

COMENTARIOS

LA IX ASAMBLEA GENERAL DE LA O.E.A.: UN ESCENARIO DE CONFLICTOS

“Nosotros sostenemos. . . que un gobierno justo se basa en el consentimiento de los gobernados, y que no puede haber libertad sin un orden basado en la ley. . . Procuremos hacer que estos principios sean el fundamento de nuestro trato mutuo, del respeto y ayuda entre nosotros y nuestras repúblicas hermanas”.

Woodrow Wilson, Estados Unidos, 1913.

1. REFORMAS EN LOS SIGNOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO.

En el transcurso de esta década los patrones de guerra fría han estado en decadencia en el sistema interamericano. El fenómeno concuerda con la distensión internacional, y finca gran parte de su explicación en las redefiniciones de la hegemonía al interior del mundo occidental.

Tres acontecimientos han abierto este sendero: el levantamiento de restricciones en la O.E.A. para que sus miembros restablezcan relaciones diplomáticas con Cuba; los nuevos tratados norteamericano-panameños sobre la Zona del Canal; y la acción decisiva de la O.E.A. para derrocar a Somoza.

América Latina presionó efectivamente a Estados Unidos en todos estos casos, pero Estados Unidos no se opuso frontalmente a ellos, ni resultó afectado en sus intereses vitales. Sin embargo hubiera preferido que las cosas no ocurrieran así, o si ocurrían, que no fuera por iniciativa latinoamericana, sino por su propia iniciativa.

La IX Asamblea General de la O.E.A. (22-31 octubre de 1979) se desarrolló en ese ambiente y lo reflejó. No todo fue positivo en esa reunión para América Latina. Si bien sus demandas fueron mejor escuchadas que en el pasado, mostró a su vez profundas fisuras en la superficie diplomática. Estas fisuras indicaron mayor independencia frente a Estados Unidos, pero también señalaron debilidades orgánicas que Norteamérica empleó a su favor. Los conflictos interlatinoamericanos con apoyo estadounidense, y los conflictos interamericanos sin apoyo estadounidense, constituyeron los rasgos relevantes de la IX Asamblea. Estos tipos de conflictos comentaremos aquí.

2. EL CONFLICTO INTERAMERICANO CENTRAL: PACTO ANDINO-ESTADOS UNIDOS, LA DIPLOMACIA DE PROYECCIÓN.

En 1979 el Pacto Andino liberalizado por Venezuela ha adquirido gran importancia. Su éxito más resonante ha sido su preponderante contribución en el seno de la O.E.A. para expulsar a Somoza. El fenómeno lo ha situado como el grupo líder en la democratización latinoamericana.

El 23 de octubre el canciller venezolano José Alberto Zambrano Velasco propuso lo que denominó una **diplomacia de proyección**. ¿En qué

consiste este enfoque diplomático?

Venezuela, y con ella el Pacto Andino (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) partían de reconocer que la OEA no es un organismo regional, sino una organización que engloba a dos regiones: Estados Unidos y América Latina. El fortalecimiento de América Latina debía partir de la desconfianza con que Estados Unidos la evaluaría hacia el futuro. El futuro significa la capacidad latinoamericana para desplegar como protagonista una acción variada, multilateral, sistemática y efectiva en favor de la libertad en el continente. Sin embargo para lograr esa **proyección** es importante que se reconozcan los nuevos grupos de influencia subregional que están surgiendo. Serían las sub-regiones los principales instrumentos de la diplomacia de proyección. "Ese sería el primer escenario donde se discutirían las soluciones".

Los objetivos de las sub-regiones serían: prevención y solución de conflictos como instancia previa a la reunión del Organismo de Consulta de la OEA; evaluación de factores extra-OEA para concertar políticas en relación a ellos; cohesión de políticas ante organismos multinacionales, financieros y crediticios, etc.

Como complemento para la diplomacia de proyección el canciller colombiano Diego Uribe propuso el 24 de octubre **un fondo para la paz**. Este fondo constituiría "una ayuda preferencial para los países con instituciones democráticas que se encuentren en peligro, precisamente por la falta de una política económica y social audaz que permita consolidar las instituciones políticas recién establecidas o con dificultades en el paso del tiempo".

