
La inevitable (pero difícil) transición de la OEA

*Héctor Manuel Ezeta**

Para los hombres de mi generación, la Organización de Estados Americanos (OEA), fue siempre el Ministro de Colonias de los Estados Unidos. El calificativo se lo tenía bien ganado por sus antecedentes, sus acciones y su docilidad. A pesar de su rico bagaje jurídico y lo promisorio de algunas de las instituciones del Sistema Interamericano, la OEA se subordinó sin rubores a los designios de la política y muchas de sus decisiones se adoptaron bajo el sistema de lo que Minerva Mitzione calificó de “la mayoría de uno”.

La preeminencia de los intereses inmediatos del poder sobre la letra y el espíritu de la ley internacional, que caracterizó la conducta histórica de la OEA, explica el porqué México se quedó tantas veces solo en las votaciones, por su firme oposición a validar con su apoyo las transgresiones al derecho. Fue una larga etapa en la cual la Organización sucumbió a los avatares ideológicos de la guerra fría.

El derrumbe del llamado socialismo real, el fin del conflicto entre las superpotencias y la instauración de una nueva época de relaciones internacionales caracterizada por la supremacía política y militar de Estados Unidos, ha colocado a las instituciones multilaterales en el centro de un agudo proceso de reflexión crítica. De este proceso no ha escapado la OEA y la última reunión de su XXII Asamblea General, en Nassau, Bahamas, en mayo de 1992, es un buen ejemplo de la transición por la que atraviesa.

En Nassau emergieron con gran claridad las tendencias que tratan de configurar el destino de la Organización. Por encima de estas corrientes a las que luego me referiré, el consenso generalizado es el de que la OEA debe constituir una institución más fortalecida, con mayor autoridad y eficacia para hacer frente a los problemas distintos de una nueva época. Hay conciencia de los errores pasados y ánimo de corregirlos. Lo que todavía no se sabe es cómo hacerlo y cuáles serán los alcances de las nuevas competencias que se le tratan de asignar.

* Coordinador general de Asesores del Secretario de Relaciones Exteriores.

Existe también un acuerdo más o menos generalizado en torno de los temas que han de configurar la nueva agenda del organismo interamericano: control de armamentos, vigencia de los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones democráticas, combate al narcotráfico, protección del medio ambiente, liberalización del comercio y las economías, incremento de los programas de cooperación hemisférica y lucha contra la pobreza extrema y sus causas.

Estos “nuevos conceptos”, como los llamara algún delegado, permitirían a la OEA despertar de su histórico marasmo y cumplir con sus viejos propósitos: afianzar la paz y seguridad del Continente; prevenir dificultades entre sus miembros y asegurar la solución pacífica de las controversias; organizar la acción solidaria en caso de agresión, procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se originen entre ellos, y promover por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural.

Las discrepancias que se suscitaron entre las delegaciones concurrentes a Nassau, no sólo radicaron en el énfasis que debe dar la OEA al tratamiento de los temas de la nueva agenda. Las diferencias fueron de fondo, de carácter estructural. Lo que se trató de definir —y la discusión apenas comienza— es lo que la OEA es y debe ser, el alcance de sus facultades, su capacidad de actuación frente al llamado derecho reservado de los Estados. En otras palabras, la soberanía de cada país *vis à vis* de una institución multilateral facultada para calificar y tomar decisiones en asuntos internos, según lo quisieran algunos países.

Dos tendencias principales se manifestaron: la “supranacional”, representada principalmente por Argentina y Panamá, y la “juridicista”, abanderada por México. Se podría hablar de una tercera postura, equidistante, asumida por Brasil, Chile y Uruguay, que compartió afinidades con las dos corrientes dominantes.

Los motivos de la “supranacional”. La corriente que hemos denominado “supranacional” parece inclinada a buscar la transformación de la OEA a partir de un marco inclusivo de seguridad colectiva, que además de las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y a la solución de las controversias, considera la salvaguarda de los principios constitutivos de la Organización y de las líneas de acción que ésta determine, por medio de resoluciones multilaterales de carácter coercitivo.

