

UNA VISION ESTRATEGICA DE LA OEA

SEGUNDA ENTREGA

I.- INTRODUCCION

Hace poco más de un año presenté en el Consejo Permanente el documento titulado “*Una visión estratégica de la OEA*”, para consideración de los países miembros. El propósito principal de ese texto era motivar un diálogo que condujera a una mejor definición de prioridades en las tareas de la Organización. Buscaba así responder, como se consignó en su Introducción, a la demanda común de los Estados Miembros “*de mejorar la eficiencia en el desempeño de nuestro trabajo como el principal foro para la discusión de los temas del hemisferio que constituyen la esencia de la Organización*”.

La discusión sistemática del contenido de ese documento aun está pendiente. Hubo, como se recordará, una discusión de varios meses sobre la metodología para analizarlo, que no hizo posible que hubiera avances en lo sustantivo. La demora se debe a que el diálogo planteado es de naturaleza compleja, puesto que implica concertar visiones, intereses y voluntades de un variado conjunto de países disímiles. Si hay un exceso de mandatos en la OEA y por consiguiente es indispensable fijar prioridades, es porque en algún momento esos mandatos fueron aprobados por los miembros y fueron, o continúan siendo, muy importantes para ellos.

Pero, al cabo de un año, y luego de la última y difícil discusión presupuestaria, que nuevamente se redujo a una simple cuestión de hacer encajar números, con escasa referencia a políticas, estimo que el debate de fondo no puede esperar más. Como dije en la Asamblea General Extraordinaria de fines de año, ya no se puede seguir diciendo que el próximo año lo haremos: este ES EL PROXIMO AÑO y es indispensable tomar decisiones. En la última sesión del Consejo Permanente en diciembre del 2012 se retomó el tema, con la perspectiva de que en los primeros meses del año podamos abordarlo efectivamente.

Este documento complementa la “Visión Estratégica” entregada el año pasado, con un énfasis especial en los aspectos políticos, que considero los principales en el debate actual. Aunque

repite algunos conceptos, he intentado añadirle elementos que justifiquen su carácter de “visión”, evitando proponer soluciones parciales o recetas mágicas. Me guía a ello solamente la intención de orientar la discusión del Consejo, con ideas que siempre están sujetas al debate y a la aprobación o rechazo de ustedes.

II.- ANTECEDENTES

En los meses recientes se han hecho públicas múltiples opiniones sobre la OEA. Muchas de ellas contienen críticas que vale la pena tomar en cuenta para mejorar nuestro desempeño y también han surgido algunas convergencias (no hablaré aún de consensos) que es útil analizar en detalle:

1. La Vigencia de la OEA.

El debate sobre la vigencia de la OEA ha cobrado nuevo vigor, a partir sobre todo del surgimiento de nuevas organizaciones y comunidades regionales, algunas de las cuales son presentadas como “alternativas a la OEA”.

Hoy día las organizaciones regionales juegan un papel central que no puede cubrir la Organización hemisférica. La integración económica no se da al interior del conjunto del hemisferio, sino que en distintas subregiones. América Latina y el Caribe crecieron en la década de los 2000 más de lo que habían crecido entre la década de los '80 y '90 sumadas y, por lo tanto, también aspiran a un lugar en el concierto de las naciones.

Sin embargo, no creo que los organismos regionales puedan ser vistos como alternativas reales a un organismo hemisférico, si este tiene claras sus verdaderas misiones.

La Unión de Naciones del Sur (UNASUR) es un organismo regional largamente esperado, que agrupa a los países de América del Sur, de manera muy similar al Sistema de Integración Centroamericano o a la CARICOM, que la han precedido por varios años. América es, especialmente en los temas de integración, un continente de regiones y mientras más fortaleza adquieran esos procesos regionales, mayores serán las perspectivas de desarrollo de sus integrantes.

La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) es una instancia de diálogo político entre los países de estas dos regiones, con miras a fortalecer su presencia y acción en los escenarios internacionales, estableciendo también diálogos con otras regiones del mundo. Aunque en otro tiempo pudo ser deseable que esta actividad tuviera dimensión hemisférica, la verdad es que en algunos actores, especialmente de América del Norte, nunca existió voluntad de coordinar políticas a ese nivel. La CELAC amplía, en verdad, lo que ya ha existido a nivel de Naciones Unidas (el GRULAC) y no es invasivo de la actividad de ningún otro órgano hemisférico.

No es, por tanto, desde la existencia de estos organismos que se origina un desafío para la OEA. El verdadero desafío de legitimidad proviene de dentro de la Organización misma y de la voluntad de sus miembros integrantes.

