
Las relaciones interamericanas: cuestiones de política, derecho y diplomacia

*Bernardo Sepúlveda Amor**

Ismael Moreno Pino, embajador de México, ha escrito una obra importante sobre la política, el derecho y la diplomacia en las relaciones interamericanas.¹ Aunque la obra trata, principalmente, de las cuestiones vinculadas con la estructura y el funcionamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el texto tiene un contenido aún más ambicioso. Presenta con una impecable redacción, una perspectiva histórica de los orígenes remotos del movimiento interamericano, tomando como fuente la escuela hispánica del derecho internacional. Examina, con admirable detalle, la evolución de esa organización regional, con sus éxitos y frustraciones, con su talento jurídico y sus limitaciones políticas, con su capacidad para crear instituciones y normas, así como su incapacidad para aplicarlas.

Para quien se proponga conocer la naturaleza del sistema interamericano, la obra de Ismael Moreno Pino es lectura obligada. Este trabajo no pretende cubrir todos los aspectos comprendidos en sus 850 páginas; en cambio, sugiere una reflexión conjunta sobre algunos de sus temas importantes, a fin de evaluar la función que la OEA debe desempeñar y el papel que a México corresponde jugar en el contexto del sistema interamericano.

* Ex secretario de Relaciones Exteriores.

¹ Ismael Moreno Pino, *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*, México, SRE, Fondo de Cultura Económica, 1999.

La historia del sistema interamericano es una historia de contrapuntos. Por la naturaleza misma de los objetivos y de los intereses perseguidos por los distintos actores que intervienen en el proceso, durante la existencia de ese sistema han brotado continuamente interpretaciones y perspectivas divergentes sobre los fines esenciales del sistema, sobre los instrumentos con los cuales cuenta para alcanzar esos fines, sobre las normas jurídicas que resultan aplicables, sobre sus grados de autonomía con respecto al organismo mundial, sobre la utilización política del sistema, para provecho propio, por parte de la potencia hegemónica; en suma, sobre la función que puede y debe cumplir una institución regional en beneficio de todos sus miembros.

El juego de contrapuntos que se ha dado históricamente en el seno del sistema interamericano comprende los siguientes asuntos:

- Una divergencia entre la filosofía latinoamericana y los propósitos y aspiraciones del gobierno estadounidense.
 - Un contraste entre las competencias asignadas al organismo mundial y las atribuciones concedidas a la institución regional.
 - Una diferencia sustantiva entre el principio de la no intervención y la aplicación práctica de ese concepto político.
 - Una distancia notable entre la capacidad para crear mecanismos de seguridad colectiva —militares y políticos— y la eficacia para establecer instrumentos de cooperación económica.
 - Una distinción evidente entre el talento extraordinario para construir edificios jurídicos interamericanos y la habilidad para hacer inoperante la regla de derecho.
 - Un genio especial para construir una organización regional, fundada en sólidos principios, con órganos cuyas funciones son importantes, pero cuyas tareas se neutralizan en un buen número de casos mediante el establecimiento de instituciones que desplazan o sustituyen partes fundamentales de las competencias originalmente asignadas a la OEA. El
-

Grupo de Contadora, el Grupo de los Ocho, el Grupo de Río, la Cumbre de Las Américas o la Cumbre Iberoamericana son ejemplos de mecanismos paralelos que restan eficacia a la OEA, la cual podría haber asumido algunas de las responsabilidades que esos mecanismos han tomado para sí.

El primer juego de contrapuntos se encuentra en el entendimiento mismo de la responsabilidad que debe cumplir el sistema interamericano. Hay, desde luego, un primer abismo: las tesis anfictionicas de Bolívar y la enunciación unilateral de política exterior incorporada en la Doctrina Monroe. Abismo que existe asimismo en los elementos fundacionales elaborados en el primer intento por crear, en la América Hispánica, una Unión, Liga y Confederación Perpetua en 1826, así como en el intento por constituir lo que ahora se conoce como el sistema interamericano, que tiene sus inicios en la Conferencia de Washington de 1889.

Con el objeto de advertir los contrastes entre la visión latinoamericana y la perspectiva estadounidense, resulta útil comparar textos. En el caso de Panamá en 1826, el objeto del tratado es

Apoyar en defensa común, o en ofensa si es necesario, la soberanía y la independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América en contra de toda dominación extranjera, y asegurar ahora y siempre las bendiciones de una paz inalterable, y promover una mayor armonía y buen entendimiento tanto entre los pueblos y los ciudadanos, como con otras potencias con las que ellas deben mantener o iniciar relaciones amistosas.