Visto así, las amenazas para la paz o para la seguridad colectiva, después del fin de la guerra fría, no sólo tendrían un contenido de lucha o de confrontación frente a la posibilidad de ataques militares extracontinentales o ante la eventualidad de agresiones o conflictos entre dos o más Estados americanos. En la era en que vivimos, según esta tendencia, los asuntos de seguridad debe-

rían también implicar contenidos políticos, económicos y sociales. La seguridad colectiva no solamente estaría en riesgo por causa de una agresión o de un conflicto armado, también peligraría cada vez que se interrumpa el proceso constitucional de un país; cuando no se respeten los derechos humanos; por causa de las migraciones irregulares; por el rezago en el desarrollo; por la falta de control del narcotráfico; por la degradación del medio ambiente, etcétera. Éstos y otros problemas que interesen o tengan efectos sobre dos o más Estados podrían ser llevados al juicio de la OEA, como asuntos que amenazan la seguridad colectiva y que por lo tanto ameritan respuestas multilaterales.

Canadá, de muy reciente ingreso a la Organización, ha estado particularmente interesado en lograr la aceptación de un nuevo mecanismo, un Comité de Seguridad Cooperativa, compuesto por todos los Estados miembros, con objeto de asegurar la realización de consultas regulares en torno a la agenda de seguridad.

La interpretación ampliada del concepto de seguridad colectiva incluiría la necesidad de que al organismo regional se le provea de un instrumento *ad hoc* o permanente, de carácter militar, para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones, dentro de la idea de un incipiente poder político central que pueda garantizar a todos la seguridad e imponer la paz cuando sea necesario.

Con este fin se ha propuesto la revisión del estatuto de la Junta Interamericana de Defensa (JID), órgano consultivo de la OEA, para atribuirle funciones operativas de carácter coercitivo. Con esta capacidad se podría constituir en una "Fuerza Militar Interamericana" con facultades para enfrentar problemas como el narcotráfico, el terrorismo y los conflictos limítrofes en el Continente. Se ha recomendado que la JID adquiera la condición de "entidad" de la Organización, sujeta a las decisiones políticas de la Asamblea. Se ha buscado sustentar la propuesta en un esquema de seguridad para los países pequeños, con el objeto de reducir su vulnerabilidad frente a las amenazas representadas por el terrorismo y el narcotráfico. Con fuerzas policíacas muy reducidas y mal equipadas, los países insulares del Caribe se han pronunciado por el establecimiento de una fuerza internacional para el control de las drogas y por una Corte Criminal Internacional, ambas bajo el control y supervisión de las Naciones Unidas.¹ Mediante esta fórmula, consideran salvaguardar la soberanía de sus sistemas de justicia y recibir ayuda internacional para hacer frente a un problema que los rebasa. Por ello, la transformación de la JID en una fuerza operativa ha sido una propuesta que a varios de ellos les ha resultado conveniente.

La extensión del concepto de seguridad colectiva trasladaría al organismo multilateral facultades de las que hasta ahora carece conforme a las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y de la OEA, para velar por la pre-

¹ *Time for Action; The Report of the West Indian Commission*. Barbados, [s.a.] p. 354.

servación de principios e instituciones, como el mantenimiento y consolidación de los regímenes democráticos, tareas que debieron ser de la competencia exclusiva de cada sociedad. El fortalecimiento de la democracia en el Continente se ha convertido en el gran desiderátum de la OEA. En la XXI Asamblea General (1991), se adoptó el Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano y la Resolución Democracia Representativa. De acuerdo con esta última, se instruyó al secretario general para que solicite la convocación inmediata del Consejo Permanente en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización, para examinar la situación, decidir y convocar una reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores o un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

Los compromisos de la OEA con la defensa de la democracia han servido de base para la presentación de iniciativas de corte represivo, entre las que destacan un Anteproyecto de Convención Interamericana para la Defensa de la Democracia, presentado por el secretario general, así como la propuesta argentina de suspensión inmediata de la OEA de aquellos países en los que se presente una interrupción indebida del orden constitucional. Por razones de fondo y de procedimiento, México ha rechazado este tipo de propuestas. Sin embargo, han recibido el respaldo de un número mayoritario de países, al grado de que la iniciativa argentina para reformar la Carta deberá ser objeto de una conferencia de análisis extraordinaria a nivel de cancilleres, que se realizará el 23 de noviembre de 1992.

Los compromisos de la OEA con la democracia han sido puestos a prueba en los casos de Haití y de Perú. A pesar de la contundencia de las resoluciones en favor de la inmediata restitución del presidente haitiano en el ejercicio de su legítima autoridad y del restablecimiento del sistema constitucional de Perú, la OEA ha sido incapaz de revertir los hechos consumados.

