

**DEL NO USO DE LA FUERZA Y DE LA NO INTERVENCIÓN EN EL
SISTEMA INTERAMERICANO**

JEAN MICHEL ARRIGHI*

* Secretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA.

Las opiniones acá expresadas son de su exclusiva responsabilidad del autor. Esta conferencia resume un trabajo a ser publicado en el “Handbook on the Prohibition of the Use of Force” de la Oxford University Press.

Sumario: I. El Fin del Periodo Colonial. II. Del Sistema Interamericano y de su Regulación en la Carta de la OEA: 1. Principios que Rigen las Relaciones entre los Estados Americanos. 2. Los Miembros. III. Del Uso de la Fuerza, sus Normas y la Realidad: 1. Los Acuerdos Regionales para la Asistencia Recíproca y el No Uso de la Fuerza. 2. De las Normas a la Realidad. IV. El Principio de No Intervención y la Defensa de la Democracia: 1. Las Normas para la Defensa de la Democracia en la Carta de la OEA y en las Instancias Subregionales. 2. Los Casos. Conclusión

Dos principios han marcado desde los inicios las relaciones entre los países americanos: el no uso de la fuerza en las relaciones entre ellos y el de la no intervención en los asuntos de ninguno de ellos por parte de otros Estados. Reconocidos en normas interamericanas desde muy temprano vivieron una práctica oscilante. Si bien el primero de ellos fue en general bien respetado en el continente, como no ocurría en cambio en otras regiones, el segundo –el de la no intervención- tuvo una vida más azarosa.

I. El Fin del Periodo Colonial

Terminadas las guerras por la independencia en el continente americano en las primeras décadas del siglo XIX, aparecen los Estados que formarían luego el Sistema Interamericano. Ellos nacieron de la sustitución y de la desintegración de los antiguos dominios coloniales. Del Imperio Británico surgieron los Estados Unidos de América, los que al precio de una guerra civil lograron mantener su unidad. El Imperio Portugués conoció una historia única al trasladarse las autoridades imperiales de la capital europea, Lisboa, al territorio de su gran colonia americana e instalar su corte en Río de Janeiro, transformando a esta ciudad colonial en la capital imperial. Finalmente la independencia de Portugal y más tarde la constitución de la República brasileña, la que coincidió con la Primera Conferencia Americana en 1889, mantuvieron la unidad del territorio. En cambio, las colonias españolas se desagregaron en múltiples Estados que se enfrentaron por las delimitaciones fronterizas y que vivieron numerosos conflictos internos, luchas entre caudillos, guerras civiles y permanente inestabilidad política. Ya adentrado el siglo XX, pero ello es otra historia, se daría el proceso de independencia de las colonias británicas ubicadas en el Caribe y de Surinam, ex colonia holandesa, las que se irían incorporando al Sistema Interamericano, en particular a la OEA, entre los años mil novecientos sesenta y mil novecientos noventa.

Pero con la independencia vinieron los problemas del establecimiento de las fronteras de estos nuevos países. Por supuesto que ya existían a lo largo de todo el período colonial estos diferendos. Basta con recordar los numerosos enfrentamientos entre portugueses y españoles en tierras del Río de la Plata. Pero los problemas que plantearon las delimitaciones y las demarcaciones fronterizas de estos nuevos Estados serán el principal motivo de enfrentamiento entre los países

americanos. Ellos se han dado principalmente entre los Estados que sucedieron a las antiguas colonias españolas como resultado de delimitaciones administrativas coloniales internas, muchas de ellas muy imprecisas y cambiantes. Sólo algún pequeño tramo queda aún pendiente entre Brasil y alguno de sus vecinos pero ello no ha sido motivo de mayores preocupaciones políticas.

En cambio en lo que tiene que ver con las delimitaciones entre ex colonias españolas varias de estas situaciones perduran¹ y son aún el motivo de serias fricciones entre Estados de la región. Tal es el caso, por ejemplo, de la situación entre Bolivia y Chile luego de la Guerra del Pacífico de inicios del siglo XX² que hace que ambos países no tengan relaciones diplomáticas y estén hoy enfrentados ante la Corte de La Haya. Otros, los demás, ya han sido resueltos a lo largo del siglo XIX y del siglo XX por algún medio pacífico de solución de controversias – acuerdo bilateral, laudo arbitral, fallo judicial-; algunos están aún bajo conocimiento de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y otros es muy probable que le sean sometidos próximamente, tal el caso de la delimitación fronteriza entre Guatemala y Belice³. Ya son parte del pasado los conflictos que enfrentaron a los Estados Unidos de América con México y a Brasil con sus vecinos, y que permitieron que ambos –Estados Unidos y Brasil- extendieran sus territorios a expensas de las ex colonias hispánicas, a veces mediante la conquista y otras veces mediante la hábil negociación de acuerdos que aprovechó de autoridades debilitadas por las rencillas internas. Hoy se suman los problemas que surgen de la delimitación de zonas marítimas, consecuencia de la extensión, propiciada a iniciativa de los Estados latinoamericanos, de los espacios bajo administración del Estado costero⁴.

¹ Jorge I. Domínguez, *Conflictos territoriales y limítrofes en América Latina y el Caribe*, in “Conflictos territoriales y democracia en América Latina”, XXI Siglo Editora, Buenos Aires, 2003, p.15.

² Es el caso del reclamo continuo de Bolivia a Chile como consecuencia de la pérdida de su salida al mar luego de la Guerra del Pacífico y del tratado de 1904 que le puso fin. No tienen relaciones diplomáticas; Bolivia plantea su reclamo permanentemente en los foros internacionales, especialmente en los interamericanos, en especial en cada sesión de la Asamblea General de la OEA. Chile, por su parte, considera que el asunto ya ha sido laudado por el tratado mencionado y que, por lo tanto, no hay asunto pendiente de resolución judicial.

³ Como consecuencia de los buenos oficios del Secretario General de la OEA, Guatemala y Belice firmaron en diciembre de 2008 un “Acuerdo Especial para Someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala a la Corte Internacional de Justicia” y acordaron celebrar un referéndum el día domingo 6 de octubre de 2013 en ambos países para solicitar el acuerdo de la población con dicho procedimiento. Este referéndum ha sido postergado y aún no se ha fijado nueva fecha. Todos los detalles y documentos de este proceso llevado a cabo por la OEA para facilitar el acuerdo entre ambos países puede ser consultado en: <http://www.oas.org/sap/peacefund/belizeandguatemala/>.

⁴ Caso de los fallos de la Corte Internacional de Justicia del 17 de enero de 2014 en la delimitación marítima entre Chile y Perú, o del de 19 de noviembre de 2012 en la delimitación territorial y marítima entre Nicaragua y Colombia, para solo citar dos ejemplos.

Bolívar ya había previsto los enfrentamientos entre caudillos que se darían al interior de las ex colonias españolas y que llevarían al debilitamiento de cada uno de los países que de ellas podrían nacer. Para evitarlo intentó sin éxito construir una confederación que impidiese esta ruptura del antiguo imperio⁵. Fue derrotado.

Por otra parte aún quedaban en el continente algunas colonias y eran continuas las amenazas de las potencias europeas para intervenir en los asuntos continentales. Estas amenazas en algún caso se concretaron y tendrían múltiples manifestaciones, desde el envío de un príncipe europeo a México hasta la presencia de flotas para lograr el cobro de deudas frente a costas venezolanas.

Desde los Estados Unidos de América el Presidente Monroe manifestó el deseo de preservar el continente americano libre de toda intrusión extra continental, lo que debe ser leído en la época como la intención de enfrentar toda intrusión europea⁶. Esta declaración unilateral fue recogida en el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones⁷, organización de la cual finalmente los Estados Unidos, uno de sus impulsores, no sería miembro⁸. La evolución posterior de esta doctrina, su interpretación, extensión y aplicación por otros presidentes norteamericanos, llevaron a este país a intervenir en los asuntos internos de los Estados de la región primero con el pretexto de que ello se hacía para poner orden en sus instituciones y en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de modo de impedir las razones que pudiesen llevarlos a ser la causa de excusas para intervenciones extra continentales y luego, más abiertamente, para derrocar a regímenes considerados contrarios a los intereses norteamericanos⁹.

El cobro de deudas a un Estado por medio de la fuerza, y en particular el caso de la acción de flotas europeas contra Venezuela, llevaron a una fuerte oposición regional que hiciera suya el canciller argentino Luis Drago en 1902. Esta posición

⁵ En 1826 Bolívar convocó el Congreso de Panamá que aprobó el Tratado de unión, de liga y de confederación, que sólo fue ratificado por la entonces Gran Colombia, actuales Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela. Para un estudio reciente en la infinita bibliografía sobre Bolívar y el Congreso de Panamá, John Lynch, *Simon Bolivar*, Yale University Press, 2006, p.212.

⁶ Jay Sexton, *The Monroe Doctrine: Empire and nation in nineteenth-century America*, Hill and Wang, New York, 2011.

⁷ “Nada en este Pacto debe considerarse que afecte la validez de los compromisos internacionales destinados a asegurar el mantenimiento de la paz, tales como los tratados de arbitraje o las inteligencias regionales como la doctrina Monroe”

⁸ Debe precisarse que los países latinoamericanos fueron todos miembros de la Liga de Naciones, algunos por todo el tiempo de su existencia, otros por tiempos más breves, pero según un estudio de esta organización “the inclusión in the Covenant of a specific reference to the Monroe Doctrine was disliked by nearly all the Latin American Members of the League”, dice F.P.WALTERS, *A History of the League of Nations*, Oxford University Press, 1952, p.56.

