

EL FUTURO DEL REGIONALISMO EN AMERICA LATINA

Sergio González Gálvez

Hace unos días escuchamos consternados al Presidente de la nación más poderosa de la Tierra, apoyar a las bandas de guerrilleros que luchan en un país latinoamericano en virtud de que, según él "... están tratando de volver a la auténtica Revolución y de cumplir las promesas hechas a un organismo internacional," que a final de cuentas el propio organismo negó, para acto seguido, enviar, supuestamente para maniobras militares, unidades de su flota de guerra que, por su poder de fuego, podrían arrasrar la región entera adonde se dirigen, en cuestión de minutos.

Sin duda que esas declaraciones y esos hechos reafirman la existencia de un estado de crisis, no sólo si pensamos en la viabilidad de un tipo de organización internacional sino de la humanidad misma. Esto hace aún más relevante pensar y reflexionar sobre la validez del pensamiento de Bolívar, quien, según nos recuerda Enrique Finot en su obra *Bolívar Pacifista*, en lo que quizás puede ser calificado como uno de los antecedentes más directos del principio de no intervención: "La legitimidad de un gobierno deben examinarla sus súbditos y no los extranjeros. Yo no sé los títulos que tenga ningún extraño para pedir los títulos de nacimientos de ningún gobierno".

De Visscher nos recordaba, en su obra intitulada *Teoría y realidad en el derecho internacional público*, que el desarrollo histórico de la comunidad internacional organizada ha sufrido dos cambios cualitativos fundamentales, que se reflejan en la transformación del orden jurídico internacional. El primero de ellos, ocurre con la quiebra de una sociedad medieval, que cede el paso a una fuerza incontentible para la creación de un nuevo orden y cuyo primer síntoma fue el establecimiento de los estados nacionales en Europa Occidental.

Dicha etapa, consagrada en la esfera jurídica por los Tratados de Westphalia de 1648, marcó los comienzos del sistema jurídico internacional moderno. Pero a su vez, este sistema jurídico continuó con la pesada carga de una historia imperial que arrastraba un fuerte legado del pasado medieval.

Asimismo, el derecho internacional de entonces funcionaba en un pequeño círculo de Estados cristianos, un club europeo donde las grandes potencias, que ejercían una hegemonía colectiva sobre Europa, pretendían tener facultades como grupo para poder intervenir en las cuestiones que consideraban de interés general, según nos decía Mosler en su curso de la Academia de La Haya de 1974 cuando expuso el tema "La sociedad internacional como comunidad legal".

Con el tiempo, el derecho internacional clásico incluyó en su ámbito a los pueblos de Africa, Asia y América Latina, mas *no* como participantes, creadores de un desarrollo colectivo, sino como objetos de la explotación colonial. El orden jurídico internacional se amoldó a la estructura del poder colonial y sus premisas fueron definidas como resultado de las relaciones *entre* las potencias coloniales a medida que éstas continuaban dominando el llamado "Nuevo Mundo".

Quizás el que más magistralmente describió la situación que existía, fue el juez Bedjagui en su trabajo intitulado *Hacia un nuevo orden económico internacional*, publicado en español en Salamanca, en 1979, cuando señaló que "El orden jurídico creado por la antigua sociedad internacional tenía las apariencias de la neutralidad o de la indiferencia". Pero el *laissez faire* que consagraba con ello, desembocaba, en realidad, en una intervención del derecho, que favorecía el acapara-

miento de las riquezas y los bienes de los pueblos más débiles. Por lo mismo, el derecho internacional clásico, aparentemente indiferente, era de hecho permisivo, reconocía y afirmaba un derecho de denominación en "beneficio de las naciones civilizadas", era un derecho colonial e imperial, que fue institucionalizado con el Congreso de Berlín sobre el Congo en 1885. Dicho derecho internacional clásico se presentaba entonces como un sistema de normas que tenían un contenido geográfico (era un derecho cristiano), una motivación económica (era un derecho mercantilista) y unos objetivos políticos (era un derecho imperialista); habría que esperar a la Carta de la ONU, para que una comunidad abierta sustituya a la que estaba cerrada y para que la expresión "naciones civilizadas" ceda el paso a la de "estados amantes de la paz", como se dice en el párrafo I del artículo 4 de la Carta.

De ahí que también resulte muy pertinente recordar la intervención del Libertador Bolívar en dar una nueva fisonomía al derecho y a la influencia del derecho en la sociedad internacional. Bolívar, como pocos hombres de la época, tuvo una visión clara de lo que buscaba en la guerra y que, tal vez se pueda simplificar con dos ideas básicas y consecutivas: Primero, la independencia, después la unidad. Toda su acción y pensamiento gira en torno de esos conceptos primarios, pero fundamentales. Para lograr esos fines, Bolívar tuvo que transformar y renovar algunas normas del derecho internacional, y sus resultados en ese campo perduran aún hoy en día.

No cabe duda que la época en que la solución de los problemas internacionales se lograba exclusivamente a través de la acción unilateral de los estados o por acuerdos bilaterales ha pasado, al mismo tiempo que parecería aún prematuro hablar de la existencia, hoy en día, de un sistema universal y único, de un verdadero orden mundial, al que por conveniencia propia se ajusten todos los estados; entre otras razones, por lo utópico de alcanzar esa meta mientras se sigan ahondando las desigualdades económicas entre los estados y la paz siga estando en última instancia al arbitrio del poderoso.

Como una etapa intermedia, algunos estadistas abogan por la validez de los esfuerzos que llevan a cabo grupos determinados de países, motivados por consideraciones económicas o de otra índole, hacia distintas formas de cooperación regional. Analizar la validez de esa tesis refiriéndose especí-

ficamente a América Latina, es el motivo de este trabajo.