La tendencia juricista (o restrictiva). Frente a los que propugnan la interpretación ampliada del concepto de seguridad colectiva y por ende la transferencia a la OEA de facultades de gestión e intervención en los numerosos temas ya descritos, se encuentra la posición restrictiva o juricista. El eje central de esta postura es la defensa de los principios de no intervención y del dominio reservado de los Estados, según el cual "los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna" (artículo 11 de la Carta de la OEA). Por lo mismo:

Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen (artículo 18).

Por “Grupo de Estados” se entiende no sólo a dos o más de ellos unidos para realizar una intervención, sino que también debe incluirse a la Organización misma. Para conciliar el principio de la no intervención con el de la seguridad colectiva, el artículo 19 de la Carta de la OEA establece que las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad no constituyen violación ni del principio de la no intervención ni del principio contenido en el artículo 17 de la propia Carta, el cual establece la inviolabilidad del territorio y prohíbe su ocupación militar y la aplicación de otras medidas de fuerza sobre el mismo.

La seguridad colectiva tiene que distinguirse de la legítima defensa, a fin de poder entender las relaciones entre la Carta de la ONU y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).²

Legítima defensa y seguridad colectiva

El marco jurídico citado, que es el vigente, hace necesario conocer cuál es la naturaleza de los problemas que se involucran en el concepto de seguridad colectiva y diferenciar ésta de la legítima defensa, para así establecer las relaciones que se dan en esta materia entre la Carta de San Francisco y las estipulaciones del TIAR.

El derecho de legítima defensa está plasmado en el artículo 51 de la Carta de la ONU:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

² Ismael Moreno Pino. *Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano*. México, SRE. Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1977. p. 96 y sigs.

De esta manera, nos dice Gómez Robledo,

El derecho de legítima defensa está estrictamente limitado al caso del ataque armado... En la Carta de las Naciones Unidas estamos en presencia, definitivamente, de un nuevo derecho, de acuerdo con el cual el Consejo de Seguridad detenta el monopolio de la fuerza en las relaciones internacionales.³

Para ser legítima, la defensa ha de satisfacer los requisitos de proporcionalidad, inmediatez e idoneidad.

El mismo Gómez Robledo añade que el artículo 51 no autoriza sino la defensa individual o colectiva, pero no la seguridad colectiva que implica, más allá de las medidas puramente defensivas, el empleo de medidas coercitivas enderezadas no sólo a restaurar de inmediato la paz, sino a garantizar que ésta será duradera. Ahora bien, estas medidas deben usarse en todo caso, bien sea de manera directa por el Consejo de Seguridad, o por los organismos regionales con la previa autorización de dicho Consejo, autorización que una vez más, no les es necesaria cuando se trata tan sólo de ejercitar medidas meramente defensivas.⁴

Cuando de la legítima defensa individual pasamos al concepto de legítima defensa colectiva, nos encontramos frente al acuerdo de un grupo de Estados de responder al ataque armado que contra uno o varios de ellos ha desencadenado un agresor común. La legítima defensa colectiva se equipara a un pacto de asistencia recíproca, formulado para proteger una comunidad de intereses. El Protocolo de Reformas al TIAR recoge en su artículo 3 esta definición y legaliza el ejercicio de este derecho cuando se realiza de acuerdo con los pactos regionales, siempre que la acción solidaria sea compatible con los propósitos y principios de la ONU, expresados en la Carta.

Por su parte, la seguridad colectiva, nos dice César Sepúlveda:

Supone una acción comunitaria orgánica para mantener el orden colectivo y para proteger a los miembros. Entraña la existencia de un aparato para imponer medidas coercitivas, previstas ya con gran precisión y cuidado. En un caso (la legítima defensa colectiva), las medidas se encuentran descentralizadas; cada Estado las aplica. En el otro, las providencias están altamente centralizadas y las aplica la Organización como tal, para lo cual debiera contar con una fuerza individualizada y apropiada, un brazo armado, en otras palabras. La legítima defensa colectiva ejerce una función protectora; la seguridad colectiva, una punitiva. La defensa colectiva ofrece una función reparadora; la seguridad colectiva una sancionadora.⁵

De acuerdo con estos conceptos, la legítima defensa tiene un carácter descentralizado, mientras que la seguridad colectiva está centralizada. Esta última, según

³ Antonio Gómez Robledo. *Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano*. México, El Colegio de México, 1974. p. 42.

