la actualidad es de veintitrés y entre ellos existen enormes diferencias respecto a poder, riqueza, cultura, extensión, población, etc. En tales circunstancias, por lo menos en la etapa contemporánea del desarrollo internacional no cabe pensar en la delegación de facultades soberanas a dicha organización.

A lo que debemos aspirar es a un mejoramiento de la estructura de la OEA y a un apoyo más firme de parte de los Estados miembros.

Para lo primero ya contamos con un instrumento consistente en la reforma de la Carta constitutiva de la OEA, que, aún cuando todavía no ha entrado en vigor por no haberse reunido el número de ratificaciones necesarias, se espera que lo estará dentro de corto tiempo.

La extensión de este artículo no permite entrar al análisis de esa reforma, por lo cual basta con señalar, fuera de importantes cambios en el programa de la Organización, la concesión de facultades aunque limitadas al Consejo para la solución pacífica de controversias, la inclusión de normas económicas y sociales y la incorporación en la Carta de la Comisión de Derechos Humanos.

No puede decirse que la reforma sea revolucionaria, pero en esta materia el progreso no puede conseguirse por medio de revoluciones.

En todo caso ella representa un paso hacia adelante en la verdadera dirección.

Es uno de los fenómenos más interesantes del Siglo XX, dentro del marco de las relaciones interamericanas, esa notable evolución de la diplomacia puramente política, a lo que se ha dado en llamar diplomacia del desarrollo.

Y resulta pertinente abordar este apasionante tema, cuando los países americanos han tomado plena conciencia de que la diplomacia continental no puede continuar discurriendo por los cauces de los moldes estrictamente protocolarios o convencionales del pasado, sino que debe orientarse hacia horizontes más amplios que le permitan avocarse con los grandes problemas económicos y sociales de nuestros pueblos en la hora presente.

Si! nuestros pueblos. Porque el énfasis actual de la problemática interamericana, está aplicado primordialmente hacia la superación y bienestar del hombre americano en una escala internacional. En el pasa-

No se ha tratado de rever los principios angulares de la Organización y en particular el principio de no intervención tan querido al corazón de los latinoamericanos en la forma absoluta en que actualmente se encuentra consignado en la Carta. No quiere esto decir que tales principios sean considerados como absolutamente inmutables e incapaces de ser desarrollados o precisados. El mismo principio de no intervención, en su origen estaba orientado principalmente en contra de los Estados Unidos y destinado a proteger a los países débiles, pero no a aislar a cada país de los demás y permitir a su Gobierno actuar conforme su capricho sin tomar en cuenta los intereses del Continente y aún los deseos de su propio pueblo, como en el caso flagrante de Cuba. Mas ese desarrollo y precisión de los principios angulares no puede ser hecho con rapidez. Es indispensable que de previo se forme una conciencia —favorable, no sólo entre los juristas y estadistas, sino en todo el pueblo de América.

En cuanto a la obtención del apoyo más firme y decidido de parte de los Estados miembros, no se trata de una labor sólo de los Gobiernos sino también de los pueblos a quienes ellos representan y de la organización misma. Esta debe proyectar su imagen hacia las grandes masas, haciendo conocer sus realizaciones al mismo tiempo que sus limitaciones.

Tanto desde este punto de vista, como del de las observaciones que podrá indudablemente hacer personalmente y de las informaciones que recogerá de primera mano, es indudablemente beneficioso el viaje que en la actualidad realiza por todo el continente el ilustre Secretario General de la OEA señor Galo Plaza.

Es seguro que los frutos de ese viaje se dejarán ver en un futuro cercano y que, bajo la acertada dirección de tan eminente estadista, la OEA recibirá la confianza de todos los Estados miembros y un mayor apoyo en la consecución de sus nobles propósitos.

## LEANDRO MARIN ABAUNZA

Vice Ministro de Relaciones Exteriores  
Catedrático de la Universidad Centroamericana de Nicaragua

do, este nobilísimo e inaplazable empeño, estaba prácticamente limitado a la política nacional que cada país, recibiendo mayor o menor grado de cooperación internacional, desarrollaba casi aisladamente.

Los fenómenos históricos, nunca suceden de pronto y porque sí. Requieren un proceso lógico y gradual, de causas y efectos, así como de hechos sucesivos que se relacionan. Por ello, si las circunstancias históricas del siglo pasado y de comienzos de este Siglo, aconsejaban para los países americanos, la práctica de una diplomacia política, los imperativos de nuestros tiempos no dejan otra alternativa que la aplicación de la diplomacia del desarrollo.

La Organización de los Estados Americanos, tal como se llama oficialmente, hoy en día, es el más antiguo de los Organismos regionales. Ello de por sí constituiría, suficiente elemento de juicio para evaluar la profunda raigambre que históricamente tiene

nuestra Organización.

Pero en un sentido más amplio, la longevidad no representa, ni mucho menos, el máximo título que acredite su importancia. Porque la OEA, como ningún otro organismo de su género, ha experimentado una notable evolución que la ha proyectado, en relación con cada momento histórico, hacia los más variados campos de actividades en su proceso de desarrollo y fortalecimiento.

En los albores de la Independencia Americana, fue precisamente la salvaguarda de la independencia misma, la principal preocupación de nuestros próceres. El interamericanismo aparece casi contemporáneamente con el fenómeno de nuestra emancipación y su principal iniciativa va encaminada a la creación de una confederación para la defensa y consolidación de la libertad e independencia de los nuevos Estados.

El Congreso de Panamá de 1826, fue el punto de partida. El Libertador Bolívar su indiscutible mentor y apóstol. Los países americanos, en unanimidad de sentimientos e ideales, sus devotos y constantes protagonistas.

A partir de 1826, las reuniones o Congresos Interamericanos se suceden repetidamente. Todos ellos responden no solamente a la satisfacción de un anhelo a la consecución de un ideal, sino que también persiguen finalidades concretas, directamente relacionadas con los eventos de la agitada historia del Siglo XIX.

En todas estas reuniones, tanto en Lima en 1847-48, como en Santiago y en Washington en 1856, como nuevamente en Lima, en 1864-65, aparece la constante preocupación de los Estados Americanos por la preservación de su existencia, ante las constantes amenazas de reconquista.

Es pues, un fenómeno fundamentalmente externo, lo que concentró la actividad diplomática americana en los albores del interamericanismo. Luego, una vez afianzada la independencia, son los problemas de las relaciones mutuas entre los Estados americanos, los que deben ocupar el orden de las prioridades.

La primera convocatoria para la Conferencia Internacional Americana, nos sugiere la clase de problemas que debían confrontarse: "considerar y discutir los métodos de prevenir las guerras entre los países de América". Y si bien, dicha importante Conferencia, que finalmente llegó a celebrarse en Washington en 1889, varios años después de su primera Convocatoria, abordó y aprobó temas relacionados con el comercio interamericano, es evidente que su principal objetivo fué eminentemente político.

El propósito del presente artículo, no es el de reseñar una cronología histórica de todas las Conferencias y Reuniones Interamericanas y es por ello que evitaremos referirnos a cada una de ellas. Por esta razón, nos limitamos a anotar las características más sobresalientes de cada período histórico y la influencia que las mismas ejercieron sobre las orientaciones del interamericanismo.

El Siglo XX es más vertiginoso. Todo se sucede

más rápida y más intensamente. Las relaciones interamericanas sufren un período de crisis en la era del intervencionismo, que logra superarse, gracias a la tesonera perseverancia en los ideales de solidaridad continental que nos legara Bolívar y a la clarividente y justiciera Política de Buena Vecindad que proclamara el Presidente Franklin D. Roosevelt en 1933.

Durante este período, el Sistema Interamericano evoluciona grandemente, hasta llegar a erigirse en todo un edificio de normas jurídicas consagradas que, como las de deberes y derechos de los Estados, el de la igualdad jurídica de los Estados, el Asilo Diplomático y el Principio de No intervención, entre otros, son piedras angulares del Interamericanismo y constituyen lo que con justa propiedad se considera como todo un Derecho regional.

Bien podríamos decir, no obstante, que dicho período se caracterizó fundamentalmente por un fenómeno más o menos constante: la salvaguarda y afianzamiento del concepto de soberanía, que es también, como la defensa de la independencia y la prevención de las guerras intestinas, un problema esencialmente político.

Esto que venimos llamando diplomacia política interamericanista, se tiene que extender necesariamente a los años que antecedieron, o coincidirían, o inmediatamente sucedieron a la II Guerra Mundial, pues la amenaza de agresión armada subversiva, de parte de potencias extra-continetales, planteó innumerables problemas políticos que imperiosamente se debían confrontar.

Pero con el advenimiento y consolidación de la Paz, se presenta la oportunidad de orientar el pensamiento americano hacia otro tipo de preocupaciones. Podría decirse, que en los principales problemas abordados en casi todas las reuniones americanas anteriores a la celebrada en Bogotá en 1948, no solamente predominó el aspecto político, sino que se referían más bien a los Estados que a los Pueblos.

Así tenía que ser entonces y la notable estructura jurídica cimentada a lo largo de todo ese período, tiene una elevada y noble jerarquía por derecho muy propio.

Cuando los problemas de la Paz comienzan a apremiar a los estadistas del Continente, se toma conciencia de las grandes urgencias económicas, culturales y sociales de los pueblos y se procede a una estructuración jurídica regional que contemple y cree los instrumentos y organismos para resolver esas necesidades.

La Carta de la OEA, suscrita en Bogotá en 1948, comienza a dar respuesta a estos problemas y constituye en la actualidad el documento jurídico, todavía vigente, que regula el funcionamiento, sienta las bases y establece los principios del Sistema Interamericano.

El excelente articulado de la Carta, contempla extensivamente los aspectos económicos, sociales y culturales y crea los organismos encargados de ocuparse con los problemas relativos a los mismos.

La Carta de Bogotá, es sin duda, un instrumento

notable que merece no sólo la admiración sino también el elogio de los estudiosos de las disciplinas jurídicas internacionales. Pero como el interamericanismo es una fuerza dinámica que no puede permanecer estática ante los imperativos de los pueblos, con el tiempo se fué observando que la Carta necesitaba actualizarse.

Hubo aún momentos, en que ciertos sectores de la opinión continental llegaron a poner en duda la operancia del Sistema Interamericano. Parecía que los explosivos problemas de la Segunda mitad del Siglo XX acabarían por agobiar la capacidad de adaptación de la OEA a la problemática del presente, y que esta corría el riesgo de convertirse en un ente absoluto.

En 1965, los Cancilleres Americanos se reunieron en Río de Janeiro para estudiar esta situación. En dicho cónclave se acordó que "era imprescindible imprimir al sistema interamericano un nuevo dinamismo, e imperativo modificar la estructura funcional de la OEA, así como consignar en la Carta nuevos objetivos y normas para promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos del Continente y para acelerar el proceso de integración económica".

