
Los aspectos jurídicos de la candidatura norteamericana a la presidencia del BID

Mariana Reutemann¹⁸

La administración Trump presentó este año al candidato Mauricio Claver-Carone para competir por la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, en adelante), rompiendo así con el compromiso que primaba desde los orígenes de la institución y que especificaba el criterio respecto al origen de quien ocupa el cargo de la presidencia.

El criterio reservaba “la presidencia para un latinoamericano”, en contrapartida al establecimiento de la sede del organismo en Washington, Estados Unidos, y la otorgación de la vicepresidencia a un nacional norteamericano. De este modo, se construía un equilibrio en la institución, al permitir una convivencia próspera entre los países prestatarios y el socio mayoritario (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999).

La postulación y el triunfo de Claver-Carone fueron cuestionados por distintas voces regionales y extrarregionales, que se erigieron criticando la validez política y jurídica de la candidatura norteamericana tras la ruptura de las reglas no escritas.

Respecto a la validez política de la candidatura, la iniciativa del gobierno de Trump “rompe todos los acuerdos políticos originales” (Lagos, 2020), al terminar con una tradición respetada a lo largo de los años. Esta práctica es análoga a aquellas que aparecen en otras instituciones internacionales, como en el FMI, donde la presidencia se reserva a un europeo, o en el Banco Mundial, donde la presidencia se reserva a un norteamericano (Díaz-Bonilla, 2020).

Un análisis jurídico-normativo

En este artículo se propone ir más allá del debate político e indagar si es un hecho jurídicamente cuestionable. El cuestionamiento se desata a partir del señalamiento de Ricardo Lagos (2020), ex presidente de Chile, quien describe a la maniobra estadounidense como “jurídicamente cuestionable” y sugiere que podría ser considerada nula si se consideran sus cuestiones jurídicas.

El ex mandatario chileno, junto a otros cinco ex presidentes latinoamericanos, publicaron una “Declaración de expresidentes latinoamericanos ante anuncio de Estados Unidos sobre futura presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo”, donde manifestaron que la maniobra norteamericana “implica una ruptura de la norma no escrita, pero respetada desde su origen, por la cual el BID [...] tendría su sede en Washington, pero a cambio siempre estaría conducido por un latinoamericano” (Cardoso, Lagos, Sanguinetti, Santos y Zedillo, 2020).

Partiendo del Derecho Internacional, la sociedad internacional se estructura en base a un ordenamiento jurídico compuesto de normas jurídicas escritas –aquellas plasmadas en los tratados y convenciones- y normas no escritas –o “costumbre”- que conforman el derecho consuetudinario (Pastor Ridruejo, 1994).

En materia de norma escrita, el BID se rige por el “Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo”, firmado el 8 de abril de 1959. Respecto al presidente, la carta estipula en el artículo VIII los mecanismos para su elección, sus funciones y la duración del cargo¹⁹. Sin embargo, no especifica criterios sobre su nacionalidad. Por consiguiente, al no encontrarse determinado el criterio sobre la nacionalidad del presidente del organismo en la carta fundacional, corresponde hacer una aproximación desde el derecho consuetudinario.

Como especifica Pastor Ridruejo (1994), el derecho consuetudinario se genera a través de la norma no escrita o la costumbre. Puede regir tanto para los Estados como para las organizaciones internacionales, en este último caso como costumbres internas. En muchas ocasiones es difícil distinguir una norma consuetudinaria de una

¹⁸ Licenciada en Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo Jóvenes Investigadores – IRI UNLP.

¹⁹ Las especificaciones sobre el cargo del presidente del BID se encuentran en el art. 8 referente a “Organización y Administración”, sección 5. “presidente, Vicepresidente Ejecutivo y Personal”, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, abierto a la firma el 8 de abril de 1959.

mera práctica que se mantiene por hábito o tradición. Para discernir entre ambas hay que comprender el concepto de la primera.

El artículo 38, 1, b) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia define a la costumbre internacional como “prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho”, y especifica que para considerarse como tal debe constar de dos elementos: el material, que implica un uso constante y uniforme en el tiempo, y el espiritual (opinio iuris), que refiere a la convicción que tengan los Estados de la obligatoriedad de la práctica (Pastor Ridruejo, 1994).

En suma, para constatar la existencia de reglas consuetudinarias, el Tribunal de La Haya, en su sentencia del 27 de junio de 1986 del Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella, estipula que no es necesario que la práctica sea llevada adelante rigurosamente de acuerdo a esa regla, sino que es suficiente con que los Estados adapten su conducta a la regla de manera general y que, en caso de que surjan comportamientos no conformes a la regla, se consideren como una violación de ésta y no se reconozcan como una nueva regla. Además, aquel Estado que alega una costumbre regional frente a otro debe demostrar que quien no la está respetando tuvo un rol activo, a través de sus actos, en el nacimiento de la norma consuetudinaria regional (Pastor Ridruejo, 1994).

Al evaluar la “presidencia para los latinoamericanos” como norma consuetudinaria, identificamos que la práctica contaría con el elemento material, porque ha presentado un uso constante y uniforme en el tiempo y ha sido respetada de manera general por todos los miembros del BID. En la primera Asamblea de Gobernadores, reunida por primera vez en febrero de 1960 en San Salvador, se eligió como presidente a Felipe Herrera, de origen chileno, quien rigió de 1960 a 1970 (Banco Interamericano de Desarrollo, 1999). A lo largo de los años, y hasta el año 2020, sus sucesores han sido latinoamericanos, con Antonio Ortiz Mena (1970-1988), mexicano, Enrique Iglesias (1988-2005), uruguayo, y finalmente, Luis Alberto Moreno (2005-2020), colombiano (Cardoso et al., 2020).