⁹ Camilo Barcia Trelles, *La doctrina Monroe dans son développement historique*, 32 RCA-DI (1930); Gaddis Smith, *The last years of the Monroe Doctrine*, Hill and Wang, New York, 1994.

de rechazo a estas medidas por considerarlas contrarias al derecho internacional fue recogida en la Convención “Drago-Porter” aprobada en la Segunda Conferencia de la Paz de La Haya, de 1907¹⁰. Pero aún allí quedaba alguna puerta que permitía el recurso a la fuerza cuando no hubiese acuerdo para un arbitraje.

A nivel subregional comenzaron los primeros esfuerzos por lograr un marco jurídico común. La convocatoria de las conferencias de Lima de 1847 y de 1864 para intentar lograr la integración andina o las de Montevideo de 1888 para la codificación del derecho internacional privado¹¹ con el fin de evitar así muchas causas de fricciones en temas tales como los relativos a la ejecución de sentencias, a las extradiciones, a la ley aplicable en materia de contratación, son buenos ejemplos de ello.

Luego de muchas dificultades y de un esfuerzo enorme del Secretario de Estado Blaine para lograr la aprobación del Senado norteamericano¹² y para asegurar la participación de los Estados americanos¹³, el gobierno de los Estados Unidos invitó a los países americanos independientes a reunirse en Washington. Esta reunión se haría “*con el objeto de discutir y recomendar a los respectivos gobiernos la adopción de un plan de arbitraje para el arreglo de los desacuerdos y cuestiones que puedan en el futuro suscitarse entre ellos; de tratar de asuntos relativos con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países; de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para los productos de cada uno de los referidos países*”¹⁴. Para permitir el desarrollo del comercio en la región era necesario asegurar la paz entre los Estados, la cooperación y la estabilidad interna¹⁵. Y para lograr

¹⁰ Georges Abi-Saab, *Evolution dans le règlement pacifique des différends économiques depuis la Convention Drago-Porter*, pgs.177-196, in *Actualité de la Conférence de La Haye de 1907, Deuxième Conférence de la Paix*, edited by Yves Daudet, Académie de Droit International de La Haye, 2008.

¹¹ F.V.García Amador, *El Sistema interamericano*, vol.1, Secretaría General de la OEA, 1981, p.18.

¹² Esta aprobación del Senado era necesaria en caso de firmarse un tratado de arbitraje tal como era la intención del gobernante norteamericano. David Healy, *James G.Blaine and Latin America*, University of Missouri Press, 2001, p.138.

¹³ Thomas F. McGann, *Argentina, the United States and the Inter-American System*, Harvard University Press, 1957, p.120.

¹⁴ *Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1928*, Dotación Carnegie para la Paz, Washington DC, 1938, p.3. Esta colección consta de tres tomos que cubren el período 1889-1954; las menciones y citas a textos aprobados en las conferencias americanas de este período pueden ser allí consultados. Existe también una edición en inglés publicada por Oxford University Press a partir de 1931 y una reedición en español que hiciera la Secretaría de Relaciones Exteriores de México en 1990.

¹⁵ Laurence Boisson De Chazourne, *Les relations entre organisations régionales et organisations universelles*, 347 RCADI (2010), p.142.

esta cooperación se tejió una vasta red de instituciones y acuerdos jurídicos compartidos por los países americanos y que cubrían los más variados campos de las relaciones públicas y privadas. Para alcanzar la paz entre las naciones se fueron estableciendo mecanismos para asegurar la solución pacífica de las controversias pendientes y que pudiesen surgir en el futuro. Pero, en cambio, para lograr la estabilidad interna los medios fueron variados y muchas veces al margen del derecho: la intervención ilegítima, la excusa de la legítima defensa o de la de la protección de los nacionales por parte de la que fuera primero una gran potencia regional y luego una de las potencias mundiales particularmente en tiempos de la Guerra Fría. Ello marcó a sangre y fuego las primeras décadas del siglo XX sobre todo en América Central, en particular en Nicaragua, en el Caribe, y la historia de la República Dominicana y la de Haití¹⁶.

La defensa común de la región, la consolidación de los medios pacíficos de solución de controversias como única vía para resolver los conflictos interestatales aún existentes¹⁷, la defensa del Principio de No Intervención¹⁸ amenazado ahora desde el interior mismo del continente, el respeto a la igualdad jurídica de los estados americanos en el seno de una organización común en tiempos de creación de las Naciones Unidas¹⁹, llevaron, aunque con intereses encontrados, a la adopción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en 1947, y, en 1948 a la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y a la aprobación del Pacto de Bogotá de Solución Pacífica de Controversias.

¹⁶ Los casos de intervención de tropas norteamericanas para instalar gobiernos “amigos” cuando no totalmente formados por funcionarios norteamericanos en República Dominicana (1916-1924), Nicaragua (1927-1933) y Haití (1915-1934). Robert L. Scheina, *Latin America's War*, vol.2, Brassey's Inc., Washington DC, 2003, p.48-72; Suzy Castor, *L'occupation américaine d'Haiti*, Cresdef, Port-au-Prince, 1988.

¹⁷ Así, para solo dar un ejemplo subregional, en 1933 en Río de Janeiro, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay adoptaron el “Tratado Antibélico de No-Agresión y de Conciliación” (Pacto Saavedra Lamas), en cuyo artículo I se dice que: “Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente que condenan las guerras de agresión en sus relaciones mutuas con otros Estados, y que el arreglo de los conflictos o divergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas, no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el Derecho Internacional”, texto en *Conferencias Internacionales Americanas, 1889-1928*, p.678.

¹⁸ En 1936 los países americanos, en ocasión de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, aprobaron un “Protocolo Adicional relativo a No Intervención a la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Establecimiento de la Paz” adoptado en esa misma Conferencia.

¹⁹ Para la participación de los Estados americanos en la elaboración de las normas relativas a los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ver Jean Salmon, *Les accords régionaux dans les travaux préparatoires de la Charte des Nations-Unies*, in “La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI” (Jorge Cardona Llorens, ed.), CEDRI, Valencia, 2008, p.405.

II. Del Sistema Interamericano y de su Regulación en la Carta de la OEA

1. Principios que Rigen las Relaciones entre los Estados Americanos

A partir de la Conferencia de 1889 se irán asentando algunos principios reguladores de las relaciones interamericanas. Estos principios fueron finalmente recogidos, ordenados y sistematizados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948.

Así el rechazo a la conquista como forma de adquisición de territorios, la igualdad jurídica de los Estados traducida en la práctica en el hecho de que cada Estado tiene un voto y que sus decisiones se adoptan por mayoría con la participación de todos los miembros, la condena a la agresión en las relaciones internacionales, fueron algunos de los principios acordados desde las primeras Conferencias Americanas, junto con muchas otras normas que influirían en el desarrollo futuro del derecho internacional general²⁰. Más dificultosa fue la consagración del Principio de No Intervención. Este fue finalmente reconocido por todos los Estados americanos en la Séptima Conferencia Americana (Montevideo, 1933) al adoptarse la “Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados”. Este tratado influiría luego en otras regiones y dejaría su impronta en el propio Sistema de las Naciones Unidas en varios aspectos como en el de la caracterización de los elementos del Estado (artículo 1), en el de la igualdad de los Estados (artículo 4), así como en lo que respecta a su reconocimiento (artículos 6 y 7). El artículo 8 dispone que “ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otros”²¹. La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, 1936) convocada al finalizar la Guerra del Chaco (1932-1935) que enfrentara a Paraguay y Bolivia en la guerra más larga y sangrienta que conociera la región en todo el siglo XX²², adoptó, sin ninguna reserva por parte de ningún Estado americano, la “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas” la que en su artículo 3 dice:

“3. Que son principios aceptados por la comunidad Internacional Americana, los siguientes:

(a) La proscripción de la conquista territorial y, en consecuencia, ninguna adquisición hecha por la violencia será reconocida;

²⁰ Julio BARBERIS, *Las normas jurídicas propias del derecho internacional latinoamericano*, en “XXV Curso de Derecho Internacional, Rio de Janeiro 1998”, ed. OEA, Washington DC, 1999, pp. 3-38.

²¹ Artículos similares habían sido propuestos en el pasado y habían siempre encontrado la oposición de la delegación de los Estados Unidos. En esta ocasión, por instrucciones expresas del Presidente Franklin Roosevelt, la delegación norteamericana se sumó al consenso aunque formuló importantes reservas. Anne Thomas and A.J. Thomas, Jr., *Non-Intervention*, Southern Methodist University Press, 1956, p.61.

²² Bruce W. Farcau, *The Chaco War*, Praeger, 1996. Este fue uno de los pocos conflictos en el continente americano llevado ante la Sociedad de Naciones, Fabián Herrera, *La política mexicana en la Sociedad de Naciones ante la Guerra del Chaco...*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México DF, 2009.

(b) Está condenada la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otros Estados;

(c) Es ilícito el cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias; y

(d) Toda diferencia o disputa entre las Naciones de América, cualquiera que sean su naturaleza y su origen, será resuelta por la vía de la conciliación, el arbitraje amplio o de la justicia internacional”.

Finalmente, al adoptarse, en 1948 la Carta de la Organización de los Estados Americanos, estos principios fueron retomados y detallados. Luego de las sucesivas reformas a la Carta, principalmente aquellas adoptadas en 1967 y en 1985²³, éstos quedaron enumerados en distintos párrafos del actual artículo 3:

(e). Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado.....

