

México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales

*Claude Heller**

A medio siglo de su fundación, y después de un largo periodo de estancamiento y parálisis política como resultado de su cuestionado papel en las principales crisis de las relaciones hemisféricas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) se encuentra en proceso de renovación y adaptación a las nuevas exigencias del contexto mundial. La pacificación de Centroamérica, el proceso de democratización de América Latina y el fin de la guerra fría, con la excepción del caso cubano como asignatura pendiente, han abierto nuevas perspectivas para el foro regional.

La participación de México en la OEA debe ser entendida a la luz de la evolución de las relaciones interamericanas en este medio siglo. En muy amplia medida, las principales crisis que marcaron a la región condicionaron las posiciones fundamentales de México en el organismo regional.

En el mundo de la posguerra, América Latina había participado con entusiasmo en el diseño de la ONU, la cual contemplaba la existencia de organizaciones regionales que podrían contribuir al logro de sus fines y propósitos. Se tenía la convicción de que la participación de Estados Unidos en un mismo foro con los países latinoamericanos ofrecería la enorme ventaja de fomentar el desarrollo económico y social obteniendo los recursos necesarios. Las expectativas latinoamericanas de una genuina cooperación hemisférica se verían rápidamente frustradas en los hechos.

El fin de la segunda guerra mundial y el surgimiento de la confrontación este-oeste llevaron a la conformación de alianzas político-militares en diversas regiones del mundo. América Latina no fue la excepción. La OEA fue creada

* Embajador. Actualmente se desempeña como representante permanente de México ante la OEA.

en 1948, en el marco de la guerra fría; fue precedida por la suscripción, un año antes, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), cuyo fundamento esencial consideraba que una agresión extracontinental en contra de un Estado miembro constituía una agresión en contra de todos los Estados americanos, hecho que justificaba una acción de legítima defensa colectiva. Obviamente, la Unión Soviética y el bloque socialista eran los agresores potenciales en el mundo de la posguerra.

El gran peso de Estados Unidos

La guerra fría se tradujo en el peso desproporcionado de Estados Unidos en la conducción de la OEA; su evidente manipulación política la llevaría a una rápida pérdida de credibilidad. Una conocida estudiosa de las relaciones interamericanas, Minerva Etzioni, la calificaría en su momento como “la mayoría de uno”. Desde 1954, la OEA se convirtió en instrumento de intervención en contra de aquellos gobiernos cuyas políticas reformistas eran percibidas como una amenaza comunista a la seguridad nacional de Estados Unidos. Todas las grandes crisis políticas de América Latina y el Caribe se reflejarían inevitablemente en el foro regional.

El caso de Guatemala, tratado en la X Conferencia Internacional Americana (Caracas, 1954), fue el primero de la cruzada anticomunista que crearía las condiciones para la deposición del gobierno constitucional de Jacobo Arbenz. La exclusión de Cuba y las sanciones en contra del gobierno revolucionario, adoptadas en las VIII y IX Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, representaron sin duda el punto más crítico de la historia de la organización. El caso de la República Dominicana en 1965 tuvo como agravante la constitución, por primera vez, de una fuerza interamericana de paz que legitimaba la previa intervención militar estadounidense. Desde entonces, se dieron intentos por institucionalizar una fuerza interamericana de naturaleza permanente, en disponibilidad para actuar de acuerdo con las circunstancias.

Uno de los pocos aspectos positivos de la OEA en esa época fue su contribución a la solución del conflicto armado entre El Salvador y Honduras, de 1969. En los años setenta, la agenda de la OEA estuvo dominada, en mayor medida, por el tema de los derechos humanos, cuya violación sistemática estuvo estrechamente asociada con la proliferación de gobiernos *de facto* en América del Sur y Centroamérica.

La crisis de la OEA se profundizó a fines de la década de los setenta con el inicio de la crisis centroamericana. El triunfo de la revolución sandinista en

Nicaragua, las tensiones y los incidentes en su frontera con Honduras, fomentados desde el exterior, la guerra civil en El Salvador, y la persistencia de un conflicto armado en Guatemala generaban una grave crisis regional. Era evidente la necesidad de contar con un marco adecuado de negociación a fin de evitar un conflicto generalizado en Centroamérica. La OEA no estaba en condiciones de cumplir ese papel. Su falta de credibilidad y la desconfianza que provocaba su actuación pasada, alejada del apego al derecho internacional, estarían precisamente en el origen de nuevas iniciativas de la diplomacia regional para lograr la pacificación de Centroamérica como lo fueron el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo, que se encuentran en la base del actual Mecanismo de Consulta y Concertación Política, más conocido como Grupo de Río. El hecho evidente es que los principales conflictos y asuntos que interesaban a la región encontraron cauce fuera de la organización multilateral que había sido creada para su tratamiento.