En la convocatoria a la Conferencia de Washington de 1889, el gobierno estadounidense, señalaba, casi 60 años después, los temas que serían materia de esa reunión:

- Medidas tendientes a preservar la paz y propiciar la prosperidad de los países americanos.
- Medidas para la formación de una unión aduanera en el continente americano.
- El establecimiento de un sistema uniforme de reglamentos aduaneros.

- La adopción de leyes para proteger la propiedad intelectual e industrial, y para la extradición de delincuentes.
- La adopción de una moneda de plata común, que será acuñada por cada gobierno, moneda que será de curso corriente en todas las transacciones comerciales celebradas entre los ciudadanos de todos los países americanos.

Aunque los propósitos planteados en Panamá y Washington se quedaron en simples aspiraciones, es notable el contraste entre las dos tesis. En el primer caso se advierte la nobleza de los ideales y la necesidad de defender una autonomía ganada con dificultad; en el segundo, se registra un temperamento pragmático. Es también notable la perseverancia en el impulso de las tesis planteadas, hace 110 años, por el gobierno estadounidense. Algunos de esos asuntos tienen incluso un toque contemporáneo.

Los contrastes aparecen de nueva cuenta en las tres conferencias fundacionales del sistema interamericano: Chapultepec (1945), Río de Janeiro (1947) y Bogotá (1948). Al término de la segunda guerra mundial, la preocupación central de Estados Unidos giraba en torno a la seguridad internacional. En cambio, para los países latinoamericanos, el desarrollo económico resultaba el asunto principal. Es interesante acudir a la fuente de creación del sistema interamericano, para conocer el proyecto original y para compararlo con sus últimos desarrollos. En esta descripción, se incluye la forma en la cual evolucionó la posición del gobierno de México, que fue gradualmente afinando la naturaleza de su relación con la OEA y la definición de los objetivos que deberían asignársele a la institución regional. Sin duda, las aportaciones mexicanas enriquecieron, desde un principio, la estructura y las normas de ese organismo.

El sistema interamericano existe oficialmente como mecanismo de asociación internacional desde 1889, cuando Estados Unidos convoca a la primera conferencia en Washington, instituyendo la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, órgano dedicado a la distribución de información comercial. La segunda conferencia, cuyo principal logro fue la creación de una Oficina Sanitaria Internacional, tuvo lugar en México a fines de 1901 y principios de 1902. Más adelante, estas conferencias se celebraron

periódicamente en distintas sedes. Sin embargo, en el periodo anterior a la segunda guerra mundial, el sistema interamericano, representado por la Unión Panamericana, estuvo poco institucionalizado; básicamente, contaba con un consejo directivo que garantizaba la continuidad entre una conferencia y otra.

Los asuntos tratados en estas conferencias iban desde la solución pacífica de controversias entre Estados americanos hasta los acuerdos sobre turismo y agricultura. Los temas dominantes fueron, por presión estadounidense, los de comercio. En cambio, América Latina —principalmente México— estaba más interesada en principios jurídicos (como la no intervención y la igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros) y temas políticos. La Convención sobre los derechos y deberes de los Estados, negociada en la Conferencia de Montevideo en 1933, es reflejo fiel del tipo de intereses promovidos por los Estados latinoamericanos. Ahí se consagra, por primera vez, la norma que proscribe la intervención, directa o indirecta, en los asuntos internos o externos de un Estado.

Con la proximidad de la segunda guerra mundial, los temas de defensa adquirieron mayor importancia y el concepto de defensa colectiva empezó a tomar forma. A pesar de que la creación de una alianza militar no llegó a sacralizarse, las reuniones de Río de Janeiro y de Panamá en 1942 y 1943 llevaron a la ruptura colectiva de relaciones con el Eje y a la declaración del estado de guerra entre estos países y los Estados americanos. A finales de 1944, cuando ya rondaba el fin de la guerra, y ante la necesidad de preparar la paz, México convocó a una conferencia especial, cuyo propósito sería, también, definir el tipo de relación que habría de establecerse entre un sistema regional como el interamericano, y una organización universal, como la proyectada en las propuestas de Dumbarton Oaks, heraldos de las Naciones Unidas.

La Conferencia de Chapultepec

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, conocida como Conferencia de Chapultepec, tuvo lugar entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945. En ella, México buscaba llevar a buen término el esfuerzo de defensa y garantía de la integridad continental y, muy especialmente, sentar las bases

para resolver en tiempos de paz los problemas económicos que surgirían en el periodo de la posguerra.