Erwin Laslo, en su obra sobre regionalismo, nos recordaba que todo proceso hacia la cooperación internacional, inclusive los esfuerzos regionales, se han enfrentado con innumerables dificultades, entre las que podríamos destacar las siguientes: a) un mal entendido nacionalismo que puede distorsionar una legítima aspiración de mantener a toda costa la independencia de un Estado, para convertirlo en una verdadera autarquía nacional, b) la errónea concepción de que si se planea una economía nacional realmente autosuficiente —lo que por otra parte es una utopía hoy en día— al mismo tiempo que se contribuye a la creación de un orden internacional justo, podría estarse trabajando hacia objetivos incompatibles entre sí; c) la concepción de que las profundas desigualdades en los niveles de desarrollo entre los que integran un sistema de cooperación, puede provocar que los países más adelantados, a la larga, se aprovechen con mayor facilidad de los débiles; d) la visión de que las desigualdades importantes en el tamaño y la población entre miembros de un mismo mecanismo de cooperación, dan lugar a que los más grandes usen su poder político o una población más numerosa para coaccionar a los pequeños a fin de que acepten decisiones desventajosas; y, por último e) la idea de que la existencia de una relación histórica de dependencia entre un país en desarrollo y otro desarrollado es preferible como opción, a formar parte de arreglos regionales o subregionales que pueden no ser afectadas a final de cuentas.

¿QUE ES EL REGIONALISMO?

Ahora bien, si tomamos en cuenta los problemas y paradojas que han surgido de la aplicación de ciertos principios universales de conducta, podremos explicarnos el porqué se ha desarrollado una corriente que favorece la búsqueda de soluciones a los problemas a través de acuerdos regionales; podemos decir que el fenómeno de la regionalización aparece como una respuesta a la dificultad que se presenta en muchas ocasiones para encontrar soluciones adecuadas en el marco de una estructura universal.

Sin embargo, no se puede asegurar que, por el gran número de organizaciones regionales que han ido apareciendo, su importancia y eficacia se hayan también incrementado. En realidad no existe consenso sobre la relevancia de las agen-

cias regionales en la solución de problemas internacionales. Por otro lado, tampoco existe una opinión unánime sobre la definición del término "organización regional". Algunos autores califican de organismos regionales a todas las que no tienen membresía global, no importando qué tan dispersos geográficamente se encuentran sus miembros. Otros autores usan el término para referirse a estados contiguos, pero difieren en el grado de contigüidad necesaria. Pensamos que la definición más adecuada es la que toma en cuenta la membresía exclusiva de países con cercanía geográfica e identificación política, es decir que no incluye miembros no regionales, aunque existen también las organizaciones que podríamos llamar cuasi-regionales, cuya membresía se restringe con base en un área geográfica de intereses, pero que en la práctica incluye a miembros no regionales.¹

Volviendo a la cuestión de por qué existe ambigüedad entre el crecimiento de las organizaciones regionales y la evidencia de su importancia, quizás sería interesante verlo desde las perspectivas de los incentivos que tienen los dirigentes estatales para recurrir a ellas. Desde esta perspectiva sería un error ver a las organizaciones políticas regionales solamente como un foro adecuado para la cooperación, sino que como cualquier otro tipo de organización tiene ciertos usos que se derivan de aquellos que se declaran formalmente. En un mundo en el cual la comunicación hace "penetrables" otras sociedades, un aspecto importante del poder es la habilidad para comunicarse por encima de los gobiernos y crear simpatías y base para legitimizar ciertas políticas.

En el contexto del desarrollo de las organizaciones internacionales, hay dos corrientes de opinión aparentemente incompatibles, y formadas una por aquellos partidarios del universalismo y la otra por los partidarios del regionalismo. Decimos aparentemente incompatible, porque ambas están de acuerdo en que el sistema internacional de cooperación tendrá que ser modificado al pasar de la supremacía del Estado-nación a una pérdida parcial de la soberanía estatal para lograr la formación de unidades políticas más amplias y vigorosas. Por otro lado, en la práctica, podemos constatar que las organizaciones regionales y las universales coexisten y se interrelacionan, de ahí que pueda afirmarse que ambos enfoques de las

relaciones internacionales puedan ser complementarios, contrariamente a lo que proponen aquellos que defienden un enfoque regional o universal exclusivo para el estudio de las relaciones internacionales. En efecto, la experiencia ha demostrado que tanto el universalismo como el regionalismo tienen aplicaciones útiles, y que ambas son caracterizaciones parciales de una compleja organización internacional que tampoco se encuentra confinada a los marcos regionales.

UNIVERSALISMO Y REGIONALISMO

Los partidarios del universalismo defienden la necesidad de contar con organizaciones internacionales fundadas sobre bases muy amplias, atendiendo primordialmente a los intereses de la comunidad mundial, arguyendo que el concepto de paz mundial es indivisible y que los problemas respecto a la paz o la seguridad son problemas de carácter mundial. Los defensores de este enfoque teórico afirman que se puede y se debe lograr una armoniosa conjunción entre las aspiraciones nacionales de cada uno de los países y los objetivos más amplios de la comunidad internacional.²

Sostienen que las instituciones universales son las que permiten que los intereses de cada uno de los países se canalicen en forma tal que tanto las aspiraciones nacionales como las internacionales puedan ser realizadas simultáneamente o al menos armoniosamente.

A pesar de sus virtudes, con frecuencia se critica al enfoque universalista de prematuro, abstracto y doctrinario con referencia a la situación internacional presente. Mas concretamente, los universalistas han sido acusados de ser demasiado ambiciosos y de no tomar en cuenta la heterogeneidad de las circunstancias políticas, económicas, sociales y geográficas del mundo moderno.