(h). La agresión a un Estado Americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos;

(i). Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos;”

Y el artículo 29, dentro del capítulo VI referido a la Seguridad Colectiva dice que:

“ Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no fuera un ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia”.

Por su parte el artículo 1 precisa, al final de su primer párrafo, que:

“.....Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”.

²³ Sobre las varias reformas que ha tenido la Carta de la OEA: Jean Michel Arrighi, *El procedimiento de reformas a la Carta de la OEA*, en “XXV Curso de Derecho Internacional, Rio de Janeiro 1998”, ed. OEA, Washington DC, 1999, p.79.

No uso de la fuerza, solución pacífica de las controversias, asistencia recíproca en caso de agresión, legítima defensa colectiva tal como la autoriza la Carta de las Naciones Unidas, no intervención en los asuntos de otro Estado miembro, son los principios consagrados en la Carta de la OEA. Estos principios ya estaban consagrados en numerosas resoluciones y acuerdos interamericanos anteriores.

Para la aplicación de estos principios los órganos principales de la OEA con representación gubernamental son la Asamblea General que es la instancia suprema de la Organización y se reúne anualmente salvo sesión extraordinaria, el Consejo Permanente con representantes en la sede de Washington de todos los Estados miembros, y la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

2. Los Miembros

La Conferencia de 1889 reunió a los Estados Unidos de América, a los Estados hispanoamericanos, a Haití y a Brasil. Al tiempo de constituirse la OEA, en 1948, participaron en su creación veintiún Estados, cerca del cuarenta por ciento de los que participaron en el nacimiento de las Naciones Unidas tres años antes. A partir de la década del setenta se irían incorporando los nuevos países del Caribe anglosajón y Canadá, que ingresó finalmente en 1990. Si bien la Carta de la OEA permite su denuncia (artículo 143) hasta la fecha ningún país lo ha hecho²⁴. Son actualmente treinta y cinco los miembros de la organización. Países grandes y pequeños, la principal potencia mundial, algunos de los países más poderosos²⁵ y algunos de los más pobres, conviven en la región.

En 1962 se adoptó en la Primera Conferencia Interamericana Extraordinaria el Acta de Washington de acuerdo a la cual no podían ser admitidos nuevos miembros si su territorio era en parte o en su totalidad objeto de reclamos y éstos no estaban siendo encaminados por un proceso de solución pacífica de controversias. Ello hizo que hubiese que esperar hasta 1991 para que fuesen admitidos Belice y Guyana, cuyos territorios, al tiempo de su independencia, eran objeto de reclamos por parte de Venezuela y de Guatemala respectivamente ante el Reino Unido, potencia extracontinental a los que pertenecían. En 1991 tanto Venezuela como Guatemala

²⁴ Cuba vio prohibida la participación de su gobierno en las instituciones del Sistema Interamericano, incluidos los órganos de la OEA en el año 1962 por resolución de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Cuba participó de la reunión y votó en contra; no denunció ni el Tratado ni la Carta de la OEA. Sostuvo entonces que se trataba de la adopción de medidas coercitivas que sólo podían ser adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Finalmente en el año 2009 la Asamblea General de la OEA anuló dicha resolución y decidió que “la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA”, AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09).

²⁵ Cinco miembros de la OEA integran hoy el G20: Argentina, Brasil, Canadá, México y los Estados Unidos de América.

levantaron su oposición al ingreso de ambos nuevos Estados y desde entonces encaminan negociaciones pacíficas para la solución de sus diferencias. Guayana y Belice han sido los dos últimos países a ingresar a la Organización de los Estados Americanos²⁶.

Finalmente, en la reforma de 1985, se introdujo en el artículo 8 de la Carta de la OEA la condición de que,

“La condición de miembro de la Organización de los Estados Americanos estará restringida a los Estados independientes del Continente que al 10 de diciembre de 1985 fueran miembros de las Naciones Unidas y a los territorios no autónomos mencionados en el documento OEA/Ser.P, AG/dco. 1939/85, del 5 de noviembre de 1985, cuando alcancen su independencia”.

Este documento al que se hace referencia es un informe que la Secretaría presentó a la Asamblea General sobre la situación de territorios no autónomos en el continente en el que no hace mención a las Islas Malvinas por lo que ellas, en caso de devenir un Estado independiente, no será reconocido como tal y no podrán ser admitidas como miembro de la OEA.

III. Del Uso de la Fuerza, sus Normas y la Realidad

1. Los Acuerdos Regionales para la Asistencia Recíproca y el No Uso de la Fuerza

Desde los inicios de los movimientos independentistas, una de las principales preocupaciones de los nuevos países surgidos de los imperios coloniales fue la de acordar mecanismos para la defensa colectiva frente a posibles ataques e intervenciones de potencias extracontinentales. Pero ello derivó, más de una vez, en intervenciones militares sin otra justificación política que la de asegurar el “buen orden” en los países vecinos de la naciente gran potencia regional, esgrimiendo, desde el punto de vista jurídico, los más diversos argumentos para justificarla, en particular el de la defensa de los nacionales o el combate a amenazas internas pero que podían poner en peligro la seguridad regional.

La Segunda Guerra Mundial volverá a reavivar la amenaza de un ataque extracontinental y conocerá, a medida que se desarrolló el conflicto en Europa, un continente dividido entre neutrales y pro-aliados. En 1939 en ocasión de la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Panamá, los Estados americanos afirmaron su neutralidad y establecieron un Comité Interamericano de Neutralidad. Un año más tarde los Ministros, reunidos

²⁶ Numerosos países extra continentales gozan de la condición de Observador Permanente ante la OEA.

en La Habana, declararon que “*todo atentado de un Estado no Americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los Estados que firmen esta declaración*”. A medida que la guerra avanzó los distintos Estados americanos, desde el norte hasta el sur, fueron apoyando los esfuerzos aliados y declararon la guerra a los países del Eje. En marzo de 1945, y ya iniciado el proceso para el establecimiento de las Naciones Unidas, los países americanos, reunidos en México, acordaron elaborar un tratado para la defensa colectiva en caso de agresión contra cualquiera de ellos. Para la elaboración de este acuerdo deberían tomarse en cuenta los mecanismos y las normas que se fuesen a incorporar en la carta de la organización universal en vías de formación. En 1947, en Río de Janeiro, los Estados entonces miembros de la Unión Panamericana (que un año después darían nacimiento a la Organización de los Estados Americanos), y que también lo eran de la flamante Organización de las Naciones Unidas, adoptaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)²⁷. Actualmente, son veintidós los países parte del Tratado²⁸.

Este tratado, anterior a la constitución de la organización regional, fue pensado como un acuerdo para la legítima defensa colectiva en caso de ataque contra un Estado americano de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Para ello delimitó una zona que cubre todo el territorio de las Américas, incluyendo a países que, como Canadá, no son parte del mismo, y una extensión marítima de aproximadamente 300 millas desde la costa. El tratado prevé varias situaciones: a) el caso de un ataque armado contra un Estado americano²⁹ dentro de la zona geográfica delimitada por el tratado; b) el caso de un ataque armado contra un Estado americano fuera de dicha zona; y, c) el caso en que “la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América

²⁷ Jean-Michel Arrighi, *The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*, in “Encyclopedia of Public International Law”, Max Planck Institute, Oxford University Press, vol. V, 2012.

²⁸ Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. En 1990 Perú denunció el tratado pero un año después retiró dicha denuncia. México denunció el tratado en 2002 Los gobiernos de Bolivia y Nicaragua denunciaron el tratado en 2012, el gobierno de Venezuela en 2013 y el gobierno de Ecuador en 2014. Para consultar el texto del tratado y el estado de firmas, ratificaciones y denuncias: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.html>.

²⁹ En este tratado, como ocurre en muchos otros, se habla de “Estados americanos”, independientemente de que éstos sean o no parte del tratado. Siempre existió la esperanza, sólo cumplida en la Carta de la OEA, de que todos los países de la región serían parte de todos los instrumentos regionales.

...”(artículo 6). La primera situación, a su vez, admite dos posibilidades: que el ataque armado contra un Estado americano provenga de un Estado extracontinental o que se trate de un ataque armado por parte de otro Estado americano. El primer caso ya tenía una larga historia en las normas y principios fundadores del sistema interamericano autorizando la defensa conjunta mucho antes de su consagración en la Carta de las Naciones Unidas. De producirse esta situación, el ataque es considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y el Órgano de Consulta establecido por el tratado, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores³⁰, tomará las medidas necesarias hasta que el caso sea considerado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En el segundo caso, cuando el ataque contra un Estado americano es efectuado por otro Estado americano, el órgano de consulta deberá tomar las medidas para restablecer la paz y promover la solución pacífica de la situación, y en caso de que determine que uno de los Estados es el agresor, deberá proponer la adopción de medidas colectivas contra él. Cuando el ataque armado a un Estado americano tenga lugar fuera de la región determinada por el artículo 4 del tratado, el Órgano de Consulta podrá adoptar medidas para apoyar al atacado, pero no opera la seguridad colectiva. Por último, cuando se trata de una situación que no es un ataque armado, tal lo que prevé el artículo 6 ya mencionado, y que fuera el motivo que dio lugar a la mayor parte de las utilidades del tratado, “*el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente*”. Esta imprecisión en las medidas a ser adoptadas así como la amplitud de las causas en las que pueden ser solicitadas dio lugar a las más variadas y abusivas interpretaciones desde mediados de los años cincuenta hasta los años setenta durante los tiempos de la Guerra Fría y aprovechándose de la parálisis que para entonces tenía el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³¹. La protección de nacionales, la legítima defensa, la amenaza a la paz de la región como consecuencia de la elección de gobiernos de tendencias consideradas cercanas a la ideología comunista, fueron las más comunes razones invocadas para solicitar la adopción de medidas realmente intervencionistas, llegando en algunos casos al uso de la fuerza no autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en clara violación a sus competencias. Las decisiones del órgano de consulta requieren una mayoría de dos tercios de los Estados parte del tratado.