México presentó un buen número de proyectos, aprobados por la conferencia, incluyendo las dos resoluciones más importantes. En efecto, el Acta de Chapultepec estipulaba los aspectos defensivos y militares de la alianza americana y sostenía el principio de que cualquier agresión, presente o futura, en contra de un Estado americano sería considerada como una agresión a toda América. Éste es el origen del principio de defensa colectiva. También estableció un sistema escalonado de respuestas (desde el retiro de embajadores hasta sanciones económicas y militares) a las posibles agresiones. Por cierto, estos principios otorgaban un grado importante de autonomía al sistema regional en la imposición de medidas coercitivas en contra de un Estado infractor, cuestión que entraña en claro conflicto con las disposiciones del proyecto de Dumbarton Oaks, que reservaba la aplicación de ese tipo de sanciones al Consejo de Seguridad.

El otro documento, la Resolución sobre reorganización, consolidación y fortalecimiento del sistema interamericano, encargó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana la elaboración de un proyecto de pacto constitutivo que habría de institucionalizar los mecanismos de cooperación e interacción panamericana. Este proyecto debía incluir una declaración sobre los derechos y deberes de los Estados y otra sobre los derechos del hombre. Completaba la resolución una Carta económica de Las Américas, que consagraba las aspiraciones desarrollistas latinoamericanas.

Con el propósito de asegurar la viabilidad de estas iniciativas, México propuso, y la conferencia aceptó, transmitir a la Conferencia de San Francisco, que habría de celebrarse en unas cuantas semanas, la necesidad de reconocer la existencia de los organismos regionales, con sus métodos y tradiciones en el área de su competencia, en especial, lo relacionado con la solución regional de conflictos en el área. La Conferencia de San Francisco (abril a junio de 1945) discutió y aprobó esta propuesta, con la participación activa de México, y la incluyó en el texto definitivo de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En cambio, la Conferencia de Chapultepec no logró trazar un programa ambicioso que diera sustento al desarrollo de las

economías latinoamericanas de la posguerra. En los términos de Daniel Cosío Villegas,

en esta Conferencia no se escuchó la voz penetrante del profeta, ni la angustiada del arrepentido, ni siquiera la apasionada de quien defiende con celo ciego los intereses de la patria... Para un país como Estados Unidos o Inglaterra la meta de la seguridad puede, en efecto, ser la primera, y si se quiere, la única; pero es muy distinta la situación de los países hispanoamericanos, de una economía feudal y estática. A ellos apenas va llegando el eco de la revolución más grande de la historia: la revolución industrial del siglo XVIII.²

La Conferencia de Río de Janeiro

La Conferencia de Río de Janeiro de 1947, por invitación de Brasil, tenía como fin codificar en un convenio internacional los principios de defensa colectiva inscritos en el Acta de Chapultepec. La posición de México en torno a la seguridad interamericana, sin embargo, había cambiado desde 1945. El nuevo gobierno de Miguel Alemán, de carácter civil y libre de las presiones directas de la segunda guerra mundial, prefería “ampliar el horizonte político, económico y cultural de la Unión Panamericana y darle a nuestro sistema una base jurídica, eficaz y sólida”.³

El gobierno de México consideraba, como lo había señalado dos meses antes de la Conferencia de Río,

que la primera línea de la defensa hemisférica se encuentra en la fortificación económica de un buen número de nuestros países y, por lo tanto, por ineludibles razones de defensa, la Conferencia de Río deberá tomar inmediatamente las medidas necesarias para asegurar que la cooperación económica entre las repúblicas americanas se haga realidad en un futuro cercano.⁴

México hubiera preferido discutir la organización institucional antes que la alianza militar interamericana, esto es, celebrar Bogotá antes que Río de Janeiro, pero los compromisos adquiridos

² Daniel Cosío Villegas, “La Conferencia de Chapultepec”, *Ensayos y notas*, vol. 1, México, Hermes, 1966, pp. 74-75.

³ Jaime Torres Bodet, *La victoria sin alas*, México, Porrúa, 1970 (Memorias), p. 86.

⁴ Citado en Gordon Connell-Smith, *The Inter American System*, Londres, Oxford University Press, 1966, p. 151.

en la Conferencia de Chapultepec se lo impedían. El gobierno mexicano estaba interesado primordialmente en discutir las formas de cooperación económica interamericana en tiempos de paz, aunque estaba consciente de que Estados Unidos, fuente básica de capitales y tecnología, no estaba interesado en el tema.⁵

En la Conferencia de Río, al señalar que la defensa política y militar era sólo parte del problema pues estaba, por la otra, la asistencia recíproca para elevar los niveles de vida de la población latinoamericana, Jaime Torres Bodet, secretario de Relaciones Exteriores, manifestó lo que estaba en la mente de la mayoría de los delegados. Según declaró, la esencia de la cuestión podría resolverse, sólo si la pobreza, la ignorancia y las enfermedades eran atacadas con la misma unidad de medidas que se proponía en contra de los enemigos políticos. De esta suerte,

naciones débiles por su economía no podrán ejercer acción decisiva y rápida en defensa propia contra una agresión... [se requiere] aumentar la cooperación económica de todos nuestros países, a fin de que no resulten muchos de ellos inválidos con coraza, artificialmente cubiertos de hierro en los periodos de emergencia.⁶