Existe, aún más que antes, una Agenda Hemisférica, que incluye un conjunto de temas que ocupan al conjunto del continente y que no pueden ser tratados de manera aislada por sólo algunos de ellos. La OEA, como el BID, la CEPAL y otros organismos hemisféricos, tienen una justificación porque las relaciones al interior del Sistema Interamericano son fuertes, vigorosas y, en general, sanas.

Hay una serie de hechos y razones que explican la existencia de una agenda hemisférica compartida:

- a) A modo de ejemplo, las cifras de comercio no sólo muestran números importantes, sino también balanceados en los intercambios entre América del Norte y el resto del hemisferio. Estados Unidos sigue siendo, de manera absoluta, el primer inversionista extranjero en América Latina. Además, varios de nuestros países son proveedores esenciales de la mayor parte de los recursos naturales que se requieren en la región y tenemos una riqueza mineral y ambiental de todo tipo que nos permite mirar al futuro con gran optimismo.
- b) Tenemos además factores demográficos, culturales y sociales que nos atan cada día más y que influyen en nuestra agenda. Nadie podría pensar en los temas de migración, por ejemplo, sin referirse al marco hemisférico, cuando la mayor parte de las migraciones

siguen ocurriendo de Sur a Norte. Estados Unidos es ya la tercera nación “latina” de América, sólo después de México y Brasil, y ese componente sólo aumentará en las próximas décadas.

- c) Nuestros países han vivido en paz entre sí por más de un siglo y, por primera vez desde nuestra independencia, existen en todos ellos democracias efectivas, aunque ciertamente puedan ser perfeccionadas. Nunca antes habíamos tenido una situación tan generalizada de valores compartidos en el plano político. América es hoy uno de los dos continentes democráticos del mundo.

Sin embargo, tenemos también una región más diversa que antes, desde el punto de vista del tamaño de sus miembros, de su historia, de su riqueza y de las aspiraciones de sus miembros en el concierto mundial. Esta realidad genera una autoestima mucho mayor en los países y los impulsa a actuar con un grado creciente de autonomía, que es un factor importante que debe ser considerado. La autodeterminación es un principio de la Carta de la OEA desde su creación, pero es mucho más exigible hoy, cuando todos sus países tienen gobiernos legitimados por la voluntad soberana de sus ciudadanos. Representar esa diversidad de actores e intereses manteniendo la unidad de todos es un enorme desafío.

Debemos tener efectivamente una agenda común, porque los temas de democracia, de derechos humanos, de comercio, los de migración, los temas de criminalidad, siguen siendo hemisféricos por naturaleza, pero no podemos tratarlos como hace algunas décadas. Las formas anteriores de hegemonía ya no son positivas ni aceptables, como lo resaltó el Presidente Barack Obama en la V Cumbre de las Américas: *“No quiero hacer políticas para ustedes, sino con ustedes”*. Esa agenda común es el primer gran desafío de la OEA de hoy que, por desgracia, sigue aún pendiente.

La misma Carta de la OEA dice claramente que son miembros de la OEA todos los países independientes de América que suscriban esa Carta, y eso nos impone una obligación de **inclusividad**. Queremos que todos los países independientes de América, los 35 Estados, sean miembros de la OEA y que se sientan cómodos en su seno, que se sientan dueños de ella.

A esto le hemos agregado, desde el año 2001 el compromiso de la **democracia**. Esta es una obligación que atañe a nuestras políticas internas, pero que todos los países de América contrajeron libremente entre sí, convirtiendo esta forma de organización política en una condición de permanencia al sistema.

Una Organización inclusiva, de países soberanos, diversos y legitimados por la democracia, que actúan sobre una misma agenda hemisférica, en plena igualdad, es la exigencia de la OEA del Siglo XXI, muy lejana de lo que demandaba aquella que nos impuso la Guerra Fría.

2. Continuidad y Cambio en el Sistema Interamericano.

Es un error pensar que la OEA, por ser el organismo internacional más antiguo del mundo, haya sido reticente al cambio. Al contrario, si nuestra Organización (continuadora de la Unión Panamericana) ha subsistido a lo largo de tantos años y tantos cambios en la región y en el mundo, es porque ha tenido la capacidad de adaptarse a las nuevas realidades. Enfrentada a ellas, la OEA no se ha anclado en el pasado sino que ha generado, para cada etapa, nuevas propuestas, ha construido instituciones, como la Oficina Panamericana de la Salud y la Comisión Interamericana de Mujeres en la primera mitad del siglo pasado, o como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1959; y ha ido construyendo uno de los acervos jurídicos más ricos a nivel mundial. Más de 200 tratados internacionales y más de 6,000 acuerdos bilaterales de cooperación están depositados en la OEA, lo que la convierte en depositaria de toda la legalidad importante vigente en el continente y eso es una de sus principales fortalezas.