En Río se acordó convocar a la III Conferencia Interamericana Extraordinaria con el objeto de reformar la Carta de la OEA. De las finalidades enunciadas en Río, en lo que atañe a los objetivos de dichas Reformas, como de las Reformas mismas adoptadas, se desprende que una nueva filosofía inspira actualmente los principios y objetivos de la OEA.

Una nueva filosofía que pone más énfasis en los pueblos de América que en los Estados miembros del sistema; una nueva filosofía que se preocupa esencialmente por aspectos evidentemente más humanos, como son los problemas económicos, culturales y sociales; una filosofía que ha llevado a revolucionar el concepto de la diplomacia fundamentalmente política del pasado, hacia lo que atinadamente se ha dado en llamar diplomacia del desarrollo.

Esta diplomacia del desarrollo ha florecido también dentro de un ámbito más familiar para nosotros los nicaragüenses: el de la Organización de los Estados Centroamericanos.

También dentro de este marco regional más limitado, la vieja aspiración de los pueblos del Istmo de llegar a reconstruir la Patria Grande, nos llevó a constituir una Organización que, con la participación de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, se estructuró inicialmente con una orientación eminentemente política.

Así también, los imperativos de la realidad, llevaron a nuestros pueblos a constituirse en un Mercado Común y a iniciar un proceso de Integración Económica, que representa, dentro del marco de la ODECA, el hecho más trascendental registrado dentro del marco de su funcionamiento.

Ello representa para Centroamérica una verdadera revolución que ha producido cambios radicales, no solamente en las estructuras económicas, sino también en la diplomacia regional de nuestros países.

Como muy bien lo definiera el Señor Presidente

de la República de Nicaragua, General de División Don Anastasio Somoza Debayle, en su discurso pronunciado en la III Conferencia Ordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de Centro América, celebrada en Managua hace algunos meses, "la década de los 1950, nos llevó al trascendental proceso de la Integración Económica, que está revolucionando pacíficamente a Centroamérica. Desde que se independizó, este fenómeno constituye, en sí mismo, el hecho político, social y económico más importante de Centroamérica".

Es indudable que eran muchos los obstáculos y dificultades para llegar a esta etapa histórica centroamericana, en la que se enfatiza la política del desarrollo y no el desarrollo de la perniciosa política que antaño distanció a nuestros pueblos.

"Fué así que Centroamérica —expresó el Presidente Somoza Debayle en el mismo discurso arriba aludido— en lugar de detenerse a pensar en consideraciones de orden legalista; con claridad de visión y madurez, escogió el camino que señalaba la realidad de las cosas y se lanzó sin reservas a la gran aventura centroamericana de la integración económica... Hoy señores, actuamos en centroamericano, planeamos en centroamericano, hablamos en centroamericano y pensamos y sentimos en centroamericano".

Palabras estas de un profundo sentido realista y de una cabal comprensión del significado histórico del momento que vive Centroamérica. Palabras que conllevan no sólo el fervor centroamericanista de un pueblo, manifestado por medio de su Mandatario, sino también una conciencia clara del proceso económico-político más importante de los países centroamericanos.

Por ello la reciente Reunión de Presidente de Centroamérica y de los Estados Unidos, celebrada recientemente en San Salvador, no podía sino que avocarse esencialmente con los trascendentales problemas de la integración.

El Presidente de Nicaragua, concurrió a ella con el espíritu de profunda fé centroamericanista, que ha animado siempre a los nicaragüenses, pero llevó también consigo el sentir de nuestro pueblo en relación con problemas concretos que atañen a la integración.

Desde este punto de vista, el Presidente Somoza Debayle, practicó en la Reunión cumbre de San Salvador, una diplomacia moderna y de actualidad palpitante; una diplomacia del desarrollo que responde a los imperativos de los pueblos.

Por ello es interesante consignar que la contribución de Nicaragua, en la Reunión de San Salvador, está llamada a ejercer una proyección profunda en el Mercado Común y la Integración Económica Centroamericana. Y no podría ser de otra manera, por cuanto el planteamiento del Presidente Somoza Debayle, tocó dos aspectos medulares desde el punto de vista económico y desde el punto de vista social en Centroamérica: la equiparación de lo agrícola a lo industrial dentro del marco de la integración y del Mercado Común, y la concesión para todos los trabajadores cen-

troamericanos, de las mismas prestaciones sociales de Nicaragua, que son las más altas de toda Centroamérica”.

El presente ensayo, ha esbozado apenas algunos de los aspectos más salientes que han enfatizado los dos más importantes sistemas regionales del Continente y a los cuales pertenece Nicaragua: La Organización de los Estados Americanos y la Organización de los Estados Centroamericanos. Hemos tratado con ello, de presentar anotaciones claramente distintivas, que nos ayuden a identificar las corrientes de la diplomacia continental en relación con las diferentes etapas de nuestra independencia.

La hora que vivimos plantea problemas explosivos cuya urgencia no permite posposiciones. Es por ello que la diplomacia política del pasado ha dado lugar a la diplomacia del desarrollo del presente, y los Organismos internacionales como la OEA y la ODECA se

enfentan resueltamente a los problemas económicos, culturales y sociales de nuestros pueblos.

Desde los comienzos de la historia, la humanidad ha trasegado en un constante peregrinar en busca de la Paz. Los Organismos regionales que como la OEA y la ODECA, se ha preocupado siempre por los problemas de la Paz, hoy se avocan también con los problemas del desarrollo. Hay en ello una halagadora esperanza que coincide con el pensamiento de quien representa en la tierra a quien trajo Paz a los hombres de buena voluntad: El Papa Paulo VI, a quien el Presidente del Perú, ese gran americano que es el Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, al analizar los problemas de los pueblos de América en la Reunión de Presidente de Montevideo citó en la siguiente frase feliz: “El desarrollo es el nuevo nombre de la Paz”.

## LUIS PASOS ARGUELLO

Catedrático de Derecho Internacional de Nicaragua.

Requerido por mi fino y distinguido amigo don Joaquín Zavala Urtecho, Director de “Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano”, publicación que honra a Nicaragua y a los otros Estados de la América Central, para escribir mi criterio sobre la “Organización de los Estados Americanos” con ocasión de la llegada a estas Naciones Centroamericanas de su nuevo Secretario General doctor Galo Plaza, aún desde mi lecho de enfermo, no puedo negarme a exponer algunas ideas y pensamientos sobre esta materia que considero de vital importancia no solamente para las Naciones de América sino para todas las relaciones internacionales universales.

En el mes de Julio de 1965 publiqué en esta misma “Revista Conservadora del Pensamiento Centroamericano”, un estudio que condensaba varias conferencias que he dictado en Nicaragua y en Costa Rica sobre la esencia, las atribuciones y el futuro de la “Organización de los Estados Americanos”. No sería posible reproducir en este artículo toda la exposición contenida en ese estudio, a la que remito a quienes se interesen en profundizar más sobre esta materia y en averiguar las causas por las cuales no ha sido lo suficientemente operante esta llamada “Organización de los Estados Americanos”.

Debo comenzar por exponer que siempre me ha llamado mucho la atención que en los documentos oficiales de los Gobiernos y en los mismos de la Organización de los Estados Americanos se hable de Embajadores o Representantes de las Repúblicas Americanas ANTE la “Organización de los Estados Americanos”, imitando el lenguaje tradicional de los Representantes Diplomáticos de una nación acreditados ANTE el Gobierno de otra.

No cabe la menor duda que la preposición ANTE cabe perfectamente, y es la lógica y apropiada, cuando se trata de enunciar o de mencionar el cargo que ejerce un Representante Diplomático de un Estado ANTE el Gobierno de OTRO Estado. Se trata de

dos Estados diferentes y el Gobierno ANTE el cual representa el Diplomático a su Nación es una entidad internacional separada, aparte y distinta de la Nación que representa, entidad que le es extraña, y en la cual no participa en manera alguna en ninguna de sus atribuciones.

Caso sustancialmente distinto es el que se realiza cuando un Estado Americano designa su Representante, para que éste integre cualquiera de los órganos funcionales de la “Organización de los Estados Americanos”, por ejemplo, el Consejo; tome parte en sus atribuciones, funciones y deliberaciones, se inmiscuya en ese Organismo, como parte del mismo, como uno de sus miembros. Estas funciones, en léxico clásico castellano, no pueden denominarse ANTE, sino que apropiadamente, los Representantes de las Naciones Americanas en el Consejo son Representantes EN la Organización de los Estados Americanos.

Esta distinción o diferenciación entre la preposición ANTE y la preposición EN, no es solamente una disquisición sutil, una cuestión de semántica o una menudencia de lenguaje: tiene una profunda significación, la trascendencia, de raíz vital, que precisamente repercute en la idea y en el verdadero concepto esencial de lo que es y debe ser la “Organización de los Estados Americanos”.

La primera confusión mental que se produce con relación a este Organismo proviene precisamente desde el principio, del cambio de esa preposición, porque ya al usar la preposición ANTE, al designar a sus Representantes integrantes en el Consejo, similar a la acostumbrada en las relaciones diplomáticas interestatales, ya se enuncia, se sitúa y conforma a la “Organización de los Estados Americanos” como una entidad aparte y separada de las mismas Naciones Americanas. En realidad no es así. Basta, como un ejemplo objetivo, entre tantas otras razones, que el Presidente y Vice-Presidente de esa Organización se elige, por ellos mismos, dentro del seno de los mismos Representantes que la integran.

La "Organización de los Estados Americanos", mal llamada ORGANIZACION, según copia nada feliz de la "Organización de las Naciones Unidas", no es realmente una Organización propiamente dicha, sino que avanza más y es un verdadero ORGANISMO, se debería llamar: ORGANISMO DE ESTADOS AMERICANOS. No es igual la vinculación jurídica que existe entre las Naciones Unidas, entre sí, que la vinculación orgánica que existe entre los Estados Americanos. Las Naciones Unidas están ligadas solamente por Convenciones y Tratados, mediante lazos y relaciones, a nivel internacional, que pueden romperse. Los Estados Americanos tienen una estructura jurídica especial, están sujetos a principios americanos, que obligan a una norma uniforme de conducta americana, con unidad y convivencia orgánica, basada en la geografía, de la cual unidad y convivencia orgánica, al igual que en la geografía, no puede separarse un Estado Americano. La diferencia entre una y otra estructuración estriba en que los Estados Americanos están de tal manera vinculados entre sí, por las ligas orgánicas de su estructura, por sus mecanismos funcionales, que han llegado a formar y tener obligación de acatar una "Constitución Política de América", una "Carta Magna de América", una "Ley Constitucional de América", con principios cuya observancia encierra no solamente obligaciones internacionales, sino que constituyen deberes internos de repercusión internacional; ESTA ES LA CARACTERÍSTICA DEL ORGANISMO AMERICANO. El veto de las Grandes Potencias, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, viene a evidenciar esta diferencia entre una Organización Mundial y un Organismo Americano.