Con la adopción de la Carta de la OEA un año después se acordó que lo relativo a la seguridad colectiva se regularía de acuerdo con el tratado de 1947 (actual artículo 29 de la Carta). Pero hoy muchos de los Estados miembros de la

³⁰ El actual Consejo Permanente de la OEA, sucesor del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, actúa provisionalmente como órgano de consulta hasta tanto no se reúnan los Ministros de Relaciones Exteriores.

³¹ Antonio Remiro Brotons, *La Hegemonía americana, factor de crisis en la OEA*, Bolonia, 1972.

OEA no son o han dejado de ser parte del TIAR. En cambio, a todos los países miembros les rigen los artículos correspondientes al Capítulo IV, “Derechos y Deberes fundamentales de los Estados”, y en particular lo que disponen los artículos 19 a 22. En caso de que se produzca alguna de estas situaciones y no se recurra al TIAR, el órgano competente es la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Excepcionalmente, en un caso, ambos tratados fueron invocados simultáneamente y se celebraron ambas Reuniones de Consulta para considerar la misma situación, el ataque al territorio norteamericano ocurrido el 11 de setiembre de 2001.

En 1975 se acordó la adopción un protocolo adicional al TIAR³² que introdujo el concepto de “seguridad económica colectiva”. Dicho protocolo, al no haber alcanzado las ratificaciones necesarias, no está en vigor y todo hace pensar que nunca lo estará.

La amenaza de guerra nuclear que cubrió al mundo después de la segunda guerra mundial llevó a los Estados latinoamericanos a proscribir las armas nucleares. En 1967 se adoptó el Tratado de No Proliferación Nuclear (Tlatelolco, México)³³, que ha sido ratificado por treinta y tres de los treinta y cinco miembros de la OEA³⁴, que ha creado una nueva organización regional, la OPANAL cuya secretaría está en la ciudad de México. Hasta el presente la región latinoamericana se ha mantenido libre de armas nucleares.

Teniendo en cuenta que hoy ya son numerosos los estados miembros de la OEA que no han ratificado el TIAR, uno de los órganos principales de la Carta de la OEA estableció, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, es el órgano convocado para considerar las situaciones graves y urgentes en la región. Esta Reunión considera los problemas urgentes (artículo 61 de la Carta de la OEA) y entiende también de asuntos relativos a ataques armados que se produzcan en la región. Luego de 2001 ha sido el órgano convocado para ello, como lo fuera, por ejemplo, en el caso que enfrentara a Ecuador con Colombia en el año 2008, cuando una base terrorista de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia fuera atacada por tropas colombianas en territorio ecuatoriano, o cuando, en el año 2012, la embajada ecuatoriana en Londres fuera amenazada de ser invadida por fuerzas inglesas para apresar a un ciudadano australiano allí alojado.

³² Antonio Gomez-Robledo, *El Protocolo adicional al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, in “III Curso de Derecho Internacional. Rio de Janeiro 1976”, ed. OEA, Washington DC, 1977, p.131.

³³ Alfonso Garcia-Robles, *Mesures de désarmement dans des zones particulières: le traité visant l’interdiction des armes nucléaires en Amérique Latine*, 133 *RCADI* (1971) p.43.

³⁴ Los Estados Unidos, junto con Francia, los Países Bajos y el Reino Unido que no son parte del tratado sí lo son de los protocolos adicionales por los que se comprometen a respetarlo en los territorios bajo su control en la zona libre de armas nucleares delimitada por el tratado.

2. De las Normas a la Realidad

Los acuerdos relativos a la asistencia recíproca en caso de ataques, que debieron ser normas para prevenir los efectos en América de un posible nuevo conflicto en Europa, se volvieron muy pronto instrumentos de la Guerra Fría cuando ésta llegó a esta región³⁵. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue invocado veinte veces: dieciocho veces en asuntos intracontinentales y sólo dos veces en asuntos extracontinentales. Los primeros ocurrieron entre 1948 y 1967; los dos últimos en 1982 y en 2001³⁶. De los dieciocho casos entre países de la región, la mayoría fueron en países de América Central o del Caribe.

El primero de los casos en que se invocó el tratado, en 1948, fue una denuncia de Costa Rica contra Nicaragua por la invasión de tropas de éste último país. Se designó entonces una comisión investigadora de los hechos y se logró la firma de un acuerdo de amistad. Pero fue el primero de una larga serie de conflictos por asuntos limítrofes que existirían entre ambos países³⁷, y que aún hoy, ya basados en otros tratados interamericanos, en particular en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas³⁸, están siendo considerados por la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

El segundo de los casos enfrentó a Haití con la República Dominicana. Las relaciones entre ambos países que comparten la misma isla han sido siempre difíciles, desde los tiempos mismos de la independencia y de la creación de ambos Estados³⁹. La presencia masiva de trabajadores haitianos en tierras dominicanas, la situación de los habitantes de ambos países en tiempos de dictaduras sangrientas y de violación masiva de los derechos humanos, han sido factores que han dificultado las relaciones entre ellos. En 1950, Haití puso en marcha los mecanismos del tratado debido a la invasión de tropas dominicanas a su territorio. Las medidas de confianza adoptadas por los Ministros de Relaciones Exteriores permitieron poner fin a esta situación. Años más tarde, en 1963, nuevamente la reunión fue convocada, esta vez a solicitud de la República Dominicana, ante la denuncia de

³⁵ John Lewis Gaddis, *We now know: rethinking cold war history*, Oxford University Press, 1997, p.177.

³⁶ Los antecedentes de todos estos casos en: *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, Secretaría General de la OEA, Washington DC: volumen I (1948-1949), 1973; volumen II (1960-1972), 1973; volumen III parte 1 (1973-1976), 1977; volumen III parte 2 (1977-1981), 1982; volumen IV (1982-2003), 2004.

³⁷ René-Jean Dupuy, *L'application du traité d'assistance mutuelle de Rio de Janeiro dans l'affaire Costa Rica-Nicaragua*, AFDI, vol.1; 1955, p.99.

³⁸ Nuevamente, en 1978, Costa Rica pondría en marcha los mecanismos del Tratado contra Nicaragua.

³⁹ Es numerosa la bibliografía que relata la historia haitiana, su larga y dura marcha desde la independencia, el fin de la esclavitud, las intervenciones extranjeras. Sólo un título reciente a modo de guía: Laurent Dubois, *Haiti: the aftershocks of history*, Metropolitan Books, New York, 2012.

que autoridades haitianas intentaban ingresar a la embajada dominicana en Port-au-Prince para detener a haitianos en busca de asilo que huían de la persecución del gobierno de Duvalier. La acción de la OEA permitió la salida fuera de Haití de dichos asilados.

En el año 1954 varios países solicitaron la convocatoria de la reunión de Ministros en plena Guerra Fría y a solicitud de numerosos gobiernos de regímenes dictatoriales, para considerar la situación creada por un régimen “comunista” en Guatemala, el del Presidente Arbenz. Una invasión militar norteamericana lo destituyó y los Ministros no se pronunciaron. Pero tampoco lo hizo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ante el cual Guatemala llevó el caso de la agresión e invasión a su territorio por considerar el Consejo que el asunto debía ser resuelto en el ámbito regional⁴⁰. El Consejo de Seguridad no mantendría esta interpretación en los casos posteriores que fueron llevados a su consideración⁴¹ pese a que también eran considerados en el ámbito regional y aceptó que les fuesen enviados directamente, sin agotar previamente la instancia regional⁴². Es cierto, sin embargo, que la Guerra Fría y el veto impidieron en esos tiempos una cooperación efectiva entre la instancia universal y la organización regional.

En 1955 Ecuador y Perú se enfrentaron por la demarcación de su frontera común delimitada por el Tratado de 1942 y que designaba a cuatro países garantes del mismo⁴³. Los garantes permitieron llegar a un acuerdo. Pero la misma situación se volvió a producir unos años después, a inicios del año 1995, con violentos enfrentamientos entre tropas de ambos países. Nuevamente los garantes lograron restablecer la paz y finalmente, en 1998, el Acuerdo de Brasilia permitió poner término a estas diferencias y proceder a la demarcación definitiva de la frontera.

Bolivia también protagonizó otro asunto enfrentado a Chile, en uno de los pocos casos entre países sudamericanos llevados al órgano de consulta del TIAR. En 1962 Bolivia denunció el desvío de las aguas del río Lauca por parte de autoridades chilenas. El Consejo Permanente se limitó a solicitar a ambos gobiernos a que buscaran una solución pacífica a su controversia y recurriesen para ello a los mecanismos de solución pacífica de controversias.

⁴⁰ Eduardo Jiménez De Aréchaga, *Le traitement des différends internationaux par le Conseil de Sécurité*, 85RCADI (1954-I), p.83.