Hay varias etapas de cambio en nuestra Organización hemisférica.

- a) El primer cambio trascendente fue, desde luego, el paso de la Unión Panamericana a la OEA en 1948. En pleno lanzamiento de la Guerra Fría, el primer pilar del nuevo sistema fue la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en 1947, seguido en 1948 por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, (la primera declaración en el mundo en esta materia, meses antes de la Declaración Universal); el Pacto de Bogotá sobre Solución Pacífica de Controversias; y la Carta de la

OEA. Todos estos instrumentos superaban largamente las obligaciones y diseños suscritos en la Unión Panamericana y marcaban un primer período de la OEA, en el que la defensa externa adquirió primacía y en torno a ella se legitimaron intervenciones externas, transgrediendo la propia Carta.

Sin embargo, también en ese marco se logró que nuestro hemisferio fuera el más pacífico desde la Segunda Guerra Mundial y, al mismo tiempo, el que más casos ha llevado a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Esto demuestra que los problemas los resolvemos jurídicamente, a través de la negociación, la mediación, el arbitraje o el recurso a la CIJ.

- b) La OEA cambiaría ya a fines de los cincuenta, con la mayor importancia dada a los temas del desarrollo, que habían sido postergados en 1948. Aunque se destaca a la Alianza para el Progreso como el cambio fundamental en la materia, la verdad es que el Banco Interamericano de Desarrollo nació antes que la Alianza, y fue creado en el marco de la OEA, poniendo así en el Sistema un ingrediente que, en la práctica, había sido desechado en 1948 y pasaba ahora a jugar un papel de primer plano. El BID, “*más que un banco*” lo definió Felipe Herrera, se extendería posteriormente aún más, hasta ser la gran institución que hoy día conocemos.
- c) Una década y media más tarde la Organización se ajustó también a los tiempos en materia de Derechos Humanos. La Comisión de Derechos Humanos tiene una mención bastante pequeña en la Carta de la OEA y “promover” los derechos humanos era inicialmente su principal tarea. Pero en medio de las dictaduras de América del Sur y de las guerras civiles en Centroamérica, “defender” se hizo más urgente e importante. En los años ‘70 y ‘80, la Comisión de Derechos Humanos adquirió un rol mucho más central que el que hasta entonces había tenido, dando origen a un Sistema que incluyó la Convención Americana. Nadie había imaginado que la Comisión de Derechos Humanos iba a ser lo que fue y, seguramente casi nadie había pensado tampoco que iba a existir una Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de 1969 y que se crearía una Corte de jurisdicción obligatoria, todo lo cual iba a ampliar nuestra acción en materia de derechos humanos.

Así, el pilar original de derechos humanos permanecía, pero había cambiado de carácter, como antes lo había hecho el pilar del desarrollo.

- d) Con el fin de la Guerra Fría se transformó también sustantivamente el pilar de la política. Ello fue producto de muchos otros factores, entre ellos, el ingreso a la Organización de un conjunto de nuevos miembros (Canadá y los países del Caribe) que traían consigo una tradición y una convicción democrática bastante fuertes; la democratización de América del Sur; y el fin de las guerras civiles en América Central; que contribuyeron a plasmar esta nueva realidad.

Sin dejar de lado los grandes temas de la paz, solución pacífica de controversias, la autodeterminación, la no intervención, se agregó, como tema central, el compromiso democrático. A partir de la Resolución 1080 de la Asamblea General llevada a cabo en Santiago de Chile en 1991, se produjeron modificaciones a la Carta, a través de los Protocolos de Managua y Washington, que algunos países aún no han ratificado, las que complementaron los cambios acordados en el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985.

Todo este proceso desembocaría en la suscripción de la Carta Democrática Interamericana en el 2001, donde la democracia deja de ser una aspiración retórica y se afirma como un compromiso entre Estados soberanos, *“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”*, dice el primer artículo de la Carta Democrática Interamericana.

- e) Finalmente, también en materia de seguridad hubo un cambio central, que llevaría prácticamente a dejar de lado o marginalizar los instrumentos de seguridad colectiva frente a las amenazas externas, a favor de un enfoque multidimensional, que privilegia la cooperación para enfrentar las amenazas internas provenientes del tráfico de drogas y el crimen organizado; junto a otras amenazas como las pandemias y los desastres naturales.