⁴ Antonio Gómez Robledo. *Ibidem*. p. 42 y sigs.

⁵ César Sepúlveda. *El Sistema Interamericano, mudanza y transición*. [s.l.], Universidad de Valladolid, 1973.p. 33.

lo entiende Moreno Pino, podría definirse “como la acción coercitiva ejercida en forma colectiva, como reacción contra una violación de la ley”. El mismo autor deduce que la legítima defensa puede ponerse en práctica sin cortapisas por la OEA “hasta tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. En cambio, el campo de la seguridad colectiva, y más concretamente la aplicación de sanciones, estaría reservado a la ONU: la OEA sólo podría aplicarlas obrando en nombre del Consejo de Seguridad por disposición que al efecto le impartiera éste, o en su propio nombre, pero, entonces, contando con la autorización del Consejo de Seguridad.⁶

Según dicho razonamiento, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca está íntegramente basado en las disposiciones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, por lo cual debe ser considerado como un sistema de defensa y no como una estructura de sanciones. El TIAR no puede ser por lo mismo, de acuerdo con Gómez Robledo, un sistema autónomo de seguridad colectiva, por ser esto último del resorte exclusivo de los órganos competentes de las Naciones Unidas. El mismo TIAR se subordina expresamente al organismo mundial, al señalar en su artículo 10 que “ninguna de las estipulaciones de este Tratado se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las altas partes contratantes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”.

Sin embargo, ni la doctrina ni la práctica internacionales ofrecen una respuesta definitiva sobre lo que debe entenderse por “medidas coercitivas”, o en otras palabras, qué es lo que la OEA puede hacer por sí misma en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad interamericanas y qué universo le está vedado en razón del artículo 53 de la Carta de la ONU, en el cual se prohíbe aplicar “medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad”.

Se trata de la polémica que ha separado a los “universalistas” de los “regionalistas”. Para los universalistas, o sean los que reconocen en la ONU la autoridad única en materia del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, las “medidas coercitivas” incluyen todas las enumeradas en los artículos 41 y 42 de la Carta, ello en virtud de que la finalidad de unas y otras es la misma: la imposición coactiva de toda medida destinada a hacer efectiva una decisión del Consejo de Seguridad. Para los “regionalistas”, las medidas coercitivas serían únicamente las del artículo 42, o sean las que implican el uso de la fuerza física, y que son distintas a las medidas de apremio a las que alude el artículo 41, entre las cuales no se incluye el uso de la fuerza armada.⁷

⁶ Ismael Moreno Pino. *Op. cit.* p. 173.

⁷ Moreno Pino, Ismael. *Op. cit.* p. 174 y sigs.

Por consiguiente, la OEA podría actuar con independencia de la ONU sólo en el caso de legítima defensa y “hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. No podría, sin la autorización previa del propio Consejo de Seguridad, aplicar las medidas a que se refieren los artículos 41 de la Carta y 8 del TIAR. En estas medidas, que no representan el uso de la fuerza armada, se abarca: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación.

Numerosos argumentos se han esgrimido en favor de una y otra postura. En el fondo lo que se discute es si la Carta de San Francisco consagra el monopolio de la fuerza en manos del Consejo de Seguridad, o si el espíritu de la Carta es no sólo el de monopolizar por dicho Consejo el empleo de la fuerza física, sino también el del resto de las medidas contempladas en el capítulo VII de la Carta de la ONU. A pesar de que la doctrina no ha llegado en la polémica a una conclusión definitiva, la práctica internacional se ha inclinado en favor de la libertad de acción de los organismos regionales para aplicar las medidas de apremio listadas en el artículo 41 de la Carta de la ONU y en el artículo 8 del TIAR, distintas al uso de la fuerza armada, sin la previa autorización del Consejo de Seguridad.

Por supuesto, la práctica internacional a la cual se alude ha sido objeto de grandes oposiciones, como en el caso de la aplicación de sanciones a la República Dominicana y a Cuba. Sin embargo, la aplicación de sanciones contra el régimen militar de Haití que depuso al gobierno constitucional, se realizó con el voto unánime de los miembros de la OEA.