⁴¹ Eduardo Jiménez De Aréchaga, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, 111RCADI (1964-I), p.429.

⁴² Ello pese a que el artículo 2 del TIAR dispone que “Como consecuencia del principio formulado en el Artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

⁴³ Argentina, Brasil, Chile y los Estados Unidos de América.

En el año 1961 el gobierno de Venezuela acusó al gobierno del dictador Trujillo de la República Dominicana de apoyar un atentado contra su Presidente. Los ministros de Relaciones Exteriores solicitaron a los miembros del Sistema Interamericano, entre otras medidas, la ruptura de las relaciones diplomáticas de todos los Estados miembro con la República Dominicana. Fue la primera vez que se adoptaron estas medidas en el marco del tratado y dieron lugar a un fuerte debate doctrinario sobre la competencia de una organización regional para adoptar medidas de esta naturaleza⁴⁴. Estas medidas fueron levantadas dos años después. Llevado el asunto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas éste se limitó a tomar nota de las decisiones adoptadas por la OEA.

Una situación que se repitió a lo largo del fin de la década del 50 y del inicio de los años 60 fue la relación entre Cuba y otros Estados miembros del Sistema Interamericano, luego de la toma del poder en la isla por parte de Fidel Castro y su declaración de adhesión a la ideología comunista. En 1959 el gobierno de Panamá denunció el apoyo del gobierno cubano a un grupo revolucionario en su territorio. El fin del grupo llevó al retiro de la denuncia. Pero en 1961 el gobierno colombiano denunció, a su vez, a las autoridades cubanas por apoyar actividades ilegales en su territorio y por difundir una ideología, la que denominó “marxista-leninista” y que consideraba ser una amenaza para los gobiernos de la región. La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, convocada en el marco del tratado, resolvió, a principios del año 1962, excluir al gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano. El gobierno cubano sostuvo que se trataba de medidas coercitivas que sólo podían ser adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y no por un órgano regional en el marco de un acuerdo regional. Las medidas fueron, sin embargo, adoptadas por el voto mayoritario de los Estados parte del tratado y al gobierno cubano le fue retirado su derecho a participar de las distintas instituciones del sistema⁴⁵ sin que el Consejo de Seguridad se pronunciase. Hubo que esperar hasta el año 2009 para que la Asamblea General de la OEA⁴⁶ levantara dicha sanción⁴⁷. En octubre de 1962, el gobierno de los Estados

⁴⁴ Felipe PAOLILLO, *Nuevas reflexiones en torno a una debatida cuestión: facultades de las entidades regionales en materia de acción coercitiva*, in 1964 Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, Montevideo, 1965, p.173.

⁴⁵ Sólo la mantuvo en la Organización Panamericana de la Salud por ser ésta también una agencia regional de la Organización Mundial de la Salud, organización del sistema de las Naciones Unidas, donde no hubo ninguna sanción contra Cuba.

⁴⁶ Es cierto que le hubiese correspondido a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del TIAR el levantamiento de la sanción. Este fue el órgano que la impuso y al que debía corresponder su levantamiento. Se optó sin embargo por la Asamblea General de la OEA por una simple razón: hoy los Estados que conforman el sistema interamericano al que Cuba es reincorporada son más que aquellos que son parte del TIAR. Por lo tanto al ser aprobada la resolución por unanimidad, como lo hiciera la Asamblea General de la OEA, en ella está incluida la voluntad de todos los gobiernos partes o no del tratado pero que deben actuar junto con el gobierno cubano en las instituciones regionales.

⁴⁷ AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09).

Unidos denunció la instalación de bases para el lanzamiento de misiles soviéticos en territorio cubano y solicitó la convocatoria en el marco de la OEA del órgano de consulta del TIAR así como la convocatoria de una reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Consejo Permanente de la OEA, actuando provisoriamente como órgano de consulta interamericano, acordó autorizar a los Estados parte a adoptar todas aquellas medidas, individuales o colectivas, incluido el uso de la fuerza para impedir que el gobierno cubano reciba material militar⁴⁸. Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se limitó a encomendar al Secretario General de la ONU a que mediara a fin de poner fin al asunto. Un día después de la resolución del órgano provisorio de consulta, el Presidente de los Estados Unidos emitió una proclama por la que decidió impedir que llegasen armamentos a la isla y autorizó se adoptasen las medidas necesarias para ello. Fue la denominada “cuarentena” a Cuba. Siguió muy tensas horas en las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética⁴⁹. Finalmente fue el entendimiento, el 27 de octubre, entre las dos superpotencias de entonces, los Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que puso fin a la crisis. La Unión Soviética se comprometía a retirar las instalaciones en Cuba, los Estados Unidos a retirar sus instalaciones en Turquía. Mucho se ha escrito sobre esta crisis, la primera en que se trataba de armamento nuclear. La mayoría de la doctrina, así como algunos de los países miembros de la OEA, no aceptaron la competencia del órgano de consulta para autorizar el uso de la fuerza, competencia exclusiva del Consejo de Seguridad. Algunos invocaron como justificación la legítima defensa colectiva, una de las razones de ser del TIAR, para lo cual tuvieron que argumentar la existencia de un ataque armado por el hecho de establecer bases de lanzamiento de misiles o admitir la tan discutida como poco aceptada “legítima defensa preventiva”; otros, en fin, vieron en la actitud de las dos superpotencias un acuerdo tácito que justificó tanto las medidas como sus consecuencias⁵⁰.

Nuevamente, en 1963, Cuba volvió a ser acusada ante el órgano de consulta. Esta vez fue Venezuela quien denunció a las autoridades cubanas por actividades terroristas contra su Presidente. Se acordó, por una pequeña mayoría, solicitar a los Estados miembros del Sistema Interamericano romper relaciones diplomáticas. Esta decisión no fue acatada por varios países que consideraron que carecía de fundamentos jurídicos en el marco regional por tratarse de decisiones unilaterales que nada hacían a la instancia regional y mantuvieron sus relaciones con el gobierno de La Habana. En el año 1975 esta decisión fue dejada sin efecto por lo que los Estados americanos quedaron en libertad de mantener con el gobierno cubano las relaciones al nivel que lo estimasen deseable para ellos.

⁴⁸ Esta decisión es del 23 de octubre de 1962.

⁴⁹ Para un relato detallado, Michael DOBBS, *One minute to midnight: Kennedy, Khrushchev and Castro on the brink of nuclear war*, Knopf, New York, 2008.

⁵⁰ Eduardo Jiménez De Aréchaga, *Los acontecimientos de octubre de 1962 y el derecho internacional*, in 1963 Anuario Uruguayo de Derecho Internacional, Montevideo, 1964, p.104.

En 1964 el gobierno de Panamá acusó al de los Estados Unidos por la entrada a su territorio de tropas estacionadas en la zona del Canal, entonces bajo administración norteamericana. Ello llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas y a la convocatoria del órgano de consulta del TIAR. Éste solicitó la negociación entre ambos estados de un nuevo tratado que fije un nuevo régimen jurídico del canal. Se inició entonces el proceso que conduciría al Tratado “Torrijos-Carter” que, en 1977, derogó el Tratado “Hay-Bunau Vanilla” de 1903 y permitió que Panamá retomase el control de la zona del canal a partir de 1999.

En 1969 Honduras y El Salvador llevarían un enfrentamiento armado al órgano de consulta, iniciándose así una serie de controversias entre ambos países por diferendos territoriales los que serían finalmente resueltos por la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Los dos últimos casos en que se aplicó el TIAR fueron situaciones que implicaron acciones extracontinentales. El primero de ellos fue el asunto referido a las Islas Malvinas. Estas islas que se encuentran dentro de la zona delimitada por el Tratado, son ocupadas por el Reino Unido desde 1833 y desde entonces son objeto de reivindicación por Argentina. El 2 de abril de 1982 tropas argentinas desembarcaron en las islas. Inmediatamente el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas solicitó “un inmediato cese de las hostilidades” y “el inmediato retiro de las fuerzas argentinas”⁵¹. El Secretario de Estado Haig de los Estados Unidos fracasó en sus esfuerzos de mediación. Tropas inglesas fueron enviadas a las islas. El 19 de abril el gobierno argentino solicitó la convocatoria del órgano de consulta del TIAR. El Consejo Permanente instó a las partes a que encuentren una solución pacífica al conflicto. Los Ministros de Relaciones Exteriores se reunieron el 26 de abril, quedando claro en dicha reunión la existencia de posiciones divergentes: habían quienes consideraban que debía invocarse la legítima defensa colectiva ante el avance de las tropas británicas; otros que consideraban que debía dejarse la decisión exclusivamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y aquellos, por último, que, sin desconocer el derecho argentino a las islas, consideraban que la vía armada utilizada para recobrarlas no le permitía invocar el TIAR. Finalmente, la Reunión sólo aprobó una resolución solicitando el cese de las hostilidades, una tregua y su apoyo a una solución pacífica, teniendo en cuenta los derechos de soberanía argentinos. El desembarco de las tropas británicas llevó a muy duros enfrentamientos entre ambos ejércitos. La Reunión de Consulta volvió a pronunciarse en varias ocasiones pero en el mismo sentido que lo había hecho en su primera sesión sin adoptar ninguna otra decisión. También fracasaron los esfuerzos de mediación encomendados al Secretario General de las Naciones Unidas por el Consejo de Seguridad⁵² así como la mediación que iniciara el

⁵¹ Resolución del Consejo de Seguridad n° 502 del 3 de abril de 1982.