La filosofía del TIAR había inspirado el derrocamiento de Arbenz en Guatemala, la suspensión de Cuba, la invasión de República Dominicana y el silencio ante los golpes de estado en Chile, en Argentina y en otros países. Pero los tiempos cambiaron y la guerra de 1982, la guerra del Atlántico Sur, desencadenó una crisis que ya nunca más superaría. Los instrumentos sobreviven,

pero la subsistencia del TIAR es puramente formal y los temas de la seguridad externa son bastante menos relevantes en la Organización, de lo que fueron al ser concebidos en 1947.

La Conferencia Especial sobre Seguridad del año 2003, llevada a cabo en México, también salió al paso de este desafío y consiguió cambiar el sistema. La creación previa de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), y posteriormente la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, forjaron un camino más acertado para hacer frente a los desafíos actuales. Los acuerdos de la última VI Cumbre de las Américas, en materia de combate al narcotráfico y el crimen organizado, consagran el aspecto central de este pilar dentro de la OEA.

En suma, aunque se hable de una continuidad en los “pilares” de la Organización, el contenido debajo de los títulos ha cambiado sustantivamente y hemos ido transformando la Organización mucho más de lo que a veces se reconoce. El Sistema Interamericano no pierde vigor, sino que muestra su capacidad de adaptarse a los nuevos tiempos.

3.- El Dialogo Político Debe Orientar Los Temas Administrativos y Financieros

El dialogo político sobre como adecuar nuestra Organización a las demandas actuales es una ardua tarea que, en forma sistemática, se ha evitado y se ha preferido discutir, casi exclusivamente, aspectos específicos vinculados a cuestiones de manejo administrativo y presupuestario antes que realizar una discusión de fondo sobre lo que queremos de esta Organización. Como mejorar la administración y maximizar el uso de los recursos es, por cierto, parte importante y necesaria del debate, pero no puede justificar eludir las cuestiones de fondo. Ello ha resultado en que asuntos estratégicos se hayan enfocado desde un ángulo administrativo y presupuestario, lo que no hace posible llegar a conclusiones con visión de mediano y largo plazo.

Debemos evitar que se continúe actuando sobre síntomas parciales y se sigan postergando decisiones sobre las causas. La reducción de la discusión a temas administrativos y presupuestarios, que llega al extremo de mencionar una *parálisis administrativa*, expresión falsa y dañina para la OEA, lleva a pensar que solucionando asuntos de esta índole se revitalizará la

OEA. Ello hace posible que se siga evitando llevar a cabo un diálogo de carácter estratégico, con visión de largo plazo, que permita buscar acuerdos en los grandes temas hemisféricos y afinar el consenso sobre lo que sus países miembros esperan de la Organización hemisférica.

Por lo demás, los problemas en el tema financiero no son nuevos y han sido diagnosticados muchas veces. Recibí la Secretaría General de la OEA cuando se hablaba, como en décadas anteriores, de una “crisis terminal”. Aún recuerdo las palabras de Luigi Einaudi al entregarme el cargo que había ejercido con eficiencia y sacrificio en un momento político difícil:

“Desgraciadamente, aunque nuestra estructura ha sido renovada, nuestras finanzas siguen estando descompuestas. Pareciera como si nuestro gran barco no tuviera mantención en sus máquinas y sólo telas parchadas como velas, útiles sólo para un viejo catamarán. Aún con los ahorros alcanzados por el proceso de reestructuración y aún si las cuotas actuales se pagan completas y a tiempo, los ingresos no cubren los requisitos operacionales mínimos. El Sistema de Derechos Humanos ha estado desfinanciado por años, pero la triste verdad es que hoy no sólo la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral, sino que todas las áreas de la Organización, de Derechos Humanos a Seguridad, Democracia y apoyo a los cuerpos políticos y a las Oficinas en los Estados Miembros, carecen de recursos adecuados”.

Luigi Einaudi sabía bien lo que decía, habiendo pasado muchos años en la Organización, como alto funcionario del Departamento de Estado, como Representante Permanente de su país y como Secretario General Adjunto. Y su diagnóstico era acertado, para ayer y para hoy. Si no hay dinero para reparar las máquinas y para cambiar las velas, el barco navegará con creciente dificultad.