Por otro lado, entre los regionalistas prevalecen dos opiniones principales. Mientras algunos de sus partidarios consideran a las organizaciones regionales como una característica permanente de la vida internacional, otros las ven sólo como un estadio intermedio. Los regionalistas de la primera categoría creen que el regionalismo puede sustituir al universalismo, que el mundo debe organizarse exclusivamente en compartimientos regionales y que, de hecho, a pesar de las virtudes de un sistema universal, el regionalismo es la única forma posible de organización internacional. Los

¹ The Future of the International Legal Order, Vol. IV. *The Structure of the International Environment*, edited by Cyril E. Black and Richard A. Falk, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1972.

² Paul Reuter, *Institutions Internationales*, Press Universitaires of Paris, France, 1969.

regionalistas del segundo grupo se avienen a reconocer al regionalismo como una etapa preliminar, como una antesala que conducirá a una organización mundial más efectiva en un futuro político más propicio.

Pero, al igual que los universalistas, los regionalistas tampoco han podido evitar críticas. Las objeciones al regionalismo se concentran en el argumento de que el mundo no puede dividirse exactamente en unidades regionales. Es difícil establecer divisiones regionales precisas, y cuando se han establecido, en general sólo sirven para propósitos específicos y requieren de redefiniciones constantes al cambiar los objetivos que les dieran origen, por ejemplo de comercio o defensa. Se dice también que, en la mayoría de los casos, las afinidades regionales son pura ilusión y que, bajo la apariencia de armonía regional a menudo existen diferencias que se convierten en obstáculos insalvables para la solución de los problemas internacionales.

Pero a pesar de que, de hecho, con frecuencia se considera como antagónica la relación entre estos dos tipos de enfoques internacionales, se puede demostrar que esto no tiene que ser así necesariamente. Las teorías separatistas que presuponen divisiones institucionales entre el universalismo y el regionalismo, son poco satisfactorias, ya que no pueden explicar los casos en que ambos tipos de organizaciones trabajan en forma armónica y se complementan efectivamente, ni dilucidan las razones por las cuales surgen conflictos entre los dos tipos de organización. Evidentemente se necesita un análisis combinado del universalismo y del regionalismo para llegar a tener una nación más completa de la organización internacional.³

EL SISTEMA INTERAMERICANO

Quizás el fenómeno que ha dado lugar a la tesis del regionalismo incompatible con el universalismo es el desarrollo bastante heterodoxo que ha tenido el Sistema Interamericano desde su nacimiento hasta nuestros días.

Creo sin temor a equivocarme, que América Latina ha sido históricamente el campo más propicio para la intervención, si bien el continente africano es donde más frecuentemente ocurren esos hechos en este momento. Nacimos a la vida independiente cuando estaba en su apogeo el concepto

europeo de la sociedad internacional. Durante buena parte del siglo XIX la llamada comunidad de naciones civilizadas se amplía tan sólo de hecho para incluir a la gran democracia norteamericana. Los escasos países independientes de Asia y África y las naciones latinoamericanas vivían aún en la frontera de esa comunidad, al menos en lo que toca a la aplicación del principio de la igualdad soberana de los estados; desigualdad de trato, desigualdad real de derechos; tales fueron las características de las relaciones entre las grandes potencias de esa época y las repúblicas latinoamericanas.

Ello explica los dos conceptos distintos acerca del principio de no intervención. Uno, el que establece una distinción entre intervenciones lícitas e ilícitas, incluyendo entre las primeras a las que tenían por objeto el control financiero de los estados deudores e insolventes, la llamada intervención por humanidad, la intervención para proteger a los súbditos extranjeros o sus bienes y aun la intervención en interés del equilibrio del poder; el otro, sostenido por los estadistas latinoamericanos que advierten el peligro y repudian toda forma de intervención, pues ya cuando Santander contesta el histórico llamado del Libertador Bolívar de 1825, emplea términos inequívocos sobre ese particular. Esa batalla culmina cuando en la conferencia latinoamericana celebrada en Buenos Aires en 1939, se consagra definitivamente dicho principio.

Así Benito Juárez formula su inmortal apotegma "El respeto al derecho ajeno es la paz" cuando México luchaba contra una intervención extranjera. Drago proclama la ilicitud del cobro *manu militari* de deudas con motivo de la intervención tripartita en 1902 contra Venezuela, y cuando México es nuevamente objeto de intervenciones constantes a raíz de nuestras turbulentas luchas revolucionarias, se alza la voz de Carranza para enunciar la no intervención, en términos que la comunidad internacional hace suyos, casi textualmente, cuatro lustros más tarde. En 1915, Carranza dice: "ningún país debe intervenir en ninguna forma ni por ningún motivo en los asuntos interiores de otro y todos deben someterse estrictamente y sin excepciones al principio universal de no intervención".

En el curso de este siglo, los esfuerzos de los países latinoamericanos para consagrar la no intervención se enlazan e institucionalizan. La historia del panamericanismo es, ante todo, una lucha acerba y prolongada que libran los países latinoamericanos para proscribir la intervención del con-

³ Minerva M. Etzioni, *La mayoría de uno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973

linente americano. Esta lucha hace crisis en la histórica Conferencia Interamericana de La Habana de 1928, cuando la tendencia latinoamericana se estrella ante la intransigente actitud del Secretario de Estado norteamericano Charles Evah Hughes, quien aún entonces pretendía distinguir entre intervención y lo que llamaba "interposición de carácter temporal".