La doctrina de los constitucionalistas mexicanos se ha inclinado por su parte a considerar que los márgenes de actuación de la OEA en materia de seguridad se constriñen a las siguientes modalidades:

1. Puede ejercer una acción conciliatoria (artículos 52 de la ONU y 7 del TIAR, y capítulo de “Solución Pacífica de Controversias” de la Carta de Bogotá).
 2. Puede actuar independientemente de la ONU frente al ataque armado “hasta en tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales” (artículos 51 de la Carta, y 3 del TIAR).
 3. Puede ejercer medidas coercitivas (en el sentido de que impliquen el empleo de la fuerza física) operando en nombre y bajo la autoridad de la ONU (artículo 53 de la Carta de San Francisco).
-

4. Puede aplicar medidas cuando se afecten gravemente los bienes jurídicos detallados por el propio TIAR; en ese caso, actúa como agente catalizador de la solidaridad interamericana (capítulo VIII de la Carta de la ONU, y artículos 8 y 20 del TIAR), excluyendo desde luego cualquier acción que caiga bajo la definición de medida coercitiva, o que implique el empleo de la fuerza armada en cualquier forma.

La OEA no podría realizar, en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad hemisféricas, los siguientes cuatro tipos de acciones:

- a. Continuar aplicando la fuerza una vez rechazado el ataque armado;
- b. ejercer medidas coercitivas (en el sentido de que se implica en el uso de la fuerza);
- c. aplicar medidas de fuerza en ejercicio del derecho de legítima defensa que no satisfagan los requisitos de proporcionalidad, inmediatez e idoneidad que deben, invariablemente, caracterizar a todo ejercicio legítimo del mencionado derecho de legítima defensa, y
- d. aplicar medidas colectivas en forma preventiva, pues con ello se violaría el principio de no intervención, se podría agravar la situación, y se saldría la OEA de su papel de agencia de seguridad colectiva, subordinada a la ONU.

Esto último porque la OEA actuaría sin que hubieren afectado los bienes jurídicos de Estado alguno: tal proceder, que no sería ni sanción, ni legítima defensa, ni injerencia consentida, tendría necesariamente que ser intervencionista y, por ende, ilegítimo.⁸

De los anteriores pronunciamientos se implica la concepción restrictiva de la seguridad colectiva, que para México se asocia con aquellas cuestiones que pueden poner en peligro la paz internacional o que afectan gravemente los bienes jurídicos en los que se sustenta la solidaridad interamericana. La seguridad colectiva se entiende también estrechamente vinculada con el arreglo pacífico de las controversias, a manera de poder consolidar en el Continente un solo sistema de paz y seguridad. El Protocolo de Reformas al TIAR, de 1975, reconoció en su artículo 11 la necesidad de garantizar la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados miembros de la OEA, como un ingrediente fundamental para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica. El concepto de seguridad económica colectiva no ha podido ser concretado en un instrumento de consenso regional.

⁸ Ismael Moreno Pino. *Op. cit.* p. 186 y Sergio González Gálvez. Intervención en el Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la OEA sobre el tema "Seguridad Hemisférica, Cuestiones de Desarme y Relaciones de la OEA con la Junta Interamericana de Defensa".

Por todo lo anterior, la posición jurídicista o restrictiva otorga preeminencia al concepto de la cooperación hemisférica en todo lo concerniente a la nueva agenda de la OEA. Sin desconocer la necesidad de revisar las ideas vigentes en materia de seguridad colectiva, en el contexto de un nuevo orden internacional que todavía no acaba por configurarse, se insiste en que la OEA se aboque al tratamiento cooperativo y no coercitivo de los grandes temas de las relaciones interamericanas. Se entiende por ello que las facultades de que dispone el órgano de consulta (artículo 8 del TIAR y del Protocolo de San José) se dan solamente frente a amenazas graves y —según la posición mantenida por México— claramente similares a las agresiones armadas, por lo que no sería procedente ampliar el concepto de seguridad colectiva para incluir temas que ni por su gravedad ni por su naturaleza son equiparables a las agresiones armadas o a los actos descritos en el artículo 9 del Protocolo de Reformas al TIAR. Hacerlo así sería abrir un gran espacio para actitudes intervencionistas, con el pretexto de multilateralizar asuntos que son del dominio reservado de los Estados, o que deben atenderse a través de los mecanismos de la cooperación internacional.

