LA OEA: DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Dr. Leonel Fernández

Sede de la Organización de Estados Americanos (OEA)

13 de noviembre de 2014

Su Excelencia, Señor Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Dr. José Miguel Insulza;

Sus Excelencias, Señores embajadores y representantes permanentes de las distintas misiones ante este organismo internacional;

Honorable Señor Secretario de Relaciones Externas de la Organización de Estados Americanos, Lic. Alfonso Quiñonez;

Honorable Representante Permanente de la República Dominicana ante la Organización de Estados Americanos, Dr. Pedro Vergés;

Honorable Señor Embajador de la República Dominicana ante el gobierno de los Estados Unidos de América, Lic. Aníbal de Castro;

Señores Observadores, demás representantes del cuerpo diplomático y consular, distinguidas personalidades, señoras y señores.

Debo confesar que cuando se me solicitó intervenir en este foro, en el marco de la Cátedra de la Organización de Estados Americanos, tenía algunas dudas acerca de lo que sería mi intervención.

Albergué varias ideas, pero ninguna me parecía particularmente interesante o atractiva para esta concurrencia de alto nivel. Finalmente, me

aventuré a un acto de atrevimiento o de audacia: a hablar sobre la OEA en la propia OEA.

De entrada, solicito su indulgencia. Sé que no es tarea fácil, porque debido a las históricas disputas políticas e ideológicas de la región, hablar de la OEA siempre conllevará un ineludible componente emocional.

En todo caso, agradezco muy gentilmente a quienes tuvieron la amabilidad y cortesía de invitarme a compartir con ustedes en el día de hoy algunas reflexiones acerca de los esplendores e infortunios de esta institución que dentro de menos de un lustro cumplirá 70 años de haberse fundado.

La OEA es la primera organización internacional de carácter regional que existió en el mundo. Es el único foro que reúne a América Latina y el Caribe, conjuntamente con Estados Unidos y Canadá. Como único organismo internacional que agrupa a todos los Estados que componen el hemisferio occidental, tiene todas las condiciones para jugar un rol fundamental en la coordinación y apoyo al proceso de integración regional.

A través de los años, ha sido un baluarte de la seguridad y defensa de la región, así como el principal actor institucional en la promoción de la democracia y protección de los derechos humanos.

A partir del proceso de democratización que se extendió a escala mundial durante la década de los 70, y que en América Latina tuvo su punto

de partida en la República Dominicana, en el 1978, con la celebración de elecciones que permitieron una alternancia democrática de poder, la OEA ha venido jugando un rol trascendental en la defensa de la democracia en América Latina.

Su cuerpo de observadores ha fungido como garante de la transparencia de los comicios electorales, en países que fueron dominados durante décadas por regímenes autoritarios, y carecían, por consiguiente, de tradición y cultura democrática.

Es necesario recordar también los aportes que esta institución ha logrado en la prevención y resolución de conflictos entre los Estados Miembros; en el mantenimiento de la paz y la seguridad; en la creación de un foro permanente para el diálogo político; en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el crimen organizado; en la protección de los derechos humanos; en la defensa colectiva de la democracia; y en la promoción del Estado de Derecho.

En fin, esta organización puede sentirse orgullosa de que a lo largo del tiempo ha desplegado ingentes esfuerzos en crear un clima de paz, de concordia y de convivencia civilizada entre los pueblos de la región.

En tal virtud, deseo aprovechar esta solemne ocasión para testimoniar mi reconocimiento y congratulaciones especiales al Secretario General de la OEA, Dr. José Miguel Insulza, quien a pesar de haber tenido que ejercer su

mandato en un periodo cargado de turbulencias y nubarrones en el horizonte, debido a sus notables condiciones intelectuales, su recia personalidad y su sentido del equilibrio, ha sabido, con gran sabiduría, sortear las distintas dificultades y conducir a esta institución a salir airosa en los distintos conflictos y dificultades.

Permítanme, ahora, honorables embajadores, representantes de delegaciones e ilustres personalidades aquí congregadas, compartir con ustedes algunas ideas críticas acerca del devenir de esta institución, de sus actuales retos, así como de su necesidad de reformarse y adaptarse a las nuevas realidades globales, y muy especialmente a las de América Latina y el Caribe.

Es bien sabido, que aún no se había plenamente extinguido el fuego de los cañones en las batallas de Junín y Ayacucho, que sellaron la independencia de varias de las naciones de América del Sur, cuando el Libertador, Simón Bolívar, convocó a la realización del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826.

Este era una idea que venía de lejos en los sueños del Libertador, ya que en su famosa Carta de Jamaica, de 1815, hacia referencia a la necesidad de promover la unidad, la cooperación y la integración de los pueblos de América Latina, en el marco de una Confederación de Estados.

Aunque ese sueño no logró plenamente materializarse, y aún en este siglo XXI continua siendo una de nuestras máximas aspiraciones, lo cierto es que el Congreso de Panamá abrió una etapa para la celebración de varias conferencias regionales que se extendieron hasta buena parte de la primera mitad del siglo XIX.

Pero, aún antes de Bolívar, en los Estados Unidos, en el año 1823, en un discurso sobre el Estado de la Unión ante el Congreso norteamericano, el presidente James Monroe formuló su declaración que buscaba impedir la intervención de potencias europeas en la región, la cual terminó llevando su nombre: La Doctrina de Monroe.