Sin embargo, en 1983, el balance de lo que ha ocurrido en nuestro continente demuestra lo estéril de nuestros esfuerzos al tratar de defendernos a través de mecanismos cuya piedra angular es la prohibición de cualquier tipo de intervención, en lugar de defendernos colectivamente en forma más activa, más dinámica, y, de un análisis crítico del Sistema Interamericano según existe en este momento, tomando en consideración los efectos que ha tenido en el mismo, la actuación regional en casos como el de Cuba (aplicación de sanciones ilegales contra este país, patrocinadas principalmente por Estados Unidos de América), el de la República Dominicana (invasión armada de los Estados Unidos de América, endosada posteriormente por la mayoría de los países del continente), el reciente episodio de las islas Malvinas, donde resultó imposible darle aplicabilidad al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y la impotencia del organismo regional para encontrar fórmulas de solución a los problemas centroamericanos, no podemos menos que expresar nuestras dudas de la viabilidad y utilidad del sistema, si no se toman algunas medidas.

Al respecto cabría preguntarnos si hablando del continente americano podríamos hablar de una entidad continental natural y de si es posible concebir el desarrollo de una organización que, incluyendo a los Estados Unidos y a los países latinoamericanos, sea un instrumento adecuado para conducir la cooperación regional respetando el principio de la igualdad soberana de los estados. Como decía Jorge Castañeda en un artículo titulado "El Sistema Interamericano: ficción y realidad",⁴ aparecido hace tiempo en una revista especializada mexicana, "en la última década se ha extendido la convicción de que el Sistema Interamericano tiene un carácter artificial y descansa en postulados falsos o endebles. A últimas fechas se ha agudizado la posición de intereses y de tesis entre Estados Unidos y la América Latina. Y esto ha provocado que nuestros países no sólo se pregunten si la OEA funciona bien o mal, sino tam-

bién, si un organismo regional que engloba en su seno al uno y a los otros, constituye la mejor respuesta a sus necesidades de vida regional o si, por el contrario, los segundos no deberían tender a una vinculación política y económica más estrecha entre ellos, echando así las bases de una auténtica y natural comunidad de naciones latinoamericanas".

Creemos que en esa afirmación del jurista mexicano está el meollo del problema. Debemos recordar que los intentos de fortalecimiento de la Organización de Estados Americanos han tenido que enfrentarse a dos corrientes aparentemente contradictorias que, en el contexto regional, están representadas por los que apoyan la necesidad de robustecer prioritariamente a las Naciones Unidas sobre cualquier organismo regional, a fin de que pueda cumplir su tarea de guardián de la paz mundial, rechazando la posibilidad de que la OEA cumpla esa función respecto a las Américas, por considerar que hasta hoy en día la OEA sigue siendo sólo un mecanismo que coadyuva con los designios hegemónicos de la potencia continental y, por el otro lado, siguiendo una tradición regionalista interamericana, de cerca de un siglo, los que sostienen que para el mantenimiento de la paz en el continente, en términos políticos, es muy negativo reconocer facultades prioritarias o aceptar a la ONU como opción, pues eso sería tanto como ampliar la aplicación del veto de la Unión Soviética en asuntos americanos, por lo que es preferible tratar de alejar a la OEA y por analogía a otros organismos regionales, de las Naciones Unidas.

Pero el argumento más serio de los que favorecen cualquier medida que signifique fortalecer la autonomía total del organismo regional, inconfesable para muchos de sus simpatizantes, consiste en mantener que es tal su temor al socialismo o a cualquier movimiento popular en sus países que pueda destruir los esquemas políticos y sociales injustos existentes, que están dispuestos a aceptar la hegemonía norteamericana con tal de quedar protegidos por el dinero y el poder militar de esa potencia contra una transformación radical socioeconómica. Además de que están convencidos que al menos la OEA les da un marco jurídico para dialogar con el gobierno de Washington sobre la forma como desean su "cooperación" contra cambios radicales en sus respectivos países.

Si revisamos la historia de los esfuerzos llevados a cabo en el pasado para tratar de ajustar el Sistema Interamericano a la realidad regional, comprenderemos fácilmente lo absurdo de pensar que

⁴ Jorge Castañeda, "El Sistema Interamericano", *Revista Nueva Política*, Vol. 1, número 4, oct.-marzo-1977, México, pp. 211-212.

en este momento se pueda iniciar una revisión importante del Sistema, sin decidir primero si queremos o no a los Estados Unidos dentro de nuestra comunidad. Esto sin dejar de destacar que dudamos mucho que, políticamente, América Latina esté dispuesta a excluir a los Estados Unidos del Sistema, en la época de crisis económica que vivimos, además de que, aunque parezca mentira, muchos de los pequeños países latinoamericanos temen más a algunos de sus hermanos grandes del continente que al propio gobierno norteamericano y consideran, erróneamente en nuestra opinión, que la presencia de los Estados Unidos en cualquier mecanismo político es indispensable como fuerza "estabilizadora".

UNA ALTERNATIVA

En consecuencia, pensamos que una alternativa viable para mejorar el Sistema, sería, primero llevar a cabo una intensa campaña para que entre en vigor el Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en San José, que elimina algunos de los más graves defectos del acuerdo suscrito en 1947 en Río de Janeiro, independientemente de promover la creación de algún cuerpo consultivo latinoamericano al más alto nivel (Jefes de Estado o Ministros de Relaciones Exteriores), que se reunirían, periódicamente, sin una agenda predeterminada, para intercambiar puntos de vista sobre la situación internacional, regional y los problemas específicos que les preocupan en determinado momento, siguiendo el ejemplo del llamado Diálogo de Tlatelolco, pero sin Estados Unidos presente, complementado con una cadena de nuevos acuerdos o tratados regionales que enriquezcan los ya existentes, o los modifiquen en su caso, a fin de dar vigencia en ellos a las aspiraciones latinoamericanas de los ochentas. Como ejemplo, podemos citar el caso del SELA; la cada vez mayor relevancia que tiene en el continente el Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (a pesar de que no fue elaborado dentro del Sistema Interamericano) y la negociación de uno o varios tratados que garanticen el equilibrio militar-convencional en el continente, mediante el control y limitación en la adquisición y transferencia de armas convencionales ofensivas, y la prohibición en el uso de aquellas que la comunidad internacional típica como de efectos extremadamente crueles e indiscriminados, a lo que me referiré en detalle más adelante.

