

LA CRISIS HAITIANA ESTÁ PONIENDO A PRUEBA LA NUEVA VOLUNTAD PRO DEMOCRÁTICA DE LA OEA

Gonzalo J. Facio

GONZALO J. FACIO

Ex ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica. Actual Embajador costarricense ante la Organización de Estados Americanos

*Traducción al español,
ampliada, de una
conferencia dictada en
inglés por el Embajador
de Costa Rica, Dr.
Gonzalo J. Facio, ante la
Inter-American Bar
Association, en la ciudad
de Washington, D.C., el
31 de octubre de 1991.*

Durante el mes de octubre de 1991, la Organización de los Estados Americanos dio uno de sus más importantes pasos en apoyo de la democracia y del respeto a los derechos humanos.

Como reacción ante el golpe de estado perpetrado en Haití el 30 de setiembre anterior, esta positiva acción señala un cambio muy saludable en las relaciones interamericanas. Con el objeto de destacar por qué esa actuación es tan importante, permítanme iniciar estas palabras tratando de hacer un bosquejo, muy breve, de la historia de la OEA en el campo de la seguridad hemisférica y de la defensa de la democracia.

ASPIRACIONES COMUNES

Desde las guerras de independencia, los fundadores de las respectivas naciones de América aspiraron a que, eventualmente, se habría de desa-

rollar alguna forma de comunidad hemisférica.

Se estimaba que la principal tarea de la comunidad en aquellos tiempos habría de ser la de desalentar la intervención europea en nuestro hemisferio.

Pero en el tanto que el poder de Estados Unidos fue aumentando progresivamente durante el siglo anterior, la opinión de los latinoamericanos comenzó a preocuparse, más y más, por las tendencias expansionistas de ese país, particularmente en relación con México, Centroamérica y el Caribe. De esta manera, los gestos que en favor de la unidad hemisférica hacían en las reuniones interamericanas los representantes de Latinoamérica, estaban básicamente dirigidos contra la intervención en sus naciones, ya no sólo de las antiguas metrópolis europeas, sino, principalmente, del propio Estados Unidos.

En 1888 el Secretario de Estado estadounidense, señor Blaine, tomó la iniciativa de darle forma más coherente a la comunidad hemisférica. La promoción del comercio constituyó el fundamento, a corto plazo, de la Unión Panamericana. Pero conforme ésta se desarrolló en la última parte del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, en forma muy natural tomó, progresivamente, un contenido más político y de seguridad hemisférica.

Según lo hice ver en el discurso que pronuncié al inaugurar la Primera Asamblea General de la OEA, celebrada

en San José, Costa Rica, en abril de 1971, los objetivos que las naciones latinoamericanas buscaban en la OEA, diferían de los de Estados Unidos.

"Porque es evidente que no pueden ser iguales, ni siquiera enteramente coincidentes—afirmé en ese discurso— los intereses de una superpotencia mundial como es Estados Unidos, con los intereses de veinticuatro Estados pequeños y medianos que aún luchan por salir del subdesarrollo.

"En cierto modo es explicable que para Estados Unidos el interés principal de la asociación sea el de su seguridad militar... Pero es lógico aceptar que para los Estados latinoamericanos el interés principal lo constituyera, en un principio, el que se reconociera y respetara su propia soberanía, luego y ahora, el lograr su pronta liberación económico-social.

"Sin embargo, esta diferencia de intereses primordiales no excluye su armonización dentro de la OEA. Ello es posible si Estados Unidos comprende que el desarrollo de la América Latina es la mejor garantía de paz en el Continente y de su propia seguridad, y si los latinoamericanos comprenden, a su vez, que el desarrollo integral requiere el ejercicio efectivo de la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos.

"La cooperación económico-social, que depende más de la voluntad política de los Estados miembros de la OEA. que de la reestructuración del sistema, es la única fuente de una amistad verdadera y de una seguridad hemisférica perdurable..."

A pesar de que esta diversidad de intereses primordiales, que Estados Unidos, por una parte, y Latinoamérica, por la otra, buscaban proteger mediante su asociación en la OEA no se armonizaron sustancialmente, la organización fue desarrollando lentamente otros elementos de comunidad, que permitieron la solución de disputas entre Estados y algunos ensayos efectivos de cooperación económico-social.

Las naciones latinoamericanas apoyaron a Estados Unidos durante la Primera y Segunda Guerras Mundiales. Y ya desde la década de los 1930s, Estados Unidos se retiró de sus intervenciones en Haití, República Dominicana y Nicaragua, y las naciones latinoamericanas por fin lograron que Washington se comprometiera formalmente, en la Conferencia de Buenos Aires de 1936, a respetar *el principio de no intervención*.

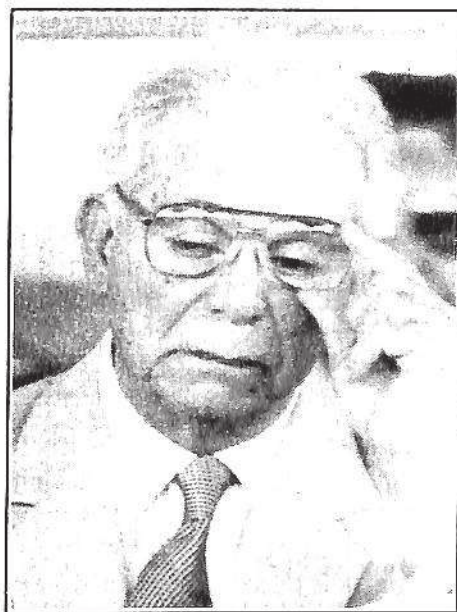
EL PERÍODO DE LA GUERRA FRÍA

Durante los primeros años de la Guerra Fría mejoró la cooperación económica de Estados Unidos hacia Latinoamérica, y las relaciones interamericanas se robustecieron. La OEA pudo resolver, entonces, numerosos conflictos entre las naciones de la región durante las décadas de 1950 y 1960. Los países de Latinoamérica condonaron la intervención indirecta de Estados Unidos en Guatemala, en 1954; apoyaron al gobierno estadounidense durante la Crisis de los Misiles en Cuba, en 1962; y participaron en el envío y mantenimiento de una Fuerza Interamericana de Paz en República Dominicana.