El Pacto Andino acompañó estas iniciativas con fuertes críticas al incremento de la presencia militar norteamericana en el Caribe y a las discriminaciones comerciales estadounidenses en detrimento de Venezuela y Ecuador por su pertenencia a la OPEP.

Estados Unidos apoyó el Fondo para la paz. Pensamos que estaría dispuesto a proporcionar aportes económicos en una línea neokennediana, ya que ese fondo, revive algunos principios de la alianza para el progreso. Sin embargo lo que fue inadmisibles para Estados Unidos era el desmembramiento del organismo regional en subregiones que terminarían autonomizando políticamente su gestión, y acabarían por relegar el sistema interamericano al ámbito del formulismo jurídico de la Carta de Bogotá. La propuesta

tenía también el riesgo de que las dictaduras de la Cuenca de la Plata se sustrajeran a las presiones democratizadoras del continente.

La subregionalización hemisférica no prosperó porque favorecía primordialmente a Venezuela (que ya tiene coaligada una subregión) y perjudica la influencia futura de México en América Latina. El representante señaló que "la OEA es por ahora el único foro en que los países latinoamericanos y los Estados Unidos pueden debatir y negociar las cuestiones que más interesan a aquéllos". "Cabe preguntar si con la constitución del SELA la OEA resulta anacrónica. Juzgo infundado llegar a esa conclusión tan categórica. . . Al desaparecer nuestra organización hemisférica quedaría sólo el camino de las a veces riesgosas negociaciones bilaterales. . ."

Estados Unidos empleó presiones contra los miembros del Pacto Andino. ¿anunció que pondría en el mercado internacional sus reservas de cobre, lo cual perjudicaría a Bolivia con el descenso de los precios. Además indicó que el Congreso había dejado al Presidente Carter en libertad para levantar las restricciones comerciales a Venezuela y Ecuador, pero todo dependería de condiciones que, por lo menos ante la opinión pública, nunca fueron precisadas.

Las propuestas del Pacto Andino en su más fiel sentido fracasaron. La Declaración de la Paz (acta final de la IX Asamblea) apenas las menciona vagamente. Esa vaguedad es proclive para que las subregiones se interpreten como proyectos parciales de integración económica, y no como instancias de decisión política hemisférica. Las dictaduras militares no tomaron partido en la contienda porque no les convenía. El enfrentamiento mexicano-estadounidense contra el Pacto Andino podía favorecerlos en el momento en que los derechos humanos fueran discutidos.

3. LOS CONFLICTOS INTERLATINO-AMERICANOS: DERECHOS HUMANOS Y MEDITERRANEIDAD DE BOLIVIA.

De los conflictos que opusieron a los países latinoamericanos el de mayor envergadura fue el tópico de los derechos humanos. Este punto trascendió el nivel bilateral de la mediterraneidad boliviana, para situarse a un nivel multilateral con posibilidades de repercutir en las relaciones internacionales del continente.

3.1. Derechos Humanos frente a no intervención y seguridad.

Aquí se enfrentaron los tres principios básicos del sistema interamericano: el respeto a las garantías y derechos de la persona humana; la no-intervención en los asuntos internos y externos de otros estados; y el resguardo de la seguridad hemisférica contra reales o potenciales enemigos extra-continetales. Estos principios no han tenido en la historia del sistema interamericano ni una interpretación unívoca, ni un modo único de aplicarlos. Sus vaivenes han dependido de los momentos históricos en relación a intereses políticos y económicos.

La interpretación de los derechos humanos y la no-intervención a que se acogieron las democracias del continente (incluido E.U.) tiene una larga historia. Por ejemplo, en la Sexta Conferencia Internacional Americana, que se reunió en La Habana en 1928, el representante cubano dijo:

“La Intervención, que por un momentáneo impulso político se halla en esta reunión colocado en el Índice ha tenido en todas partes un glorioso pasado. . . Si Gladstone pudiera revivir. . . difícilmente comprendería nuestra repulsa genérica a la palabra **Que para él representó siempre la salvación de vidas humanas, la renovación de las instituciones y la liberación de la tiranía. . .(fue). . .La aspiración, la esperanza y el último recurso de hombres perseguidos. . . Si declaramos en términos absolutos que la intervención no es posible en ninguna circunstancia, estaríamos sancionando todos los actos inhumanos cometidos dentro de ciertas fronteras...”** (el subrayado es nuestro).