Con este diagnóstico coincide también nuestra Junta de Auditores Externos, encabezada por el Auditor del Departamento de Estado, que anualmente advierte a nuestro Consejo Permanente la necesidad de tomar decisiones en uno de dos sentidos: aumentar las contribuciones de los

Estados miembros o disminuir las áreas en las cuales trabaja la Secretaría General. En los últimos años he formulado propuestas muy claras al Consejo Permanente en estos dos sentidos.¹

En el marco de esta ausencia de discusión de los temas de fondo, se negoció el programa presupuesto para el 2013, dando como resultado, en términos efectivos, una nueva reducción del mismo, que se traducirá inevitablemente en despidos de personal. Esto se está convirtiendo ya en una tendencia pues en el 2010 se eliminaron 13 posiciones en el Fondo Regular, 45 en el 2011, 18 en el 2012 y ahora 22 para el 2013, reduciendo el personal de 547 a 449 en este corto periodo, es decir, reducciones del 18% en estos cuatro últimos años. Al mismo tiempo se mantiene una estructura de gastos que, paradójicamente, continúa permitiendo que actividades centrales de la Organización sigan siendo principalmente pagadas con fondos voluntarios. Ejemplo de ello son las observaciones electorales, las tareas de la Comisión y de la Corte de Derechos Humanos, las misiones para crisis políticas -como la efectuada a Paraguay-, el estudio sobre drogas solicitado por los Presidentes en el marco de la Cumbre de las Américas, entre otras.

A pesar de todo, la OEA no está en crisis económica y estamos a tiempo de detener el proceso de atrición que se genera por el aumento de costos sin aumento de ingresos. En la ejecución del presupuesto de la OEA no existe déficit ni tenemos deudas por pagar. No hay una emergencia, pero sí una exigencia de racionalidad que no podemos demorar más.

III.- LA PROPUESTA POLITICA

Creo que, en términos generales, existe acuerdo sobre dos premisas fundamentales para orientar nuestro trabajo. Si podemos comenzar por ratificar estas dos premisas, será posible luego construir sobre ellas nuestra propuesta operativa:

¹ Sin embargo, en los años siguientes y hasta el fin de la década, la necesidad de hacer ajustes no fue ostensible. Durante mi primer mandato, todos aquellos países miembros que en 2006 tenían importantes atrasos en el pago de sus cuotas, se pusieron al día, generando así ingresos superiores al promedio. Si bien esa bonanza concluyó en 2010, no hubo en ese momento disposición a reducir programas, lo cual afectó nuestras reservas. Cabe destacar, sin embargo, que en los últimos años los países miembros, con muy escasas excepciones han continuado pagando sus cuotas de manera regular, lo que no ha permitido operar con presupuestos balanceados.

A.- La reforma que requerimos pasa por una simple alternativa: i) si se quiere mantener las tareas actuales de la Organización, es necesario realizar un aumento programado de los recursos de que se dispone y; ii) si no existe disposición al aumento de cuotas, se hace indispensable reducir las tareas que la OEA lleva adelante. Naturalmente, es posible optar también por un aumento parcial de recursos, con una reducción menor de tareas.

B.- Si se decide concentrar las actividades de la Organización, ello debe hacerse respetando en la mayor medida posible las tareas que se refieren a los cuatro pilares de la institución: político (democracia y solución de conflictos), derechos humanos, desarrollo integral y seguridad (especialmente seguridad pública).

Estos dos contenidos están planteados en el primer documento de “Visión Estratégica”. Lo que sigue es un complemento de ese texto.

1.- Aumento de recursos.

Para aumentar los recursos sería necesario revisar y aumentar la escala de cuotas, lo cual sólo ha ocurrido de manera muy marginal dos veces en la última década. Por lo tanto, en el supuesto de que no existe voluntad de realizar aumentos concertados de cierta envergadura, he propuesto dos caminos:

a) una resolución que permita realizar un incremento de cuotas en un monto equivalente a los aumentos de costo de vida que la OEA está obligada a asumir cada vez que las remuneraciones de su personal se incrementan por efecto de la aplicación del Ajuste de Costo de Vida de Naciones Unidas. Esta propuesta no aumentaría los recursos disponibles para nuevos programas, pero al menos permitiría evitar que los recursos de la OEA disminuyan anualmente en términos reales, como ha venido ocurriendo casi siempre por casi tres décadas y no habría necesidad de continuar reduciendo el personal.

b) un cambio en la estructura de cuotas que consiste en que el país que paga la mayor contribución (Estados Unidos paga el 60% del Presupuesto Regular) mantenga el monto de su

aporte actual, pero que ese monto sea equivalente sólo al 49% del total, mientras que los demás países miembros aumentarían sus contribuciones para alcanzar el 51% restante.