Esta fuerza de paz hizo posible en 1965 la solución de la crisis político-militar que afrontaban los dominicanos, permitiendo que el gobierno provisional de entonces, no sólo sometiera las Fuerzas Armadas al poder civil, sino que se organizaron y se celebraron, internacionalmente vigiladas, las primeras elecciones verdaderamente libres en la historia de esa república. En esas elecciones de 1966 obtuvo su primer triunfo definitivo el doctor Joaquín Balaguer, quien fue reelecto sucesivamente en dos ocasiones más. Luego, tras dos períodos de gobierno de presidentes elegidos por el partido mayoritario de la oposición, este singular líder dominicano volvió a ser electo presidente de la república, y desde entonces ha vuelto a ser reelecto, libremente, para los dos últimos períodos presidenciales.

Pero posteriormente a la positiva experiencia dominicana, varios factores, entre los que debe destacarse el relativo declinar de la hegemonía global de Estados Unidos, y el constante aumento de la confianza de América Latina en su propio relativo poderío, quebrantaron la hasta entonces favorable relación interamericana. Durante las dos décadas subsiguientes, el sistema de seguridad interamericana se fue erosionando conforme las percepciones de Estados Unidos y de Latinoamérica, sobre lo que constituían sus respectivos intereses de seguridad, fueron divergiendo más y más, hasta llegar a ser, en ciertos casos, antagónicos.

Durante este nuevo período, progresivamente antagónico, las partes comenzaron a señalar la aparente contradicción que existía en la Carta de la OEA entre el principio de la *no intervención*, por una parte, y el *del ejercicio efectivo de la democracia representativa*, por la otra. Principios que, como lo explicaré luego, no son realmente contradictorios si se entiende bien cuál es la esencia misma de la intervención.



En 1965 la fuerza de paz interamericana hizo posible que se eligiera un gobierno constitucional en República Dominicana, el que fue encabezado por Joaquín Balaguer.

Durante los decenios de los años 70 y 80, Estados Unidos y unas pocas democracias latinoamericanas, como Costa Rica, apreciaron como verdaderas amenazas para la seguridad hemisférica el expansionismo de la Unión Soviética y de su satélite cubano, en tanto que Estados Unidos ponía poca atención a otros aspectos fundamentales de la relación interamericana. Mientras tanto, la mayoría de los Estados latinoamericanos ponían mayor énfasis en las causas domésticas de los conflictos, adoptaban políticas populistas influidas directa o indirectamente por la propaganda de la dictadura castrista, y daban prioridad a la tarea de constreñir cualquier inclinación de Estados Unidos a intervenir unilateralmente en la solución de conflictos que ponían en peligro o eliminaban la posibilidad del ejercicio efectivo de la democracia en las naciones latinoamericanas. Como resultado de ello, la acción colectiva para la defensa de los derechos humanos y del sistema democrático se hizo cada vez más

difícil, hasta llegar, eventualmente, a hacerse inoperante.

LA DICTADURA SANDINISTA EN NICARAGUA

Cuando en 1978 se alzó el pueblo de Nicaragua contra la dictadura de los Somoza, además de la noble alternativa democrática, se hicieron patentes otras dos opciones sombrías: (1) que el gobierno somocista aplastara la insurrección y mantuviera, aún con más fuerza, su régimen autoritario; y (2) que tomaran el poder los sandinistas adiestrados, adoctrinados y armados por el régimen cubano, e impusieran una dictadura totalitaria al estilo de la de Fidel Castro.

Por eso, en medio de la euforia de los que creían avecinarse el triunfo de la democracia, abagué públicamente durante todo el año 1978 y 1979 porque se desarrollara una acción jurídica colectiva a cargo de la OEA.

Y desde el primer momento sostuve que, a menos de que se constituyera una Fuerza Latinoamericana de Paz, que ayudara a los nicaragüenses a pacificar su país y a crear las condiciones necesarias para que el pueblo pudiera elegir un gobierno constitucional verdaderamente democrático, se corría

el riesgo de que la revolución fuera usurpada por los totalitarios sandinistas.

Insistí en que la colaboración de fuerzas internacionales en la pacificación de un país que ha estado sometido a una larga dictadura, cuyas Fuerzas Armadas se han politizado, *no constituye un atentado contra la soberanía nacional, ni es denigratoria del pueblo afectado*. Hay numerosos precedentes de acciones pacificadoras llevadas a cabo por fuerzas de las Naciones Unidas (en Corea, en Congo, en Líbano, en Siria, en Jordania, en Egipto). En nuestro hemisferio tenemos el difamado precedente de la acción pacificadora y democratizadora, realizada con éxito por la OEA en la República Dominicana en 1965-66.

Pese a que se ha vuelto casi tabú mencionar siquiera esa acción colectiva, en la que participé activamente como miembro del Consejo Permanente de la OEA, y que la propaganda interesada de los izquierdistas ha logrado pintar como producto del *imperialismo yanqui*, reitero ahora la tesis que he venido sosteniendo desde entonces: sin la acción jurídica colectiva interamericana tomada por la OEA en 1965-66, la guerra civil en la República Dominicana hubiera desembocado en una nueva tiranía au-

toritaria, al estilo de la Trujillo, o en una tiranía totalitaria al estilo de la de Fidel Castro. La OEA hizo posible la salida democrática de que hoy disfrutaban los dominicanos.

Sin embargo, quienes querían ver repetirse en República Dominicana el experimento cubano, todavía se las arreglan para presentar esta acción de la OEA como un atentado contra la soberanía dominicana. Soberanía que, sin esa acción de la OEA, hoy no residiría en el pueblo dominicano, sino que permanecería usurpada en poder de la nomenclatura comunista, como sucede en Cuba, o como sucedió en Nicaragua.