Posición de México

La práctica mexicana ha venido sosteniendo la necesidad de encuadrar el futuro de la OEA en la capacidad de la Organización para hacer frente a los problemas fundamentales de las sociedades americanas. Para fortalecer la OEA, para revaluar el papel que le corresponde en las nuevas condiciones internacionales, es necesario que su agenda refleje las prioridades de la región.

Para nuestro país, los asuntos centrales que deben ocupar la atención de la OEA son el estancamiento económico, la polarización de la riqueza, la pobreza extrema, el fortalecimiento de los sistemas democráticos, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el narcotráfico y la protección del medio ambiente.

El discurso mexicano ha reiterado la necesidad de concentrar el esfuerzo interamericano, por medio de la cooperación, en la solución de los problemas que pueden amenazar la permanencia de las instituciones democráticas y la seguridad regional: las extremas condiciones de pobreza en que vive la mayoría de la población del Continente, los bajos niveles de alimentación, de educación y de salud, las desigualdades extremas en la distribución del bienestar, y la carencia de estructuras eficaces de participación y representación social. Se reconoce la vinculación inexorable entre desarrollo, democracia y seguridad, pero el énfasis en las acciones de los organismos internacionales debe establecerse, a juicio de nuestro país, en combatir las causas económicas y sociales que debilitan la democracia.

El compromiso de la OEA con el mantenimiento de la democracia representativa debe circunscribirse solamente a propiciar las condiciones externas que estimulen el desarrollo democrático. Se rechaza por lo mismo la pretensión de que los problemas de la democracia puedan ser objeto de respuestas multilaterales, menos aún aquellas que conduzcan a la exclusión del seno de la Organización de los países en los cuales se producen cambios que la OEA califique como contrarios a los principios de la solidaridad hemisférica. No se pierde de vista que la expulsión de Cuba, en 1962, no contribuyó al fortalecimiento de la Organización ni ayudó a resolver el diferendo entre ese país y Estados Unidos. Por el contrario, la OEA quedó marginada de poder abrir espacios de diálogo y negociación entre las partes en conflicto. El único efecto de la expulsión fue haber trasladado a la atención universal de las Naciones Unidas un diferendo regional. La guerra fría se llevó al seno de la Organización interamericana.

Desde luego, la objeción mexicana no es un asunto de mero procedimiento sino que toca el fondo mismo de la naturaleza y los fines de los organismos internacionales. Para nuestro país, la democracia es la expresión más acabada del derecho soberano de cada nación para elegir, a partir de su idiosincrasia y experiencia histórica, su propio sistema político, independientemente de las preferencias y consideraciones de otros gobiernos. Un sistema democrático sólo puede construirse, fortalecerse y consolidarse desde adentro, desde el seno mismo de cada sociedad. No hay fórmulas únicas de democracia ni es posible trasladar de un país a otro modelos de organización política. No corresponde, por lo mismo, a los organismos internacionales erigirse en instancias calificadoras del desarrollo político o en jueces dictaminadores de la congruencia de un régimen de gobierno determinado con los principios y propósitos de la Organización.

Sin dejar de reconocer los profundos y positivos cambios de la escena internacional, no exentos sin embargo de confusiones e incertidumbres, México ve todavía lejana la existencia de un gobierno supranacional, que es al que equivaldría autorizar a la OEA a adoptar determinaciones en asuntos de la democracia, los derechos humanos o sobre otras cuestiones que son del resorte de la soberanía de cada país. Nuestra nación ha reiterado una y otra vez su compromiso con los principios y acciones de la OEA, pero a la vez ha reafirmado la vigencia de la no intervención en asuntos políticos que sean del dominio exclusivo de los ciudadanos de cada país miembro. Por ello se insiste en el criterio de que la cooperación internacional entre Estados jurídicamente iguales y soberanos, debe ser la piedra angular de las organizaciones internacionales en todos aquellos temas de interés común, diferentes por su naturaleza a aquellos que representan una amenaza grave para la paz y la seguridad colectiva, situaciones en

las cuales está bien definida la competencia de la ONU, a través del Consejo de Seguridad, para prevenir y suprimir los actos de agresión.