La estructura de la OEA no constituye ciertamente un Super-Estado, no es ni siquiera una Federación: es un Organismo que ni siquiera puede llamarse propiamente supranacional, es un Organismo formado e integrado por todas las Naciones Americanas: no es distinto de cada una de ellas, sino que todas las Naciones Americanas están incrustadas dentro de ese Organismo, como miembros de un Conjunto Orgánico. El verdadero concepto de la OEA avanza más allá de TODO Y PARTE: es la estructuración de un Organismo Funcional, por medio de sus propios miembros, en un Conjunto Orgánico, real y verdaderamente representativo de todas las Naciones de América.

Partiendo de la diferenciación que debe existir entre las dos preposiciones ANTE y EN, al enunciar el cargo de sus Representantes, pasando por el verdadero concepto de Organismo y no de Organización, se llega, como consecuencia lógica, a la manera de actuar de este Organismo: entre lo que es y sus atribuciones existe un vínculo que lo sujeta a su propia naturaleza. Por eso es que en ese estudio mencionado, publicado en esta Revista en 1965, he sostenido, y ahora continúo sosteniendo con mayor convicción, que las funciones o atribuciones que ejerce la OEA consisten en una ACCION COLECTIVA de ese Organismo, acción colectiva que es un término de diferencia

entre intervención prohibida y el abuso de no intervención. La OEA no puede esencialmente, ni por una parte, intervenir, ni por otra parte, abusar de no tomar parte en asuntos o materias que interesen vitalmente a las Naciones Americanas. Y también hay que hacer una diferencia sustancial entre el principio de la autodeterminación de los pueblos y el principio de no intervención, que ambos principios son sólidos, eficaces y no hay ningún conflicto entre ellos. La autodeterminación de los pueblos significa que las Naciones de América tienen derecho a la libertad, libertad que debe expresarse por medio de la voluntad popular, que tienen derecho a su bienestar y a su pleno desarrollo; pero esta libertad no llega hasta el abuso, no abarca hasta la tolerancia o la impunidad del rompimiento del orden constitucional de América. No tener libertad para el abuso, no tener libertad para la violación de un deber, no significa en manera alguna mengua de la libertad. Se trata de limitaciones, no abrogaciones, limitaciones contraídas voluntariamente por cada Nación Americana, en el uso mismo de su soberanía. Y así como se condena el abuso o la violación del principio de No Intervención, de igual manera se sanciona o debe de sancionarse el abuso y la violación del principio de Autodeterminación de los pueblos. Ambos principios, en vez de estar en conflicto, se completan y complementan mutuamente; porque las Naciones de América nos debemos unas a otras con un sentido de unidad basado en la reciprocidad entre derechos y obligaciones solidarias. La solución se encuentra en otro principio americano: la Interdependencia de las Naciones Americanas.

La doctrina de la ACCION COLECTIVA, como función de la OEA, ha sido enunciada por mí en varias Conferencias de la Federación Interamericana de Abogados; la que se celebró en Mayo de 1965 en San Juan de Puerto Rico, y la que se celebró en Abril de 1967 en San José de Costa Rica. En ambas Conferencias ha habido pronunciamiento sobre esta ACCION COLECTIVA, acogiéndola como doctrina de Derecho Internacional. Las Resoluciones 9 y 10 del Tema 3 de las Resoluciones de la XIV Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados (San Juan, Puerto Rico, Mayo 1965) así lo establecen. Estas dos Resoluciones dicen así:

Nº 9:

CONSIDERANDO:

1. "Que de conformidad con el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas, los miembros que sean partes en los acuerdos regionales, o que constituyan los organismos regionales "harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos, antes de someterlas al Consejo de Seguridad";
2. Que la Organización de los Estados Americanos es el organismo regional competente para ACCION COLECTIVA en el caso de la República Dominicana, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos, 5 inc. (d), 19, 25, 39, 43, 52 y otros concordantes, de la Carta de la

OEA y como tal, está actualmente tomando ACCION COLECTIVA;

3. Que la Organización de los Estados Americanos no ha dado por terminada su misión conciliatoria para asegurar el arreglo pacífico del actual conflicto de la República Dominicana, ni ha sometido el caso a la consideración del Consejo de Seguridad (Arto. 52, párrafo 2, in fine Carta N. U.).

#### DECLARA

Que siendo de competencia primaria de la Organización de los Estados Americanos el caso presente de la República Dominicana y no habiendo agotado los esfuerzos para lograr un arreglo pacífico del conflicto, ningún otro organismo internacional tiene competencia para interferir en el caso, hasta tanto la propia OEA lo someta al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

(La Delegación de Chile se abstuvo de votar en esta Resolución).

#### Nº 10

#### RECOMIENDA

Presentar a la Organización de los Estados Americanos la siguiente Doctrina:

- ARTO. 1. El reconocimiento o la abstención de reconocimiento de los Gobiernos de los Estados Americanos no es una materia política que corresponda juzgar a cada Estado Americano, separadamente, según su propio criterio y conveniencia.
- ARTO. 2. Los cambios de Gobierno que no rompan el orden constitucional americano del sistema republicano de los tres poderes equilibrados de gobierno no son materia de ACCION COLECTIVA de reconocimiento ni de ruptura de relaciones diplomáticas.
- ARTO. 3. Cualquier Estado Americano que en su organización política interna rompa esa estructura jurídica regional, con violación de la Constitución Americana, apartándose del sistema uniforme de la democracia representativa, aunque sea transitoria o temporalmente, queda fuera del organismo continental y de la comunidad americana.
- ARTO. 4. Corresponde a la Organización de los Estados Americanos, según una apreciación estrictamente jurídica y no política, juzgar si un cambio de gobierno en un Estado Americano se ha salido o no de las normas obligatorias de la Constitución Americana".

Y la importantísima Resolución de la XV Conferencia de la misma Federación Interamericana de Abogados (San José, Costa Rica, Abril 1967) proveniente de una ponencia presentada por mí, con enmiendas de redacción de los doctores Carlos Dunshee de Abranches (Brasil), Roberto Molina Pasquel (México) y Dr. Guillermo Lousteau Heguiz, (Argentina), dice literalmente:

Sección B. — Naciones Unidas y Organizaciones Hemisféricas.

7

#### Tema 2.

#### DECLARA

1. Que las Repúblicas Americanas que pertenecen a la Organización de los Estados Americanos están obligadas a cumplir sus compromisos internacionales no solamente en orden a sus relaciones externas, sino también en cuanto a los deberes internos cuya infracción tenga repercusión nociva en el Continente, con el objeto de mantener la solidaridad y cooperación interamericana, conviviendo dentro de una comunidad regional basada en una organización jurídica.
2. Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos y una red de tratados interamericanos han adoptado principios que constituyen realmente una estructura jurídica interamericana, con base en que: a) la organización política interna de los Estados Americanos debe ser regida mediante el ejercicio efectivo de la democracia representativa; b) la democracia representativa no se resume en el mero hecho electoral; c) la ACCION COLECTIVA es legítima dentro de los tratados presentes o futuros, tanto para mantener la seguridad del Continente, como en defensa del principio del ejercicio efectivo de la democracia representativa.
3. Que cualquier Estado Americano que en su organización política interna rompa esa estructura jurídica regional, apartándose de sus obligaciones convencionales, está sujeto a la jurisdicción de la Organización de los Estados Americanos para aplicación de las medidas apropiadas, de conformidad con los tratados interamericanos".

Afortunadamente esa nueva doctrina de la ACCION COLECTIVA ha echado su germen en la misma Organización de los Estados Americanos, pues el Comité Jurídico Interamericano, órgano del Consejo Interamericano de Jurisconsultos de Río Janeiro de la OEA, ya ha comenzado a estudiar esta nueva doctrina y en Diciembre de 1965 ha publicado un folleto sobre tan importante materia denominado "DIFERENCIAS ENTRE INTERVENCION Y ACCION COLECTIVA".

Todos los problemas que se han suscitado en la OEA, todos los desacuerdos que han tenido lugar en sus deliberaciones, todas las críticas sobre su operancia se deben fundamentalmente a que existe una confusión sobre el verdadero concepto de lo que es este Organismo. Una vez aclarado el concepto verdadero de lo que significa esta entidad orgánica, fácilmente se concluye cómo deben ser sus actuaciones, sus acciones colectivas, sus orientaciones en el desarrollo para lograr su objetivo, que es la Unidad Americana.

Esa es la misión que tiene por delante el nuevo Secretario General doctor Galo Plaza, para perpetrar su nombre en el desenvolvimiento, progreso y eficacia del interamericanismo.

Yo asistí al nacimiento de la O.E.A., pues fui delegado a la Novena Conferencia Internacional Americana, que es donde fué constituida al aprobarse su Carta Constitutiva, llamada por nuestra exagerada imaginación latina, la Constitución Americana. Pero la verdad es que, en el fondo, no tiene nada de Carta Magna que sirva de fundamento a un instrumento que tenga bases incommovibles en el sentido de su aplicación estricta e ineludible a menos que al llamarla así se haga usando el pomposo lenguaje que se estilaba en algunos regímenes americanos cuando ciertos Jefes de Estado hablan de los sistemas constitucionales que rigen a sus respectivos países, tan sólo en la letra, llenos de grandes principios y de fundamentales garantías, pero que en la práctica no tienen ninguna aplicación cuando así conviene a los intereses políticos y aún puramente personales de tales Jefes de Estado.

Digo esto refiriéndome a la Carta de la OEA porque en mi opinión la OEA nació con parálisis infantil y no tendrá remedio para hacerla funcionar con simples paliativos, a menos que los gobiernos comprendan que para salvarla, no sólo del desprestigio a que ha llegado ante los pueblos americanos, sino de su muerte o disolución definitiva por consunción, gracias a su absoluta inoperancia, fuera, prácticamente, de las cuestiones puramente burocráticas.

Desde el comienzo de la IX Conferencia, celebrada en Bogotá en 1948, en la trágica ocasión del llamado Bogotazo, que si bien destruyó gran parte del centro de la ciudad y dejó sin vida a millares de personas, no logró poner fin a la Conferencia que permaneció en derruida sede hasta que culminó en la firma de la Carta en la Quinta de Bolívar. Desde el comienzo de la Conferencia, repito, se notó, la reticencia de los delegados de la mayoría de los países, especialmente los más importantes países hispanoamericanos, a constituir un organismo con verdadera cohesión y lazo de una auténtica solidaridad. La misma cuestión del nombre del organismo fué motivo de muy serios debates y de muy extensas conversaciones y delicadas negociaciones. La mayoría daba una importancia capital al nombre por lo que podría tener de implicancia en la cuestión de soberanía que todos se mostraban extremadamente celosos por conservar intangible. Así fueron desechados uno por uno los conceptos de Federación, Unión, no obstante el nombre de Unión Panamericana del organismo antecesor que fué conservado en la Carta como Secretariado de la nueva organización, Confederación, etc., hasta que después de tan largas discusiones y meditaciones sobre la materia que de suyo parecía tan simple, se encontró el concepto mágico que no tenía ni la más remota implicancia que rozara con la soberanía. Ese concepto fué el de Organización y así nació la Carta de la OEA con el nombre de ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS que dio origen a la sigla, tantas veces mencionadas, con que comunmente se conoce el sistema.