TEMAS PRIORITARIOS SUSCEPTIBLES DE SER CODIFICADOS O DESARROLLADOS JURIDICAMENTE

a) ¿Agresión económica?

Veamos, por ejemplo, el significado que nuestros países le han dado tradicionalmente —si bien esto ha ido cambiando a través de los años— al término "fuerza" en el derecho internacional consagrado en el artículo 2/4 de la Carta de la ONU y en la Carta de la OEA.

La Conferencia de San Francisco rechazó directamente una propuesta en el sentido de que el artículo citado englobaba la llamada "agresión económica" y posteriormente algunas resoluciones de la ONU parecen inclinarse a considerar el término "fuerza" como sinónimo de "fuerza armada".

Esta doctrina está basada en la preocupación de preservar el contenido del artículo 51 en la forma más estricta posible. En otras palabras, no queríamos que ningún hecho, interpretación o situación pudiera tener el efecto de que otros actos, además del ataque armado, pudiera estimarse justificativos de la legítima defensa.

Por esa razón, muchos países, México entre ellos, se opusieron, en 1953, en el seno del Comité para la Definición de la Agresión, a que se incluyera en el concepto agresión, las agresiones económicas, ideológicas o indirectas. Nos parecía que dicho término debía reservarse para el crimen más grave contra la paz.

Ahora nos preguntamos, ¿no ha llegado el momento de revisar conceptos? La práctica internacional de los estados no ha configurado un tipo de acción legal suficientemente clara y rigurosa cuando se atenta contra la economía de uno o varios países, violando principios del llamado Derecho al Desarrollo y contrariando el espíritu del concepto, del que fue autor Brasil, de la "seguridad económica colectiva". ¿No sería este tema digno de debate a la luz de las sanciones ilegales que impuso la Comunidad Europea a Argentina con motivo de las Malvinas? ¿No podríamos dentro de las bases del futuro diálogo sobre el Sistema, resucitar el proyecto de Tratado Interamericano sobre ese tema (seguridad económica colectiva) que hace unos años fue rechazado por el Gobierno de Washington? Si la respuesta a cualquiera de estas preguntas es afirmativa, no hay duda que el tema requeriría labor de desarrollo progresivo.

b) Desarrollo del principio del no reconocimiento de cambios territoriales, resultado del uso ilegal de la fuerza.

Este principio tuvo su origen en el ámbito americano. La I Conferencia Interamericana de Washington de 1889 formuló este concepto por vez primera; posteriormente, un buen número de conferencias internacionales americanas lo han reiterado, ya sea en resoluciones o en instrumentos convencionales. Como se recordará, la Asamblea de la Liga de las Naciones adoptó, con motivo del caso de Manchuko la célebre Resolución del 11 de marzo de 1932, la cual expresó que es obligación de los miembros de la Sociedad no reconocer ninguna situación, tratado o acuerdo que pudiera haberse realizado por medios contrarios al Pacto de la Liga de las Naciones Unidas o al Pacto de París. Se disintió mucho entonces sobre la obligatoriedad de la resolución. Lauterpacht sostiene que tuvo carácter obligatorio porque era declarativa de la disposición contenida en el artículo 10 del Pacto, por el cual los miembros convinieron en garantizar la integridad territorial y la independencia política de los demás miembros.

Para los estados del continente la obligación tiene carácter convencional. Opinamos que se trata de un principio general de derecho, primero por el número de las convenciones que lo consagran y, segundo, porque la obligación de no reconocer puede considerarse como corolario de la prohibición del uso de la fuerza o a la amenaza al uso de la fuerza. Inclusive, el principio de la criminalidad de las guerras de agresión, reconocido por el Tribunal de Nuremberg y confirmado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 95 (I), daría el reconocimiento a la conquista, el carácter de complicidad criminal.

Sin embargo, no basta señalar que existe la obligación, es necesario delimitar su objeto, es decir, la naturaleza del no reconocimiento. El no reconocimiento debe ser el resultado de la evaluación jurídico-política de una situación. Y si como resultado de la evaluación se llega a la conclusión de que el cambio de situación fue consecuencia de un hecho ilícito de la fuerza, existe el deber jurídico de no reconocer. ¿No podríamos, mediante resolución, definir expresamente las condiciones indispensables para declarar cuándo existe ese delito?, y si lo hacemos, ¿no sería éste un disuasivo más para no hacer uso de la fuerza por ambiciones territoriales, recordando la cantidad de asuntos de esa naturaleza pendientes de solución en el continente?

c) Tipificación de casos de intervención ilegal

Otro de los pasos que podrían constituir la base legal para un nuevo diálogo respecto al futuro del Sistema, sería un tema "Archivado" por el momento en el Consejo Permanente de la OEA desde hace tiempo; me refiero a la elaboración de un instrumento que formule a título enunciativo el mayor número de casos que constituyen intervención con base en un proyecto del Comité Jurídico Interamericano de 1959, en el cual se formulan a título meramente enunciativo, el mayor número de casos que constituyen violaciones al principio de no intervención. En el citado dictamen se señalan las ventajas que reviste la enunciación solicitada, mismas que resumire a continuación.