⁵² Resolución 505 del 26 de mayo de 1982.

Papa Juan Pablo II. Finalmente, el 14 de junio, las tropas argentinas se rindieron ante el comandante británico sin que se llegase a aplicar ninguna medida en el marco del sistema interamericano⁵³.

El segundo de los casos – el de los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001 sobre territorio norteamericano - llevó a pronunciamientos condenatorios del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del órgano de consulta del TIAR y de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de acuerdo con la Carta de la OEA⁵⁴.

La última vez que fue invocado el TIAR para asuntos ocurridos entre Estados americanos fue en 1978. Los conflictos que ocurrieron posteriormente fueron, en su inmensa mayoría, resueltos o están en vías de ser resueltos mediante los procedimientos establecidos en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, “Pacto de Bogotá” y llevados por ellos a resolución por la Corte de La Haya.

Otros conflictos entre Estados miembros de la OEA fueron resueltos mediante la aplicación de tratados bilaterales. Tal fue el caso, para sólo citar dos ejemplos recientes, del diferendo fronterizo entre Ecuador y Perú en 1995 ya mencionado y resuelto gracias a las gestiones de los garantes del Tratado o el que enfrentara a Argentina y Uruguay por la construcción de una planta procesadora de papel en el Río Uruguay, llevado a decisión de la Corte de la Haya por disposición del Estatuto de dicho río, Tratado Bilateral de 1975.

Pero ya vimos que, además del TIAR o del Pacto de Bogotá, Tratado del que tampoco son parte todos los miembros actuales de la OEA, se puede acudir a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la Carta de la OEA, lo que permite la participación de todos los países del Sistema Interamericano, sean parte o no del TIAR o del Pacto de Bogotá. Eso fue lo que ocurrió, lamentablemente, en 1965, para que, sin fundamento jurídico alguno – inexistente por otra parte- la Décima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores resolviera la transformación *ipso facto* de las tropas norteamericanas que habían desembarcado en la República Dominicana, en clara violación del principio de no intervención, para enfrentar a quienes reclamaban el retorno del presidente Bosch electo en 1962 y depuesto poco después⁵⁵. La Reunión de Ministros se limitó exclusivamente a comunicar su decisión al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Fue este asunto, sin duda, uno

⁵³ Todos los años, la Asamblea General de la OEA aprueba una resolución en la que reafirma la necesidad de que los gobiernos argentino y británico retomen las negociaciones con miras a lograr una solución pacífica. Tal la última de ellas, la AG/DEC. 77 (XLIV-O/14).

⁵⁴ En el caso de la OEA, producidos los hechos, el gobierno de Brasil solicitó la convocatoria del órgano de consulta del TIAR y el gobierno de México, que días antes había anunciado que denunciaría el tratado, convocó entonces a la reunión de ministros en base a la Carta de la OEA. Ambos órganos sesionaron uno a continuación del otro y aprobaron idénticas resoluciones.

⁵⁵ Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, 2nd edition, John Hopkins University Press, 1995.

de los peores momentos del Sistema Interamericano, dando por tierra con sus principios fundamentales, y que le causó un desprestigio ante la opinión pública del que mucho le ha costado levantarse.

Un caso más reciente de convocatoria de los Ministros de Relaciones Exteriores, y esta vez ajustado a derecho, se produjo cuando el 1ero de marzo de 2008 tropas colombianas bombardearon un campamento del grupo terrorista colombiano FARC que estaba en territorio del Ecuador y donde fue muerto el líder guerrillero Raúl Reyes. Las tropas colombianas luego del bombardeo tomaron el cadáver del jefe terrorista así como los equipos de computación que allí se encontraban y regresó a Colombia con todo ello. Inmediatamente, a solicitud del Ecuador, el Consejo Permanente convocó una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y envió al lugar del ataque al Secretario General para que, junto con un grupo de Embajadores, miembros del Consejo Permanente de la OEA, informasen sobre lo sucedido. Teniendo en cuenta lo comunicado por ellos a su regreso, así como el reconocimiento de los hechos por parte de Colombia y las declaraciones de su Presidente presentando disculpas al gobierno ecuatoriano, la Reunión de Ministros, resolvió condenar la incursión militar colombiana, tomar notas de las disculpas que este país le formulara al gobierno del Ecuador y solicitó al Secretario General sus buenos oficios para restablecer una atmósfera de confianza entre ambos países⁵⁶. Las gestiones del Secretario General posibilitaron la puesta en marcha de medidas de confianza en la frontera para la cooperación entre ambos países y finalmente permitió el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, interrumpidas luego del 1 de marzo de 2008.

Más de una vez como hemos visto, y en particular durante el período de la Guerra Fría, la instancia regional fue utilizada para actuar al borde de lo permitido por el derecho internacional, cuando no en clara violación a sus normas y principios. En otras ocasiones se invocó la protección de los nacionales o la asistencia solicitada por el gobierno o por algún grupo subregional, para justificar acciones unilaterales. Pero, felizmente para quienes creemos en el respeto al orden jurídico, muchas veces éstos intentos fueron condenados por las instancias regionales, universales o en algún caso por la propia Corte Internacional de Justicia. Este último fue cuando se produjo el apoyo a la “contra” contrario al gobierno nicaragüense que permitió que la Corte de La Haya reafirmase la vigencia del principio de no intervención, subrayando sus orígenes en el Sistema Interamericano⁵⁷ y decidiese que el gobierno norteamericano había actuado “en violación de sus obligaciones bajo el derecho consuetudinario de no intervenir en los asuntos de otro Estado”.

En 1983 fuerzas americanas invadieron Grenada invocando una solicitud de la “Organización de los Estados del Caribe Oriental”, sin ninguna participación de las Naciones Unidas y sin obtener el acuerdo de la OEA⁵⁸.

⁵⁶ XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, RC.25/RES.1/08 rev.1 del 17 de marzo de 2008.

⁵⁷ Corte Internacional de Justicia, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, fallo del 27 de junio de 1986, par. 204.

⁵⁸ Olivier Corten, *The law against war*, Hart Publishing, 2012, p.265 and p.338.

Cuando en 1989 tropas americanas entraron en territorio panameño y luego de duros combates detuvieron y llevaron a su país al General Noriega⁵⁹ con el argumento de la defensa de sus nacionales, esta acción fue enérgicamente condenada por el Consejo Permanente de la OEA.

El secuestro de una persona por agentes de otro gobierno también mereció la condena de la organización regional. Tal fue lo sucedido cuando en 1990 agentes de la oficina de los Estados Unidos de América para el combate al tráfico de drogas, la DEA, trasladaron por la fuerza desde México a los Estados Unidos al médico Alvarez Machaín para ser juzgado por su participación en el asesinato, en territorio mexicano, de un agente americano que se había infiltrado entre los miembros de un cartel de traficantes. Cuando se impugnó la competencia de los tribunales americanos por la forma en que el acusado fue llevado ante ellos, la Corte Suprema de los Estados Unidos concluyó que “the fact of respondent’s forcible abduction does not therefore prohibit his trial in a court of the United States” (que el hecho de que el acusado hubiese sido objeto de un secuestro no impide que pueda ser juzgado por un tribunal norteamericano). El Consejo Permanente de la OEA solicitó al Comité Jurídico Interamericano – órgano consultivo de la organización que remonta sus orígenes al año 1906 y que tiene su sede en la ciudad de Rio de Janeiro- su opinión sobre la legalidad internacional de la decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos. El Comité Jurídico concluyó que se trataba de una grave violación al derecho internacional⁶⁰.

Finalmente, la Organización de los Estados Americanos cooperó también en lograr la paz y la posterior desmovilización de los bandos en conflicto en América Central⁶¹ pese a que no fue fácil que su acción, y en particular la de su Secretario General, fuese aceptada por los diferentes grupos de Estados americanos que preferían instancias *ad hoc* y no la de la organización regional⁶². Como consecuencia de estas actividades en los procesos de pacificación fue que nacieron las primeras misiones de apoyo y de observación de los procesos electorales y de asistencia a

⁵⁹ Louis Henkin, *The invasion of Panama under International law: a gross violation*, in “Columbia Journal of Transnational Law”, vol.29, 1991. Ver también: Francisco Villagrán Kramer, *Los derechos humanos y el principio de no intervención*, Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vol.13, enero-junio 1991, p.112 y siguientes.

⁶⁰ CJI/RES.II-15/92, ver su texto en el Informe Anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General de 1992, OEA, Washington DC.

⁶¹ Antonio Augusto Cançado Trindade, *Mécanismes de règlement pacifique des différends en Amérique Centrale: de Contadora à Esquipulas II*, en 1987 *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXXIII, p.816.

⁶² Ello llevó al Secretario General a proponer una ampliación a sus competencias, la que fue finalmente aprobada en la reforma a la Carta de la OEA de 1985 y que introdujo el párrafo 2 del artículo 110 que dice que:

“El Secretario General podrá llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente cualquier asunto que, en su opinión, pudiese afectar la paz y la seguridad del Continente o el desarrollo de los Estados miembros”.

las instituciones judiciales de esos países. Esta actividad de la Organización se ha venido extendiendo por todo el continente, asegurando una mayor transparencia en los procesos electorales, una sensible disminución del fraude y una mayor confianza por parte de los ciudadanos en las instituciones de contralor electoral de nuestros países, máxime en tiempos en que, con el retorno de la democracia a la región, los procesos electorales se han multiplicado.