Otro problema de mayor trascendencia aún, fué

el de la no intervención que fué adoptado en la forma propuesta, desde en la Conferencia de La Habana, en 1928 por el Delegado de El Salvador, el famoso jurista internacional Dr. J. Gustavo Guerrero que murió siendo Juez de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El sistema adoptado fué el de que "Ningún Estado podía intervenir en los Asuntos Internos ni Externos de otros Estados". El aspecto de no intervención en los asuntos externos es, ciertamente, un concepto novedoso y hasta cierto punto ilógico, porque escasamente puede haber vida de relación entre las naciones sin que necesariamente se intervengan recíprocamente de la misma manera que fuera de su casa, cuando salen a la calle, no pueden dejar de tener contacto más estrechos los individuos, interviniéndose mutuamente por el recíproco intercambio de palabras en que a veces uno de los interlocutores se ve compelido a renunciar a sus propósitos para complacer, quizá, una demasiada insistente invitación del otro.

Pero aquí quiero hacer notar una cuestión fundamental que en cierto modo crea una especie de contraposición al principio, también fundamental, de la no intervención. Esa cuestión es la contenida en el acápite d) del Artículo 5, Capítulo II, que dice textualmente: "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".

Estos dos principios básicos son, a mi ver, y así lo he dicho en otra ocasión, las dos ruedas del sistema, sin una de las cuales éste queda irremediablemente desquiciado. Estas dos ruedas son el principio de la solidaridad, definido con tanta precisión como el ejercicio efectivo de la democracia representativa, internacionalmente exigible desde que fué pactado voluntariamente, y la otra rueda, es el principio de la no intervención. Pero como sólo este último principio funciona y el otro ha quedado en la práctica, como letra muerta, el sistema interamericano está ineludiblemente desquiciado porque la solidaridad, principio fundamental, y en el fondo moral y políticamente más elevado, puesto que la Organización existe para eso, es decir, para vivir en solidaridad, no tiene aplicación en absoluto.

Este desquiciamiento que pudiéramos llamar congénito, es el que fundamentalmente impide funcionar al sistema, porque, en la práctica casi todos los conflictos si no proceden de los gobiernos de fuerza, por lo menos, difícilmente pueden convivir dos clases de regímenes tan diferentes. Habría que buscar, en tales condiciones, no un imposible sistema de solidaridad sino un sistema de coexistencia pacífica como la que se ha procurado establecer entre los dos sistemas diametralmente contrapuestos por las dos naciones más poderosas de la tierra: la Unión Soviética y los Estados Unidos.

El prevailecimiento absoluto, en el sistema interamericano, sobre todo otro principio de manera que pa-

reciera que este solo se rige por la no intervención como único fundamento y todo lo demás de la carta sale sobrando, excepto lo que no es más que desarrollo o complemento del mismo, ha tenido por principal efecto el renacimiento de los regímenes de fuerza, porque quienes tratan de ejercer siquiera débiles y tímidas influencias para lograr, aunque sea un mínimo de democracia y de respeto a los derechos humanos se hacen acreedores a las más duras acusaciones de estar atentando contra la libre determinación de los pueblos, cuando no se pide que se les declare agresores por pretender atentar contra el principio de no intervención. Por supuesto que la libre determinación incluiría hasta el derecho de degollar a los niños inocentes como en los tiempos de Herodes, debiendo todos los demás pueblos quedarse impasibles ante tamañas atrocidades, como las que ocurren, si bien no tan exageradas sino bastantes similares, en algunos de nuestros pueblos que siguen siendo, no obstante, solidarios con los en nuestra Carta de la OEA. El espíritu humano puede difícilmente dejar de vomitar de su boca, como decía Nuestro Señor Jesucristo, hablando de los fríos, a quienes continúan impasibles ante las mencionadas atrocidades de frecuente ocurrencia, en el propio seno de nuestro Continente llamado por antonomasia, Continente de la Libertad y de la Nueva Civilización, donde los ardientes defensores del derecho de Libre determinación acaban inmovilizando hasta la más leve acción moral en favor de las víctimas de verdaderos actos de barbarie para los que infortunadamente no hay otro término más suave a fin de no dar la impresión de ser un desalmado inventor, a quienes se atreven a denunciarlos.

La descordinación de esos dos principios esenciales para que el sistema interamericano pueda funcionar es lo que mantiene paralizada a la Organización. Ya desde hace más de diez años lo hizo notar el Ex-Secretario de la OEA, Dr. José A. Mora, cuando en su carácter de Embajador del Uruguay, presidió la Comisión que investigó la situación del Caribe en su primera crisis. En su notable informe publicado en la revista *Anales* atribuye toda la tensión de ese agitado mar desde los tiempos más remotos cuando era señoreado por los piratas, al prevalecimiento exclusivo del principio paralelo de la solidaridad tan precisamente definido, como se ha visto, lo que mantenía fuera de sus respectivos Estados, regidos por gobiernos de fuerzas que no respetaban ni los más elementales derechos humanos, a grandes cantidades de emigrados que mantenían a la región en grave estado de tensión política por medio de la conspiración, ya que no les quedaba otra alternativa ante la imposibilidad de hacer efectiva la democracia representativa, como está definido el principio de solidaridad, y que el solo prevalecimiento del de no intervención impedía a los demás países presionar y exigir, en cumplimiento de la Carta, libremente pactada por todos los Estados miembros, su cumplimiento obligatorio, perfectamente exigible en estricto derecho internacional como todos los principios de la Carta. Igual ocurre con el respeto de los derechos humanos que la esperanzadora Comisión establecida al efecto, ha sido impotente para

llenar su cometido ante el inexpugnable valladar de los no intervención hasta el grado de producirse la estrepitosa renuncia de su Presidente, el prestigiado intelectual y eminente ex-Presidente de Venezuela, Rómulo Gallegos, ante la plena justificación de todos los pueblos americanos.

Cuando comenzó a producirse la segunda y más grave crisis del Caribe, escribí desde Holanda, donde me encontraba defendiendo los intereses de mi país en la Corte Internacional de Justicia, en "La Prensa" un artículo titulado con esta interrogación: "Será el Caribe la Tumba de la No Intervención?" La tesis allí sostenida era la siguiente: Si los países hispanoamericanos no cumplen con sus obligaciones de solidaridad ante la agresión cubana los Estados Unidos acabarán defendiendo ellos solos su propia seguridad amenazada por el Comunismo Internacional desde su base de Cuba, y entonces el sistema de solidaridad americano habría terminado su papel sin pena ni gloria ya que ante la falta de cumplimiento del Pacto de Río Janeiro de Asistencia Recíproca, y convertirse así en inoperante, no se podría, ni en derecho ni en justicia, pedir a los Estados Unidos que se ataran también las manos y no defendieran por su propia cuenta su seguridad interna. Precisamente, si el principio de no intervención fué sustentado a través de muchos años por los países latinoamericanos por un justificado temor a la intervención unilateral de nuestro poderoso vecino, la sola alternativa contra esa temida intervención, no era otro que asumir todos, conjuntamente, la defensa continental en vez de dejar ese ineludible deber solo a la gran Nación del Norte. En mi expresado artículo planteaba el dilema de que había que adoptar el sistema, como cuestión impostergable ante el hecho ya notorio de la intervención y amenaza real del comunismo, de intervención colectiva o volver a la intervención unilateral de los Estados Unidos, pues ya no se podía dejar desguarnecida la defensa del Hemisferio.

Los hechos que se sucedieron en forma tan peligrosa, al descubrirse la existencia de bases lanzadoras de cohetes atómicos soviéticos en Cuba, pusieron en evidencia el realismo del dilema planteado, pues el Presidente Kennedy no podía esperar las engorrosas y tardadas Consultas de nuestro lento sistema, y se enfrentó inmediatamente a la Unión Soviética, con un ultimatum que tenía todo el aspecto de no ser un simple bluff, y al mismo tiempo que actuaba con la rapidez que el caso requería convocó a una reunión de consultas del Consejo de la OEA que se vió precisado a declarar su solidaridad sin la acostumbrada tardanza. Posteriormente, el Presidente Kennedy, en un mensaje a su propia nación, que podía considerarse como extensivo a todo el Continente, hacía la advertencia, de manera enérgica e inequívoca, de la disposición en que estaba de que si los países del Hemisferio, en cumplimiento de sus obligaciones pactadas, no concurrían con la presteza necesaria a la defensa del Hemisferio, o de cualquier país americano amenazado, como en el caso, los Estados Unidos, ellos lo harían por sí solos actuando fuera de la Organización que en esa forma,

a mi juicio, quedaría por ese solo hecho prácticamente disuelta.

Ahora que se está procediendo a reformar la Carta de la OEA, no hay que equivocarse. Esa reforma tiene necesariamente que ser básica si el sistema quiere sobrevivir. Los simple paliativos no serían suficientes para preservarla. Hay que resolverse de una vez a abandonar el principio de soberanía absoluta y de no intervención en su forma tan radical, si realmente se desea que la OEA sobreviva y opere con pronta eficacia. De lo contrario acabaría por disolverse y las consecuencias serían trágicas para los países latinoamericanos, pues solo agrupados dentro de un sistema común podrán los Estados Unidos estar impedidos de ejercer toda la fuerza de su poderío. Sería trágico equivocarse a ese respecto.

Sin embargo, no obstante esa realidad innegable, según el proyecto de reforma elaborado en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Buenos Aires para proyectar las reformas a la Carta de la OEA, no parece ir lo suficientemente hondo para ser eficaz y se queda a medio camino de los paliativos que no llegaran a satisfacer a los pueblos americanos que deseen una OEA eficaz y poderosa, capaz de sustituir al poderío solitario de los Estados Unidos. Los pueblos de América no parecen dispuestos a seguir sosteniendo a una OEA que al fin de cuentas no es más que una burocracia excesivamente costosa.

Un ligero examen del proyecto de reforma, para terminar, nos demostrará si las reformas planeadas mejoran sustancialmente la Organización según lo requieren las circunstancias o si quedaría siempre con la misma inoperancia.

El Plan comienza por considerar como la reforma sustancial las de carácter económico y social, sin ocurrir a los proyectistas de la reforma que el mal congénito de la OEA es esencial y puramente político, y así incorporan a la Carta las metas fundamentales de la Alianza para el Progreso cuyas normas fueron establecidas en la Carta de Punta del Este. Luego se propone promover las Ciencias y la tecnología, propósitos contenidos en un protocolo titulado: "Normas sobre Educación, Ciencia y Cultura". A continuación se proponen cambios en la estructura ju-

ridica o mejor dicho burocrática, tales como la sustitución de las Conferencias por una Asamblea General que se reunirá cada año en vez de los cinco años en que se reunían las Conferencias, es decir, adaptar el sistema de las Naciones Unidas. La Reunión de Consultas, integrado como se sabe por los Ministros de Relaciones Exteriores pasaría a ser el órgano Ejecutivo y el Consejo, en vez de Órgano provisional de Consultas, adquiere funciones propias, no definidas. El Comité Jurídico Interamericano, con ese nuevo nombre sube de categoría al convertirse en Órgano de la Organización, en vez su menguada función de organismo del Consejo con el título de Consejo Interamericano de Jurisconsultos, dotándose de funciones consultivas de tipo jurídico. Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, asciende en categoría al convertirse en uno de los Órganos de la Organización pero su estructura, competencia y procedimientos serán determinados por una futura Convención, y mientras tanto funcionará lo mismo que ahora, o mejor dicho, no funcionará. El Secretario General tendrá mayor categoría porque reemplazará a la Unión Panamericana que desaparece como Secretariado. Es lo más probable que esa Convención no se celebre y en todo caso no otorgaría poderes efectivos a la Comisión porque el espectro de la no intervención siempre continuaría interponiéndose para impedirle funcionar. En fin, todos los cambios son de naturaleza funcional.