Han surgido adicionalmente en este período algunas ideas acerca de cómo allegar más recursos sin aumentar las contribuciones de los países. La primera de ellas es el recurso a contribuciones de privados, especialmente organizaciones benéficas, fundaciones u ONGs dedicadas a tareas similares a las que la OEA realiza. Creo que una iniciativa de este tipo podría servir para algunas tareas anexas, como el Museo, la Biblioteca o los trabajos propiamente benéficos que realizan la Fundación Panamericana, el Young American Business Trust o el Trust de las Américas. Creo, sin embargo, que la búsqueda de recursos privados para financiar actividades relacionadas con nuestros pilares de trabajo es a la vez inconveniente e improbable: esta es una Organización de Estados que debe ser capaz de financiar su propio trabajo y no imagino que tareas como la defensa de los derechos humanos, la observación electoral, la CICAD, o la aplicación de la Carta Democrática sean objeto de financiamiento privado.

Una segunda idea es la ampliación, en algunos aspectos, de los Fondos Específicos voluntarios. A este respecto, he sugerido hace poco ampliar el Fondo Oliver Jackman sobre Derechos Humanos, a través de una contribución extraordinaria de los países miembros, a la cual también se podría invitar a los observadores, que contribuya a un financiamiento estable y ampliado de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Si bien es difícil imaginar fondos específicos para todas las actividades, creo que para temas como Derechos Humanos o Becas es posible pensar en aportes de esta naturaleza.

Se ha sugerido también hace un tiempo y me permito recordar esta idea ahora, la creación de dos categorías distintas de observadores, aceptando la realidad de que algunos de nuestros actuales observadores contribuyen de manera sustantiva a los programas de la OEA, mientras otros sólo se limitan a una presencia mínima. Por ello se ha hablado de una categoría especial de Miembros Asociados, que serían países de otras regiones dispuestos a comprometer un apoyo más permanente o una contribución específica, reservando la categoría de Observador para los que mantengan un acercamiento menor.

2.- Racionalización de Funciones.

Si los ingresos no se aumentan en una de estas formas, o en cualquier otra que los países miembros quieran proponer, sólo queda la opción de concentrar las áreas de la Organización, reduciendo los muchos mandatos de la Asamblea y las Cumbres de las Américas, de acuerdo a algunos criterios políticos consensuados entre los miembros.

Propuse en mi “Visión Estratégica” de hace un año dos criterios específicos:

“1.- Destinar los recursos del Fondo Regular exclusivamente al cumplimiento de nuestras tareas fundamentales y, para la realización de otras actividades que los países miembros quieran encargar a la Organización, crear en cada caso Fondos Específicos para financiarlas.

“2.- Examinar el contenido de cada tarea para verificar si la OEA es el organismo del Sistema Interamericano que mejor puede cumplirla y, si no lo fuera, determinar si existen posibilidades de asociarse con otros organismos del Sistema para llevarlas a cabo, asignando nuestros recursos de manera más eficiente y racional. “

El fundamento del primer criterio propuesto es conocido. La OEA ha sido, por mucho tiempo, el organismo central del Sistema Interamericano, al cual llegan todas las propuestas sectoriales que nuestros propios gobiernos realizan para cooperar en distintos campos. Ello se expresa en las muchas Reuniones Ministeriales a las cuales servimos como Secretaría Permanente, pero también deriva en la existencia de órganos propios y descentralizados, que no son dirigidos por nuestra Asamblea ni por nuestro Consejo y que, sin embargo debemos cobijar y financiar. La propuesta es revisar la vigencia efectiva de estos organismos, es decir si ellos continúan contando con el respaldo de los Ministerios sectoriales de cada Estado miembro y revisar con ellos las posibilidades de constituir Fondos Especiales para financiar su trabajo sin recargar el presupuesto central de la OEA.²

Han existido ya conversaciones preliminares con los Ministros de Defensa acerca de la Junta Interamericana de Defensa, con las autoridades encargadas de la Comisión Interamericana de

² Aunque el Museo de las Américas fue creado por la OEA, forma también parte de este grupo de instituciones y se reitera la propuesta que hice el año pasado de fijar un plazo para su autofinanciamiento.

Puertos y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones y algunas otras, que se reflejaron muy parcialmente en nuestro presupuesto de este año y debemos consolidar nuestra política al respecto.