No nos interesan las razones por las que se dijeron estas palabras, sino recalcar el principio que las sustenta, lo cual no es algo nuevo como adujeron las dictaduras militares.

Las democracias del continente (Pacto Andino, E.U., Costa Rica, Nicaragua, etc.) apoyaron el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos porque existen derechos inalienables que no pueden ser conculcados en nombre de la razón de Estado. La seguridad no puede garantizarse con instrumentos que violen el Estado de Derecho, que en las Américas se funda en dos principios inquebrantables: el poder del Estado procede del pueblo por intermedio del derecho, por tanto se debe ejercer conforme a

ese mismo derecho; y que el derecho sustentado en la soberanía popular se basa en el principio supremo del respeto a la persona, por tanto nunca puede aplicarse en detrimento de esa misma persona. En consecuencia el fin último del Estado consiste en normar jurídicamente la vida social al amparo de un orden que favorezca a la dignidad y a la seguridad humanas en una perspectiva de progreso social.

La comisión relató un conjunto de casos escalofriantes violadores de esos derechos. Para evitar esas violaciones propuso los siguientes puntos:

- 1o. Convertir a la tortura en un crimen penado por el Derecho Internacional.
- 2o. Que los gobiernos implicados esclarezcan los casos de los desaparecidos políticos.
- 3o. La derogatoria de todas las leyes de emergencia restrictivas de la libertad humana.

Los gobiernos dictatoriales (particularmente Chile, Uruguay y Paraguay) sostuvieron que eran objeto de una conspiración internacional, y que la interpretación que se hacía en su contra obedecía a razones políticas y no a un “sano juicio” para preservar la democracia en el continente. Chile adujo que el informe carecía de objetividad, era discriminatorio e intervenía en los asuntos internos de su país. Uruguay amenazó con retirarse porque se encontraba en inferioridad de condiciones por la ausencia de países neutrales que evaluaran “serenamente” los acontecimientos. Paraguay sustentó que rechazaba totalmente el informe porque su país vivía un régimen de plena democracia.

Al final Chile, Uruguay y Paraguay recibieron prácticamente una condena por 19 votos a favor del informe, cinco abstenciones (Chile, Argentina, Guatemala, Brasil y Santa Lucía), y dos votos en contra (Uruguay y Paraguay).

La derrota diplomática de las dictaduras militares se acentuó con la aprobación por 17 votos del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la base de la Convención de San José (Costa Rica), suscrita hace diez años. La Corte se constituirá como una institución judicial autónoma encargada de aplicar la Convención Americana de Derechos Humanos. Cualquier persona del continente cuyos derechos humanos hayan sido violados podrá reclamar justicia a esta corte. La formarán siete juristas de la más alta calidad moral y de conocimientos comprobados sobre derechos humanos. Podrá

sesionar en cualquier parte del hemisferio, previo consentimiento del Estado respectivo.

El proceso de democratización hemisférica se fortaleció con las resoluciones de la O.E.A. en materia de derechos humanos. El proceso aún tiene espacio suficiente para avanzar, y terminará por englobar, con una u otra modalidad, a toda la región.

3.2. La Mediterraneidad de Bolivia.

Los países que apoyaron el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tendieron también a apoyar las reclamaciones de Bolivia a Chile para obtener una salida al Océano Pacífico. La disputa estuvo acompañada de airadas acusaciones chilenas.

La estrategia diplomática de Chile consistió en sostener que ese era un problema bilateral en el que no tenía competencia el organismo interamericano. La estrategia boliviana sostenía que su problema era un problema interamericano, y que por consiguiente la O.E.A. constituía el lugar idóneo para su discusión y solución.