Para contrarrestar el carácter castrense que el sistema interamericano había adquirido durante la guerra, México se acercó a los países americanos, directamente y a través del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, con el objeto de promover la creación de un sistema interamericano armónico y equilibrado, en el cual el aspecto militar no fuese predominante. En un intento de atraer la anuencia estadounidense a su posición, México ligó, junto con otros países latinoamericanos, la seguridad continental al equilibrio y al desarrollo económico. De cualquier forma, en la Conferencia de Río se opuso a la creación del Estado Mayor Continental, y buscó limitar el campo geográfico de aplicación del tratado de defensa colectiva.⁷

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) no creó, para satisfacción mexicana, ni un Estado Mayor Conti-

⁵ J. Torres Bodet, *op. cit.*, pp. 20, 86 *et passim*.

⁶ J. Torres Bodet, *Memorias*, México, Porrúa, 1981, p. 550.

⁷ José Gorostiza, "La tesis de México entre Chapultepec y Bogotá", en *México en la IX Conferencia Internacional Americana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1946, pp. 23-38.

mental ni otros cuerpos militares permanentes; tuvo alcance geográfico acotado estrictamente al continente americano, además de que estableció el sistema de votación y adopción de resoluciones por el voto de los dos tercios, obligando a todos, salvo en el caso de medidas de índole militar.

En efecto, en la Conferencia de Río, de acuerdo con las *Memorias* de Torres Bodet, dos cuestiones fueron muy discutidas:

una de ellas consistía en establecer compromisos distintos para los casos de agresión o de amenaza de agresión (términos muy elásticos), y para los casos de ataque armado. La otra era la de no admitir que cualquier ataque a un Estado americano, fuera de cierta región geográfica, implicase la aplicación automática del convenio... urgía presentar una propuesta que señalara la necesidad de fijar una zona del mundo dentro de la cual el ataque armado contra un Estado americano hubiera de considerarse como lanzado contra todos los países del hemisferio... Tan pronto como se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de precisar la zona propuesta por México, una comisión especial recibió el encargo de limitar el alcance geográfico de tal zona. Y ese alcance lo determinó el artículo 4 del Tratado.⁸

También, incluyó una referencia explícita a la relación entre desarrollo económico y seguridad. Sin embargo, México no quedó totalmente satisfecho de los resultados de la Conferencia de Río de Janeiro, dadas las posibilidades que el TIAR abría a la intervención política en los asuntos internos de los Estados americanos. En cambio, el acuerdo de discutir un proyecto de convenio económico en Bogotá, sede de la próxima conferencia interamericana, satisfizo mucho más al gobierno mexicano. Durante la Conferencia de Río, México cabildeó sus propuestas para la Conferencia de Bogotá, en la cual se discutiría el convenio económico y el pacto constitutivo de la OEA.⁹

El año de 1947 marca, quizás, el inicio formal de la guerra fría. Es el año de la promulgación de la Doctrina Truman y el anuncio del Plan Marshall, instrumentos que reflejan la preocupación estadounidense por establecer barreras anticomunistas, de tipo político y económico, en el continente europeo. Es asimismo el año de la suscripción del primer pacto de seguridad colectiva en el contexto de la guerra fría. En efecto, el Tratado de Río anticipa lo

⁸ J. Torres Bodet, *Memorias...*, p. 553.

⁹ J. Torres Bodet, *La victoria sin alas...*, p. 222 y ss.

que habría de ser, un par de años después, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia.

Si bien el Tratado de Río pretende encontrar su fundamentación jurídica en la legítima defensa colectiva, conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, es en realidad un acuerdo de seguridad colectiva. Su tesis plantea que un ataque armado por parte de cualquier Estado en contra de un Estado americano es un ataque en contra de todos los Estados americanos, lo cual obliga a una respuesta conjunta. Sin embargo, al postular que: el órgano de consulta será competente para acordar las medias que se deben tomar en la defensa común, cuando la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectados por una agresión que no sea un ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el margen de interpretación se abre generosamente, y se abandona así el principio de la defensa colectiva. Los términos de esta cláusula han sido, en el transcurso de los años, materia de controversia y conflicto, en función de una aplicación arbitraria que condujo a su utilización como instrumento de poder, no como herramienta de defensa colectiva.