La guerra de las Malvinas de 1982 pareció constituir el golpe de gracia para la OEA. Es el único caso en que, ante la presencia militar de un país extracontinental en la zona en conflicto con un país latinoamericano, se justificaba plenamente la invocación del TIAR. Sin embargo, prevalecieron los intereses de la alianza atlántica en detrimento de las reivindicaciones históricas de un país de la región.

Una nueva credibilidad

A mediados de la década de los años ochenta, bajo la conducción del Secretario General, João Clemente Baena Soares, la OEA comenzó gradualmente a desempeñar un papel más constructivo. En la medida en que avanzaban las negociaciones de paz en Centroamérica, era evidente que tanto la ONU como la OEA podrían contribuir conjuntamente a la verificación y al seguimiento de los acuerdos entre los países centroamericanos. Cabe indicar también que, a fines de esa década, los Estados miembros de la OEA se resistieron a la utilización política del organismo en conflictos de Estados Unidos con países de la región, como había ocurrido en el pasado. Ello no pudo prevenir acciones unilaterales como la invasión de Panamá, en diciembre de 1989.

La OEA ha venido ganando credibilidad a lo largo de la presente década, como foro en el cual se expresan las diversas opiniones y políticas de sus Estados miembros. Buen ejemplo de su cambio cualitativo fue la resolución adoptada en la Asamblea General, en junio de 1996, en la que, gracias a una iniciativa de México, se resolvió solicitar una opinión consultiva al Comité Jurídico Interamericano, sobre la cuestión de si la Ley Helms-Burton guardaba

conformidad con el derecho internacional. En un hecho sin precedente en la historia de la OEA, Estados Unidos fue el único país que votó en contra de la resolución.

La OEA se ha consolidado como el foro más representativo del continente al no existir ningún otro esquema que garantice la participación simultánea de América del Norte, América del Sur, Centroamérica y el Caribe. De ahí que los temas prioritarios para la región se examinen, y las reformas a la Carta se adopten, en un contexto de mayor pluralismo y representatividad regional en la OEA (consolidada con el ingreso en los años recientes de Belice, Canadá y Guyana). Esta organización es, asimismo, el único espacio que garantiza la cooperación continental, teniendo en cuenta que las principales tareas de las relaciones interamericanas requieren de un diálogo con Estados Unidos.

En el nuevo ambiente regional, resultado de la pacificación de Centroamérica y los avances del proceso de democratización en América Latina, los temas de democracia, derechos humanos y lucha contra la pobreza extrema han venido a ocupar un lugar predominante. De acuerdo con lo anterior, el papel de la OEA en el futuro próximo se plantea en un contexto interamericano radicalmente diferente del de décadas pasadas. La Cumbre de Las Américas, en sus ediciones de Miami y Santiago de Chile, ha otorgado nuevos mandatos al máximo foro regional, al cual concede un papel primordial en la concertación hemisférica de los años venideros.

La posición de México en la OEA

La somera revisión de la evolución de las relaciones interamericanas y de su reflejo en la OEA permiten ubicar en su contexto las posiciones asumidas por la diplomacia mexicana. Desde la fundación de la organización interamericana y hasta el final de la guerra fría, México se vio obligado a mantener una política fundamentalmente defensiva. Sólo recientemente, a partir de los profundos cambios en el escenario regional, se han desarrollado líneas de acción novedosas y propositivas.

Es comprensible que, ante las circunstancias prevalecientes a lo largo de la guerra fría, México mantuviera dicha posición fundamentalmente defensiva en favor de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos que se vieron vulnerados en diferentes crisis en la región. De manera consistente, incluso frecuentemente aislado, México ha pugnado por la vigencia del derecho internacional en las relaciones

interamericanas, y se ha opuesto con firmeza a la indebida injerencia del organismo regional en los asuntos internos de los Estados miembros.

En la década de los ochenta, frente a la parálisis del organismo y los riesgos de su manipulación ante situaciones concretas, principalmente en Centroamérica, México favoreció la búsqueda de soluciones negociadas a través de instancias diplomáticas informales como el Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo. De este modo, México no sólo rechazó de manera explícita aquellas conductas que se apartaron del derecho internacional, sino que además desconoció la legalidad de las acciones emprendidas en el marco de la OEA como ocurrió en los casos de Cuba y de la República Dominicana en los años sesenta.

En materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, México siempre ha reconocido la primacía de la ONU sobre la OEA. En ese sentido, ha sostenido que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad es la única instancia facultada para autorizar la aplicación de medidas coercitivas por parte de organismos regionales, siempre que éstos sean compatibles con los propósitos y principios de la ONU. El debate entre regionalismo y universalismo ha sido particularmente relevante en la medida en que la OEA llegó a adoptar en forma unilateral medidas coercitivas, el uso de la fuerza inclusive, en contra de un Estado miembro sin la autorización previa del Consejo de Seguridad. Buen ejemplo de ello fue la integración de la Fuerza Interamericana de Paz que intervino en República Dominicana en 1965. Por su parte, gobiernos como los de Guatemala en 1954 y Nicaragua en los años ochenta optaron, con resultados muy diferentes, por recurrir a la ONU para tratar sus diferendos con el gobierno de Estados Unidos, el cual se opuso de manera vehemente a la intervención de la organización mundial; privilegiaba la acción del organismo regional, porque en él no enfrentaba contrapesos para sus intereses de política exterior.

La defensa activa por parte de México del principio de no intervención y del respeto a la autodeterminación de los pueblos tuvo un efecto positivo en coyunturas determinadas. Lo anterior ocurrió en Nicaragua cuando, en el caso irremediable del régimen somocista en 1979, se dieron intentos para que la OEA apoyara a un gobierno de transición como medio para prevenir la toma del poder por la insurrección armada sandinista. En la 17 Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el entonces Canciller Jorge Castañeda expresó que el pueblo nicaragüense estaba ejerciendo el sagrado derecho a la rebelión, al igual que lo había hecho el pueblo mexicano 70 años antes. En ese contexto, lo esencial era que la OEA no podía intervenir en los asuntos internos de Nicaragua y menos imponerle condiciones y limitaciones a su derecho a la libre determinación.

México ha favorecido la existencia de relaciones interamericanas fundadas en el respeto del derecho internacional y del pluralismo político. Conviene a ese respecto recordar la activa participación mexicana en la negociación de las reformas contenidas en el Protocolo de Cartagena de Indias, de 1985, que, entre otras cuestiones, consagraron dicho principio. Asimismo, México, respetuoso del pluralismo en el ámbito internacional, ha rechazado la exclusión de cualquier Estado de los foros multilaterales así como la imposición de condiciones políticas para su participación en los mismos. Opuesto siempre a la ilegítima exclusión de Cuba en 1962, México ha favorecido su plena reintegración al sistema interamericano con la convicción de que ello contribuiría a superar para siempre los resabios del conflicto bipolar.

El tema de la promoción y la defensa de la democracia, sin las connotaciones ideológicas del pasado, ha surgido con fuerza en la década de los años noventa, particularmente a partir de la adopción, en la 21 Asamblea General de la OEA, del documento conocido como Compromiso de Santiago con la democracia, y de la resolución 1080 sobre la democracia representativa. Con dicha resolución se estableció un mecanismo de acción de la OEA en caso de interrupción del proceso democrático en un Estado miembro, mismo que se vio complementado con la adopción del llamado Protocolo de Washington de diciembre de 1992, que establece la suspensión inmediata de un Estado miembro cuyo gobierno, democráticamente electo, haya sido derrocado por la fuerza.

México apoya la defensa del régimen democrático como institución básica del sistema interamericano; no obstante, rechaza cualquier intento que, bajo el pretexto de preservarla, reconozca a la OEA el derecho de intervenir en los asuntos internos de los Estados y se convierta en instancia de certificación de los procesos democráticos. Las crisis internas de Haití en 1991, Perú en 1992 y Guatemala en 1993 han demostrado los límites de la acción internacional. México ha sostenido en forma permanente que la democracia es un proceso que emana de la voluntad soberana de los pueblos, que no puede imponerse desde el exterior. En la solución de las crisis mencionadas, el diálogo y la concertación diplomática mostraron sus virtudes por encima de la mera condena y la amenaza de exclusión. Para México, la OEA puede llamar al diálogo en caso de una crisis política en un Estado miembro, prestar servicios de asesoría electoral y cumplir funciones de observación de comicios al ser invitada para ello. Lo que no puede hacer es asumir funciones inherentes a la soberanía de los pueblos.

Un tema de particular relevancia ha sido la acción de la OEA en materia de derechos humanos. La Convención americana de 1969 y los trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han generado sin duda el marco propicio para la protección de los derechos humanos en el hemisferio. En

1981, en el ámbito de la reforma política impulsada por el gobierno, México se adhirió a los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos, la Convención de 1969, también llamada Pacto de San José. Además, colabora activamente con la CIDH, invitada por primera vez a realizar una visita en 1996, durante la cual sus miembros sostuvieron encuentros con los titulares de diversas dependencias del Ejecutivo, miembros de los poderes Legislativo y Judicial, así como con organizaciones no gubernamentales.