Sobre la reforma política que sería la realmente necesaria, ni una palabra.

Con más visión el Presidente Johnson, no obstante de que en la reunión de San Salvador se trataba de cuestiones puramente económicas, expresó el concepto de que el Mercado Común no podría avanzar, ni el progreso económico no podría lograrse sin establecer de previo, como cuestión fundamental, la Democracia Política efectiva.

Con mayor razón si la OEA no avanza hacia una reforma política sustancial continuaría paralizada e inoperante porque las actividades económicas y sociales carecerán del motor que las mueva, que las haga caminar y que tenga poder compulsivo para hacer cumplir los convenios y resoluciones.

Mientras no se haga eso nada se habrá logrado.

### LUIS MANUEL DEBAYLE

Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua  
Ex-Embajador en Washington de Nicaragua ante las Naciones Unidas.

Fué el genio magnífico de Bolívar el que encendió la viva llama del ideal panamericanista en el ánimo de los indohispanos, para que viviéramos y progresáramos a la sombra de bien guardada dignidad y en la paz. Como ha dicho un destacado pensador colombiano "bien puede asegurarse que la paz y la dignidad de los pueblos es el binomio en que descansaba el sistema de vida que Bolívar preconizó para nuestros pueblos".

La Organización de Estados Americanos, no puede haber tenido origen más ilustre. Es la idea de un

genio que tenía que cristalizar en el tiempo, pues las ideas geniales si no prosperan en el instante mismo de su enunciado, nunca caen para siempre en el abismo del olvido, en la inoperancia. El año 1890 marcó en la historia de América el más brillante jalón nuestra vida de pueblos libres: Se celebró en Washington, la primera Conferencia Internacional Americana, que dio nuevo vigor a la idea del Libertador y echó los cimientos de la Benemérita Institución Americana en que en 1910 tomara el nombre de Unión Panamericana. De 1910 a esta parte, en sucesi-

vas conferencias interamericanas se han venido agregando nuevas estructuras a la magna Organización que desde hace buen tiempo motiva el interés y admiración de los gobiernos y pueblos del llamado viejo mundo.

La OEA es un producto muy de nuestro continente. Es que América, tierra de horizontes ilimitados y de las grandes sorpresas, como dijera Vargas Vila, ese incendio mental digno del escenario americano, "es el útero fecundo de la humanidad del porvenir".

Aunque la OEA es, sin duda alguna, el más alto organismo jurídico americano para dirimir diferencias entre pueblos hermanos, no puedo creer que el hablar o escribir sobre lo que es su total estructura, lo que debiera ser ésta y las nuevas metas a conquistar, pertenezca a una función reservada tan sólo a los jurisperitos. No puede ignorarse que la OEA cuenta con un Consejo Interamericano de juriconsultos, pero también es de sobra conocido que la mayor parte de las actividades que desarrolla son regidas por los dictados del sentimiento popular de las Américas, el que es expresado, en las Conferencias, por los representantes de los pueblos americanos.

Siempre he creído que en la Casa de las Américas, donde funciona la Secretaría General de la OEA, amplio anfiteatro abierto hacia todos los costados de nuestro continente, debiera escucharse con más énfasis las genuinas voces de nuestros pueblos exponiendo sus necesidades perentorias, dando a conocer sus ansias de adelanto y superación, sugiriendo ideas destinadas a hacer de nuestras naciones, las Repúblicas que soñara Platón, Campanella y otros pensadores que se esforzaron por ofrecer a la humanidad, la imagen de la República perfecta. Por eso, cuando supe el nombramiento del Honorable Galo Plaza, cuya amistad me honra, para servir la Secretaría General de la OEA, sentí la más grande satisfacción. Es que Galo Plaza está dotado de un admirable dinamismo mental y de un también admirable dinamismo para la ejecución de todo proyecto. Es que Galo Plaza, demócrata eminente de América, sabe sentir en su propio corazón, las ansias que palpitan en los pueblos de nuestro continente.

Pienso que se impone hacer de la OEA una Organización popular, más popular de lo que es al presente. Que los pueblos no crean, ni por un momento, que ella tan sólo sabe distinguir a los Estados miembros más poderosos o influyentes, ni que sirve los particulares intereses de persona alguna. Hay que conducir los actos de la OEA, en forma tal, que motive el reconocimiento y cariño de todos los americanos, su constante fervor.

Para conseguir este fin es indispensable reavivizar a la OEA, darle más autoridad y un mayor radio de acción. Más autoridad para que tenga más capacidad para hacer cesar en nuestros países la injusticia, más autoridad para que todos los americanos ob-

tengan un salario justo por su trabajo, para que vivan libres de ignorancia, de enfermedades, para que sus hijos, tengan acceso a las fuentes del saber y sean capacitados para enfrentar, en la mejor forma, las luchas del vivir.

Pudiera formular un esquema de lo mucho que urge hacer al presente en beneficio de los pueblos americanos, pero después de leer las amplias y enjundiosas declaraciones que ha ofrecido en este sentido, el Secretario General de la OEA, Honorable Galo Plaza, noto que concuerda en un todo el pensamiento suyo con lo que anhelamos. Por eso reitero que fué muy feliz escogencia la que se hizo, al llamar al Honorable Galo Plaza para desempeñar la Secretaría General de la OEA. Ahora lo que cabe, si se quiere hacer de la OEA una Organización que funcione a perfección, es que nuestros gobiernos y pueblos se dediquen a la inteligente y patriótica tarea de invigorizar a la Benemérita Organización Interamericana.

Séame permitido decir que debe ser práctica constante de la OEA, el tratar de interpretar, en su mayor grado, todas las ansias de nuestros pueblos, porque la unión de nuestras nacionalidades fué concebida por Bolívar, específicamente, para que las grandes masas de americanos vivieran y crecieran a la sombra de bien guardada dignidad y en la paz. Los pueblos nunca van mal orientados en sus pretensiones. Como dijo un escritor francés: "Eso que llaman voz popular contiene más espíritu de verdad, que esa otra voz que llaman de los hombres técnicos o sabios". El pueblo, como la naturaleza, reacciona siempre en defensa de lo que es esencial para mantener el milagro de la vida.

Dicen las más viejas leyendas de la Humanidad, que cuando nació el concepto de sociabilidad en los pueblos primitivos, estos fueron guiados y protegidos primero por los Dioses que bajaban a confundirse con los mortales y luego por hombres extraordinarios, por grandes capitanes y héroes excelsos. Esto me ha llevado a pensar, después de hacer una revista sobre el desarrollo exitoso de la OEA, que el genio de Bolívar, el hombre extraordinario y héroe de primera magnitud de nuestras naciones, a pesar del fenómeno de la muerte física, no ha dejado de proteger, desde la región ignota en que mora su potente espíritu, a la Benemérita Organización que él concibió para que los pueblos americanos vivan y crezcan a la sombra de la bienandanza que se deriva de su funcionamiento.

Antes de terminar quiero decir que desde hace más de un siglo, Bolívar ha continuado haciendo su parte más allá de la muerte, hagamos nosotros nuestra parte trabajando en el sentido de entregar a las grandes masas de americanos el precioso legado de felicidad que al morir el Libertador les dejara, felicidad que en verdad mucho se merecen.

## **HORACIO ARGUELLO BOLAÑOS**

Jurista y Catedrático Nicaragüense.

La Carta de la Organización fué suscrita en Bogotá en 1948.

El treinta de abril de este año cumplió la Organización de Estados Americanos, veinte años de existen-

Coincide este veinteavo aniversario con un anuncio del Dr. Galo Plaza Lazo, Ex-Presidente del Ecuador y actual Secretario General, anuncio en que nos manifiesta la necesidad de un cambio de rumbo en la Organización, para que le devuelva a la OEA la autoridad que requiere para influir en las relaciones de los países de América.

Creemos no sólo se trata de lograr una mayor autoridad para la OEA sino un prestigio que mucha falta le hace.

Cuando se fundó, los pueblos de América estábamos esperanzados, de que se cristalizaba una organización para lograr paz y justicia; lamentablemente la Organización al cabo de los años no ha logrado ni lo uno ni lo otro. Consideramos que Paz bajo la base de perder Cuba por integrarse al Comunismo, no es verdadera paz para los pueblos de América. Así también no puede ser Justicia el autorizar la intervención colectiva en la República Dominicana, cuando la dicha intervención ya se había practicado y lo único que faltaba era un visto bueno interamericano, bien tardío por cierto.

Estos años de desenvolvimiento de la Organización, no han fomentado la solidaridad de los pueblos que la integran. Siempre hemos tenido diferencias sustanciales entre los países, tanto en el Sur, como en el Centro y evidentemente las diferencias de límites, de pueblos entre sí, la OEA no ha podido solucionarlas con el fomento limpio y real de la solidaridad de los pueblos. Por esas mismas razones no vemos defensa de la soberanía de los pueblos, ni de su integridad territorial, ni de su independencia.

Para muchas personas que pecan de ligeras en sus juicios, ha causado la Organización un giro para Latinoamérica netamente pro-norteamericanista, lo cual la hace odiosa ante los pueblos del Sur del Río Grande. Aseguran que cuando se trata de elevarla en prestigio, los pueblos ya no creen en ella, la consideran una organización que no sirve para nada, más que para los intereses de los Estados Unidos de América. Y es una falsa acusación que en la práctica figura como el más efectivo instrumento de que se vale el Comunismo Internacional a través de Fidel Castro, con quien la OEA nunca ha podido hacer nada; y él la ha mirado con tan olímpico desprecio que ha buscado los más duros epítetos para endilgárselos y puede decirse que no lo determina como un organismo serio.

No es nada acogedor el panorama que el Dr. Galo Plaza Lazo tiene al frente de la OEA para el período que le toca desempeñar. Sin embargo conocemos algo de la obra del ex-Presidente ecuatoriano en pro de los pueblos de América y por eso creemos puede mejorar la Organización que tanto necesita de hombres ágiles, de americanos devotos de la solidaridad de América y, sobre todo, de profunda raigambre democrática para evitar la infiltración del comunismo que está acechando todo el tiempo.