Entre las razones que se dieron para llevar a cabo esa tarea, cabe destacar:

a) Desarrollar en forma lógica y necesaria el Artículo 15 de la Carta de Bogotá;

b) Consolidar un principio —que es básico para la OEA— al fijar normas precisas y concretas para su aplicación;

c) Evitar que por la falta de esas normas un Estado pueda emprender acciones que en realidad comprometan la paz y seguridad de América;

d) Contribuir a garantizar la tranquilidad del continente;

e) Incrementar los factores de armonía y acuerdo entre las repúblicas americanas;

f) Mantener la técnica jurídica consagrada por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el cual enumeró los principales casos de agresión;

g) Aprovechar la experiencia americana, puesto que los resultados del sistema ya mencionado del Tratado de Río, han sido excelentes;

d) Derecho aplicable en caso de conflicto armado

Ya señalamos antes la posibilidad de adoptar ciertos acuerdos o tratados que garanticen lo que podríamos llamar el equilibrio militar en el continente, evitando así que sospechas entre vecinos o países con intereses opuestos en un determinado momento pudieran desencadenar un conflicto armado. Estos acuerdos o tratados podrían tener como objetivo, por una parte, el limitar la transferencia y la adquisición de ciertas armas convencionales de carácter ofensivo extremadamente costosas, tales como, por ejemplo, los aviones supersónicos del tipo de bombardeo y los proyectiles teledirigidos de largo alcance, y por el otro, ampliar las prohibiciones en el uso de las armas llamadas en el Derecho Humanitario como de

efectos extremadamente crueles e indiscriminados, como son, por ejemplo, el napalm, trampas y minas, los proyectiles que no pueden ser detectados en el cuerpo humano por rayos X y los llamados proyectiles de alta velocidad, que por su inestabilidad en la trayectoria, producen en el cuerpo humano efectos similares o peores a las llamadas balas expansivas. Como primer paso deberíamos promover la suscripción de los tratados universales sobre esta materia suscritos en Ginebra en 1980.

Sabemos lo difícil de esta tarea y su irremediable conexión con las negociaciones mundiales sobre desarme; sin embargo, mantenemos, a pesar de eso, el carácter prioritario de esa tarea; América Latina debería de ser una zona de paz y este tipo de codificación ayudaría a ello.

Es aterrador pensar que nuestro continente —excluyendo los Estados Unidos— reúne en este momento casi 3.000 tanques modernos, 121 buques de gran calado, 1.116 aviones de combate, 741.756 soldados de línea, lo cual significa un gasto en armamento anual de más de 10.000 millones de dólares, es decir, mucho más de lo que gasta América Latina para proteger la salud de sus habitantes, y lo que es aún más grave, a pesar de todo ese armamento siempre estaremos en desventaja frente a las llamadas potencias militares y aun de aquellos países de mediano desarrollo tecnológico de fuera de nuestra área. La defensa de nuestra soberanía e integridad territorial debería estar basada en la acción de los mecanismos encargados de mantener la paz, a los que debemos fortalecer, pero nunca a través de la opción militar.

e) Revisión de las fuentes del derecho internacional

La gran mayoría de los países en vías de desarrollo o débiles militarmente, han encontrado en la creación de organismos internacionales responsabilizados de mantener la paz internacional, una estúpida opción a la clásica teoría que sostiene la necesidad de desarrollar un poder militar para proteger la soberanía de cada Estado o de un grupo de estados; sin embargo, sabemos que el proceso de creación de un poder político central a nivel internacional que pueda imponer la paz cuando sea necesario, es muy lento, y que en el juego de fuerzas siguen siendo los poderosos los que a final de cuentas determinan el destino de la humanidad. Entre los problemas a los que debería de abocarse la comunidad organizada y en particular la regional, para modificar esa situación, sería la de

propugnar porque se realice una revisión de la teoría sobre el valor jurídico de las decisiones de los organismos internacionales y que los estados sepan a qué atenerse, y aquí tendría que debatirse nuevamente si los estados que integran los organismos, quieren darles verdaderamente un papel importante en la vida internacional, que en este momento no tienen.

Nosotros estamos de acuerdo con P. Gerbet cuando dice, en su libro *Les Organisations Internationales*,⁶ que el siglo XX es el siglo de los organismos internacionales; sin embargo, también estamos de acuerdo con el maestro español Enrique Pecourt García en su trabajo sobre la acción normativa de esas entidades, cuando señalaba que el juicio unánime sobre la importancia de los organismos se rompe cuando se pasa de un juicio genérico o de síntesis a una valoración analítica de lo que concretamente suponen y significan las organizaciones internacionales en la situación presente. Es cierto, como dice Virally,⁷ que falta todavía una teoría general sobre ese aspecto de la actividad internacional; sin embargo, amplia literatura comprueba la existencia de un abanico de opiniones, que se mueven entre dos extremos; el fijado por los que dan a las organizaciones un protagonismo casi revolucionario en el modelado de la comunidad y del derecho internacional vigente y, en el otro extremo, el marcado por los que sustentan que al cabo seguimos sustancialmente en el contexto de una sociedad internacional inalterada, cualquiera que sea la adjetivación que, en ciertos aspectos, pueda proporcionarle el papel de las organizaciones internacionales.