La Conferencia de Bogotá

En marzo y abril de 1948, se reunió en Bogotá la IX Conferencia Internacional Americana, cuyos encargos, definidos en las conferencias de Chapultepec y de Río de Janeiro, eran discutir y aprobar un pacto que institucionalizara finalmente al sistema interamericano, y negociar un convenio interamericano de cooperación económica. En declaraciones a la prensa, previas a la conferencia, Torres Bodet hizo énfasis en la importancia que México otorgaba a las cuestiones de cooperación económica, rechazando en forma tajante el intervencionismo económico o político.¹⁰

En la conformación de la Carta de la OEA, las tesis mexicanas tuvieron una influencia determinante. Ello se advierte en la lectura de la nota presentada por la Cancillería de México, un año

¹⁰ *Ibid.*, pp. 251 y ss.

antes de la celebración de la reunión de Bogotá, al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, órgano preparatorio de esa conferencia. La nota, fechada el 12 de abril de 1947,¹¹ expone las cuestiones centrales para México en el establecimiento de una nueva organización regional. Éstas eran:

- “El sistema interamericano deberá basarse —cumpliendo así el compromiso implícito en el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas— en un instrumento único, paralelo a la Carta de San Francisco, en el que de manera total y en forma armónica y unitaria se consignen los principios que rigen la unión de las repúblicas americanas”. Efectivamente, en Bogotá se logró negociar un pacto constitutivo integrado, en lugar de la serie de instrumentos dispersos que habían sido propuestos por la Unión Panamericana.
- “En el anteproyecto de Pacto no se alude ni a la renuncia a la guerra ni a la obligación correlativa de resolver nuestras controversias por medios pacíficos, ni a la solidaridad ante la agresión, ni al no reconocimiento de las conquistas territoriales realizadas por la fuerza, ni al principio de no intervención, ni, por último, a la existencia del sistema interamericano como un acuerdo regional relacionado con las Naciones Unidas en los términos de su Carta”. La Conferencia de Bogotá, con buen juicio, decidió incorporar las propuestas mexicanas al texto del tratado constitutivo de la OEA.
- “De no quedar incorporados los derechos y deberes de los Estados, así como la declaración sobre los derechos y deberes internacionales del hombre, en el instrumento único que sería la carta constitutiva del sistema interamericano, ya sea como parte integrante de ella o como anexos revestidos de la misma fuerza obligatoria, no podrán unos y otros, en cada caso, guardar entre sí el equilibrio indispensable para asegurar la unidad de acción que debe regir las relaciones entre las repúblicas de este hemisferio”. Existe en la Carta de la OEA,

¹¹ Véanse los Apéndices en J. Torres Bodet, *Memorias...*, pp. 675-690.

un espléndido capítulo dedicado a los derechos y deberes fundamentales de los Estados. También, en Bogotá se promulgó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre la cual precedió, por varios meses, la declaración universal que, sobre el mismo tema, adoptó la ONU. La Convención Americana sobre Derechos Humanos se suscribió, con carácter vinculante, hasta 1969.

En vísperas de la Conferencia de Bogotá, esto es, el 27 de febrero de 1948, la Cancillería mexicana envió una segunda nota al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, en la cual acusaba recibo del Proyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano, y se felicitaba de que sus observaciones previas hubieran sido consideradas; además, reiteraba o agregaba comentarios. De éstos, los principales eran los siguientes:

- “Sin pretender, por ningún motivo, la creación de una estructura superestatal —que estaría totalmente en desacuerdo con el espíritu de la política mexicana—, sino, por el contrario, un orden interestatal que, basado en el respeto de la igualdad de los Estados y en la no intervención en sus asuntos internos y externos, sirva de salvaguardia a cada uno de ellos a la vez que favorezca y concilie los intereses de todos, convendría modificar la definición del sistema que propone el proyecto y que se reduce, en su forma actual, a un conjunto de normas, estableciendo en cambio que dicho sistema es una organización internacional que los Estados Americanos han venido desarrollando gradualmente con el propósito de fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración, defender su autonomía e independencia y actuar como organismo regional para los fines previstos en el artículo 52 de la Carta de la ONU”. El criterio mexicano resultó aceptable en las deliberaciones de la Conferencia de Bogotá y se incorporó al texto constitutivo de la OEA.
 - “La necesidad de que el pacto contenga en sus partes dispositivas los derechos y deberes de los Estados Americanos como miembros del sistema, los fundamentos de la solución pacífica de los conflictos y las bases de la cooperación in-
-

teramericana en cuestiones económicas, sociales y culturales". En efecto, en la Carta de la OEA se trasladó el tema de los derechos y deberes de los Estados, del Preámbulo donde se encontraban mal ubicados, a la parte sustantiva del tratado, con lo cual se les otorgó un valor jurídico y una fuerza obligatoria necesarios para su naturaleza vinculante. Asimismo, se incorporaron capítulos específicos sobre solución pacífica de controversias, normas económicas, normas sociales y normas sobre educación ciencia y cultura.