El mundo de 1968 y la América de ahora, desde luego, no es el mismo de hace veinte años. Ahora se revoluciona con guerrillas, se progresa con técnica y se trata de vivir mejor que en las condiciones de nuestros campesinos de hace años; por todo ello la OEA

necesita una fuerte y enérgica acción de mando para que en forma inmediata el campo de lo político, lo económico y lo social tengan soluciones adecuadas al tiempo que vivimos. No es necesaria la extensa burocracia, los costosos seminarios y las pomposas reuniones, para una acción justa y honesta en pro de los pueblos de América.

La Democracia en lo político debe evolucionar en forma enérgica. Los países de América se están decepcionando de lo que han conceptuado como Democracia, porque hay canto de Sirena más efectivo, que les llena más y que les demuestra que la Democracia no es más que una bella palabra. Para los americanos esto no debiera ser así. La fe en la Democracia se ha perdido por la burla a lo que es una elección libre, honesta y justa; y por la instauración de regímenes despóticos. Mientras la OEA no pueda darnos un efectivo concepto de Democracia, los pueblos no creerán en ella e indefectiblemente irán cayendo presa del comunismo. Qué si no pensarán de las fuerzas autoritarias, ejercidas en nombre de la Democracia? De las consecuencias de haber caído Cuba en poder de Castro?

Debe, pues, existir un fortalecimiento de las instituciones democráticas, una observancia estricta de los derechos humanos en América para solventar ese feo panorama que presentan ciertos países nada democráticos.

Democratización sustancial para que se reforme la Organización con miras a mejores gobiernos representativos, de ejemplo ante el mundo y no conquistables por ideas exóticas a nuestros suelos. Democratización para que la OEA sirva a los pueblos de América y no sólo a los Gobiernos de América, que las masas americanas pidan y sientan mejoría y no se haga únicamente lo que al través del Gobierno se pide o conviene que se haga.

En lo económico tiene esencialmente que reformarse el concepto de regalia o dádiva que ha imperado como una ayuda de los Estados Unidos de América. Debe considerar al país más pequeño de América como sustancialmente igual al poderoso y grande. Por dignidad americana debe destruirse el concepto de "regalo" y debe hacerse funcionar lo económico como algo que virtualmente necesita la región americana.

Finalmente el mejoramiento de nuestras grandes masas, la obra social de la OEA, debe presentar un panorama de efectividad. Hay una realidad en América que debe tomarse en cuenta, para mejorarla a través de programas efectivos de educación y salud. Se cansan los pueblos de ver de lejos a la Organización que dice les ayuda. Debe volcarse hacia las grandes masas y destinar algo de su inmenso personal para que se les vea en efectiva labor. Que los pueblos sientan los beneficios de la Organización y que las masas satisfechas con buena salud, buen trabajo y buena cultura miren los grandes beneficios de la obra grandiosa que soñara Bolívar. Creemos que si se le devuelve una nota de efectividad, la OEA será no sólo respetada sino admirada por los pueblos y alejaremos aún más el enseñoramiento de doctrinas contrarias al más puro republicanismo.

Como en todas partes del mundo se siente un afán de transformación, la América Latina no puede escapar al fenómeno del cambio. La tendencia prevalente es hacia la organización y establecimiento de un sistema eficaz de cooperación política, económica, científica y cultural.

A pesar de su evidente e innegable avanzada ideológica, se encontró que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en Bogotá en 1948 aún adolecía de ciertas deficiencias y, para ciertos elementos, daba la impresión de un organismo estático, sin horizontes previsibles de progreso y de crecimiento.

Veinte años es muy largo tiempo en la vida de los pueblos, especialmente en nuestra época. Así, se estimó que el Protocolo de Buenos Aires del 27 de febrero de 1967 iba a imprimirle a la Carta la flexibilidad indispensable que imponían los propósitos de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria de Río de Janeiro de 1965. Se trataba de infundirle nuevo dinamismo, acorde con la evolución que se opera en todos los aspectos.

Sus arquitectos deseaban consignar nuevos objetivos y normas que, en realidad, promovieran el efectivo desarrollo económico, político, social, científico y cultural, con la mentalidad máxima de acelerar el proceso de la integración latinoamericana y lograr alcanzar para sus pueblos una vida mejor, digna y libre.

Pero, sabido es que la Organización de Estados Americanos no podrán hacer lo que no quieran hacer voluntaria e internamente los Estados que la integran. Por el momento, la comunidad económica que se añora no deja de ser una utopía por múltiples factores. Entonces, el Protocolo de Buenos Aires no pasa de ser un esperanzado experimento, apenas el comienzo de una revaloración del Sistema Interamericano, que exige transformación y cambio.

Todavía tiene el Protocolo sus deficiencias, como lo hacía notar desde sus principios la Argentina con sus reservas, al declarar que las reformas que se han introducido no cubren debidamente todas las necesidades de la "O.E.A." ya que su Estatuto debe contener, además de normas orgánicas, económicas, políticas, científicas, sociales y culturales, disposiciones indispensables que hagan efectivo el sistema de seguridad continental.

En mi concepto, hablando con más claridad, soy de los ahora repudiados, pero convencidos partidarios de la creación de un cuerpo militar coercitivo que, en casos excepcionales, muy reflexionados, haga efectivas las providencias de seguridad colectiva que se dicten, no como medidas que violen la sólida doctrina de la no intervención, sino que sea algo por el estilo de la Fuerza de Paz de las Naciones Unidas, que tan importante como útil y eficiente papel ha desempeñado para el mantenimiento de la paz internacional.

Veamos ahora algunas de las novedades que se han introducido en la estructura de la Organización y sus posibles efectos en el desenvolvimiento hemisférico.

co. Como manifesté al principio, se trata primordialmente de preparar el terreno a la Integración Económica y al Mercado Común Latinoamericano y hay un compromiso de aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social y para que en los pueblos del Continente se alcance un desarrollo económico, dinámico y armónico, como condiciones esenciales para la paz y la seguridad de la región. Se estimula movilizándolo sus propios recursos nacionales, humanos y materiales, mediante una programación adecuada, fijándose ya catorce metas básicas, fundamentales, con atención especial para los países menos desarrollados.

Los Estados procurarán evitar medidas que pudieran tener efectos adversos en el desarrollo económico y social de otros Estados; convienen buscar colectivamente soluciones a problemas que pudieran presentarse afectando el desarrollo o la estabilidad económica de otros Estados; comprometiéndose a defender los beneficios de la ciencia y la tecnología; estableciendo medidas para equilibrar el comercio y el desarrollo económico, reconociendo que los países de mayor expansión hagan concesiones en materia de reducción de tarifas y allanamiento de otras barreras.

Se promueve asimismo la modernización de los transportes, se estimula a las instituciones económicas y financieras del Sistema, se fomenta la cooperación técnica y financiera en desarrollo de sus problemas de infraestructura; se proponen nuevas líneas de producción, la diversificación de las exportaciones y se incluye un capítulo de normas y mecanismos basados en que el trabajo es a la vez un derecho y un deber social; y se crean bases iniciales para uniformar y armonizar la legislación social, sobre todo en el campo laboral y el de seguridad.

En este campo de acción, la Organización tendrá que estudiar muy de cerca el experimento centroamericano, que parece atravesar actualmente una de sus mayores crisis. Servirán las experiencias del Mercado Europeo y del BENELUX pero, más que todo, han de utilizarse las más cercanas a nuestro propio medio para evitar trastornos y caídas. Habrá que comprender que se trabaja para un inmediato futuro y que se deben contemplar todos los aspectos del problema.

Además de dejar abierta la puerta para el ingreso de nuevos Estados autónomos que estén dispuestos a ratificar la Carta y aceptar sus obligaciones, dentro de las condiciones establecidas, hay un capítulo especial para el estímulo de la educación, la ciencia y la cultura como fundamento de la democracia, de la justicia y del progreso. De paso, se promueve la investigación científica y el adelanto tecnológico con normas efectivas para cimentar el derecho a la educación. Era en estos aspectos en que, en cierto modo, cojeaba el Sistema. El nuevo Secretario General, el Ex-Presidente Galo Plaza, del Ecuador, veterano de las jornadas de San Francisco de California, será un elemento valiosísimo en este renglón.

Dentro del ámbito de mi propia inclinación, me halaga el capítulo especial que compromete a los Es-

tados en la erradicación del analfabetismo pues se fortalecen los sistemas probados y se fomenta la creación de instituciones de enseñanza, investigación y divulgación y el intercambio cultural para consolidar la comprensión.

La reorganización de la estructura de la "O.E.A." es uno de los propósitos primordiales. Por su orden, la Organización realizará sus fines a través de la Asamblea General, que es ahora su órgano supremo, como lo era antes la Conferencia Interamericana, establecida desde Quito en 1958; la Reunión de Consulta, los Consejos, tales como el Consejo Permanente, antes Consejo de la "O.E.A."; el Consejo Interamericano Económico y Social, el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura; la Comisión de Derechos Humanos y la Secretaría General, que será el órgano central y permanente. El nuevo Secretario General durará en sus funciones cinco años, no podrá ser reelegido, ni sucedido por persona de la misma nacionalidad. La "O.E.A." no admite restricción alguna por cuestión de raza, credo o sexo en la capacidad para desempeñar cargos y participar en sus actividades.

Otros Organos son las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados. El Protocolo de Buenos Aires redefine las atribuciones de la Asam-

Parece inobjetable que las reformas introducidas por el "Protocolo de Buenos Aires" a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, tanto en lo referente a la estructura de ésta como a su funcionamiento y objetivos, ponen a cargo de la O.E.A., con mayor énfasis, tareas de orden económico. Es decir, sin dejar de ser un organismo con fundamentales labores de tipo político, ha recibido, con las reformas que introduce el "Protocolo de Buenos Aires", el encargo de propiciar la realización de objetivos en que lo esencial inmediato no es la tarea política sino la del desarrollo económico.

En nuestra opinión, lo más relevante de las reformas introducidas a la Carta de la O.E.A., para lograr mayor efectividad en las labores de esta última, es lo siguiente:

A)—La reunión anual y no cada cinco años, de la Asamblea General, antes llamada Conferencia Interamericana.

Creemos que en el temario DE CADA REUNION ANUAL, debería figurar una evaluación crítica de las labores de la Organización en el año anterior.

B)—El mayor énfasis en los fines de la O.E.A., puesto en los artículos 29, 30 y 31 de la Carta reformada. El compromiso para lograr el imperio de la justicia social, no debe quedar en mera declaración lírica, y debería inspirar fundamentalmente la acción de la O.E.A.