Creemos que el examen de ese fenómeno, es decir, la incidencia de las decisiones de los organismos internacionales en la creación de un nuevo orden, debería ser analizado en el ámbito interamericano.

f) Derecho a la información

Desde hace varios años, uno de los temas internacionales que más controversia ha provocado en la opinión pública, gira alrededor de los esfuerzos iniciados por los países del Tercer Mundo a fin de establecer un orden internacional más justo, actual y dinámico en lo económico, político y social, y, dentro de esta concepción, destaca una clara

⁶ Pierre Gerbet, *Les organisations internationales*, Pesses Universitaires de France, Paris, 1963

⁷ Michel Virally, *L'ONU d'hier a demain*, Editions du Seuil, Paris, 1963.

corriente de opinión respecto a la necesidad de eliminar la dependencia que en materia de información al público existe en virtud del control que de la misma ejercen algunas agencias de noticias internacionales.

Para demostrar esa clara dependencia en lo que al mundo en desarrollo corresponde, baste recordar algunos de los resultados del interesante estudio sobre la naturaleza del flujo de noticias hacia la región latinoamericana, efectuado hace algunos años por el ex senador y periodista venezolano Eleazar Díaz Rangel, y publicado por el Instituto Latinoamericano sobre Estudios de Transnacionales (ILET)⁸, con sede en México, en el cual analiza el contenido de las noticias nacionales e internacionales en 14 de los principales diarios de la región, encontrando que, en un día específico, los asuntos internacionales más importantes en los 14 diarios fueron: 1) una ofensiva conjunta de Estados Unidos de América en Vietnam, 2) la visita de una pareja real recién casada al Parlamento holandés; ninguna otra noticia fue destacada en más de seis diarios, y la ofensiva conjunta en Vietnam alcanzó grandes titulares, algunos a ocho columnas en la primera página, ilustrados con fotos; sin embargo, la cancelación y fracaso de esa ofensiva, dos días después, no fue informada por ninguna de las agencias internacionales.

Otras noticias (Boumienne, Presidente de Argelia, trata de formar un gobierno, conferencia de líderes africanos) no tuvieron mayor divulgación; en cambio, otro tipo de información sobre el Tercer Mundo recibió mejor tratamiento, las llamadas noticias pintorescas de los países en desarrollo, que según los porteros (encargados de seleccionar la información) se leen con más interés que aquellas que tratan sobre cuestiones relacionadas con los grupos de presión, sindicatos, movimientos estudiantiles, etc.; aclarando que entre las noticias que las agencias clasificaron como noticias pintorescas se incluyó un supuesto combate entre una tribu africana y gorilas, despachado por una agencia europea desde Nigeria, o la que señalaba que, según un informante, el entonces Presidente de Liberia en su juventud había ordenado sacrificios humanos.⁹

Otro estudio sobre la materia, también de un autor sudamericano, destaca que el 84% de las

fuentes de información extranjera son agencias de noticias internacionales, y lo que es aún más grave, en casos se ha comprobado la distorsión de noticias, como cuando una agencia internacional norteamericana publicó respecto a la Conferencia de Cancilleres de América Latina con el Secretario de Estado Norteamericano, que tuvo lugar en Tlatelolco, México, como texto final de la conferencia, un borrador norteamericano rechazado públicamente por los latinoamericanos, ignorando completamente en sus cables que relataban cómo ocurrió la reunión, los planteamientos sobre coerción económica, balanza de pagos y el papel de los transnacionales, presentados por los latinoamericanos, lo que sin duda, mientras se hacen las aclaraciones, crea la confusión deseada.

Los criterios de selección que utilizan las agencias internacionales están determinados, consciente o mecánicamente, por los intereses políticos y económicos del sistema transnacional de los países donde tienen sus matrices, y son fortalecidos por, entre otros, el uso de etiquetas y definiciones que ayudan a la distorsión de la noticia. Recordemos, por ejemplo, que, para una agencia, el Presidente Salvador Allende sigue siendo, aun después de fallecido, "el Presidente marxista de Chile", mientras que Nixon jamás fue "Presidente capitalista de los Estados Unidos", y que la República Democrática de Corea es "el régimen comunista de Corea del Norte", pero Corea del Sur no es presentado como "régimen capitalista"⁹. A este respecto adquiere importancia la conocida afirmación de Barnard Cohen, "la prensa puede no tener éxito muchas veces en indicarle a la gente que pensar, pero es sorprendentemente exitosa en indicarle a sus lectores sobre qué pensar" (*The Press and Foreign Policy*), en otras palabras, los medios determinan qué es lo importante, qué merece discutirse y sobre qué reflexionar.

La situación antes descrita ha provocado que en los distintos foros internacionales se discuta el tema de la libre circulación de la información y políticas de comunicación, principalmente en la UNESCO, dentro del movimiento de los países no alineados y recientemente en la Asamblea General de las Naciones Unidas, sin embargo, nada importante se ha logrado y quizás por eso debería pensarse en la posibilidad de establecer las bases jurídicas a nivel regional de un nuevo orden de la información que implique, entre otras cosas, esta-

⁸ Eleazar Díaz Rangel, *La noticia internacional, Informes ILET, "¿Qué ocurrió el 29 de junio de 1965?"*, México, 1977, pp. 114.

⁹ Eleazar Díaz Rangel, *ibid.*, pp. 114.

⁹ Juan Somavía, *La información en el nuevo orden internacional*, "La estructura transnacional de poder y la información internacional", ILET, México, 1977, pp. 37.

blecer un marco de responsabilidad internacional para el ejercicio de la información.

g) El permanente peligro de militarizar el Sistema Interamericano

Una preocupación permanente respecto al Sistema Interamericano ha sido las tendencias que surgen periódicamente, algunas veces impulsadas por Estados Unidos y otras por países hermanos de América Latina, hacia lo que podríamos llamar la militarización del Sistema, y que en este momento está reflejada en un proyecto de tratado aprobado por la Junta Interamericana de Defensa hace aproximadamente dos años, y respecto al cual sólo se abstuvieron dos países (México y Nicaragua), el cual tiene como objetivo crear un sistema militar para la aplicación del principio de legítima defensa colectiva, incorporado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, "asi como para cualquier otra función que los Estados Miembros de la OEA quieran darle".