Posteriormente, Estados Unidos elaboró su concepto sobre el “Destino Manifiesto”, basado en su expansión territorial interna, que lo condujo a su guerra con México, entre 1846 y 1848, a la expropiación de buena parte de su territorio, así como a su creciente interés por sus vecinos al Sur del Rio Grande.

Pero en realidad, fue durante la presidencia del republicano Benjamin Harrison, y bajo el impulso del secretario de Estado Thomas Blaine, que Estados Unidos convocó a partir de 1889 a los países de la región a un encuentro en Washington, que daría origen a las denominadas Conferencias Panamericanas.

En total se realizaron 10 de estas conferencias, en las que se abordaron temas como los de unión aduanera, sistema común de pesos y medidas, establecimiento de la plata como patrón monetario, legislación sanitaria y propiedad literaria, y un plan para utilizar el arbitraje como mecanismo de resolución de conflictos internacionales en América Latina.

De igual manera, se suscribieron varios acuerdos y tratados internacionales, entre los cuales se encuentran, entre otros, el Código de Bustamante sobre Derecho Internacional Privado; la Convención sobre Responsabilidad por Daños sobre Derechos de los Extranjeros; la Convención sobre Aviación Comercial; la Convención sobre Propiedad Literaria y Artística; y la Convención sobre el Derecho de Asilo.

No obstante, desde principios del siglo XX, la política de Estados Unidos hacia los países de la región, y muy especialmente hacia los de Centroamérica y el Caribe, evolucionó a lo que históricamente ha sido identificado como el Corolario de Roosevelt o política del Gran Garrote, y luego a la diplomacia del dólar, llevada a cabo durante los gobiernos de los presidentes Howard Taft y Woodrow Wilson.

La celebración de las Conferencias Panamericanas, entre 1889 y 1948, dio origen al Movimiento Panamericanista, que implicó una relación entre

los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe, bajo convocatoria norteamericana.

Este último fenómeno se conoce como monroísmo en la historia de las relaciones entre los Estados Unidos y nuestros pueblos de América Latina y el Caribe. De esa manera, a lo largo del tiempo podemos observar el surgimiento de dos corrientes acerca de las relaciones entre nuestros pueblos que aún prevalecen en la actualidad.

Por un lado, el bolivarianismo, que implica una relación exclusiva entre los países de América Latina y el Caribe, encuentra en esta segunda década del siglo XXI, su más nítida expresión en la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC); y por el otro, el monroísmo, que ha evolucionado desde el movimiento panamericano de finales del siglo XIX hacia la creación de relaciones entre Estados Unidos, Canadá y los países de América Latina y el Caribe, dando lugar a las denominadas relaciones interamericanas, cuya máxima forma de estructura institucional la constituye, desde 1948, la Organización de Estados Americanos (OEA).

La gran interrogante que nos planteamos hoy es si puede haber una convergencia entre estos dos espacios de integración, sobre la base del respeto a la soberanía, la no intervención, la integridad territorial, y la libre determinación de los pueblos, en un momento en que a escala planetaria

transitamos hacia un mundo cada vez más globalizado, integrado e interdependiente.

A principios del siglo XX, surgen dos doctrinas que tratan de establecer un mecanismo de solución de diferencias entre los Estados en materia de cobro de deudas, partiendo del principio de igualdad soberana entre los Estados, las cuales fueron expuestas por dos grandes doctrinarios latinoamericanos del Derecho Internacional Público y Americano: los doctores Carlos Calvo y Luis Drago.

Con estos planteamientos, se buscaba la protección de una posible invasión a Venezuela por parte de sus acreedores: Gran Bretaña, Alemania e Italia.

A partir de 1928 se produjo un cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica basada en la política de “Buena Vecindad” que desarrolló el Presidente Franklin D. Roosevelt.

En base a esa política se procuraba la seguridad hemisférica ante las potencias que empezaban a perfilarse como una amenaza a la paz durante el período de entre guerras, desde 1919 a 1939; y que eventualmente terminarían convirtiéndose en las fuerzas rivales durante la Segunda Guerra Mundial.

La Segunda Guerra Mundial auspició una mayor integración en la región, debido a la necesidad de procurar mayor protección ante los

enfrentamientos bélicos, lo cual requería fortalecer los mecanismos de defensa mutua y seguridad en la región.

Tras algunas reuniones ministeriales, llevadas a cabo en Panamá, en 1939; Cuba, en 1940; y Brasil, en 1942, se dio inicio a los trabajos de redacción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que implicó la incorporación al panamericanismo de los conceptos de seguridad y defensa colectiva.

Es también dentro de ese marco, que se prepara el terreno, en la fase final de la guerra, para la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

EL NACIMIENTO DE LA OEA

Durante la IX Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá, en 1948, es cuando realmente empieza la historia de la OEA como institución. Para Alberto Lleras Camargo, su primer Secretario General, y quien luego sería presidente de Colombia, se trataba del acontecimiento más importante de la historia de las relaciones de los Estados del Hemisferio Occidental.

El proceso de toma de decisiones de la OEA se basaba, al igual que el de la Asamblea General de la ONU, en la definición clásica de soberanía e igualdad de derecho de los Estados.