- "Debe pensarse en dar a las Conferencias Internacionales Americanas y a la Reunión de Cancilleres toda la importancia necesaria para realizar la unidad del conjunto panamericano, asignando de manera especial a esta última las facultades políticas que el Consejo Directivo comparte con ella de acuerdo con el proyecto. La Dirección General de la Unión Panamericana debería ser exaltada a una jerarquía superior, la de Secretaría General del concierto jurídico y político interamericano. Por lo que se refiere al Consejo Directivo, éste no debe tener más facultados políticos que los que, en cada caso y específicamente, le deleguen las asambleas o las reuniones de consulta". En la Carta de la OEA, las Conferencias Internacionales Americanas se reformularon orgánicamente para convertirse en Asamblea General, como órgano supremo de la institución. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores es competente para considerar problemas de carácter urgente y de interés común, y para servir de órgano de consulta. El Consejo Directivo se transformó en Consejo Permanente, subordinado a las funciones que le encomienda la Asamblea General y la Reunión de Cancilleres. La Dirección General cobró el rango de Secretaría General.

Para México, era importante que la cooperación y el desarrollo se colocaran en la misma jerarquía que la cooperación política. Esta posición se enfrentaba directamente a la estadounidense, que sostenía la prioridad estratégica de la reconstrucción en Europa.¹² En

¹² J. Torres Bodet, *La victoria ...*, pp. 150 y ss.

sus propuestas, México quería hacer obligatoria y permanente la cooperación económica interamericana, por lo cual rechazaba la idea de crear una especie de Plan Marshall, transitorio y unilateral por naturaleza, para América Latina. México también quería garantizar jurídicamente el derecho de los países latinoamericanos a la cooperación internacional para el desarrollo. Pero en Bogotá se dio, de nueva cuenta, el juego de contrapuntos entre la realidad política y las aspiraciones económicas.

La cooperación debía expresarse en términos favorables de intercambio, en apoyo financiero a la industrialización, en la no reciprocidad en acuerdos comerciales. Para facilitar el flujo de recursos financieros al continente, entonces acaparados por las necesidades europeas de reconstrucción, México insistió en crear un banco regional de desarrollo, propuesta que, de hecho, México, Estados Unidos y otros ocho países americanos ya habían aceptado en 1940.

México participó activamente en el diseño de los proyectos de pacto constitutivo y de convenio económico, al enviar iniciativas y observaciones constantes a la Unión Panamericana cuando la Conferencia de Bogotá se encontraba en etapa preparatoria, y al reunir apoyo entre países latinoamericanos alrededor de su posición. No obstante que el proyecto final formulado por la Unión Panamericana le pareció aceptable, México lo tomó como indicativo y no vinculante. A pesar de las objeciones estadounidenses, sostuvo abiertamente y logró hacer aprobar los principios que le interesaban. Los preceptos concretos, sobre todo los referentes a los términos de intercambio y a la no reciprocidad en el trato comercial, encontraron precedente en las decisiones de la Conferencia de La Habana sobre comercio internacional, que había tenido lugar apenas unos meses antes de la Conferencia de Bogotá, así como en la Carta de la Organización Internacional del Comercio.

Los acuerdos alcanzados en Bogotá incluyeron la Carta de la OEA, que resultó un instrumento equilibrado, de acuerdo con los deseos mexicanos, y un convenio económico que incluía los derechos demandados por México. Por su parte, un órgano interno de la OEA, el Consejo Interamericano Económico y Social debía institucionalizar la cooperación en la región. México —como la mayoría de los países latinoamericanos— sólo hizo reservas al convenio económico en lo referente a inversiones extranjeras para garantizar la primacía de sus leyes sobre la cuestión, así como la igualdad jurídica entre sus nacionales y los extranjeros.

Al margen de los esfuerzos mexicanos, ni la Carta de La Habana ni el Convenio Económico de Bogotá entraron en vigor por el exceso de reservas de que fueron objeto y por no haber reunido las ratificaciones necesarias. En ambos casos, la oposición estadounidense al convenio fue evidente. Estados Unidos también se opuso rotundamente a la creación de un banco regional de desarrollo; repetidas veces dejó en claro en todos los foros que su prioridad estratégica era Europa. Al mismo tiempo, la cruzada a favor de un anticomunismo internacional tomó fuerza y apuntaló la tesis de apoyo a la seguridad, en perjuicio de la que respaldaría la cooperación y el desarrollo. Las diferencias en los intereses políticos y en las aspiraciones económicas de los países americanos facilitaron ese proyecto de seguridad.

El contrapunto entre autonomía regional y universalismo

Las tesis universalistas y la vocación regionalista en materia de organismos internacionales plantea otro juego de contrapuntos.