C)—La inclusión de la Secretaría General de la

blea General. El nuevo Consejo Permanente está investido de facultades discrecionales y conocerá de cualquier asunto que le asignen la Asamblea o la Reunión; la Comisión de Derechos Humanos promoverá la defensa de los derechos humanos y habrá también un Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

Tales los aspectos más importantes de las reformas a la Carta de 1948, sometidas a la consideración de los Estados. El Protocolo de Buenos Aires entrará vigor, entre los Estados que lo ratifiquen, cuando dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus instrumentos de ratificación. No han faltado las reservas: el Ecuador lo firmó en el entendido de que los Estados tienen el derecho de llevar sus controversias a conocimiento de la "O.E.A." para su solución pacífica; Panamá lo hizo en el entendido de que el Protocolo no limita su derecho a llevar a la "O.E.A." cualquier conflicto o controversia con otro Estado, que no hubiera tenido una solución justa. Ya hemos visto el sentido de la reserva argentina.

Aunque ha estado sometido a meditado estudio, el Gobierno de Honduras, hasta la fecha de escribir estas líneas, no ha ratificado aún el Protocolo de Buenos Aires.

## PEDRO PINEDA MADRID

Jurista Hondureño

Organización, como órgano central y permanente de la misma; con mucho más dinamismo, capacidad y libertad de acción que los que tenía antes de la reforma. La sola atribución de preparar el proyecto de programa —presupuesto de la Organización, acentúa su importancia como órgano pre-ejecutivo de la O.E.A. (Artículos 51, letra f; 113 y 118 de la Carta reformada).

D)—La creación de una Comisión Preparatoria para formular el proyecto de temario de cada periodo de sesiones de la Asamblea General y para examinar el proyecto de programa-presupuesto y la resolución sobre cuotas.

Es de desearse que esto no signifique un incremento de la burocratización en la O.E.A.

E)—El establecimiento en forma permanente, vale decir, la institucionalización, de la Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, como auxiliar del Consejo.

Condicionando la efectividad de la Carta reformada, están, en nuestra opinión, dos cuestiones fundamentales, en cuya solución debería acentuarse la acción de la O.E.A.:

I)—Una mejora real y efectiva de los términos del intercambio entre los países miembros que están en la más alta etapa de industrialización y los que están en proceso inicial o medio de su desarrollo.

Mientras no se resuelva el problema de vender barato y comprar caro y el de la fluctuación de precios de materias primas y productos naturales, en el

mercado internacional, casi siempre hacia abajo, posiblemente no se lograrán más que paliativos a nuestro subdesarrollo.

Resolver estos puntos será resolver el problema larvado que siempre ha significado en el fondo, un conflicto de intereses, en el que América Latina ha soportado la peor parte.

A este respecto creemos que constituyen ya un avance apreciable las normas contenidas en los Artículos 37 y 38 de la Carta Reformada.

II)—Una reforma en la estructura interna de la administración pública en muchos de los países miembros de la O.E.A.

Cualquier comentario que se haga sobre el presente estado de la OEA, sus deficiencias actuales o sus necesidades —en mi concepto— tiene que partir de la premisa de que la Organización de Estados Americanos es una entidad que, con ese u otro nombre, debe necesariamente existir en América.

Podrá pensarse en otras organizaciones que cubran tan solo a sectores del Continente, como la de la zona andina o la ODECA, o en una que abarque únicamente a los países latinos del Hemisferio. Podrá discutirse si algunos de los problemas internacionales de América no deban ser ventilados más bien en el foro universal que ofrecen las Naciones Unidas. Pero aun en esos casos siempre habrá que volver a la necesidad de que exista un organismo en el cual los latinos y los estadounidenses analicemos en común los asuntos tan variados, múltiples y complejos que unen o desunen a los americanos de habla inglesa y española.

La prueba es que la OEA, con todas las debilidades y defectos que aún conserva, no cabe duda que ha seguido desde que fuera creada bajo el nombre de Unión Panamericana hace más de ochenta años, un proceso continuo de desarrollo, de fortalecimiento de sus mecanismos y de superación, al menos parcial, de sus deficiencias.

De oficina comercial, carácter con que fuera fundada, pasó a ser la entidad con funciones políticas que era de más menester en la familia interamericana; después de carecer de ninguna facultad en los campos sociales y económicos y de los Derechos Humanos, a partir de 1948 ha ido adquiriendo cada vez mayores atribuciones en esos aspectos. Durante décadas su Consejo estaba casi por definición sometido a la hegemonía del Gobierno de Estados Unidos; su Presidente nato era el Secretario de Estado y sus otros miembros necesariamente tenían que ser los Embajadores acreditados ante el propio Departamento de Estado. Todo eso desapareció desde 1925; aun-

Esto último implica una reestructuración de la maquinaria administrativa de cada país, como factor de previa solución para que los programas de desarrollo que impulse la O.E.A. o cualquier otro organismo, sean realmente llevados a la práctica.

La ineficiencia, para decir lo menos, de la administración pública en muchos países americanos, es uno de los mayores obstáculos a su desarrollo. Creemos que la O.E.A. debería impulsar programas de reforma administrativa de varios de sus países miembros, concebidos y asesorados en su ejecución, por técnicos de las mismas áreas cuya administración pública se trate de mejorar. Esos programas deberían incluir también, el problema tributario, en su fondo y en su forma.

## FERNANDO FOURNIER

Ex-Presidente de la Federación Centro Americana de Abogados.

Ex- Presidente del Colegio de Abogados de Costa Rica.  
Ex- Embajador de Costa Rica en Washington.

que todavía sería de desear que algún día la sede de sus oficinas centrales deje de estar en territorio norteamericano, para continuar esa búsqueda de un mayor equilibrio entre las diversas naciones que la forman. Las muchas reformas alcanzadas demuestran que ella es una organización capaz de evolucionar y de mejorar periódicamente su estructura. Por consiguiente, estimo que la actitud que la opinión pública americana adopte ante la OEA no debe ser una posición negativa que persiga su destrucción o terminación, sino la actitud positiva de propugnar su constante progreso y de presionar porque sus fallas y deficiencias vayan siendo eliminadas.

Mediante un largo proceso de estudio y preparación, a través inclusive de una reunión de expertos en Panamá, recientemente una Conferencia Extraordinaria celebrada en Buenos Aires adoptó una amplia reforma de los Estatutos de la Organización que en estos momentos está sometida a la aprobación de los Poderes Legislativos de los países miembros. Las reformas acordadas en mucho se refieren a temas puramente formales, a la par que no llegan a contestar o a resolver en forma total las críticas profundas que se le hacen a la OEA. Pero por una parte, hay en ellas mejoras que no pueden menos de ser bien recibidas aun por el crítico más exigente. Y por la otra parte, las enmiendas aprobadas en Buenos Aires representan un jalón más en el proceso permanente de evolución positiva de que siempre ha demostrado ser capaz la organización. Por consiguiente, si bien el texto convenido está muy lejos de ser la satisfacción de todas las fallas que por daños se le han apuntado a la Organización, ello no debe ser motivo para dejar de aplaudir su adopción.

Es indudable que en el mecanismo de sus órganos de acción hay una positiva conquista al establecerse la Asamblea anual de plenipotenciarios; se termina así con la vieja Conferencia Interamericana que ya tuvo suficiente historia para demostrar sus ineficiencias. A pesar de que se la suponía una reunión ordinaria, la forma esporádica en que tenía lugar la

convertía en realidad en una asamblea extraordinaria, por lo que su celebración venía a justificar que se consumiera en ceremonias, discursos y lirismos estériles. Aparte de que en la práctica varias veces han pasado decenas de años sin que se celebre. En la forma en que ahora se ha previsto, América podrá tener la seguridad de contar cada año con un foro continental en el cual nuestras naciones puedan ir a ventilar sus aspiraciones, quejas y problemas; su misma periodicidad y regularidad puede permitirnos además esperar que sus reuniones tengan un carácter más práctico y positivo.

El aspecto socio-económico de las funciones de la OEA también ha recibido una mejora fundamental. En forma mucho más detallada y concreta se enumeran cuáles deben ser las actividades que los pueblos americanos esperan de su organización hemisférica en ese terreno. Acertadamente se ha hecho uso de la experiencia de los últimos años y ha habido una mayor y más satisfactoria respuesta para las aspiraciones de progreso material y cultural de las naciones latinoamericanas que los últimos tiempos han puesto de relieve.

No están todas las aspiraciones populares latinoamericanas debidamente contempladas; pero es evidente que hay un avance concreto y claro. Al mismo tiempo, se ha procurado definir de mejor manera el mecanismo de los órganos encargados de desarrollar las actividades de la OEA en ese campo, agilizando su funcionamiento y dándoles instrumentos para que cumplan la misión que se espera de ellos.

En el aspecto de los Derechos Individuales, inclusive puede apuntarse a la Carta de Buenos Aires un avance, cual es de haber "institucionalizado" o "constitucionalizado" —como decimos en el Derecho Nacional— a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En adelante será ya uno de los tantos organismos que forman parte de la OEA y su existencia estará contemplada en el propio estatuto orgánico de la entidad.

Esas y otras conquistas de quizá menor importancia, de sobra ameritan que el texto de las reformas sea acogido y puesto en vigor. Pero por lo mismo que la actitud de la opinión americana ante la OEA debe ser una de carácter positivo, ya desde ahora deben empezar a señalarse el reverso de la medalla consistente en todo lo que aún no se ha alcanzado ni arreglado; se debe empezar a perseguir la obtención futura de muchas otras mejoras que tarde o temprano debe adoptar el sistema interamericano.

Las reformas recién hechas, por ejemplo, nada avanzan en facilitar la aplicabilidad obligatoria de los Derechos Humanos. Esa materia sigue confiada a una Comisión que, si bien ha sido "constitucionalizada" dentro del Estatuto, sigue siendo un órgano carente de facultades impositivas para sus decisiones. Tendremos que seguir añorando una Corte de Derechos

Humanos similar a la que la Comunidad Europea lleva ya varios años de tener funcionando; tendremos que seguir bregando porque algún día la libertad del hombre americano no esté respaldada únicamente por una mera declaración sin efectividad inexorable, sino que por el contrario llegue a tener la garantía de una verdadera ley supranacional.

Tampoco se adelantó nada en dar al sistema interamericano un funcionario con suficiente ejecutividad e iniciativa. El Secretario General sigue siendo un personaje de gran alto rango diplomático que sin embargo, ve sus funciones reducidas a las de un jefe de personal, un secretario de correspondencia, un archivero y un asesor de los demás órganos del sistema, que debe contentarse con expresar sus opiniones en medio de la mayor o menor cautela que le inspire su manera de ser personal. De ahí su falta de efectividad práctica o su pesada y a veces inútil burocracia. Las Naciones Unidas, seno de conflictos y rivalidades mucho más irreconciliables que las que existen en América, sigue teniendo un Secretario General que indudablemente goza de mayor libertad y estatura institucional que su colega americano.

Pero esta última crítica nos lleva a reconocer una evidente realidad. Así como los países tienen el carácter que le quieran dar sus ciudadanos, los organismos internacionales no pueden ser lo que las naciones que los componen no quieren que sea. Los defectos de los gobiernos nacionales no están muchas veces en sus constituciones, sino en los hombres que los integran. En igual forma los defectos del sistema interamericano en mucho seguirán siendo los defectos que los gobiernos de América quieran que tenga.