Contrario a organismos como el Consejo de Seguridad, en la OEA, ningún Estado Miembro tiene poder de veto, y no existe una distribución proporcional del poder de votación.

La OEA es la primera organización regional creada a los fines de cumplir con los principios contenidos en el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, que se refiere al rol de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y resolución de controversias.

Uno de los primeros retos enfrentados por la OEA como órgano de solución de controversias surgió inmediatamente luego de su conformación. Costa Rica y Nicaragua presentaron desacuerdos sobre un tema fronterizo; y ante tales hechos, la OEA pudo ponerle fin a la controversia, facilitando la redacción de un acuerdo de paz mediante la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

De igual modo, desde sus inicios, la OEA contribuyó a la promoción del respeto de los Derechos Humanos en la región, con la aprobación en el 1948 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el primer documento internacional de derechos humanos de carácter general, incluso antes que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

LA OEA EN LA GUERRA FRIA

Ahora bien, la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) coincide, prácticamente, en el tiempo, con el surgimiento de la Guerra Fría, conocida por medio de la Doctrina Truman, en el 1947, que diseñó una política de contención al comunismo a escala internacional.

En la IX Conferencia Panamericana de Bogotá, en 1948, a la que hemos hecho referencia, donde se creó la OEA, se tenía previsto la aprobación de una resolución solicitando a los Estados Miembros la promulgación de una ley, en sus respectivos países, que prohibiese el marxismo y las prácticas socialistas.

En paralelo a la convocatoria de la OEA, y con el ánimo de manifestar su desaprobación, se efectuó el Encuentro de Estudiantes de América Latina, en el que participó de manera destacada un joven cubano, estudiante de Derecho, conocido como Fidel Castro.

Durante la celebración de la Conferencia de Bogotá, se produjo el asesinato del destacado líder político, Jorge Eliezer Gaitán, a quien todos los pronósticos daban como seguro próximo presidente de Colombia, generando una situación de turbulencia y de violencia política, conocida como el Bogotazo.

Por otra parte, el periodo inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, coincidió con un nuevo esfuerzo por instalar la democracia como sistema de gobierno en varios países de la región.

En Guatemala, por ejemplo, aun antes de haber culminado la segunda conflagración mundial, tuvo lugar la Revolución de 1944, dando origen a la celebración de las primeras elecciones libres en ese país, y a un periodo de 10 años de apertura democrática.

En Costa Rica, de igual manera, se suscitó la Revolución encabezada por José Figueres, en el 1948, que permitió la consagración de la democracia en ese país centroamericano.

En Venezuela, luego de que el Partido Acción Democrática derrocará el gobierno autoritario del General Isaías Medina Angarita, se pasó a la celebración de elecciones, las cuales fueron ganadas, en el 1948, por el destacado novelista Rómulo Gallegos.

En fin, los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial representaron un periodo orientado hacia la construcción de la democracia como sistema político dominante en la región.

No obstante, este esfuerzo fue revertido, debido a la realización de varios golpes de Estado en diversos países de la zona, a finales de los años 40 y durante la década de los 50, y no fue sino al final de esta última década cuando se inició un nuevo periodo de avance hacia la democracia.

De igual manera, es la etapa en que como consecuencia de las obstrucciones de acceso al poder por vía democrática, surge un movimiento

y un espíritu revolucionario en la región que encuentra su mayor expresión en el triunfo de la Revolución cubana en el 1959.

En su primera etapa, la Revolución cubana fue una forma de lucha contra un régimen dictatorial, así como una expresión política de carácter nacionalista, puesta de manifiesto en las expropiaciones y nacionalizaciones de empresas extranjeras, fundamentalmente norteamericanas.

Su tránsito hacia un sistema socialista ocurrió como resultado de la invasión de Bahía de Cochinos, apoyada por los Estados Unidos, en el 1961.

Pero, aún antes de la Revolución cubana, en Guatemala, el gobierno de Jacobo Árbenz (1951-1954), había nacionalizado las tierras de la United Fruit Company, una empresa norteamericana, motivo por el cual fue acusado y desalojado del poder, bajo la acusación de estar influido por fuerzas comunistas.

El sesgo ideológico del periodo de la Guerra Fría fue tan grande que impidió establecer diferencias entre una Revolución democrática, que tomaba medidas de corte nacionalista, y una Revolución socialista, más bien impulsada por factores ideológicos y vinculaciones con la Unión Soviética.

Al abordar el tema de Guatemala, en la Décima Conferencia Interamericana, que tuvo lugar en marzo de 1954, en Caracas, Venezuela, se adoptó una resolución titulada, “Declaración de Solidaridad para la

Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención Comunista Internacional”.

En uno de sus párrafos, dicha resolución establecía lo que sigue: “El dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por el movimiento comunista internacional, extendiendo a este hemisferio el sistema político de un poder extra continental, constituiría una amenaza a la soberanía y a la independencia política de los Estados americanos, poniendo en peligro la paz de las Américas y daría lugar a una Reunión de Consulta para considerar la adopción de la acción apropiada de acuerdo con los tratados existentes”.