LA XVII REUNIÓN DE CONSULTA

La XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA fue convocada a solicitud de Estados Unidos, con el objeto de ocuparse del peligro que para la paz de América representaba la guerra civil de Nicaragua. En su primera sesión, celebrada el 21 de junio de 1979, el entonces Secretario de Estado, señor Cyrus Vance, propuso una fórmula de solución muy acertada que puede resumirse así: (1) formación de un gobierno interino de reconciliación nacional aceptable para todos los sectores principales de la sociedad; (2) envío de una misión a Nicaragua para negociar el establecimiento de ese gobierno de reconciliación nacional; (3) cesación de todos los envíos de armas a los bandos en lucha; y (4) *envío de una fuerza de la OEA para el mantenimiento de la paz*.

Desgraciadamente, la propuesta estadounidense, que hubiera salvado a Nicaragua de los horrores de la guerra, de los que padeció bajo la dictadura sandinista,



En 1979 la OEA no desarrolló una acción jurídica colectiva en Nicaragua, lo permitió que se instalara una dictadura comunista al estilo de Cuba.

y de los que padece aún por el control que los sandinistas ejercen sobre las muy politizadas Fuerzas Armadas y la policía, no fue aprobada por la XVII Reunión de Ministros. Sin embargo, la Reunión condenó a un régimen dictatorial representado en la organización, en los términos más fuertes, hasta esa fecha, de toda la historia del Sistema Interamericano, declarando su convencimiento de que *no podía haber paz en Nicaragua mientras esa dictadura no fuera sustituida por un gobierno auténticamente democrático.*

Esta última parte de la resolución implicó que el Sistema Interamericano de Seguridad funcionó temporalmente en 1979, para hacer posible que se privara de legitimidad al gobierno de un Estado miembro —el de Nicaragua—, basado en las violaciones que ese gobierno —el de los Somoza— cometía contra los derechos humanos de los nicaragüenses. La OEA, con el apoyo de la mayoría de sus miembros, incluyendo Estados Unidos, transfirió esa legitimidad al gobierno de facto formado por una coalición encabezada por los sandinistas, a cambio de las promesas que hizo ese gobierno revolucionario de establecer un sistema democrático que respetara los derechos humanos.

En varios comentarios que publiqué en esa época, y que están recogidos en mi libro *La Conformación Este-Oeste en la crisis Centroamericana*, señalé que la resolución tomada por la Reunión de Consulta del 23 de junio de 1979, pese a su trascendencia, adolecía de un gravísimo defecto: *el de haber soslayado las posibilidades de una participación realmente efectiva de la OEA para asegurar que se cumplieran las condiciones necesarias para el restablecimiento de la paz y la democracia en Nicaragua.*

El paso que omitió entonces la OEA fue el de haber creado una *Fuerza*

Interamericana de Paz que colaborara con el gobierno provisional que habría de sustituir a la dictadura, en el difícil tarea de lograr el cese del fuego, *organizar unas Fuerzas Armadas profesionales, sometidas al poder civil*, y preparar la celebración de elecciones libres. O sea que, en esa ocasión, la OEA omitió dar el gran paso que dio en 1965 en relación con la República Dominicana, cuando, como queda dicho, la Fuerza Interamericana de Paz fue factor decisivo para el establecimiento de la democracia que hoy goza la nación dominicana.

La situación un tanto más favorable que hoy vive Nicaragua después de la liquidación *parcial* de la dictadura sandinista, se debe a tres factores: (1) la declinación del poder soviético, con la consiguiente incapacidad de mantener su política de expansión del comunismo a través de su satélite cubano; (2) la pérdida que, en consecuencia de lo anterior, sufrió el sandinismo del apoyo económico y militar que le brindaba el ahora disuelto bloque soviético; y (3) el autoengaño sufrido por los burdos sandinistas de que su régimen tenía el apoyo de la mayoría del pueblo, lo que los llevó a aceptar que se celebraran elecciones libres (aunque sin proceso electoral libre), en las que esperaban legitimarse con una abrumadora aprobación de la mayoría de los sufragantes.

La victoria electoral de la oposición y de su candidata presidencial, doña Violeta de Chamorro, tomó totalmente por sorpresa a los sandinistas, que no se prepararon para desconocer un resultado tan aturdidamente desfavorable, y tan universalmente observado. Pero una vez repuestos del "shock" aprovecharon el período que debía transcurrir entre la elección y la entrega del poder a la oposición triunfante, para tomar medidas que permitieran a los derrotados sandinistas compartir el gobierno. La principal de ellas fue conservar el

mando del llamado Ejército Popular Sandinista, por medio del Jefe de ese partido en armas, general Humberto Ortega, a quien doña Violeta no tuvo más remedio que confirmar en el cargo.

Así se impuso en Nicaragua un sistema muy peculiar, donde el poder civil lo ejercita la Presidenta libremente electa por el pueblo, con la gran limitación que significa el que el poder militar lo conserve la dictadura sandinista, por medio del impuesto Jefe del Ejército partidista.

Mientras este sistema se mantenga, el ejercicio de la democracia en Nicaragua está permanentemente amenazado por los sandinistas, dueños del poder militar y de la policía.

Tal como lo predijimos muchos de los que comentamos públicamente el fracaso de la Reunión de Consulta en implementar su resolución sobre la forma de resolver verdaderamente la crisis que sufría Nicaragua, una vez que la OEA les dio su apoyo a cambio de sus promesas de democratización, los sandinistas hicieron a un lado a los elementos moderados, y comenzaron a construir un Estado totalitario sujeto a la política internacional de la Unión Soviética, a través del tutelaje de Fidel Castro. Cuando ocurrió esta previsible traición, no hubo manera de que la OEA tomara medida alguna para exigir de los sandinistas el cumplimiento de las promesas de democratización, a las que se había condicionado el apoyo que la organización interamericana había dado a la coalición encabezada por los sandinistas.