Como expresión de su compromiso pleno con el sistema interamericano de derechos humanos, México anunció, en abril de 1998, en la ceremonia del 50 aniversario de la Organización, celebrada en Bogotá, su decisión de aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana, por lo cual se introducirán los cambios necesarios en la legislación interna. Asimismo, cabe destacar que en 1966, por primera vez, a instancias de México, la Asamblea General aprobó una resolución sobre los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias, e invitó a la CIDH a abordar esta temática subrayando la necesidad de ampliar la cooperación internacional en la materia.

De manera paralela al debate sobre la democracia y frente al enfoque dominante que privilegiaba la ideología sobre el tratamiento de la realidad socioeconómica de la región, la diplomacia mexicana insistió durante años en la necesidad urgente de promover la cooperación para el desarrollo como componente esencial del sistema interamericano. Por ello, propuso la realización de una Asamblea General Extraordinaria que se celebró finalmente en la ciudad de México, en 1994, precedida por la adopción del Protocolo de Managua, en 1993, mediante el cual se reformó la Carta de la OEA para fusionar los Consejos Interamericanos Económico y Social, y para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en una sola instancia denominada Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI). Ello, con la finalidad de lograr una mejor utilización de los recursos disponibles, con el énfasis puesto en la eliminación de la pobreza extrema.

Si los asuntos vinculados a la democracia y a los derechos humanos ocupan un lugar predominante a la luz de la evolución política de América Latina y el Caribe, también la seguridad hemisférica es motivo de debate a partir del fin de la guerra fría.¹

¹ Sobre el particular, véanse Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe; el debate contemporáneo*, México, IMRED-Universidad de las Naciones Unidas, 1995; y el número sobre "Paz y Seguridad en la posguerra fría" de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 52, octubre de 1997 (N. del E.).

La desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista han significado la desaparición del “enemigo estratégico” en la lógica de la confrontación este-oeste. La pacificación de Centroamérica con el consecuente desarme e integración a la vida civil de diversos grupos armados, la menor presencia militar extranjera en la zona, así como los acuerdos entre países con capacidad nuclear, que han permitido la consolidación de América Latina y el Caribe como zona libre de armas nucleares, han modificado sensiblemente la situación estratégica.

En la actualidad, independientemente de la confrontación entre Cuba y Estados Unidos, que tiene un mayor componente político que militar, las principales tensiones están asociadas a la persistencia de conflictos de límites fronterizos y a los desarrollos de la carrera armamentista en varios países, a raíz de la decisión de Estados Unidos de levantar el embargo de la venta de armas sofisticadas a la región, vigente desde 1977, y la de considerar a Argentina como aliada militar extra-OTAN, lo que ha generado fricciones con sus vecinos.

Es evidente que el TIAR es un instrumento anacrónico y obsoleto que no corresponde al nuevo contexto regional. Por ello, para México es indispensable iniciar una profunda revisión del concepto mismo de seguridad hemisférica; su definición debe trascender los aspectos estrictamente militares, teniendo en cuenta las principales tendencias de la problemática económica y social de la región.

La ausencia de un enemigo ideológico se ha visto compensada por el surgimiento de nuevos fenómenos que, en opinión de algunos países, constituyen una amenaza para la seguridad del hemisferio, como el narcotráfico, el terrorismo, la migración incontrolada e incluso los desastres ambientales. Ello justificaría acciones colectivas de los gobiernos como, por ejemplo, la constitución de una fuerza multinacional contra el narcotráfico, a la cual México se ha opuesto vigorosamente. En materia de seguridad hemisférica, a partir de la Cumbre de Miami de 1994, se han realizado reuniones de ministros de Defensa en las que México ha participado como observador y ha expresado sus reservas sobre un proceso que rebasa los alcances de los acuerdos de la primera cumbre hemisférica. México no favorece la institucionalización de este tipo de reuniones; en caso de existir un consenso para avanzar en esta dirección, la OEA sería el foro indicado para ello a partir de una agenda previamente acordada.