Por su parte, en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962, se indicó que como consecuencia de la identificación de Cuba con la ideología marxista-leninista y el socialismo soviético, lo que se consideraba antagónico con la Carta de la Organización de Estados Americanos, se decidió excluir al gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano.

Más aún, se determinó que “la adherencia de cualquier miembro de la Organización de Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el sistema interamericano y el alineamiento de tal

gobierno con el bloque comunista rompe la unidad y la solidaridad del hemisferio”.

Las sanciones multilaterales contra Cuba fueron ampliadas en la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1964.

Posteriormente, en 1975, sin que hubiese un cambio significativo de circunstancias, se adoptó una resolución que dejaba en libertad a los Estados de decidir sobre la aplicación o no de las sanciones a Cuba.

En el caso de nuestro país, la República Dominicana, fuimos objeto de un desatino que cambió el rumbo de nuestra historia.

En efecto, luego del derrocamiento del primer gobierno electo democráticamente, en el 1963, representado por el Profesor Juan Bosch, se produjo dos años más tarde, en el 1965, un alzamiento cívico-militar, conocido en nuestro país como la Revolución de Abril de 1965, con la finalidad de producir el retorno del gobierno democrático de Juan Bosch al poder, y restablecer el orden constitucional que había sido abruptamente interrumpido.

Imbuido por el espíritu de Guerra Fría de la época, el Presidente Lyndon B. Johnson ordenó, de manera unilateral, una intervención militar norteamericana a la República Dominicana, bajo el alegato de impedir una

segunda Cuba, cuando, en realidad, lo que se estaba gestando en nuestro país era la vuelta a la democracia.

Esa intervención, que violaba de manera flagrante la soberanía e integridad territorial de la República Dominicana, fue la primera de ese tipo, realizada por los Estados Unidos, desde los inicios de la política de Buen Vecino, del Presidente Franklin Delano Roosevelt, en 1933.

Con el propósito de legitimar esa acción militar unilateral de los Estados Unidos, a través de la Organización de Estados Americanos, se procuró el mecanismo de convertirla en una acción de carácter multilateral, para lo cual se constituyó por primera y única ocasión, un organismo político y militar conocido como Fuerza Interamericana de Paz.

Dado el hecho de que todas esas acciones resultaban violatorias a los principios consagrados en la Carta de la OEA sobre soberanía de los Estados y no intervención, se produjo una pérdida de confianza en la institución que perduró durante cerca de un cuarto de siglo, hasta que se produjo el fin de la Guerra Fría.

Durante la década de los 80, una serie de conflictos ocurridos en Centroamérica evidenció las dificultades de la OEA para actuar con efectividad como órgano de resolución de controversias en la región.

Por ese motivo, fue necesaria la creación del grupo de Contadora como una alternativa para la búsqueda de la paz en el istmo centroamericano.

Con posterioridad, se creó el Grupo de Amigos de Contadora, de donde saldría, luego, el Grupo de Río.

En Sudamérica, por su parte, se dio una situación similar durante la guerra de las Malvinas, en la que los Estados Unidos desconocieron toda la base doctrinal de su política exterior, desde los tiempos del presidente James Monroe, a principios del siglo XIX, hasta la creación del sistema interamericano en el siglo XX.

En efecto, al hacer causa común con un poder extra continental, como es el caso del Reino Unido, frente a un Estado Miembro de la Organización de Estados Americanos, como es Argentina, se estaba lanzando por la borda todos los valores y principios en que se fundamentan las relaciones interamericanas.

La OEA, como institución, fue marginada, no pudiendo cumplir su papel, conforme a su carta constitutiva, ya que el conflicto fue trasladado al Consejo de las Naciones Unidas, que se pronunció exigiendo el retiro de las tropas argentinas de las Malvinas y ordenando el cese inmediato de las hostilidades.

A pesar de todo el escenario de conflictos de la época de la Guerra Fría, así como de las inconsistencias y ambigüedades de algunas de las decisiones de la OEA, durante esa época esta institución logró establecer

uno de sus pilares fundamentales: el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Ese sistema se inició con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); y posteriormente, con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en Santiago de Chile, en el 1959.

Finalmente, diez años después, en el 1969, en San José, Costa Rica, los Estados Americanos aprobaron la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que dio origen a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta convención entró en vigencia en el 1978, permitiendo que la corte iniciara sus trabajos al año siguiente, en el 1979.

La inesperada caída del sistema socialista en la Unión Soviética y en Europa del Este, puso fin a más de cuatro décadas de confrontación bipolar entre dos sistemas de civilización y trajo consigo transformaciones importantes de las que no quedó exenta la OEA.

El fin de la Guerra Fría colocó a la organización ante un nuevo orden internacional y una nueva realidad regional que exigía una redefinición de sus responsabilidades y estructuras.

Hubo un cambio de enfoque en la agenda de seguridad y defensa, que hasta entonces se concentraba, casi exclusivamente, en las amenazas estratégicas o geopolíticas de la región. A partir de ese momento, pasó a

hacer hincapié en la prevención y resolución de conflictos, así como la guerra contra las drogas y la protección contra el terrorismo.

Durante esos años, la OEA envió misiones para apoyar los procesos de paz en Haití, Honduras y Nicaragua; y logró convertirse en un actor regional clave en dos temas transversales en los que ha concentrado su gestión: la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos.