IV. El Principio de No Intervención y la Defensa de la Democracia

Ya vimos cómo no fue fácil consagrar el Principio de No Intervención en el marco jurídico interamericano. Ya vimos también cómo, pese a su consagración normativa, fue muchas veces violado amparándose en distintas razones como la legítima defensa colectiva o la protección de nacionales o la lucha contra ideologías consideradas como amenazas para la seguridad.

Terminada la guerra fría y con el fin de las dictaduras, se inició en todo el continente un amplio proceso de consolidación del régimen democrático representativo de gobierno y se adoptaron normas interamericanas para prevenir su ruptura. Así como en el caso de las normas para el mantenimiento de la paz de la primera mitad del siglo XX, estas nuevas disposiciones también encierran el peligro de la violación del Principio de No Intervención⁶³ por lo que se debe ser muy cuidadoso y prudente al tiempo de invocarlas. No siempre es claro el límite entre una sanción legítima y una intervención ilegal.

1. Las Normas para la Defensa de la Democracia en la Carta OEA y en las Instancias Subregionales

Consolidada la república como forma del Estado y descartados definitivamente todos los intentos de instalar reyes o establecer nuevos imperios en el continente americano, surge el deseo de consolidar un sistema, el de la forma democrática de gobierno, que permita la separación de los poderes, la renovación de las autoridades, el respeto a las minorías. Las constituciones latinoamericanas, siguiendo el ejemplo de la constitución norteamericana y de las doctrinas de Locke y de Montesquieu, los fueron consagrando. Pero los personalismos, los intereses locales, los caudillismos y los líderes autoritarios hicieron que los golpes de estado, las luchas civiles y las dictaduras fueran, en la práctica, la forma más común de gobierno.

En lo internacional, algunos gobernantes aislados propusieron a los demás Estados americanos, sin éxito, el no reconocimiento de los gobiernos surgidos de golpes de estado⁶⁴. La mayoría de los Estados rechazaron estas propuestas por

⁶³ Edmundo VARGAS CARREÑO, *El principio de no intervención*, in “XXX Curso de Derecho Internacional. Rio de Janeiro 2003”, OAS, Washington DC, 2004, p.162.

⁶⁴ Tal el caso de las propuestas formuladas por el canciller Tobar de Ecuador en 1907, por el canciller uruguayo Larreta en 1945 y por el presidente venezolano Betancourt en 1963.

considerarlas violatorias al Principio de No Intervención y contrarias al derecho internacional⁶⁵, o por lo menos al derecho internacional de la época⁶⁶.

La “Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas”, a la que ya hiciéramos referencia, aprobada en 1936 por la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, decía, en su primer párrafo declarativo:

*“Que las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el respeto irrestricto a sus soberanías y la existencia de una democracia solidaria en América”.*⁶⁷

Por primera vez en un texto aprobado por todos los Estados americanos se hace mención a la idea de democracia, sin más precisiones que la del adjetivo “solidaria”. Dos años después la Octava Conferencia Americana solicitó a los Estados del continente que promoviesen la enseñanza de los principios democráticos en sus establecimientos de educación, en su resolución “Enseñanza de la democracia”⁶⁸.

En 1948 los Estados americanos establecieron la Organización de los Estados Americanos y en el texto de su Carta hacen dos veces mención a la democracia en su preámbulo⁶⁹ y una vez en el artículo 5 d), actual artículo 3d). Dice éste último artículo, que enumera los principios que regulan las relaciones entre los Estados americanos, 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”

⁶⁵ Tal lo declarado por el canciller mexicano Estrada en 1930.

⁶⁶ En 1945, en ocasión de la Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y la paz, Guatemala solicitó que se consagrara el no reconocimiento de los gobiernos surgidos de golpes de estado. Se solicitó entonces la opinión del Comité Jurídico Interamericano el que, en 1946, señaló que en el estado de entonces del derecho internacional debía rechazarse la propuesta de Guatemala, pero agregó, premonitoriamente, que “no descartamos la hipótesis de que un caso que hoy es doméstico pueda mañana volverse internacional”, Comité Jurídico Interamericano, *Recomendaciones e informes 1945-1947*, Río de Janeiro, Imprenta Nacional, 1950, p.117-127. El Comité Jurídico ha sido pionero en el sistema interamericano en plantear la obligación de los estados americanos de respetar la forma democrática de gobierno. Numerosas resoluciones e informes desde principios de los años 90 lo atestiguan. Ello puede verse en el libro *La democracia en los trabajos del Comité Jurídico Interamericano, 1946-2010*, OEA, Washington DC, 2011.

⁶⁷ Resolución XXVII de dicha Conferencia.

⁶⁸ Resolución LXXII.

⁶⁹ En el Preámbulo se dice 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 individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...” y que “la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”.

Esta vez se habla de “democracia representativa”. Será tarea de la Quinta Reunión de Ministros de Consulta de Relaciones Exteriores (Santiago de Chile, 1959) enumerar sus elementos ⁷⁰ al mismo tiempo que la vinculaba al respeto a los derechos humanos y constituía la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Todas ellas fueron normas pioneras en el campo del derecho internacional. Pero, lamentablemente, en la práctica le siguieron largos períodos de luchas civiles, dictaduras, violación de los derechos humanos, enfrentamientos e intervenciones en el marco de la guerra fría. El proceso de paz en Centroamérica en la década de los ochenta que llevó al establecimiento de autoridades democráticamente electas y el fin de las dictaduras en el Cono Sur permitió que, nuevamente, la organización regional pudiese volver a debatir sobre la “democracia representativa” como forma de gobierno en las Américas⁷¹.

La reforma de 1985 a la Carta de la OEA incorporó el actual artículo 2b) que establece que uno de los propósitos de la Organización, y ya no sólo un principio que deben seguir los Estados, es el de

“Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.

⁷⁰ “1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.

2. Los gobiernos de las repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.

3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia.

4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en el medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos.”

El texto de esta resolución puede ser consultado en la recopilación de las actas y resoluciones: *Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, t.I, OEA, 1984, p. 202.*

⁷¹ Hubo una excepción en los tiempos de dictaduras en que un órgano político de la OEA se pronunció en defensa de la democracia. En 1979 la Decimoséptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores resolvió que era necesario el reemplazo el régimen dictatorial de la familia Somoza en Nicaragua y la instalación de un gobierno democrático. Resolución II del 23 de junio de 1979. Ya, en esos mismos tiempos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano integrado por miembros independientes, se había pronunciado sobre las violaciones a los derechos humanos en distintos países de la región.

Acá aparece, entonces, el vínculo entre la defensa de la democracia representativa y el Principio de No Intervención.

Con esa autorización a la Organización, que incluye por supuesto a su Secretaría General, y con el acuerdo de los países en cuanto al respeto al Principio de No Intervención, se organizaron las primeras misiones de apoyo a los procesos de paz, reconciliación y democratización, incluyendo la primeras misiones de observación electoral, la asistencia técnica y legislativa, la cooperación en el fortalecimiento institucional (registros electorales, sistema judicial). Tal fue el caso en Nicaragua en el año 1990. En el entusiasmo de la democracia conquistada nuevamente, con el impulso que daban los nuevos Estados del Caribe anglosajón recientemente independizados e ingresados a la OEA y con la incorporación de Canadá, la Asamblea General aprobó en 1991⁷² que,

“.....en caso de que se produzcan hechos que ocasionen una interrupción abrupta o irregular del proceso político o institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo en cualquiera de los Estados miembros de la Organización.....”

.....Se convocará una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o un periodo extraordinario de la Asamblea General para.....,

....analizar colectivamente los hechos y adoptar las decisiones que se estime apropiadas, conforme a la Carta y al derecho internacional”

Esta fórmula vaga fue precisada en una nueva reforma a la Carta de la OEA que incorporó su actual artículo 9 en que se precisa que en caso de derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente electo, el Estado miembro podrá ser suspendido de su participación en los órganos de la Organización. Este Protocolo de reformas a la Carta (Washington, 1992) no fue ratificado por todos los Estados, en particular por aquellos que consideraron que esta facultad dada a la OEA violaba el Principio de No Intervención en los asuntos internos⁷³ y por lo tanto no está en vigor para ellos. Nuevas situaciones, distintas de las de los golpes militares como fueron aquellas que son el producto de violaciones al orden constitucional promovidas desde el poder ejecutivo democráticamente electo o los casos de fraude electoral, en que no era posible determinar quién era la nueva autoridad electa, llevaron, en 2001 a la aprobación de una nueva resolución de la Asamblea General, denominada “Carta Democrática Interamericana”. Esta nueva resolución no sólo busca que los órganos de la OEA puedan adoptar medidas en casos de prevención

⁷² Resolución de la Asamblea General AG/RES. 1080(XXI-O/91).

⁷³ Entre otros fundamentos para no ser parte de esta reforma, el gobierno de México declaró que “no es aceptable que se den al organismo regional poderes supranacionales e instrumentos de intervención en los asuntos internos de nuestros Estados”.

de situaciones de posibles crisis sino que reafirma los vínculos entre democracia y respeto a los derechos humanos o entre democracia y desarrollo económico⁷⁴.

Las distintas organizaciones subregionales así como las instancias de cumbres presidenciales adoptaron normas similares, en general imponiendo la suspensión del Estado de sus actividades⁷⁵.