No es necesario que exista unanimidad, o siquiera mayoría en contra de enmiendas que nos parezcan necesarias. De sobra es sabido que unos cuantos gobiernos, y en honor a la verdad, no siempre el de los Estados Unidos entre ellos, a veces han frenado el progreso de la Organización. Las fallas que se le siguen apuntando a la OEA, tales como la ausencia de una Corte de Derechos Humanos, la falta de ejecutividad y agilidad institucionales del Secretario General, no son en realidad defectos de la Organización misma. Son pecados de unos cuantos gobiernos americanos que sistemáticamente se han opuesto a esas y a otras reformas que la opinión pública continental ha venido demandando.

Conociendo esa triste realidad, a ratos pareciera que las reformas recientemente adoptadas —no obstante que es evidente que en mucho se quedaron cortas— son el máximo a que la comunidad americana de los días presentes puede inspirar. Sólo un movimiento de opinión efectivamente vigoroso y constante puede dar la esperanza de que en un futuro más o menos próximo la OEA pueda ser empujada a metas más ambiciosas y efectivas. Por ahora debemos contentarnos con aceptar y defender lo hasta la fecha conseguido como producto que es, a su vez, de procesos semejantes

de presión que a través de lentos mecanismos de opinión pública con largos años de esfuerzo obtuvieron lo que hoy en día tenemos. Sólo el esfuerzo continuado de los pueblos americanos y de sus auténticos di-

rigentes puede garantizarnos que ese proceso pausado pero permanente de evolución que representa el sistema interamericano no se detenga y algún día alcance la cura de sus actuales males y deficiencias.

## FABIO CARBALLO MONTERO

Catedrático de Derecho Internacional  
de la Universidad de Costa Rica

### CONSIDERANDO

Que la Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948, consagró el propósito de lograr un orden de paz y de justicia, fomentar la solidaridad entre los Estados Americanos, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia;

Que la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en 1965, declaró que era imprescindible imprimir al Sistema Interamericano un nuevo dinamismo, e imperativo modificar la estructura funcional de la Organización de Estados Americanos, así como consignar en la Carta nuevos objetivos y normas para promover el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos del Continente y para acelerar el proceso de integración económica; y

Que es indispensable reafirmar la voluntad de los Estados Americanos de unir sus esfuerzos en la tarea solidaria y permanente de alcanzar las condiciones generales de bienestar que aseguren para sus pueblos una vida digna y libre.

El desarrollo material y moral de los pueblos no se produjo por acaso; ha debido obedecer a ciertos impulsos y a ciertas causas. Investigados por el hombre esos impulsos y esas causas, llegó a descubrirse en ese desarrollo la presencia de causas determinantes y de leyes. Hasta hace poco el hombre ha creído que su máxima intervención en los acontecimientos sociales debía reducirse al conocimiento de las leyes que los rigen, para no actuar en contra de los mismos, estorbando su desenvolvimiento.

La Constitución de la Organización de Estados Americanos significa una profesión de fe en relación con la capacidad del hombre, ya no para conocer esas leyes y no estorbarlas, sino para dirigir las imprimiéndoles su voluntad.

La Primera Conferencia celebrada con el objeto de crear un Organismo que orientara el destino de los Estados Americanos, —celebrada en Bogotá en 1948—, se desenvolvió en un ámbito puramente político: pretendía lograr un orden de paz y de justicia en un marco de colaboración para la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia.

Los hechos demostraron que ya ese horizonte era limitado; que la Organización necesitaba un nuevo dinamismo, un nuevo horizonte, y que debía penetrar en el campo económico para poder alcanzar al

bienestar de los pueblos. Para hacer esa rectificación se produjo la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro en 1965.

Es ya en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Buenos Aires en 1967, que se traza el nuevo Organismo la tarea permanente de alcanzar condiciones generales de bienestar que aseguren para sus pueblos una vida digna y libre.

Por la declaración de sus principios sabemos que la OEA no deja la soberanía, la integridad territorial, la independencia, la paz y la justicia encomendadas al libre juego de las leyes históricas que pueden determinar la constitución, vida, decadencia y disgregación de los Estados: la encomienda a la voluntad humana, puesta de manifiesto a través de un Instituto de Derecho Internacional.

Por su declaración de principios sabemos que no confía al libre juego de las leyes que se ha dicho que lo rigen, el desarrollo económico de América. Confía la dirección de ese fenómeno básico para el desenvolvimiento del hombre a la inteligencia y a la voluntad humanas, a través de un Organismo de Derecho Internacional.

Por su declaración de principios sabemos también que no deja la dignidad y la libertad del hombre encomendada a la pobre defensa individual, que las entiende aseguradas al bienestar económico y las considera tarea solidaria y permanente de una Organización Internacional.

Constituye esa declaración de principios, como lo expresa el título que encabeza estas líneas, una manifestación de conciencia y voluntad de gobierno y dirección de las leyes que rigen la política, la economía y la conducta ciudadana en todos los Estados del Continente.

No importa el acierto o desacierto en las medidas que por ahora se adopten para lograr ese gobierno; lo que importa es que el hombre ha declarado por primera vez en América que las leyes que lo gobernaron en la constitución de sus Estados, en la creación y desarrollo de su riqueza y en la formación de su conducta como ciudadano, estarán en adelante sometidas a su voluntad y a su inteligencia; que en vez de gobernar al hombre serán por él gobernadas en adelante.

La experiencia demostrará cuáles medidas son ineficaces o insuficientes para alcanzar ese dominio del hombre sobre las leyes que antes lo gobernaron; el tiempo traerá las reformas y rectificación que la experiencia aconseje; pero es a partir de la Conferencia de Bogotá que el hombre ha entrado, a paso de vencedor, en la senda del autogobierno de su destino.

Una mantenida tradición, explican la espontánea voluntad con que los países centroamericanos han seguido colaborando en la magna tarea de estructurar la unidad continental, mediante la enunciación y observancia de principios, que han venido a constituir un Derecho internacional americano, y a través de iniciativas y movimientos de cooperación de carácter pragmático; es la razón también, de que en las conferencias y reuniones panamericanas, Centroamérica haya dado una sensación de su unidad, en comunidad de intereses y coincidencia de aspiraciones, como una parcialidad solidaria dentro de la Organización de Estados Americanos, con elementos bastantes —ideológicos, sentimentales y prácticos— para caracterizar la existencia de una sola nación en el Istmo; así lo entendió el doctor Nieto del Río, delegado de Chile a la Conferencia interamericana de consolidación de la paz, celebrada en 1936 en Buenos Aires, al decir: "Las repúblicas centroamericanas están dando a la conferencia un hermoso ejemplo de solidaridad entre ellas, que se impone al respeto de todas las demás". Podemos agregar que, frente a los pro-

blemas continentales, o dentro de estos, hay o pueden haber puntos de vista centroamericanos, que no empiecen para que nuestros países —nuestra antigua gran nación— formen con los demás de la América en un cuadro mayor, a su vez comprendido en el mayor ámbito de la Organización de las Naciones Unidas; la nuestra es una conciencia de pueblo y una resultante de mantenidas tradiciones, merced a la supervivencia de ingredientes esenciales que antes formaron la Federación Central; ese espíritu dio nacimiento a la Organización de los Estados Centroamericanos —ODECA— y la mantiene como una entidad regional de gran potencia solidaria y de beneficiosas proyecciones hacia lo por venir. De su capacidad de cooperación en el seno de la OEA puede darse como índice la "Declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas", aprobada el 11 de diciembre de 1936 por la Conferencia interamericana de Buenos Aires, declaración cuyos principios fueron formulados y presentados por las delegaciones centroamericanas, inspirándose en la tradición panamericanista de su gran Nación.

### CARLOS GARCIA BAUER

ExMinistro de Relaciones Exteriores de Guatemala y Embajador en los Estados Unidos y Canadá. Representante en la ONU y en la O.E.A. Autor y Conferencista.

De excepcional actualidad es lo tocante al Mercado Común Latinoamericano. A lo largo y a lo ancho de toda América se ha venido hablando con mayor frecuencia y más y más cada día de la necesidad de la integración económica latinoamericana y de la formación de un Mercado Común Latinoamericano. Con más acentuado propósito de realización, quizás, desde que en marzo de 1966, en Reunión que en Buenos Aires celebró el Consejo Interamericano Económico y Social, lanzó el Presidente de la República Argentina, Arturo Illia, su propuesta de que se celebrase una Reunión de Presidentes americanos para vigorizar los planes de la Alianza para el Progreso.

Al lado del amplio mercado de 200 millones de habitantes del país-continente que es los Estados Unidos de América, se proyecta dar vida con la participación de los demás países Miembros de la Organización de los Estados Americanos, al Mercado Común Latinoamericano, con sus 230 millones de habitantes. Los Estados Unidos de América, el único país miembro de la O.E.A. que no formará parte de ese nuevo Mercado Común ha expresado su apoyo a esta revolucionaria idea, quizás la más trascendental de las que en este siglo se han externado con tendencia a afectar directamente la vida del mundo americano.

La Carta de Punta del Este, que en agosto de 1961 estableció la Alianza para el Progreso, dedicó su Título Tercero a la Integración de la América Latina. Se reconoció en ese histórico documento, la necesidad de las Repúblicas Americanas de ampliar los mercados nacionales latinoamericanos, como condición indispensable para acelerar el proceso de desarrollo económico del Continente y como medio adecuado para obtener una mayor productividad mediante la complementación y especialización industrial, facilitando así la consecución de mayor beneficio social a los habitantes de las diferentes regiones.

Por ese entonces, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua ya habían firmado en Managua el

13 de diciembre de 1960 el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, estableciendo el Mercado Común Centroamericano. Costa Rica se adhirió al Tratado el 23 de julio de 1962 es decir, después de la suscripción de la Carta de Punta del Este. Año y medio antes, el 10 de junio de 1958, cuando quien esto escribe desempeñaba el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, se firmó en Tegucigalpa por los cinco países centroamericanos el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica.

En el mismo año de 1960, el 18 de febrero, los gobiernos de la República Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, suscriben en Montevideo el Tratado que establece una zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, conocida por las siglas ALALC. Posteriormente se adhieren al Tratado de Montevideo los otros países de América del Sur miembros de la Organización de los Estados Americanos, primero Colombia y Ecuador más tarde Bolivia y Venezuela.

Es por tal circunstancia, que la Carta de Punta del Este hace referencia a dichos Tratados, reconociéndoles como instrumentos eficaces para sus objetivos integracionistas, a la vez que estima recomendable el establecimiento de vínculos adecuados entre la ALALC y el Mercado Común Centroamericano "con miras a facilitar la integración económica en el ámbito latinoamericano". La Carta de Punta del Este, con visión de futuro, no descuidaba señalar el derrotero lógico y conveniente de los países latinoamericanos para una mejor utilización de sus recursos, para su desarrollo económico, para su mayor beneficio y para poder competir en un mercado mundial que cada día actúa más organizado y organizado en grandes bloques, en el que los pequeños países apenas si pueden defender sus intereses y cada vez con mayor dificultad.