En cada uno de estos aspectos, la actuación de este organismo internacional ha sido preponderante, mediante la discusión a nivel intergubernamental y adopción de diversas resoluciones, la creación de un conjunto de instrumentos internacionales y el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados.

LA OEA Y LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA

Como parte de sus esfuerzos institucionales para promover la democracia, la OEA instrumentó un conjunto de iniciativas, dentro de las cuales figura, el actual Departamento para la Promoción de la Democracia, que ha organizado docenas de misiones de observación electoral y prestado apoyo técnico para la realización de elecciones libres y justas, así como el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Igualmente, en el 1991 se aprobó la **Resolución 1080** sobre Democracia Representativa. Por primera vez en la historia de la región se

estableció un mecanismo para la acción colectiva, en caso del quiebre democrático de un Estado Miembro, y facultaba a los órganos ejecutivos de la OEA para adoptar "cualquier decisión que se considere apropiada" para responder ante una crisis.

En ese mismo orden, fue aprobado el **Protocolo de Washington** en 1992, el cual no fue ratificado sino hasta 1997, y que establece la suspensión de la membresía a la organización, así como sanciones correspondientes en caso de ruptura del orden institucional y democrático.

Este mismo principio se enuncia de manera clara en la "Cláusula Democrática de la Declaración de Quebec", donde se afirma que cualquier alteración o interrupción del orden democrático en un Estado Miembro, constituye un obstáculo insuperable a la participación del gobierno de ese Estado en el sistema interamericano.

Finalmente, la ratificación de la **Carta Democrática Interamericana**, en 2001, amplía la gama de situaciones en las que una respuesta colectiva puede ser puesta en marcha, la cual se encontraba restringida a los golpes de Estado.

La Carta contempla acuerdos y mecanismos regionales, para reforzar el compromiso común en favor de la defensa de los valores democráticos y en contra de las amenazas, irregularidades o interrupciones que atentan contra la sostenibilidad de los sistemas democráticos, contemplando

incluso una dimensión preventiva de las circunstancias que pudieran causar esas irregularidades.

Se decidió por consenso que la democracia y el desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible se deben consolidar y promover, tanto mediante la colaboración entre las partes, como por los mecanismos legales convenidos.

A pesar de la importancia de estas iniciativas para la promoción y fortalecimiento de la democracia en la región, muchos acontecimientos pusieron a prueba la eficacia institucional de la OEA.

En 1991, por ejemplo, la resolución 1080 fue invocada en el caso de Haití; en 1992 en Perú, en 1993 en Guatemala; en 1996 y 1997 en Paraguay; y en el 2000 en Ecuador.

En el caso del golpe militar en Haití contra el presidente Jean-Bertrand Aristide, la reacción de la OEA y la comunidad internacional fue rápida y contundente. Se adoptó una resolución que pedía la suspensión de las relaciones comerciales y diplomáticas con Haití.

Sin embargo, el gobierno militar ilegítimo sólo accedió a entregar el poder ante la amenaza de invasión por parte de los Estados Unidos, en 1994, lo cual fue indicio de debilidad de los mecanismos de la OEA durante la crisis.

En el caso de Perú, en 1992, la Resolución 1080 fue invocada una vez más luego de que el presidente Alberto Fujimori, disolviera el Congreso, suspendiera la Constitución de 1979 y desestimara parte del Poder Judicial.

Ante esos acontecimientos, la OEA reaccionó rápidamente condenando el autogolpe. Aunque esta acción por si sola no detuvo totalmente los actos del presidente peruano, se consideró como un elemento crucial para aliviar las tensiones y restaurar la democracia tras su renuncia en el año 2000.

Algo similar al autogolpe de Perú ocurriría un año después en Guatemala, por parte del entonces Presidente Jorge Serrano Elías. Esto, sin embargo, fue detenido de inmediato con la ayuda de la presión internacional y las acciones de la OEA.

Los casos señalados testimonian el relanzamiento y la vitalidad experimentados por la OEA en el periodo posterior a la Guerra Fría, al alcanzar notoriedad y reconocimiento, a través de su agenda a favor de la democracia y la protección de los derechos humanos.

LA OEA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Es indudable que desde su creación el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha tenido importantes aciertos. Uno ha sido la creación

de un mecanismo de salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, que hasta entonces se presentaban vulnerables frente a los excesos de los Estados.

Recordemos el rol destacado de la Comisión Interamericana en la década de los 80, en ocasión de las denuncias por los casos de desapariciones y delitos de lesa humanidad cometidos por las dictaduras latinoamericanas de la época.

De igual manera podríamos, en tiempos más recientes, citar las medidas cautelares dictadas en contra de las detenciones en Guantánamo. Sobre este tema, la Comisión ha hecho importantes pronunciamientos y le ha prestado especial atención en numerosos informes, resoluciones y solicitudes de audiencia.

En una región que todavía no había alcanzado el desarrollo institucional para garantizar el disfrute pleno de los derechos fundamentales de las personas en su territorio, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se convirtió en una especie de guía que permitió a los Estados establecer un régimen de garantías a la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Como resultado de este ordenamiento, los países de la región han tenido importantes avances en materia de derechos humanos. Sin embargo, la realidad deja entrever la persistencia de grandes desafíos.