Un grupo representativo de las aspiraciones democráticas nicaragüenses tomó el camino de la rebelión en contra del gobierno usurpador de los sandinistas. Por cerca de diez años estos combatientes por la libertad de su país, injustamente tildados de "contrarrevolu-

cionarios" —quienes por ello llegaron a ser apodados como "los contras"—, trataron de derrocar al régimen sandinista, apoyados no muy secretamente por agentes de la CIA (Central Intelligence Agency) de Estados Unidos. Como en la OEA no hubo consenso para tomar ninguna clase de acción colectiva que promoviera la paz con justicia en Nicaragua, se buscaron, fuera de ella, soluciones subregionales. Se planteó entonces la llamada mediación del Grupo de Contadora (compuesto por México, Colombia, Venezuela y la entonces dictadura de Torrijos-Noriega en Panamá), y cuando ésta fracasó rotundamente en lo que parecía su empeño en consolidar en el poder a los sandinistas, se buscó la solución centroamericana por los países del istmo no envueltos en el conflicto. Ambas actividades, realizadas al margen del marco institucional de la OEA, disminuyeron la confianza en el Sistema Interamericano, que sufrió entonces su mayor deterioro.

LA LIBERACIÓN DE PANAMÁ

Pero en ningún otro lado se planteó tan gravemente el conflicto entre una interpretación errada del principio de no intervención y el de la exigencia del ejercicio efectivo de la democracia, como en el de Panamá de la década de 1980. A pesar de que existía consenso en cuanto a que el general Noriega era un corrupto y brutal dictador, que había manipulado abiertamente una elección nacional donde habían triunfado sus opositores, así como sobre que era imprescindible la expulsión de Noriega para encontrar una vía pacífica para la solución de la crisis de Panamá, los miembros de la OEA fueron totalmente incapaces de tomar una decisión efectiva. Después del fracaso de varias tímidas iniciativas diplomáticas con las que se había pretendido darle solución al problema, la OEA dio por terminada, pasivamente, su actuación en el asunto. Ello obligó a Estados Unidos, después



Las dudas de la OEA para intervenir activamente en la crisis panameña generada por el gobierno del general Noriega, hicieron que las fuerzas armadas de Estados Unidos actuaran en ese país.

de muchas vacilaciones, a tomar acción unilateral para acabar con la narco-dictadura norieguista. El propio general Noriega, en el paroxismo de su desplante autoritario, brindó la excusa formal para que el gobierno estadounidense actuara militarmente en su contra, cuando declaró formalmente el estado de guerra entre Panamá y Estados Unidos. Respondiendo a ese inaudito reto, las fuerzas armadas de Estados Unidos actuaron en Panamá, y en una operación de pocos días, liberaron al país de la dictadura. Gracias a esta acción armada, fue posible que tomaran el poder quienes habían sido libremente electos por el pueblo panameño. Pese a que la acción de Estados Unidos fue un último recurso, cuando habían fracasado todos los esfuerzos porque la OEA buscara con energía una solución pacífica, la Reunión de Consulta decidió condenar, como si fuera una intervención imperialista, lo que en realidad había sido un acto de liberación de un pueblo sometido a una oprobiosa dictadura. Pero no fue difícil reconocer que tal condenatoria de la OEA era más formal que sustantiva.

El episodio panameño reforzó la impresión de que, aun cuando la Carta de la OEA provee el sustento legal necesario para poner en movimiento una acción jurídica colectiva en defensa de la democracia y de los derechos humanos, la organización carecía en ese momento de la indispensable voluntad política para actuar.

Para complicar más las cosas, se venía dando el hecho de que ciertos gobernantes latinoamericanos apelaban *privadamente* al gobierno de Estados Unidos para que tomara acciones unilaterales, una vez que se hacía claro que el presente Sistema Interamericano de Seguridad no podía resolver problemas que afectarían la paz y seguridad hemisféricas, *mientras que públicamente criticaban a Estados Unidos porque había hecho lo que ellos mismos recomendaban en privado.*

LA NO INTERVENCIÓN Y EL FRACASO DE LA ACCIÓN COLECTIVA

En suma, puede afirmarse que durante las décadas de los 70 y de los

80, el Sistema Interamericano había llegado a ser incapaz de resolver problemas comunes de seguridad, debido a las diferentes perspectivas sobre lo que constituía una verdadera amenaza a la seguridad hemisférica, así como sobre cuáles eran las legítimas bases para actuar en busca de una solución. La excusa dada por la mayoría de los Estados miembros para no tomar acción colectiva alguna frente a cualquier forma de agresión contra un gobierno democrático fue siempre la de que tal acción colectiva era violatoria del principio de la no intervención.

Es evidente, sin embargo, que este gran principio de la no intervención fue adoptado por el Sistema Interamericano y consagrado en la Carta de la OEA, con un propósito completamente diferente del de proteger gobiernos dictatoriales instituidos contra la voluntad popular. Por el contrario, ese principio fue adoptado como un positivo instrumento para defender la soberanía nacional y la libre autodeterminación popular. Y como sabemos que la soberanía nacional descansa exclusivamente en la nación y sólo se expresa por medio de sus legítimos representantes; así como sabemos que la autodeterminación popular consiste en el derecho de cada pueblo de decidir acerca de su propio destino, que incluye, desde luego, decidir sobre el propio gobierno, no viola el principio de no intervención ningún acto jurídico colectivo que se dirija a recuperar el respeto por la soberanía nacional y a permitir la libre autodeterminación popular. Aquellos que violan la soberanía nacional y la autodeterminación popular son los que, por medio de la fuerza u otros medios ilegales, toman los instrumentos de poder de un Estado para imponer su voluntad sobre el proceso de decisión de los ciudadanos de ese Estado. Consecuentemente, ninguna medida internacional o regional dirigida a garantizar el ejercicio de la democracia o el respeto a los derechos huma-

nos, puede ser interpretada como un ataque contra la soberanía nacional o la libre autodeterminación popular. Al contrario, esas acciones son positivas en su propósito y en su resultado, puesto que su triunfo resulta en dar oportunidad para que se vuelva a expresar la soberanía nacional, y en permitir el ejercicio de la autodeterminación al respectivo pueblo.

EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA ES FUNDAMENTO DE LA OEA

Permítaseme repetir que la incapacidad de la OEA para actuar en defensa de la democracia, que caracterizó las décadas de los 70 y de los 80, no se debió a falta de autoridad legal para hacerlo. Por el contrario, de acuerdo con su Carta fundamental y con otros documentos básicos del Sistema, la OEA es, constitucionalmente, una asociación de Estados democráticos. En ello se diferencia de las Naciones Unidas, cuya Carta no requiere afiliación política a ningún sistema de gobierno. El artículo 3 (D) de la Carta de la OEA literalmente establece que:

"La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

Esta idea de que la solidaridad, base del Sistema, descansa en el ejercicio de la democracia, se encuentra reforzada por el preámbulo de la misma Carta de la OEA, que, al declarar las razones que llevaron a adoptarla, dice:

"Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones

democráticas, un régimen de libertad y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos del hombre;

"Convencidos de que la democracia representativa es una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región..."

De acuerdo con estos enunciados y con muchas otras normas de la Carta de la OEA y de otros tratados y convenciones que integran el Sistema Interamericano, los instrumentos jurídicos de la organización no pueden ser propiamente interpretados en ningún sentido contrario a la obligación primaria de la OEA de tomar acción para la defensa de la democracia y para demandar su efectivo ejercicio en todos y cada uno de los Estados miembros.

A pesar de esta constitución democrática del Sistema, desde que en 1948 se celebró la Conferencia de Bogotá, donde se aprobó la Carta de la OEA, ha sido frecuente que una mayoría de los Estados miembros estuvieran representados por gobiernos que no ejercitaban la democracia, y peor aún, por muchos gobiernos que eran descaradas dictaduras autoritarias y hasta totalitarias.

Afortunadamente, durante las dos últimas décadas, mientras se deterioraba el sistema de seguridad de la OEA, una ola democrática avanzada progresivamente sobre los Estados latinoamericanos y del Caribe. Las dictaduras tradicionales, así como las nuevas dictaduras izquierdistas han sido barridas por esta ola democrática, con excepción de la de Fidel Castro sobre Cuba, la más antigua y más cruel de todas las tiranías impuestas sobre un pueblo americano. Afortunadamente, como el régimen castrista había sido correctamente excluido de su participación en la OEA

desde 1964, al iniciarse la década de los 90 hemos visto cómo, por primera vez en la historia de nuestra organización, funciona un Sistema Interamericano en el cual *ningún representante de un dictador tiene asiento en sus foros.*

EL DERRUMBE DEL COMUNISMO Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Al derrumbarse el sistema comunista, víctima de sus propios dogmas, primero en la Europa oriental y luego en la propia Unión Soviética, tenían que producirse enormes cambios en las relaciones internacionales del mundo entero, sin excluir las interamericanas. Lo que ahora cabe preguntarse es si las relaciones hemisféricas cambiarán suficientemente en esta década de los 90, como para desechar hábitos de pensamiento y de acción que afectaban y todavía afectan negativamente al Sistema Interamericano, y cuáles instituciones nuevas de cooperación hemisférica se abrirán paso.

Es indudable que Estados Unidos y la América Latina están ahora mucho más de acuerdo en defender el sistema democrático y en cuáles son los requisitos esenciales para promover el desarrollo. Además, ahora enfrentan, más que antes, el reto de adquirir la competitividad necesaria para progresar en el nuevo sistema económico mundial abierto que está emergiendo.

Después de más de dos décadas de avance económico sumamente restringido, cuando no regresivo, tal vez la última gran oportunidad para emprender una acción interamericana en pro de un desarrollo integral más acelerado la ofrece la Iniciativa del Presidente Bush para emprender lo que él denominó la Empresa para las Américas, con sus elementos de liberación del comercio, fomento de las inversiones y reducción de la deuda. A diferencia de la Alianza para el Progreso, la Empresa para las Américas

intenta ser producto de una libre asociación, y no de una imposición paternalista. Y quizá porque los beneficios que esta iniciativa del Presidente Bush no son muy evidentes, todos los Estados de América Latina (incluyendo en este término a los del Caribe angloparlante) la han recibido con entusiasmo.

EL GOLPE DE ESTADO EN SURINAM EN 1990

En la última semana del mes de diciembre de 1990, un golpe de estado militar derrocó al gobierno democráticamente electo del Presidente de Surinam, Ramsewak Shankar. A instancia de la delegación de Venezuela, apoyada por las delegaciones de Panamá y Costa Rica, el Consejo Permanente de la OEA reaccionó vigorosamente contra este infortunado evento. El 28 de diciembre de 1990, dicho Consejo tomó la sin precedente y constructiva decisión de condenar el golpe de estado, demandando la inmediata restauración del ejercicio efectivo de la democracia en Surinam, así como el respeto de los derechos humanos. Y, más importante, como señal de los nuevos tiempos, esta resolución fue tomada por consenso, sin que ningún gobierno le restara su apoyo o condicionara los términos severos del pronunciamiento. Ninguno de los participantes en las deliberaciones del Consejo invocó el principio de no intervención como excusa para no actuar en defensa de una *agresión interna* contra la democracia surinamesa.

El órgano de consulta de la OEA, convocado al efecto por el Consejo Permanente, no llegó a reunirse para tomar medidas destinadas a ejecutar la condenatoria contra el golpe de estado. Afortunadamente, los militares surinameses, intimidados en parte por la actitud del Consejo de la OEA, no mostraron ninguna inclinación a permanecer en poder—directa o indirectamente—. En su lugar, tomaron las medidas necesarias

para convocar al pueblo a elecciones libres, internacionalmente supervisadas, con el fin de retornar al ejercicio de la democracia, como en efecto lo hicieron.

EL COMPROMISO DE SANTIAGO CON LA DEMOCRACIA

La amenaza de un golpe de estado militar es endémica en muchos países de Latinoamérica, que están empeñados en mantener y fortalecer sus recién constituidos regímenes democráticos. Por ello esos gobiernos ahora se inclinan por crear mecanismos interamericanos más efectivos para la defensa de la democracia. Y esta preocupación encuadra dentro del nuevo marco de las relaciones interamericanas que, ya liberadas de la negativa influencia que ejercía la guerra fría, pueden ahora analizar dichas relaciones y determinar sus mutuos intereses, sin tener que sufrir las distorsiones que introducían las amenazas del extinto bloque soviético a la seguridad hemisférica.