En el primer caso, quienes auspician esa tesis ecuménica conceden una clara primacía a la ONU en todas las cuestiones relacionadas con la aplicación del capítulo VII de la Carta, esto es, medidas en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. Ese capítulo, que cae bajo el ámbito de jurisdicción del Consejo de Seguridad, incluye las disposiciones relativas a las medidas coercitivas y a la legítima defensa individual o colectiva. En cambio, quienes se inclinan por una vocación regionalista prefieren otorgar grados mayores de autonomía a la acción de los organismos regionales, incluyendo la adopción de medidas coercitivas que no supongan el uso de la fuerza militar, y sin que para ello deban contar con la autorización del Consejo de Seguridad.

Aunque Ismael Moreno Pino se inclina por la tesis regionalista y proporciona amplios argumentos a su favor, lo cierto es que el conflicto de competencias que puede surgir, por ejemplo entre la ONU y la OEA, es materia de interpretación jurídica, además de ser, y éste es un asunto fundamental, objeto de una evaluación política que conducirá a que las partes involucradas en el conflicto muestren su preferencia por alguna de esas políticas.

Lo que resulta importante es precisar si un acto específico realizado por un organismo regional es efectuado en función de una legítima defensa colectiva o con el propósito de aplicar una medida coercitiva. Una vez establecida la función que la entidad regional está efectuando, será posible definir las obligaciones que incumben a los Estados miembros de la misma. Este planteamiento parecería particularmente válido en el caso de la OEA, dado el carácter dual de las funciones otorgadas a esa institución por sus dos cartas fundamentales. Esta dicotomía de funciones dentro de esta organización, que trae como consecuencia la necesidad de determinar si actúa como sistema de defensa colectiva o como acuerdo regional, habrá de depender de si está operando bajo los términos del artículo 3 del Tratado de Río, que establece el vínculo directo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, o si está operando bajo cualquier otra facultad concedida al organismo por su instrumento constitutivo, mismo que puede comprender el mantenimiento de la paz y seguridad regional, el arreglo pacífico de disputas locales, o la cooperación económica y social.

Queda por determinar el alcance de las competencias de los organismos regionales actuando bajo lo dispuesto por el capítulo VIII de la Carta. La controversia se plantea en dos ámbitos: en primer lugar, el significado de medidas colectivas; en segundo lugar, el carácter exclusivo y excluyente que tendría un organismo regional para intervenir en la solución pacífica de diferencias locales.

Por lo que hace a las medidas coercitivas, su aplicación es, a mi juicio, competencia del Consejo de Seguridad.¹³ La referencia a las medidas coercitivas se encuentra consignada en el capítulo VII de la Carta, que establece las funciones del Consejo de Seguridad en el caso de amenazas a la paz o actos de agresión. De esta suerte, sus artículos 39, 40, 41 y 42 relaman una lectura conjunta. La Carta misma no proporciona una definición de medidas coercitivas, pero la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en el caso de ciertos gastos de las Naciones Unidas arroja alguna luz al respecto. De acuerdo con la Corte, dichas medidas coercitivas reúnen los siguientes elementos:

¹³ Para un examen más amplio de esta tesis, véase Bernardo Sepúlveda Amor, "Las Naciones Unidas, el Tratado de Río y la OEA", en *Foro Internacional*, vol. VII, núms. 1 y 2, 1967.

- Implican un principio de coerción en contra de un Estado o de alguna otra autoridad.
- La medida debe ser del tipo indicado en el capítulo VII de la Carta, que incluye el uso de la fuerza armada y el empleo de medidas no militares, como la ruptura de relaciones diplomáticas y económicas.
- Su propósito debe ser la prevención o supresión de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.
- Son medidas que caen bajo la competencia reservada del Consejo de Seguridad.

La necesaria fidelidad a la opinión consultiva de la Corte obliga a la conclusión de que los organismos regionales no deben aplicar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad, las sanciones económicas y diplomáticas inclusive.

En la etapa actual de la organización internacional, no parecería recomendable propiciar el desmembramiento de sus funciones. Existe, sin embargo, esa tendencia. Por ejemplo, en el caso de la OEA, en un decisión ajena a su Carta constitutiva, en 1965 se creó una Fuerza Interamericana de Paz, compuesta por contingentes militares de varios países, que tuvo como finalidad cubrir púdicamente las vergüenzas de una intervención armada emprendida por Estados Unidos en República Dominicana.

De manera semejante, la Organización de la Unidad Africana ha emprendido, sin el necesario mandato del Consejo de Seguridad, acciones militares con fuerzas pacificadoras en países de la región que sufren guerras civiles. No siempre esas fuerzas pacificadoras, compuestas en más de un caso por el ejército de un solo país, tienen como propósito último la instauración de sistemas democráticos o el respeto a los derechos humanos. En más de una oportunidad, han servido como instrumento para beneficiar a una fracción política cercana a la potencia hegemónica de la región.