Sobre el elemento espiritual u opinio iuris, la resolución 73/203 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Identificación del derecho internacional consuetudinario” especifica que como prueba de la aceptación de una práctica como derecho se recurre a las declaraciones públicas hechas en nombre de los Estados y en el comportamiento de un Estado en una conferencia intergubernamental. En este sentido, Díaz-Bonilla (2020) señala que esta aceptación se evidenciaría en las declaraciones hechas por Eisenhower frente a la Asamblea General, en la 733ª Reunión Plenaria en agosto de 1958, y en su mensaje frente al Congreso norteamericano para el establecimiento del BID, en mayo de 1959, donde defiende la noción de que el banco sea liderado por los países de la región y no por los Estados Unidos. Dichas ocasiones podrían considerarse como una demostración pública de aceptación de los Estados Unidos de la práctica como derecho.

En suma, se evidencia que algunos Estados trataron al comportamiento no conforme a la regla como violación de ésta y no como una nueva regla. En este sentido, si bien la candidatura de Claver-Carone fue apoyada por un numeroso grupo de países del BID (30 países dieron su voto positivo), hubo miembros objetores. Un grupo de países reconoció que la conducta de los Estados Unidos fue contraria a las reglas respetadas hasta entonces.

Por un lado, el alto representante para la Política Exterior y Seguridad Común, Josep Borrell, envió una carta a los países europeos que participan del Banco proponiendo la postergación de las elecciones para marzo del 2021, luego de las elecciones presidenciales norteamericanas. Borrell calificó la candidatura norteamericana de “sin precedentes”, remarcando que la práctica se ha mantenido a lo largo de los años y que el intento de Trump por cambiarla debería ser debatido previamente: “Desde su fundación en 1959, el BID ha sido dirigido por un presidente latinoamericano y un vicepresidente propuesto por los Estados Unidos. Esta fue la visión de los presidentes Eisenhower y Kennedy, quienes acordaron la necesidad de fortalecer la identidad latinoamericana del Banco [...] Creemos que cambiar este modelo es una política de largo alcance que solo puede ser el resultado de una reflexión tranquila” (Rivas Molina, 2020).

Por otro lado, el gobierno de Argentina elevó un comunicado a la Asamblea Extraordinaria del BID, donde anunció su abstención en la votación por la presidencia del BID y acusó a la candidatura norteamericana de “vulnerar una tradición de gobernanza regional de una institución que se ha mantenido durante sus 60 años de existencia como un ámbito plural, al servicio del interés de los latinoamericanos y caribeños...” (Casa Rosada, 2020). En la votación la abstención fue acompañada por Chile, México, Perú y Trinidad y Tobago y los países de la Unión Europea, que suman un total de 16 países, con un 31,23% de los votos (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2020).

Asimismo, la postura de Borrell demuestra otro elemento que permite distinguir una norma consuetudinaria: aquel Estado que alega una costumbre regional frente a otro, debe demostrar que quien no la está respetando tuvo un rol activo en su nacimiento (Pastor Ridruejo, 1994). Al defender la regla regional, Borrell remarca el rol activo que tuvo Estados Unidos en el nacimiento y formación de la práctica, refiriéndose a los ex presidentes Kennedy y Eisenhower.

Estos hechos repasados permiten evidenciar que la regla de “la presidencia para los latinoamericanos” reúne componentes que permitirían catalogarla como norma consuetudinaria, por reunir los elementos materiales y espirituales de la misma. Por ende, si bien la elección tuvo finalmente lugar y Claver-Carone hoy es presidente del BID, es válido discutir la validez jurídica de su candidatura.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). Más que un banco. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/40-anos-mas-que-un-banco>
- Cardoso, F. H.; Lagos, R.; Sanguinetti, J. M.; Santos, J. M. y Zedillo, E. (2020). Declaración de expresidentes Latinoamericanos ante el anuncio de Estados Unidos sobre futura presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3pbHyoj>
- Casa Rosada [@CasaRosada]. (10 de septiembre de 2020). La Argentina ha decidido abstenerse en la votación que tendrá lugar el próximo sábado para elegir al presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Twitter. <https://cutt.ly/ofOpDW5>
- Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (1959). Washington D.C, Estados Unidos, 8 de abril de 1959. http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/54679_OEA-1959%20BID.PDF
- Díaz-Bonilla, E. (2020). The IADB Charter as International Law and requisites to change its provisions. [Resumen]. Copia en posesión del autor.
- Lagos, R. (29 de agosto del 2020). Columna de Ricardo Lagos Escobar: Elección en el BID: un acto cargado de nulidad. La Tercera. <https://cutt.ly/gfOiDYr>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (12 de septiembre de 2020). Argentina sobre la elección en el BID [Comunicado de Prensa]. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-sobre-la-eleccion-en-el-bid>
- Pastor Ridruejo, J. A. (1994) Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales. Editorial Tecnos S.A
- Resolución 73/203 de 2018. Identificación del derecho internacional consuetudinario. A/RES/73/203. <https://www.un.org/es/ga/73/resolutions.shtml>
- Rivas Molina, F. (2 de agosto del 2020). La Unión Europea propone posponer la elección del nuevo presidente del BID. El País. <https://elpais.com/economia/2020-08-01/la-union-europea-propone-posponer-la-eleccion-del-nuevo-presidente-del-bid.html>