Cuando la Asamblea General de la OEA se reunió en Santiago de Chile en junio de 1991, la búsqueda de esos mecanismos para la defensa colectiva de la democracia, concentró la atención de los ministros de Relaciones Exteriores y de otros jefes de delegación que concurrieron a la importante conferencia hemisférica.

Algunos días antes de la reunión de Santiago, los presidentes de las repúblicas andinas habían propuesto que todos los miembros de la OEA rompieran relaciones diplomáticas con cualquier régimen gubernamental que surgiera del derrocamiento de un gobierno democrático. México, que siempre se mostró reticente a cualquier decisión que—directa o indirectamente—debilitara su rígida interpretación del principio de no intervención, se opuso a la propuesta andina, esta vez con argumentos

válidos. En la Asamblea la OEA se alcanzó un compromiso mediante el cual se eliminó la ruptura automática de relaciones diplomáticas, pero se exigió que, dentro de los diez días siguientes al acaecimiento de un golpe de estado o de cualquier "interrupción" del ejercicio del poder por un gobierno legítimo, el Secretario General de la OEA convocaría al Consejo Permanente para que éste llamara a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, a fin de que ésta considerara la acción que habría de tomarse en defensa de la democracia.

El 4 de junio de 1991, la Asamblea General de la OEA también aprobó, por unanimidad, una resolución de la mayor importancia, titulada *El Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano*. Más que una declaración retórica de fe democrática, esta resolución contiene un efectivo programa de acción para hacer de la OEA un instrumento de defensa de la democracia hemisférica.

La reiteración del sentido democrático de la organización no sobra para aclarar dudas sobre la dirección que

debe tomar la OEA en caso de peligro para la democracia en uno de los Estados miembros. En ese sentido son valiosas, las declaraciones de la Asamblea General, *tomadas por unanimidad*, que dicen:

"Que la democracia representativa es la forma de gobierno de la región, y que su consolidación, fortalecimiento y disfrute son prioridades compartidas por todos los pueblos de los Estados miembros.

"(Que es) inescapable el compromiso para la defensa y promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región..."

GOLPE DE ESTADO DE SETIEMBRE DE 1991 EN HAITÍ

El 16 de diciembre de 1990, el pueblo de Haití, por primera vez en su historia, tuvo la oportunidad de elegir libremente los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de su país. Con la activa cooperación de la OEA, dirigida activamente por su eminente Secretario General, el Embajador Joao Clemente

Baena Soares, y de las Naciones Unidas, el gobierno provisional de entonces fue capaz de realizar elecciones en las que se dieron y cumplieron garantías que permitieron a todas las fuerzas políticas de la nación, y al pueblo haitiano en general, expresar su autodeterminación durante todo el proceso electoral.

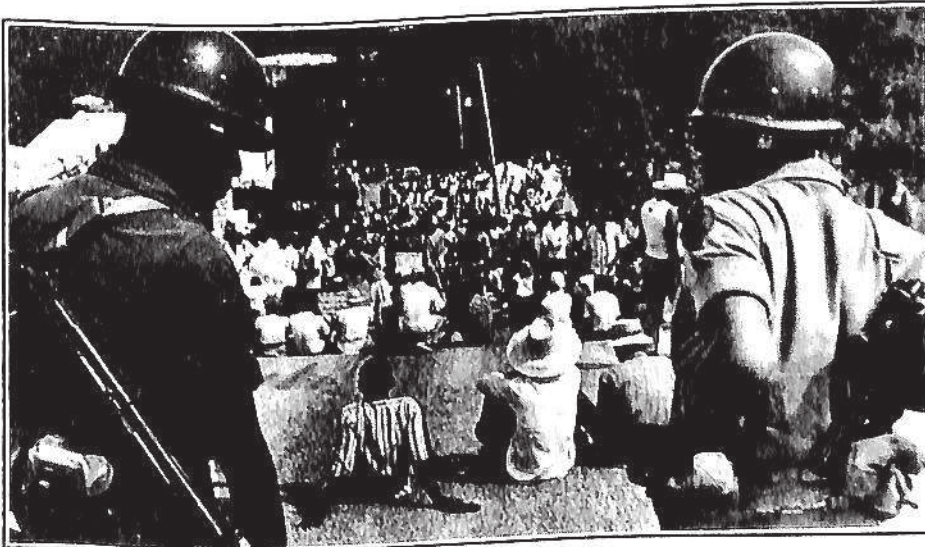
Un sacerdote católico envuelto en la Teología de la Liberación, y transformado en activísimo político populista, el Dr. Jean-Bertrand Aristide, fue electo Presidente de la República por una avalancha de votos. Aristide asumió el poder en enero de este año 1991, en medio de las manifestaciones de júbilo popular.

Ocho meses después, el 30 de setiembre de 1991, el Presidente Aristide fue derrocado del poder por un golpe militar.

Este violento suceso puso a prueba la eficacia del mecanismo creado en Santiago de Chile sólo cuatro meses antes, para defender la democracia en el hemisferio.

El mismo día del golpe, el Secretario General de la OEA, quien, como queda dicho, se había distinguido por su corajudo empeño en lograr la celebración de las elecciones libres en Haití, como antes lo había hecho en Nicaragua, justamente indignado, convocó a una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA. Actuando con impresionante celebridad, el Consejo condenó el golpe, y en la misma resolución llamó a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para considerar la grave situación creada por el golpe haitiano.

Tres días después de la convocatoria, el 3 de octubre de 1991, los ministros de Relaciones Exteriores se reunieron en Washington, D.C. y unánimemente adoptaron una fortísima resolución que en lo conducente consideró:



El 16 de diciembre de 1990, el pueblo de Haití, por primera vez en su historia, tuvo la oportunidad de elegir libremente a sus gobernantes, decisión que le fue arrebatada por el golpe de Estado militar.

“Que los graves sucesos que han ocurrido en Haití constituyen una abrupta, violenta e irregular ruptura del legítimo ejercicio del poder por el democrático gobierno de Haití;

“Que estos sucesos significan irrespeto por el legítimo gobierno de Haití, que fue constituido por la voluntad del pueblo expresada en un libre y democrático proceso electoral internacionalmente observado, con la participación de esta organización...”.