Hace tan solo unos días tuvo lugar en esta misma ciudad de Washington, un evento organizado por el Inter American Dialogue bajo el título de “Reforma al Sistema de Derechos Humanos: Desafíos y Posibilidades”.

En ese evento, un grupo de expertos de la Universidad de Notre Dame, entre los que se encontraban los profesores Paolo Carozza y Doug Cassel, discutía sobre lo que ellos denominaron como situación de crisis en la que se encuentra el sistema interamericano de derechos humanos; la necesidad de llevar a cabo una reforma integral; y la idoneidad del momento para discutir a profundidad los posibles cambios.

Uno de esos desafíos que enfrenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es el relativo a la participación de los Estados dentro de sus mecanismos institucionales. De los 35 Estados que conforman la OEA, 13 no han reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Canadá, Estados Unidos, Grenada, Guyana, San Kits and Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía y Surinam nunca han formado parte de este sistema, mientras que Trinidad y Tobago y Venezuela se han retirado del mismo.

El hecho de que aproximadamente un tercio de los Estados miembros de la OEA no haya suscrito ni ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos afecta el alcance y la eficacia del sistema en la región.

En cuanto a la ejecución de las decisiones de los órganos del sistema, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordena modificaciones del derecho interno, la tasa de cumplimiento alcanza únicamente el 20% de los casos.

En el 2008, cuando la Corte estableció condena en 100 de 105 casos conocidos contra Estados, solo 6 de estas decisiones fueron cumplidas.¹

Según el informe anual del 2013 de la Corte Interamericana, en ese año el número de casos sometidos por la Comisión Interamericana fue menor que en los cuatro años anteriores.

Durante las últimas décadas, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela han suspendido el pago de las cuotas a la organización; han retirado sus embajadores temporalmente; y han amenazado con retirarse, o de hecho se han retirado del sistema interamericano.

Todo esto refleja una situación dramática y preocupante. Significa una erosión de la autoridad de la Corte; un desconocimiento, de hecho, a sus facultades para actuar como órgano jurisdiccional; y una percepción de

¹ Inter-American Court of Human Rights, *Annual Report 2008* at p.69.

declive e irrelevancia.

EL CASO DOMINICANO

Nuestro país, República Dominicana, se ha visto colocado durante las últimas semanas en el epicentro de un debate acerca de los derechos humanos, motivado por una reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En su fallo, la Corte Interamericana dispuso que el Estado dominicano debía adoptar “las medidas necesarias para dejar sin efecto toda norma de cualquier naturaleza, sea ésta constitucional, legal, reglamentaria o administrativa, así como toda práctica, o decisión, o interpretación, que establezca o tenga por efecto que la estancia irregular de los padres extranjeros motive la negación de la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en el territorio de República Dominicana”.

En otras palabras, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordena a la República Dominicana reformar su Constitución y sus leyes, a los fines de otorgar la nacionalidad dominicana a las personas nacidas en nuestro territorio, sin importar el estatus migratorio de sus padres.

Eso que ordena la Corte sería posible aquí en los Estados Unidos, donde todo el que nace en este territorio es automáticamente y de pleno derecho, norteamericano. Lo mismo ocurriría en Canadá, o en varios de los Estados

de América Latina y el Caribe, que admiten el sistema del *jus solis* incondicional.

No ocurriría lo mismo, sin embargo, en la República Dominicana, donde no existe el *jus solis* automático, y por consiguiente, no se adquiere la nacionalidad dominicana por el simple hecho de haber nacido en nuestro territorio.

Por supuesto, en este sistema de reconocimiento de la nacionalidad, la República Dominicana no se encuentra sola.

De acuerdo a un informe del año 2010 del prestigioso Centro de Estudios de Migración, de los Estados Unidos, de los 194 Estados Miembros de las Naciones Unidas, solo 30 admiten el sistema de *jus solis* sin ninguna condición, lo que quiere decir que 164, entre los que se encuentran la República Dominicana, Haití y Costa Rica, han optado por no reconocer automáticamente la nacionalidad de las personas que nacen en sus respectivos territorios.

A nivel mundial, la tendencia de los países ha sido la de restringir el otorgamiento de la nacionalidad de forma automática. Esto se debe principalmente al volumen de la inmigración, que ha hecho insostenible para algunos Estados continuar con el *ius solis* incondicional.

Por lo tanto, podemos ver que existe una multiplicidad de sistemas legales y legítimos en el Derecho Internacional, y no un modelo único de

validez universal que otorgue la nacionalidad a una persona por la vía del *ius solis*, esto es, por el solo hecho de haber nacido en un territorio determinado.

La negación del derecho que tiene República Dominicana de no adoptar este sistema, constituye una clara vulneración de la soberanía de nuestro país.

Por todo lo antes indicado, el Estado dominicano está impedido de acoger y acatar esta decisión de la Corte Interamericana, en razón de que, primero, nuestra Constitución ya establece un sistema de otorgamiento de la nacionalidad; segundo, la Convención de la Haya reconoce la facultad de los Estados soberanos de legislar internamente el tema de la nacionalidad; tercero, por la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana; cuarto, por el fallo de nuestra Suprema Corte de Justicia; y quinto, por la decisión del Tribunal Constitucional Dominicano, intérprete último de nuestra Ley Sustantiva.