La argumentación chilena se basó en tres puntos. En primer lugar que Bolivia se aprovechaba de las circunstancias difíciles de Chile para imponerle decisiones que no tenían justificación alguna (razón política). En segundo lugar refutó la tesis boliviana de que su subdesarrollo se vinculaba a la carencia de una salida al mar, y adujo que con o sin salida al mar Bolivia seguiría siendo subdesarrollada (razón canónica). En tercer lugar sostuvo que la OEA no tenía competencia para invalidar el tratado de 1904 que puso fin a la Guerra del Pacífico de 1879, porque con ese tratado ha estado vigente el statu quo, lo cual implica que Bolivia tiene una aspiración, pero no un derecho que la OEA viola el principio de no intervención al disponer de territorios sobre los que Chile tiene plena soberanía; y que los tratados bilaterales solamente pueden ser revisados por las partes (razón jurídica).

Desde el Derecho Internacional podríamos decir que Chile se acogía al principio *Pacta Sunt Servanda*, y Bolivia al *Ribus Sic Stantibus*. Según el primero los tratados con contratos obligatorios entre los estados soberanos, ya que suponer lo contrario, sería negar la existencia misma del Derecho Internacional. Según el segundo, cuando las circunstancias históricas que contribuyeron a la conclusión de un tratado han cambiado, y pueden poner en peligro la existencia de una de

las partes, entonces el tratado puede ser caduco y perder su fuerza obligatoria.

Bolivia y sus aliados sostuvieron que:

- a) Cuando se concluyó el tratado de 1904 no existía el sistema interamericano como existe hoy. Esto introduce una variación en las condiciones jurídicas (presencia de un Derecho interamericano) e históricas.
- b) La posición chilena ha sido injusta conforme a Derecho. Chile retiene esos territorios por los yacimientos de cobre, y él mismo declaró a principios de siglo que había ocupado ese litoral con el mismo derecho con que E.U. se había apoderado de Puerto Rico.

Las argumentaciones bolivianas prevalecieron sobre las chilenas. La IX Asamblea aprobó por 21 votos a favor, uno en contra (Chile) y cinco ausencias (Santa Lucía, Granada, Dominica, Honduras y Panamá) las reclamaciones bolivianas. La aprobación favorecerá a Bolivia en tres puntos:

- a) El problema es de interés hemisférico y no tiene el carácter bilateral que sustentaba Chile.
- b) Es un problema permanente. En próximas asambleas se debe informar sobre el curso de las negociaciones.
- c) La O.E.A. tiene competencia para intervenir en el diferendo.

La victoria boliviana no obedeció a razones jurídicas sino a razones políticas, cuyos ejes centrales fueron:

- 1o. La desmilitarización de la política hemisférica y la emergencia de procesos de continentalización democrática.
- 2o. La importancia del Pacto Andino en la configuración de las relaciones interamericanas de hoy.
- 3o. El apoyo que para el gobierno boliviano significaba (previo el golpe de Estado) en su proceso de legitimación hacia caminos democratizadores.

4.- Consideraciones Finales.

La Asamblea de O.E.A. fue una muestra más de que la diplomacia de guerra fría ha terminado en el Hemisferio. Los conflictos presentados aquí tuvieron su propia autonomía y generaron canales de dinamismo diplomático que niegan las formas típicas de guerra fría.

Los conflictos hay que verlos en la perspectiva de los cambios de la política latinoamericana de E.U., la creciente importancia del Pacto Andino, y la inclusión en el sistema de países caribeños.

Estas modificaciones de la realidad histórica han modificado las pautas diplomáticas. Sin embargo las modificaciones deben observarse a la luz de una nueva etapa del sistema capitalista mundial cuyas nuevas líneas se introyectan en América Latina. Es una etapa de redefinición en los procesos de reactualización histórica.

No debe caerse en la ilusión de que E.U. ha cedido a las demandas latinoamericanas, ni tampoco en la simplificación de que la política latinoamericana de E.U. es la misma que la del pasado. El avance de los procesos democráticos latinoamericanos, la incorporación de las clases populares a sus sistemas políticos, la penetración del capital extranjero en los próximos años, y los cambios que pudieran sobrevenir en la Casa Blanca, serán factores que fijarán o desdibujarán los perfiles históricos de la IX Asamblea.

F.F.P.