Y con base en esas y otras consideraciones resolvió:

“1. Condenar el golpe de estado que derrocó al Presidente Jean-Bertrand Aristide.

“2. Recomendar la suspensión de todas las relaciones económicas, financieras y comerciales con Haití, así como la suspensión de toda ayuda económica y cooperación técnica.

“3. Mantener abierta esta Reunión con el objeto de que pueda adoptar las medidas adicionales que lleguen a ser necesarias para asegurar la inmediata reinstalación del Presidente Aristide en el ejercicio de su legítima autoridad”.

Esta resolución es, sin lugar a dudas, la más contundente que con motivo de golpes de estado, se ha tomado en la historia de la OEA, y fue adoptada por unanimidad. En acatamiento de ella todos los ministros de Relaciones anunciaron el retiro de sus jefes de misión diplomática en Haití, así como la suspensión de sus relaciones económicas, financieras y comerciales. De acuerdo con la misma resolución, al día siguiente de aprobada salió para Port Au Prince

una misión compuesta por ocho ministros de Relaciones Exteriores latinoamericanos, por el Secretario Asistente de Estado de Estados Unidos de América y por el Secretario General de la OEA. Su cometido fue el de explicar a quienes ejercían de facto el gobierno en Haití, la gravedad de sus actos y las sanciones que se aplicarían en caso de que persistieran en su negativa de impedir el retorno del Presidente Aristide.

Pese a los esfuerzos de tan distinguida comisión, los que ejercían el poder en Haití no dieron muestras de echar pie atrás. Una nueva Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores fue convocada y se reunió el 8 de octubre de 1991, en la que, después de un debate en el que se oyó el informe de los Ministros que viajaron a Port Au Prince, y se conoció del hecho de que los militares haitianos habían forzado a la Asamblea Nacional a designar como nuevo Presidente de la República al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, la Reunión, sin ninguna disidencia, consideró:

“Que la crisis en Haití ha devenido más seria y que, en consecuencia, es necesario adoptar medidas adicionales...”

“Que a solicitud del Presidente Aristide debe enviarse una Misión Civil para que establezca una presencia en Haití destinada a contribuir a la solución de la crisis en el país”.

Y con base en ello, resolvió:

“Condenar enérgicamente la decisión de los militares de reemplazar ilegalmente al Presidente constitucional de Haití y declarar que ningún gobierno que resulte de esta ilegal situación será reconocido;

“2. Enviar a Haití una Misión Civil



El 30 de setiembre de 1991, el Presidente Aristide fue derrocado del poder por un golpe militar.

de la OEA para facilitar el restablecimiento y el fortalecimiento de las instituciones democráticas”.

LAS SANCIONES ECONÓMICAS Y LA MISIÓN CIVIL

La recomendación hecha por la Reunión de Ministros de la OEA en el sentido de cortar toda relación económica, financiera y comercial con Haití, en tanto no se restaure al legítimo gobierno de Aristide, una vez aceptada — como lo fue — por los Estados partes, constituye una tremenda sanción económica que producirá el total aislamiento del país sancionado.

Es cierto que en numerosas ocasiones las sanciones económicas no han logrado forzar al régimen contra el que se imponen a enmendar sus yerros. Pero en el caso de Haití es muy posible que produzcan el efecto deseado. Por-

que Haití es un país que casi no tiene recursos domésticos. Es el más pobre del hemisferio, donde por lo menos un 60 % de sus 6 millones de habitantes no tienen empleo remunerado. La total carencia de recursos energéticos nacionales, lo hace totalmente dependiente de los suplidores extranjeros. Y el hecho de que sus suplidores tradicionales de petróleo: Estados Unidos, México y Venezuela, hayan cortado sus embarques, habrá de producir la paralización de todas las industrias haitianas, de sus servicios eléctricos y de alumbrado, así como la de los transportes automotores. No teniendo recursos financieros disponibles, ya que los escasos que tenía en bancos extranjeros fueron congelados, no podrá el gobierno de facto haitiano comprar petróleo en el mercado mundial. Todos estos factores hacen suponer que en Haití las sanciones económicas sí tendrán éxito, pese a la rotunda negativa de sus Fuerzas Armadas de echar pie atrás en los objetivos de su golpe de estado, y pese al sólido respaldo que, hasta ahora, le han brindado a ese golpe las clases adineradas y profesionales, que forman la "aristocracia haitiana".

Mientras las sanciones producen todos sus efectos, es de esperar que la Misión Civil que acordó enviar la OEA, la que estará presidida por el distinguido ex Canciller de Colombia y avezado diplomático, Dr. Augusto Ramírez Ocampo, logre negociar con las fuerzas golpistas un retorno a la normalidad, que implica el retorno al poder del Presidente Aristide.

Algunas de las objeciones que plantean los golpistas son de efecto. Ellos acusan al Dr. Aristide de haber pregonado la violencia contra los que se oponían a su política descabelladamente populista. Y haber brindado como pruebas los encendidos discursos del entonces Presidente, en los que alentaba a los habitantes de las barriadas

miserables a masacrar a sus explotadores, incluyendo, en primer término, a los miembros de las Fuerzas Armadas. Estos están temerosos, y no sin algo de razón, de que si ceden en su empeño y permiten el regreso al poder de Aristide, sus propias vidas estarán a merced de las venganzas de las enardecidas masas seguidoras del Presidente ahora depuesto.

La difícil tarea que tiene en sus manos la Misión Civil que presidirá el Dr. Ramírez Ocampo, es la de convencer a los golpistas de que el camino escogido para censurar las actuaciones de Aristide no es aceptable. Si en realidad el Presidente depuesto estaba incitando a la violencia, la Constitución haitiana establecía el camino para acusarlo ante el Congreso y removerlo constitucionalmente de su cargo.