En lo que se refiere al texto constitucional de la República Dominicana, en su artículo 18, se sostiene:

“Artículo 18.- Nacionalidad. Son dominicanas y dominicanos:

- 1) Los hijos e hijas de madre o padre dominicanos;*
- 2) Quienes gocen de la nacionalidad dominicana antes de la entrada en vigencia de esta Constitución;*

- 3) *Las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o **residan ilegalmente en territorio dominicano**. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas;*
- 4) *Los nacidos en el extranjero, de padre o madre dominicanos, no obstante haber adquirido, por el lugar de nacimiento, una nacionalidad distinta a la de sus padres. Una vez alcanzada la edad de dieciocho años, podrán manifestar su voluntad, ante la autoridad competente, de asumir la doble nacionalidad o renunciar a una de ellas;*
- 5) *Quienes contraigan matrimonio con un dominicano o dominicana, siempre que opten por la nacionalidad de su cónyuge y cumplan con los requisitos establecidos por la ley;*
- 6) *Los descendientes directos de dominicanos residentes en el exterior;*
- 7) *Las personas naturalizadas, de conformidad con las condiciones y formalidades requeridas por la ley.”*

En lo que atañe al Convenio de la Haya de 1930, este consagra en su artículo 1, el derecho soberano de los Estados a determinar quienes son sus nacionales, cuando dice: “Cada Estado determinará en su ley interna quienes son sus nacionales. Esta ley deberá ser reconocida por otros Estados mientras sea consistente con las convenciones internacionales.”

Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos de las niñas Yean y Bosico e incluso en la sentencia del 28 de agosto de 2014, reconoce que:

“La determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin embargo, su discrecionalidad en esa materia sufre un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados. Así que en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia”. (2005)

Y así mismo, en la sentencia del 2014 reiteró:

“La Corte considera que la determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin perjuicio de ello, resulta necesario que dicha atribución estatal se ejerza en concordancia con los parámetros emanados de normas obligatorias del derecho internacional a las que los propios Estados, en ejercicio de su soberanía, se hayan sometido. Así, de acuerdo al desarrollo actual del derecho internacional de los derechos humanos, es necesario que los Estados, al regular el otorgamiento de la

nacionalidad, tengan en cuenta: a) su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia y b) su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación.

También, la jurisprudencia consagrada por la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, actuando en condición de Corte Constitucional, en la sentencia del 14 de diciembre de 2005, afirmó:

“Considerando que la Constitución de la República en su artículo 11 consagra el principio de que la nacionalidad dominicana originaria puede resultar de dos causas: del hecho de haber nacido en el país o por haber nacido de padre o madre dominicanos, en ambos casos con las excepciones indicadas”.

La decisión de nuestro Tribunal Constitucional número 168-13 reconoce los límites del Estado en materia de nacionalidad, y sobre este particular, dictaminó que:

“En el Derecho Internacional público desde hace casi un siglo, la configuración de las condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad ha sido internacionalmente reconocida como parte del dominio reservado o competencia nacional exclusiva del Estado, y [...] corresponde ahora al Tribunal Constitucional determinar si, en la especie, se configura una violación a los derechos fundamentales”.

A pesar de los avances que registra el Derecho Internacional, que reconoce el papel de los individuos como sujetos no estatales de las normas internacionales, la soberanía de los Estados sigue vigente.

Los Estados siguen siendo los creadores de las normas internacionales y algunos derechos se siguen considerando un ejercicio de soberanía estatal, entre ellos, el determinar quienes son sus nacionales.

Si bien es cierto que existe un principio que dice que los Estados no pueden alegar sus normas internas para el incumplimiento de una obligación internacional, no es ese el caso que se presenta en República Dominicana.

Las obligaciones internacionales que ha contraído la República Dominicana en materia de nacionalidad no consiste en la adopción de un sistema determinado, sino, tal como describió la Corte Interamericana, en evitar la apatridia y la discriminación en el otorgamiento de la misma.

Se comprende como una preocupación legítima que una persona pueda quedar en condición de apátrida. En tal virtud, el artículo 20.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos consigna que “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra”.

En cumplimiento de lo dispuesto por esa normativa sobre Derechos Humanos, la República Dominicana, en el artículo 28 de la Ley de Migración

No. 285-04 prevé la inscripción en un libro de extranjería de todo niño o niña nacido en nuestro territorio de padres no residentes, así como de su declaración ante el consulado del país de nacionalidad de la madre.

Este artículo establece que: *“Las extranjeras No Residentes que durante su estancia en el país den a luz a un niño o niña, deben conducirse al Consulado de su nacionalidad a los fines de registrar allí a su hijo o hija. En los casos en que el padre de la criatura sea dominicano, podrá registrar la misma ante la correspondiente oficialía del estado civil dominicana conforme disponen las leyes de la materia.*

Todo centro de salud que al momento de ofrecer su asistencia de parto a una mujer extranjera que no cuente con la documentación que la acredite como residente legal, expedirá una Constancia de Nacimiento de color rosado diferente a la Constancia de Nacimiento Oficial, con todas las referencias personales de la madre.”