El segundo criterio propuesto implica reconocer que la priorización de mandatos en la OEA no está solamente sujeta a la importancia que esos mandatos tienen en términos absolutos, sino a la posibilidad de hacer respecto a ellos una **contribución significativa**. Si no se aplica este criterio, no es posible reducir nada. Nadie podría sostener que un programa sobre educación preescolar o sobre manejo de aguas no tiene importancia; sería absurdo. La pregunta es otra: **Lo que hace la OEA en este campo, ¿hace una diferencia? ¿Le sirve de manera significativa a los países miembros?**

Si nos atenemos a los postulados generales, en las declaraciones de la mayor parte de los países miembros existe una constante referencia y un aparente consenso en cuanto a que los llamados “*pilares*” son las tareas centrales de la Organización: político (paz y democracia), derechos humanos, desarrollo y seguridad. Pero esta formulación es demasiado amplia y, si se quiere utilizar el concepto, es preciso profundizar el análisis de cada pilar para darle un carácter operativo.

Cuando profundizamos en esa dirección, la percepción de la utilidad de la OEA es muy variada y está en función directa de los intereses de quien realiza el análisis. Así, para algunos, su credibilidad depende de nuestra capacidad de respuesta frente a las amenazas a la democracia mientras que, para otros, ésta depende de lo que puede hacer en la cooperación para el desarrollo, mientras que algunos la miden en función de su desempeño en la defensa y promoción de los derechos humanos o de su eficiencia en la lucha contra las drogas o por la mejora de la seguridad ciudadana. La realidad es que, para ser percibida positivamente, la OEA tendrá que responder de alguna manera – concertada – a todas esas demandas y para ello también deberá forjarse un consenso.

Para ello es fundamental desarrollar un diálogo político que permita llegar a conclusiones que orienten la priorización definitiva de los mandatos que debe perseguir la Organización, tal como quedó acordado en la última modificación aprobada al procedimiento y calendario para discutir

la “Visión Estratégica”. Ello permitirá, de ser exitosos, implementar una asignación estratégica de nuestros recursos humanos y financieros alineados con el consenso que se logre.

El propósito de este ejercicio, entonces, será procurar alcanzar áreas de consenso sobre cuál es la mejor forma, en la actualidad, de alcanzar los fines de la Organización en el Siglo XXI. El debe incluir, a mi juicio:

- a) Ratificar la decisión estratégica de concentrar la acción de la OEA en torno a los cuatro pilares ya definidos.
- b) Fijar un cronograma para acordar, con cada una de las instituciones que dependen de otras instancias, la eliminación de su financiamiento a través del fondo ordinario. Es necesario definir a la brevedad cuál es el papel que se quiere que jueguen los llamados “organismos descentralizados”. Esto es, la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, la Comisión Interamericana de Puertos, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, el Trust de las Américas, el Instituto Interamericano del Niño y la Niña y el Museo de Arte de las Américas. El hecho de que casi todos estos organismos se hayan originado en instrumentos jurídicos diferentes y que sean gobernados por reuniones ministeriales que no responden a la estructura de la Organización, debe ser tomado en cuenta en el análisis que se haga de los mismos.

Ese acuerdo podrá incluir otros apoyos materiales que la OEA les seguirá entregando, en la medida en que lo principal de su financiamiento provenga de otras fuentes.

- c) Concluir el trabajo actual sobre los mandatos e iniciar luego una etapa en que cada uno de ellos sea sometido a tres preguntas claves: i) si forma parte de alguno de los pilares de trabajo de la OEA; ii) si las tareas que realiza la OEA en cada área son útiles y relevantes para los países miembros y/o para el buen funcionamiento de la Organización; c) determinar si otras instituciones del sistema interamericano realizan, y en qué nivel, trabajos en áreas similares.

El diálogo sobre estos temas debería incluir preguntas muy concretas que permitan fijar prioridades claras, tales como:

- a) La labor que desarrolla la OEA en un tema específico, ¿realmente hace una diferencia?
- b) ¿Puede la OEA hacer la tarea por si sola o requiere para su desarrollo de alianzas estratégicas?
- c) Las tareas que adelanta la OEA, ¿son congruentes con los intereses nacionales de la mayoría de los países miembros, es decir, son parte de una agenda hemisférica?

He adelantado en el primer documento un camino en esta materia, cuando sugerí que debemos concentrarnos en la defensa del proceso democrático y la promoción de la gobernabilidad, fortalecer nuestro Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que no tiene sustituto creíble; atenernos a los temas de desarrollo institucional y humano, en torno a los mandatos que tenemos de las Cumbres de las Américas; y priorizar la seguridad pública como eje de nuestra acción multidimensional.

Democracia.