Para ser efectivas, las negociaciones tienen que abarcar concesiones recíprocas de las partes en conflicto. Tienen que estar dirigidas a ofrecer a los alzados garantías para sus vidas y haciendas, a cambio de que accedan al regreso al poder del Presidente Aristide, así como garantías de respeto al sistema constitucional vigente. Dentro de este sistema las Fuerzas Armadas tienen que reconocer que están sometidas al poder civil, así como el Presidente tiene que reconocer la independencia de los Poderes Legislativo y Judicial, y respetar sus decisiones. Debe abandonar sus prácticas de excitar a las masas empobrecidas a recurrir a la violencia para intimidar al Parlamento, que se opone a las reformas sociales propuestas en forma precipitada y demagógica.

La Constitución haitiana establece un sistema semiparlamentario de gobierno, en el que el Presidente de la República cumple funciones de Jefe de Estado, y un Primer Ministro, escogido por el Presidente, con la aprobación de la Asamblea Nacional, es el Jefe del

Gobierno. Según fuentes de la Secretaría General de la OEA, este sistema constitucional de gobierno ofrece una gran oportunidad para resolver la crisis creada por el golpe, sin violar la Constitución ni el sistema democrático. Los golpistas se comprometerían a reinstalar a Aristide en la Presidencia de la República, con el fin de que éste ejercite la función para la que fue electo, sea la de Jefe de Estado. Aristide, a su vez, tendría que comprometerse a restringir su actuación a esa función constitucional, y a nombrar un Primer Ministro, Jefe de Gobierno, que cuente con la aprobación de la mayoría de la Asamblea Nacional, que, tanto como él, fue legítimamente electa en los mismos comicios en que lo fue el Presidente depuesto, aunque en esa Asamblea el Partido de Aristide cuenta con muy pocos representantes.

EL ÚLTIMO RECURSO: LA FUERZA LATINOAMERICANA DE PAZ

Si las negociaciones que dirigirá el ex Canciller Ramírez Ocampo fracasan, y si las sanciones económicas crean una situación aún más caótica que la que ha vivido Haití en la última década, no quedará más recurso que el de enviar a esa nación una Fuerza Latinoamericana de Paz. Porque, permitir que los golpistas triunfen en su empeño de derrocar al Presidente legítimamente electo, sería sumamente nocivo, no sólo para el pueblo haitiano, sino también para todo el renacer democrático que ahora vive la América Latina. Por eso se ha dicho y repetido, dentro y fuera de las reuniones de la OEA, que este golpe militar haitiano está poniendo a prueba los mecanismos creados por el Sistema Interamericano para defender el ejercicio efectivo de la democracia y el respeto a los derechos humanos en nuestro hemisferio. Si la OEA fracasa en su empeño de vetar el golpe de estado haitiano, hay serias razones para creer que se convertiría en un funesto precedente que



Existe gran reticencia en el seno de la OEA para tomar decisiones que impliquen emprender acciones colectivas que conlleven el uso de la fuerza militar.

tendría el llamado "efecto del dominó", donde uno tras otro irían cayendo los gobiernos democráticos que ahora están tratando de consolidarse en Latinoamérica.

Esa fuerza pacificadora, es bueno repetirlo una vez más, no violaría el principio de no intervención, como no lo violó la fuerza pacificadora enviada a República Dominicana en 1965. Quienes ahora están violando la soberanía haitiana, y el derecho a la libre autodeterminación de ese pueblo, son las Fuerzas Armadas y los "aristócratas" que los apoyan, que han impuesto por la fuerza un gobierno provisional que la mayoría de los haitianos repudia. Las Fuerzas Latinoamericanas que se viera obligada a enviar la OEA, lo que haría es ayudar a la nación haitiana a recuperar su soberanía.

No cabe duda —y debo pedir excusas por esta reiteración— de que nadie en la OEA tiene duda de que corresponde a los haitianos, y sólo a ellos, decidir sobre su propio destino, que implica vivir en paz dentro de un sistema democrático, gobernados por quien la mayoría de ellos ha elegido. Pero en estos momentos el pueblo haitiano

ha sido privado, por la fuerza, de ejercer su derecho soberano a la autodeterminación. Frente a la imposición de las Fuerzas Armadas, apoyadas por quienes controlan los medios de comunicación colectiva y la economía nacionales, los haitianos no pueden, por sí solos, luchar contra el régimen que pretende arrebatarles sus derechos. La acción colectiva de la OEA debe estar dirigida a imponer su fuerza a la fuerza militar que obstaculiza la paz y el ejercicio de la democracia, a que aspiran la mayoría de los haitianos.

Reconozco la gran reticencia que existe en el seno de la OEA para emprender acciones colectivas que conlleven el uso de la fuerza militar. Existe el temor de muchos gobiernos latinoamericanos de que el gobierno de Estados Unidos manipule los instrumentos de la acción pacificadora para intervenir en los asuntos internos de las naciones latinoamericanas en protección de sus propios intereses. Pero en el caso de Haití este temor no debe existir. En primer término, porque Estados Unidos no tiene intereses propios que defender en esa pequeña república caribeña. En segundo lugar, porque Estados Unidos ha dado muchas pruebas de que ahora

está decidido a apoyar en el hemisferio el sistema democrático y el respeto a los derechos humanos.

Por estas razones, y para evitar que el recuerdo de la ocupación militar de Haití por los "marines" estadounidenses, desde 1915 hasta 1934, permita que esos temores cobren fuerza, considero necesario que la Fuerza de Paz que haya de colaborar con los haitianos en restituir el sistema democrático y en reorganizar las Fuerzas Armadas de ese país para someterlas al Poder Civil, debe estar compuesta por miembros de las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, y no de Estados Unidos. Por ello he hablado de una Fuerza Latinoamericana de Paz. Pero esto no quiere decir que dicha fuerza no tenga el apoyo de Estados Unidos. Por el contrario, tal apoyo sería indispensable, tanto desde el punto de vista material como moral.

Espero que el recurso a la Fuerza Latinoamericana de Paz no sea necesario. Espero que tengan éxito las negociaciones que dirigirá el ex Canciller Ramírez Ocampo. Pero si desgraciadamente esas negociaciones no produjeran la solución, entonces, como último recurso —como "ultima ratio"— la Fuerza Latinoamericana de Paz debe ayudar a la mayoría del pueblo haitiano a recuperar la soberanía que en ese pueblo reside, y que actualmente está usurpada por los golpistas y su gobierno de facto.