Como puede observarse, al disponer la legislación dominicana de la manera en que se registrarán los casos de nacimiento de padres no residentes legales en el país, es evidente que la criatura no queda en estado de apatridia, ya que, como requiere la Convención Americana de Derechos Humanos, tiene la posibilidad de otra diferente al lugar donde nació.

Más aún, luego de un proceso de consultas con las principales fuerzas políticas, económicas, sociales y religiosas, el Estado dominicano ha puesto

en marcha el Plan Nacional de Regularización de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular, el cual en conjunto con la Ley 169-14 que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el registro civil dominicano y sobre naturalización.

Esas disposiciones superan incluso las obligaciones internacionales contraídas por la República Dominicana para evitar la apatridia; y esto así porque garantiza la identificación y regularización migratoria de aquellas personas que habiendo nacido en la República Dominicana, no cuentan con un registro que los respalde.

En resumen, podemos afirmar que en el caso de nuestro país no podría hablarse de personas apátridas, en razón de las previsiones de nuestro sistema legal.

La República Dominicana se ha preocupado de evitar la apatridia, dando fiel cumplimiento a sus obligaciones bajo los distintos acuerdos existentes en materia de derechos humanos.

También podemos afirmar que en nuestro país no se produce una situación de discriminación en detrimento de un grupo nacional determinado.

La ley es de aplicación general para todas aquellas personas que nazcan en territorio dominicano; tanto para norteamericanos, españoles,

franceses, italianos, colombianos, mexicanos, chinos o haitianos. Todos, sin discriminación alguna, están sometidos al mismo régimen legal.

A pesar de todo esto, la Corte Interamericana, sin embargo, ha ordenado al Estado dominicano adoptar las medidas necesarias para dejar sin efecto toda norma que establezca condiciones al reconocimiento de la nacionalidad por vía del *jus solis*.

La no concesión automática de la nacionalidad por vía del *ius solis* no es una violación a los Derechos Humanos, como erróneamente ha interpretado la Corte Interamericana.

Por el contrario, lo que ha habido es una extralimitación por parte de la Corte en su decisión, lo que desafortunadamente la conduce a una situación de deslegitimación y crisis de confianza ante los Estados que, como la República Dominicana, voluntariamente y de buena fe decidieron ser partes del Sistema Interamericano, como forma de garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos.

Pero, en esa situación, la República Dominicana no está sola. Otros Estados de la región se encuentran igualmente alarmados por lo que consideran como inconsistencias en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El gobierno boliviano anunció el año pasado su intención de renunciar a la jurisdicción contenciosa de la Corte, por su falta de

independencia y por entender que sus decisiones no se corresponden con los principios de justicia.

Entre 2009 y 2013, la Comisión Interamericana admitió a trámite 40 procesos contra Ecuador, de los cuales 9 pasaron a la Corte Interamericana. Eso ha motivado la inobservancia y la crítica abierta por parte del gobierno ecuatoriano al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El gobierno de Brasil cuestionó la decisión de la Comisión Interamericana en el caso de la construcción de la presa hidroeléctrica de Belo Monte, por lo cual retiró su embajador ante la OEA; desistió de presentar candidato a la Comisión Interamericana; y suspendió el pago de sus cuotas al organismo regional.

Después de la reacción de Brasil, la Comisión revisó su decisión y modificó su objeto. Ya no solicitaba la suspensión del proyecto, sino tan solo pedía al Estado brasileño tomar medidas para proteger la vida y la salud de los miembros de sus comunidades indígenas.

De lo que hemos discutido se generan importantes reflexiones para todas las partes.

Para los Estados, es importante reconocer que un sistema interamericano de derechos humanos fortalecido y efectivo es un contrapeso necesario para evitar cualquier posible arbitrariedad en contra

de los ciudadanos, que pudieran verse sin una vía de acceso a los sistemas judiciales que les garantice una decisión justa.

Para la OEA y las organizaciones que conforman su sistema de derechos humanos es vital recordar que los Estados latinoamericanos actuales, representan democracias, no las dictaduras del pasado, y por consiguiente, deben ser percibidos como aliados que se han presentado voluntariamente y han asumido un compromiso con la causa de la protección de los derechos humanos.

La imposición de términos por parte de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que vayan más allá del mandato dado por los mismos Estados, solo ocasionará la falta de legitimidad, credibilidad y confianza de sus instituciones, el incumplimiento de sus decisiones y eventualmente la renuncia por parte de los gobiernos a someterse a sus respectivas competencias.

Así como al término de la Guerra Fría, la OEA pudo renovarse y avanzar en el cumplimiento de una agenda que se concentró fundamentalmente en la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos, en la actualidad, en esta segunda década del siglo XXI, esta organización se ve compelida, una vez más, a repensar sus objetivos, a rediseñar sus instituciones y a relanzarse por nuevas áreas que garanticen a los pueblos de la región paz, seguridad, prosperidad y bienestar.

Estamos convencidos que con la experiencia acumulada, el talento disponible y la voluntad política necesaria, la OEA logrará sobreponerse a todas las vicisitudes, salir triunfante en todas las dificultades y escribir nuevos capítulos de gloria que hagan realidad el sueño del Libertador, Simón Bolívar, de tener una región unida, trabajando en común, para labrar un porvenir lleno de esperanzas y de dignidad para nuestros pueblos.

Muchas gracias.