Sobre este tema se ha trabajado en forma intensa durante los últimos años. Las tres últimas Asambleas Generales han adoptado sendas resoluciones sobre el tema del seguimiento de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana y los Estados Miembros llevaron a cabo un diálogo para evaluar su aplicación en la década desde que se aprobó. Ese diálogo tuvo como resultado la identificación de temas específicos respecto de los cuales aun no hay acuerdo de los países miembros sobre cómo actuar colectivamente. Existe pues una base para continuar trabajando el tema.

Hay, además, una posibilidad de, en lo inmediato, concentrar esfuerzos en procurar avanzar en la definición de aquello que constituye una “alteración del orden democrático”, más allá de los tradicionales golpes de estado. La discusión de este asunto específico, sin referencia a ningún caso puntual, permitiría mejorar de manera sustantiva, de lograrse consenso, la capacidad de reacción de la OEA en este trascendente campo.

Derechos Humanos

En lo relativo a Derechos Humanos, nos encontramos en las etapas finales de un fructífero proceso de diálogo sobre el fortalecimiento del Sistema Interamericano. Se han discutido medidas muy específicas y se ha hecho mediante un proceso inclusivo y abierto que permitió avances importantes. Los países miembros han identificado, con una amplia participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la sociedad civil, una serie de temas concretos en los cuales se pueden adoptar mejoras, ya sea en los procedimientos o en los reglamentos, para mejorar la atención a las víctimas de violaciones y se han precisado recomendaciones en cada uno de ellos. Resta pues culminar este proceso de perfeccionamiento adoptando las decisiones que correspondan.

Desarrollo.

En los temas del desarrollo es posible hacer un trabajo más preciso y eficiente. Existe una dispersión de esfuerzos en una multiplicidad de proyectos y reducidos montos dedicados a los mismos.

Es claro también que en aquello en lo que realmente somos fuertes, esto es, los temas de desarrollo institucional y humano, no hemos conseguido focalizar adecuadamente nuestras capacidades.

Para ser exitosos en este campo, es necesario hacer un importante esfuerzo para que los objetivos regionales o hemisféricos tengan un alineamiento consensuado con los intereses nacionales. Los objetivos de eliminar la pobreza, reducir la falta de igualdad y la marginalización para alcanzar un desarrollo integral son centrales para la mayor parte de nuestros países miembros. Lo son también las áreas de becas, comercio y competitividad.

El área de desarrollo es, probablemente, aquella que más requiere de un diálogo con otros organismos del sistema, para determinar cuáles son las reales prioridades hemisféricas y decidir la funciones que cada organismo puede cumplir, evitando duplicaciones.

Seguridad.

En este ámbito la seguridad ciudadana es, claramente, un área en la cual los requerimientos dirigidos a nuestra Organización son crecientes e insistentes. El encargo recibido de los Jefes de Estado de las Américas, en la Cumbre de Cartagena, sobre el tema de la lucha contra las drogas ratifica la prioridad que se otorga a este tema. Unida esta responsabilidad a la decisión reciente de traspasar a la OEA el liderazgo sobre el mandato de la misma Cumbre en materia de crimen organizado, ello fortalece la afirmación de que la seguridad pública es hoy un objetivo central y requerirá una renovación de los esfuerzos y recursos que la OEA le destina.

IV. CONCLUSION

Estamos, entonces, en un punto de quiebre, frente a un momento decisivo para el futuro de nuestra Organización. Tal como en etapas anteriores, ha llegado el momento, varias veces postergado, de adecuar la OEA a las exigencias del tiempo actual. Así lo percibimos todos. Es por ello que, en ejercicio de mis responsabilidades como Secretario General de la institución, presenté a fines del año 2011, el documento titulado “Una Visión Estratégica de la OEA”, con la intención de que su contenido generara un proceso de diálogo y de cambio. Ello no ha ocurrido y la situación se ha hecho, si cabe, más complicada.

Es por ello que considero mi deber insistir en mi intención y presentar un segundo documento a la consideración de los países miembros, incluyendo en el mismo muchas de las expresiones públicas y privadas que he podido recoger sobre la situación de la OEA en este último año. Nuevamente mi esperanza es generar un proceso de diálogo político que nos permita enfrentar exitosamente los desafíos del Siglo XXI para la OEA. Con ello comprometo mis esfuerzos.

Pero, para que ello ocurra, es indispensable que los países miembros coincidan en que llegó el momento de tomar decisiones difíciles y que se aboquen a ello. Como lo he dicho, reconozco que no es tarea fácil, pero es inevitable. En consecuencia, los invito a que emprendamos juntos el camino del futuro.