Se postula por ello una diplomacia previsor, no intervencionista, en la cual las acciones cooperativas, de solidaridad hemisférica, atiendan las causas fundamentales de la inestabilidad social y de la debilidad de los sistemas democráticos, como son la pobreza extrema, la desigualdad social y la profunda marginalidad en las que se mantienen a más de 200 000 000 de seres humanos, tan sólo en América Latina. Son éstas, cuestiones centrales a las que, precisamente, menor atención ha dedicado la OEA.

En la resolución AG-232 de la Asamblea General de 1976, se aprobó convocar a una Asamblea General Extraordinaria con el propósito de revisar todo lo concerniente al tema de la cooperación interamericana para el desarrollo. A pesar de que la decisión se ha reiterado en 13 resoluciones adoptadas en posteriores periodos de sesiones, la Conferencia está aún pendiente de celebrarse.

En la XXII Asamblea General de la OEA, la Delegación Mexicana logró la aprobación de un resolutivo por el cual se incorporaría a la Carta de la OEA, un mandato específico para la lucha contra la pobreza. Posteriormente y de manera simultánea a la Reunión del Consejo Permanente que se realizó en Washington, D.C., y en donde se aprobó la iniciativa promovida por Argentina para discutir en el XVI Periodo de Sesiones el establecimiento de nuevos mecanismos para la defensa de la democracia representativa, se acordó incluir en la agenda la discusión de la propuesta mexicana. De esta manera, la intervención de México logró, por lo menos, impedir que se desvincularan los temas políticos de la democracia de los aspectos sustantivos del desarrollo.

El futuro de la OEA

Por tratarse de un organismo regional de las Naciones Unidas, la OEA comparte las esperanzas, vicisitudes e incertidumbres que caracterizan el estado actual de las relaciones internacionales, en la era de la posguerra fría. El derrumbe de la Unión Soviética ha desvanecido la amenaza de la conflagración atómica, pero no ha traído la paz que se anhelaba. Vivimos una época marcada por la explosión de fanáticos nacionalismos, acendrados conflictos religiosos, fragmentación de sociedades que pensábamos ya integradas. La desigualdad entre los países ricos y los países pobres es más profunda que nunca y alrededor de la mitad de la población del mundo vive en condiciones de miseria.

Sucumbió un régimen político, pero con él desapareció también toda una época cuya estabilidad, paradójicamente, se apoyó en la rivalidad entre las su-

perpotencias. El control por las áreas de influencia significó para muchos pueblos el sometimiento de sus soberanías a los dictados de la superpotencia hegemónica. Se sacrificó la libertad de naciones enteras a cambio de garantizarles seguridad y de proporcionarles el abrigo de un paraguas atómico. Sin embargo, los dos paraguas no alcanzaban a cubrir a todos. A lo largo del periodo de la guerra fría, numerosos países se negaron a servir de piezas de ajedrez en el juego de la gran rivalidad mundial. Buscaron y lograron asegurar un cierto espacio de gestión autónoma, tal vez más declarativa que eficaz en sus resultados, pero al fin independiente. Esos espacios nutrieron numerosas iniciativas y tuvieron como eje la promoción del derecho internacional.

El fin de la rivalidad es también el fin de ese precario equilibrio. Las amarras se rompieron y las tensiones acumuladas por años han hecho explosión en la forma de rivalidades étnicas, conflictos regionales, reivindicaciones milenarias. No se adivina todavía la forma en la que podrá restaurarse un nuevo orden internacional, respetuoso de la ley y de la gestión democrática de las instituciones multilaterales.

La transición de la OEA se produce en este contexto de incertidumbre. Hay hechos constructivos que rodean el cambio. Entre ellos destaca la existencia de gobiernos electos democráticamente en la mayoría de los países de la región y el gran esfuerzo dedicado a reestructurar y reordenar los procesos económicos. Sus resultados son todavía muy dispares, pero la apertura económica representa la oportunidad de abrir amplios espacios para el intercambio de mercancías y el impulso a programas de integración con bases más reales que las proporcionadas por economías cerradas.

El fin de la rivalidad entre las superpotencias y la posibilidad que abre de instaurar un orden internacional más equilibrado ha impulsado la tendencia a transferir a los organismos regionales e internacionales mayores responsabilidades. Sin embargo, el gran reto es avanzar en esa dirección de manera compatible con el respeto a la autonomía de las jurisdicciones nacionales. Se afirma que la soberanía es un concepto obsoleto, pero habría que preguntarse si en verdad todos los países, los grandes y los pequeños, y no sólo estos últimos, estarían dispuestos a ceder su capacidad de autodeterminación a organismos internacionales en los cuales predomina la voluntad de un muy reducido grupo de Estados.