Asimismo, se ha pretendido establecer una vinculación orgánica entre la Junta Interamericana de Defensa (JID), creada en 1942 como órgano consultivo, y la OEA, a fin de colocarla bajo el control de la diplomacia civil. En abril de 1995, la JID asumió, por su propia iniciativa, un nuevo mandato, otorgándose facultades para asesorar a los órganos políticos de la organización y actuar como órgano de planeación y preparación para la defensa del continente americano

(México votó en contra de ello). Desde entonces, la JID ha pretendido definir nuevas tareas que rebasan su mandato original, replantean la naturaleza de sus vínculos con la OEA y representan una modificación sustantiva de los compromisos de los Estados en materia de seguridad. La militarización de la OEA, que México rechaza, desvirtuaría sus propósitos y principios.

En cambio, México ha promovido novedosos instrumentos jurídicos que responden a preocupaciones concretas de la región en materia de seguridad. A iniciativa del presidente Zedillo, en la X Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Bolivia en 1996, se convino en la necesidad de concertar medidas para prevenir la carrera armamentista en América Latina y el Caribe, y definir esquemas de cooperación contra el tráfico ilícito de armas. Bajo la coordinación de México se elaboró, en el marco del Consejo Permanente de la OEA, un proyecto de Convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, cuya negociación culminó exitosamente; 29 Estados la firmaron en noviembre de 1997, en presencia de los presidentes Ernesto Zedillo, de México, y William Clinton, de Estados Unidos, como testigos de honor. Cabe destacar que se trata del primer instrumento jurídico internacional que establece estrategias para el combate de un fenómeno transnacional estrechamente vinculado al narcotráfico y al crimen organizado.

México participa en forma activa en los trabajos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD), que ha contribuido al fortalecimiento de la cooperación hemisférica a través de diversos programas. Su tarea más reciente, en cumplimiento del mandato de la Cumbre de Santiago de Chile, es la elaboración de un mecanismo multilateral de evaluación de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico. A juicio de México, la cooperación internacional, tanto bilateral como de carácter multilateral, es la vía para combatir dicho flagelo.

México dedica, asimismo, particular atención al trabajo que desarrollan los organismos especializados de la OEA, como la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Indigenista Interamericano y la Comisión Interamericana de Mujeres, a cuyos trabajos contribuyen destacados nacionales. Nuestras instituciones educativas y científicas también se han beneficiado de los programas de cooperación que la organización ofrece en el marco de las actividades que impulsa el CIDI.

En el curso de los próximos años, México deberá seguir impulsando el fortalecimiento de la OEA como foro por excelencia para el debate, sobre un pie de igualdad, de los temas prioritarios para la región. Es interés de México contar con un foro en el cual se construyan nuevos consensos y se oriente de manera adecuada el tratamiento de asuntos que por su dimensión global, como el

narcotráfico, rebasan las fronteras nacionales y demandan una amplia cooperación internacional.

México deberá seguir pugnando por la plena vigencia del derecho internacional y para que la OEA no sobrepase su mandato constitutivo sin el consenso pleno de los Estados miembros. La OEA deberá alentar la genuina cooperación internacional en la promoción del desarrollo económico y social, indispensable para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. México se propone fortalecer a la organización regional como la instancia adecuada para canalizar las iniciativas hemisféricas, en particular el seguimiento de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, cuya reciente edición de Santiago le otorgó amplios mandatos. Se trata de evitar duplicaciones burocráticas teniendo en cuenta, además, la escasa disponibilidad de recursos.

México favorece un diálogo constructivo que permita consolidar entendimientos políticos y profundizar la cooperación en todos los ámbitos del desarrollo económico y social. La diplomacia mexicana privilegia la cooperación por encima de la confrontación, la exclusión y la condena. La OEA, a diferencia de otros organismos internacionales, se enfrenta al desafío de construir nuevos equilibrios que, a partir de la asimetría entre sus integrantes, garanticen los intereses legítimos de todas las partes.

Oportunidad histórica para la OEA

En los umbrales del nuevo milenio, la OEA tiene la oportunidad histórica de consolidarse como espacio de encuentro y centro de articulación de los intereses que son comunes a los países del hemisferio, independientemente de su diversidad cultural y sus niveles de desarrollo. En su evolución histórica, llena de luces y sombras, la OEA ha mostrado su utilidad. Basta mencionar la construcción del sistema interamericano de protección de derechos humanos, marco de referencia para los avances democráticos en nuestras propias sociedades, como una contribución fundamental.

En este periodo de reacomodo de fuerzas en el escenario internacional, la globalización no puede significar la pérdida de identidad, mucho menos la subordinación a nuevas hegemonías. De ahí la importancia de que México, como parte esencial de su estrategia de política exterior, participe activamente en la transformación de las instituciones multilaterales que le garanticen un margen de acción independiente en la defensa de principios básicos de convivencia y en la proyección de sus intereses legítimos.