La marginación de las Naciones Unidas en las guerras yugoslavas, en particular con relación al conflicto en Kosovo, es otro factor negativo en la evolución de las relaciones internacionales. En ese caso, un pacto de seguridad colectiva asume, por

decisión autónoma, un conjunto de facultades militares que ni siquiera en su propia Carta constitutiva está expresamente consignado. Con ello, el orden jurídico establecido sufre un grave deterioro, lo que produce, en consecuencia, un daño considerable a la capacidad, competencia y funcionamiento de la ONU.

En la historia de la OEA ha existido una tendencia a reclamar una exclusividad absoluta para atender, como primera instancia, la solución de los conflictos regionales que han surgido entre dos o más Estados miembros. Ello supondría negar la facultad, por parte de uno de los Estados en el conflicto, de recurrir al Consejo de Seguridad para que ese órgano político tome cartas en el asunto. En los conflictos de Guatemala (1954), Cuba (1960 y 1962), República Dominicana (1960) y, en el decenio de los ochenta, en las guerras centroamericanas, un debate político importante se planteó en torno a la esfera de atribuciones correspondiente al organismo mundial y a la agencia regional.

La controversia quedó jurídica y políticamente dirimida en 1985, al reformarse la Carta de la OEA y al introducir, por iniciativa de la delegación mexicana, una nueva disposición que impide una interpretación que menoscabe los derechos y las obligaciones de un Estado miembro para acudir a las instancias de solución de controversias establecidas en la Carta de las Naciones Unidas. Así, un Estado agraviado puede escoger, a su libre albedrío político, la opción que resulte preferible para la mejor protección de su interés.

Otros contrapuntos

Existen otros muchos contrapuntos en el funcionamiento de normas e instituciones en el contexto del sistema interamericano. El principio de la no intervención sufre al implantarse una norma que pretende tutelar conjuntamente la preservación de la democracia. Las reglas sobre la legítima defensa colectiva se tornan inoperantes en la guerra de las Malvinas. La guerra fría invade al sistema interamericano y se relegan a un tercer plano los asuntos centrales de la cooperación económica, de la educación, del combate contra el narcotráfico, de la protección a desplazados, refugiados y migrantes. Termina la guerra fría y América Latina no recupera un papel de actor central en el escenario internacional.

Ésas y otras frustraciones provocaron la constitución de instancias políticas y económicas paralelas. La lista es amplia: por su orden de aparición, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Sistema Económico Latinoamericano, el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora, el Grupo de los Ocho, el Grupo de Río, la Cumbre de Las Américas. Estos fenómenos políticos son la respuesta necesaria a una serie de vacíos que la propia OEA ha sido incapaz de llenar. No obstante, esas instituciones paralelas, aun cuando obedezcan a otros imperativos políticos, no servirán para fortalecer al organismo regional si éste no cuenta con los elementos para cubrir los vacíos existentes.

México ha sido un activo participante en el diseño y la ejecución del proceso de organización hemisférica. Sin duda, sus aportaciones han sido fundamentales, no sólo para integrar el mosaico jurídico y político que compone a la OEA, sino también para definir la función real que la organización regional debe desempeñar en la relación interamericana, negándose a ser un instrumento de proyectos hegemónicos. La acción de México en la OEA ha sido continua, congruente y coherente; su intervención se ha basado en principios e intereses bien definidos. A pesar de que sus iniciativas y políticas no siempre han prosperado, la influencia mexicana en el sistema interamericano ha sido significativa.

En la conmemoración de su medio siglo de existencia, y a la luz de la liquidación de la guerra fría, es válido preguntar cuál habrá de ser la función que a la OEA le corresponderá cumplir en el inicio del nuevo milenio. Como lo señala lúcidamente Carlos Fuentes:

si logramos añadir a los principios fundadores de la autodeterminación, la no intervención y la solución pacífica de controversias, la guerra contra la pobreza, las campañas por la educación, los acuerdos de desarme, el enriquecimiento mutuo de las culturas, la cooperación económica que atienda no sólo al capital del mercado, sino al capital de la sociedad, habremos, quizás, asumido a tiempo los riesgos y las oportunidades que se presentarán a la comunidad hemisférica y a la Organización de los Estados Americanos en el siglo que se aproxima.¹⁴

Imaginar el futuro de la OEA es una tarea importante. También lo es determinar el papel que México habrá de cumplir en el diseño de esas decisiones fundamentales.

¹⁴ Carlos Fuentes, Discurso pronunciado en la ceremonia conmemorativa de los 50 años de la OEA, Washington, D. C., 5 de marzo de 1998. Véase *Reforma*, 6 de marzo de 1998.