Al mismo tiempo, la época en que vivimos de disolución de imperios es también la de la recomposición de las nacionalidades. Por todas partes los pueblos exigen el respeto a sus autonomías. En vez de encaminarnos hacia la cohesión estamos atestiguando el predominio de las fuerzas centrífugas. La propia Comunidad Económica Europea, sin duda el esfuerzo más acabado de integración, está todavía muy lejos de conformar un gobierno unitario.

Por ello es que los conceptos de la coordinación y la cooperación entre voluntades estatales autónomas y jurídicamente iguales ante la ley, debe todavía seguir siendo la fuente primordial para el desarrollo del derecho internacional. Tal como reiteradamente lo señala Heller, el presupuesto para la validez del derecho internacional consuetudinario (y con mayor razón diríamos nosotros tratándose de la creación de reglas escritas) “sin género de duda y sin que sea siquiera admisible la discusión del tema, es su ejercicio mediante actos de estados independientes”.⁹ El sometimiento al derecho positivo, resultante de la objetivación de algunas normas jurídicas fundamentales, es el resultado del acuerdo entre voluntades soberanas, ya que éstas no han sido sustituidas por una *civitas máxima*, esto es, por una unidad universal de decisión y acción, que en los hechos vendría a convertir el derecho internacional en derecho estatal.

La libertad, la igualdad entre los Estados y el principio de *pacta sunt servanda* fundamentan la existencia del derecho internacional y la creación de normas sustentadas en la comunidad de intereses. La globalización de los procesos productivos y la mayor interdependencia entre las naciones en una era técnica y científica no han dado lugar a condiciones de equilibrio que permitieran justificar la supresión del concepto de soberanía. Por el contrario, nos encontramos en una sociedad internacional marcada por la desigualdad en la distribución del poder, la riqueza, el consumo y el bienestar y requerida de una gran dosis de cooperación internacional para poder corregir sus profundos desequilibrios.

Sin duda, la OEA debe reformarse de acuerdo con las condiciones nuevas de la época que estamos viviendo. El camino, sin embargo, no es hacerlo por la vía de suprimir los principios mismos que le sirven de base. Excluir de la Organización a los Estados que padezcan crisis constitucionales es romper con el principio de la universalidad del organismo regional y, por ende, restringir la capacidad de la OEA para coadyuvar a la consolidación de la democracia. Es también un procedimiento muy ingenuo de desalentar golpes militares. Lo último que inhibiría el ánimo de un movimiento golpista sería la condena externa. Aceptar por ello que la OEA se atribuya funciones sancionadoras es dar un paso, tal vez irreversible, hacia la militarización del organismo regional.

Las causas de la debilidad de los sistemas representativos en América Latina son múltiples y muy complejas. Muchas de ellas provienen de la inoperancia misma de las estructuras de organización política, de la corrupción de las clases dirigentes, de la inconsistencia de los partidos, de las condiciones de pobreza e ignorancia en que se debaten sus pueblos. Otras más responden a los

⁹ Herman Heller. *La Soberanía*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963. p. 246 y sigs.

desequilibrios de los procesos de la economía, el comercio y las finanzas internacionales. En ambos casos, muy poco contarán las acciones sancionadoras de la OEA para revertir esas deformaciones estructurales. Posiblemente sólo sirvan para empeorarlas.

La revisión de la agenda de la OEA y el fortalecimiento de su papel regional tendrán que darse en el marco de sus principios constitutivos y en torno de sus capacidades de coordinación y de cooperación. De acuerdo con su propia Carta, ninguna de sus disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros. Es a éstos a los que corresponde elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más les convenga; asimismo, todos tienen el deber de cooperar ampliamente entre sí para promover su desarrollo, limitar los armamentos convencionales y contribuir a la efectividad de un sistema de solución pacífica de controversias. La promoción y consolidación de la democracia representativa deberá darse dentro del respeto al principio de no intervención (artículo 2). Es en este cuadro normativo, y no fuera de él, en el cual tendrá que sustentarse la proyección de la OEA para el fin de siglo.