Creemos que este nuevo intento de distorsionar los objetivos del Sistema Interamericano deben de ser examinados y rechazados de una vez por todas en los foros políticos con los que contamos, pues no corresponden ni a las aspiraciones ni a las prioridades fijadas por los países latinoamericanos y si a la vieja idea de algunos gobiernos norteamericanos de garantizar su propia seguridad a través de acuerdos militares que comprometan a otros países a acudir en su defensa cuando Estados Unidos sea atacado o se afecten sus intereses en opinión de ellos, en otras palabras, nos convertiríamos, a través de ese tratado elaborado en la Junta Interamericana de Defensa, en otra OTAN, que rige para Europa como Tratado de Defensa.

Este efecto debe de ser analizado también, recordando que la actuación de la Junta Interamericana de Defensa, que como se recordará fue creada el 30 de marzo de 1942, cuando aún seguía la Segunda Guerra Mundial, hasta la fecha, se ha dedicado a elaborar planes para el caso de un conflicto armado con la Unión Soviética, que garantice que América Latina seguirá siendo el abastecedor de materias primas, como petróleo, para el esfuerzo militar norteamericano, y que en el caso de las Malvinas no dijo "esta boca es mía". Me pregunto, como conclusión, ¿es este tipo de acuerdo lo que necesitamos en América Latina en este momento, con la crisis económica que nos aflige?

POSIBLES BASES PARA UN
DIALOGO LATINOAMERICANO

Me propongo ahora delinear algunas ideas de lo que podrían ser los criterios básicos a seguir en la revisión o reestructuración del Sistema Interamericano, tomando en cuenta las experiencias que hemos tenido desde 1948, fecha en que se firmó la Carta de la OEA, y la necesidad de que cualquier mecanismo latinoamericano que se establezca, sea al nivel de Jefes de Estado o de Ministros de Relaciones Exteriores, reúna dos condiciones: la informalidad y confidencialidad de sus debates, y una cierta periodicidad de las reuniones:

1. Aunque necesariamente resentimos las consecuencias de los choques ideológicos que sufre el mundo, rechazamos la idea de formar parte directa de la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética, así como la concepción de que la misión de velar por el mantenimiento de nuestras instituciones ha dejado de ser un asunto de la jurisdicción exclusiva de cada gobierno, para convertirse en materia de carácter internacional, ya que si aceptáramos la teoría opuesta, estaríamos invadiendo el dominio reservado de los estados y, por consiguiente, violando la Carta de la OEA y la de San Francisco.

2. El peligro para la democracia en los países libres no siempre viene de fuera. Se encuentra a veces dentro y se manifiesta en el amago a las libertades de pensamiento, expresión y, aunque resulte paradójico, en el uso de procedimientos antidemocráticos para defender la democracia y sus instituciones. Cuando hace años México se negó a condenar a Guatemala por una supuesta afiliación ideológica, señaló que menores males causa el abuso de libertades ciudadanas que el más moderado ejercicio de una dictadura.

3. Defender la democracia, sin coartar su ejercicio efectivo; proteger nuestras instituciones, sin conculcar la libertad y el respeto a los derechos humanos; robustecer la solidaridad continental, sin menoscabar la soberanía y la independencia de cada Estado, deben ser también algunas de nuestras metas en la región a la que pertenecemos.

4. Debemos buscar medios para mantener el equilibrio militar en el continente, siguiendo el ejemplo del Tratado de Tlatelolco y tomando en cuenta las iniciativas para limitar el armamento convencional en la región presentadas hasta la fecha, como la Declaración de Ayacucho.

5. Apoyo a mecanismos económicos latinoamericanos como el SELA, ALADI, NAMUCAR y otros que lleguen a crearse.

6. Porque no decirlo, tememos que una condena a supuestas intervenciones del comunismo internacional contenga elementos que puedan provocar una intervención en contra de un gobierno, al que se acusará de comunista, simplemente porque la acusación viniera de intereses inconfesables, o bien porque ese país tratara con todo derecho de conquistar su independencia económica y combatir intereses capitalistas en su propio territorio. Por eso en Caracas, en 1954, México sostuvo su disposición a condenar cualquier totalitarismo intervencionista y no sólo el comunismo como ideología. Seguiremos enfrentando a la dificultad entre los que confunden un movimiento apoyado por los comunistas con un movimiento inspirado por los comunistas.

7. Rechazar la idea de que con base en la vecindad, un pueblo vea en su vecino a un posible fiscal o juez de sus actos.

8. Observar los preceptos de las Convenciones vigentes como la Carta de las Naciones Unidas

y de la OEA, resistiendo las corrientes que tratan de distorsionar el Sistema Interamericano, a fin de convertirlo en un sistema de defensa política contra la "subversión", como pretenden algunos estados.

9. Apoyar las tesis basadas en el respeto por los derechos individuales que deberán seguir rigiendo en temas como el asilo, donde defendemos el derecho del país asilante a calificar el delito que da motivo del asilo y nos oponemos a la cada vez más clara tendencia de limitar el derecho de asilo.

10. Obviamente, otros preceptos como la solución pacífica de conflictos, el no uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación económica y cultural, la fiscalización de los derechos humanos a través de los órganos internacionales y no con criterios unilaterales, deberán seguir marcando los límites de nuestra actuación en un continente preocupado y desorientado sobre la validez actual de muchos de sus principios aprobados hace más de 30 años.