2. Los Casos

Hasta la fecha fueron invocadas, en casos de crisis institucionales, la resolución de la Asamblea General 1080 de 1991, la Carta Democrática Interamericana, resolución de la Asamblea General de 2001, y en dos ocasiones en forma genérica la Carta de la OEA. Nunca, en cambio, fue invocado el artículo 9 de la Carta de la OEA, incorporado a ella por el Protocolo de Washington de 1992 dado que, como ya viéramos, no está en vigor para todos los miembros de la OEA.

A poco de adoptarse la resolución de la Asamblea General de 1991 se produjo la situación allí prevista y para la cual había sido adoptada, o sea la del clásico golpe en que una junta militar desaloja a las autoridades democráticamente electas. Ello ocurrió en Haití donde los militares destituyeron al Presidente Aristide. La primer decisión de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA fue la de no reconocer a las autoridades *de facto* y mantener el reconocimiento al Presidente Aristide y sus funcionarios, empezando por su Embajador ante la Organización⁷⁶. Esto supuso un cambio fundamental en cuanto a las condiciones y requisitos tradicionalmente aceptados en el derecho internacional para proceder al reconocimiento de gobiernos basado en quién tiene el control efectivo del territorio y del aparato del Estado. Le siguieron otras medidas tales como la solicitud a los Estados americanos para que no tuviesen relaciones comerciales, diplomáticas o consulares con las autoridades *de facto*. De todo ello se informó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quien fue adoptando medidas similares pero, dadas las facultades de esta instancia, éstas eran de carácter obligatorio y universal y no meramente recomendatorio y regional. Asimismo se coordinó la acción de las Secretarías de las dos organizaciones y fue designado un Representante conjunto de ambos Secretarios Generales. Finalmente, ante el fracaso de las negociaciones para lograr el retiro pacífico de la junta militar y permitir el retorno del Presidente Aristide, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza, autorizando el desembarco de tropas en territorio haitiano⁷⁷. Ello se evitó a último minuto por

⁷⁴ Jean-Michel Arrighi, *L'Organisation des Etats Américains et le droit International*, 355 RCADI (2011), p.361.

⁷⁵ Tal es el caso de la Cumbre de las Américas, del MERCOSUR o de la UNASUR, entre otros.

⁷⁶ MRE/RES.1/91 del 3 de octubre de 1991.

⁷⁷ Resolución 940 del 31 de julio de 1994. En ningún momento, como había ocurrido, incorrectamente en décadas anteriores, se propuso que dicho uso de la fuerza pudiese ser una competencia de la organización regional.

gestión de altos representantes del Presidente Clinton; los militares depusieron el poder, sus jefes partieron al exilio y el Presidente Aristide regresó a Port-au-Prince. Fue éste el primer caso de aplicación por la OEA de las normas en materia de defensa a la democracia. En él se puso a prueba la extensión posible de las competencias de la organización sin violar el principio de no intervención. No siempre fue fácil. La frontera más delicada se dio cuando el Consejo Permanente de la OEA estableció una comisión para conocer del seguimiento de las medidas adoptadas por sus miembros en materia de ruptura de relaciones económicas. En particular la República Dominicana, único país con frontera terrestre, y por lo tanto con un flujo permanente de bienes y personas con Haití, insistió sobre el carácter recomendatorio de las mismas, rechazando cualquier interpretación que las pudiese considerar como mandatos obligatorios adoptados en el marco de la OEA.

Luego se produjeron situaciones en que el gobierno democráticamente electo era quien violentaba el orden constitucional, lejos de la hipótesis del golpe de Estado tradicional⁷⁸. En el caso peruano, que obligó a una interpretación muy amplia de la resolución 1080, se acordó, luego de gestiones de un grupo de Ministros de Relaciones Exteriores, en la convocatoria de una Asamblea Constituyente que pusiese fin a la crisis. En el caso de Guatemala el rechazo a la situación creada por el Presidente de la República llevó rápidamente a su partida y a su reemplazo.

En el año 2000 se produjeron dos casos de fraude electoral denunciados por las misiones de observadores de la OEA⁷⁹. Aquí ya no estábamos ante un golpe de Estado; no había un gobierno derrocado, había una falta de gobierno legítimamente electo. Ante la imposibilidad de invocar la resolución 1080 por no darse la situación en ella prevista, hubo que referirse a la norma general de defensa de la democracia contenida en la Carta de la OEA, en particular su artículo 2b). Se enviaron misiones para resolver la crisis mediante el diálogo con las distintas fuerzas electorales con el acuerdo del gobierno, en respeto al Principio de No Intervención que menciona dicha norma.

En el año 2001 la Asamblea General aprobó la resolución denominada “Carta Democrática Interamericana”⁸⁰ que prevé situaciones que van desde la posible crisis a ser prevenida, y para lo cual el gobierno solicita la asistencia de la organización

⁷⁸ Fueron éstos los casos que se produjeron en Perú en el año 1992 y en Guatemala en 1993. En ambos casos los presidentes, democráticamente electos en elecciones observadas por la OEA, disolvieron, en forma inconstitucional los respectivos congresos e intervinieron los poderes judiciales.

⁷⁹ Perú en ocasión de las elecciones presidenciales, y Haití, en elecciones para la elección de senadores. En el primer caso tanto el presidente Fujimori como el líder opositor Alejandro Toledo se adjudicaban la victoria en tanto la misión de observación de la OEA se retiró dada la constatación de un fraude masivo, informando de ello a la Asamblea General.

⁸⁰ Jean Michel Arrighi, *Las normas interamericanas para la defensa de la democracia*, en “XXXVIII Curso de Derecho Internacional, Rio de Janeiro 2011”, ed. OEA, Washington DC, 2012, p.222.

regional, hasta cuando se llega a la ruptura del orden democrático en cuyo caso la OEA tiene como única posibilidad la de suspender al Estado por el voto de dos tercios de sus miembros. La Carta fue utilizada en las distintas ocasiones en que los gobiernos solicitaron el apoyo de la organización para resolver crisis institucionales que oponían al poder ejecutivo con el poder legislativo⁸¹ o al poder ejecutivo con el poder judicial⁸². En el año 2002 un comando militar detuvo al Presidente Chávez de Venezuela. La crisis duró cuarenta y ocho horas, al cabo de las cuales el Presidente retomó el control del país. En aplicación de la Carta Democrática, el Consejo Permanente, en decisión posterior a la resolución de la crisis, acordó el apoyo a una mesa de diálogo entre los distintos sectores y llegar así a un proceso electoral. En el año 2009 los militares derrocaron al Presidente Zelaya de Honduras, lo detuvieron y trasladaron fuera del país, al tiempo que asumía un Presidente *de facto*. Una sesión extraordinaria de la Asamblea General, en cumplimiento del artículo 21 de la Carta Democrática, y por unanimidad, acordó la suspensión del Estado hondureño de su participación en la OEA. Dos años después y luego de numerosas gestiones, muchas de las cuales llevadas a cabo por el Secretario General de la OEA, el retorno al país del ex Presidente Zelaya y el reconocimiento del gobierno elegido durante este tiempo permitió el levantamiento de dicha medida⁸³.

Son éstos los casos en que, hasta el presente, se aplicaron las normas que, desde 1985 le permiten a la organización regional defender el sistema democrático representativo. En todos los casos las decisiones fueron aprobadas por la unanimidad o por el consenso de todos los miembros. Los organismos subregionales, a su vez, han también adoptado medidas similares y disponen de cláusulas democráticas en sus normas⁸⁴.

Esto es un cambio fundamental en la historia de las relaciones interamericanas donde las crisis institucionales eran o provocadas o mal resueltas mediante acciones militares unilaterales, aunque fuesen encubiertas bajo algún pretendido manto de legalidad como ocurrió durante la Guerra Fría en Centroamérica o como ocurriese en Panamá y en Grenada.

⁸¹ Nicaragua en 2005 y en 2005.

⁸² Ecuador en 2005.

⁸³ AG/RES. 1(XLI-E/11) del 1º de junio de 2011.

⁸⁴ Jean-Michel Arrighi, *Las normas interamericanas para la defensa de la democracia*, ya citada en nota 78, p.228. Con posterioridad a este artículo, en el año 2012, se produjo la crisis institucional en Paraguay que llevó a la destitución del presidente Lugo por decisión del poder legislativo. Esta situación fue considerada como ruptura del orden democrático por instancias subregionales –MERCOSUR y UNASUR- las que suspendieron a Paraguay en su seno. En cambio, en el marco de la OEA no se adoptaron sanciones: un informe presentado por el Secretario General al Consejo Permanente consideró que había una crisis institucional, sin llegar a ser una ruptura del orden democrático, y que debía apoyarse el proceso electoral que ya estaba en marcha, cosa imposible de hacer si se hubiese suspendido al estado de su participación en la OEA.

Conclusión

La región que abarca la OEA no ha conocido, salvo muy contadas excepciones, guerras entre sus Estados a lo largo del siglo XX⁸⁵. En cambio ha sabido de las más variadas excusas para intervenir, por parte de la potencia mayor de la región, en los asuntos internos de algunos de sus miembros, amparándose muchas veces en mayorías que se daban en las instancias regionales o en bloqueos producidos en los órganos competentes a nivel universal. Hace ya tiempo que situaciones similares no se producen y las últimas han conocido la condena y el repudio regional. Hoy el asunto, el desafío, es el del fortalecimiento del sistema democrático, de las instituciones nacionales, del estado de derecho⁸⁶. Si bien queda mucho por hacer, la situación es muy distinta a la de unas décadas atrás⁸⁷ y en las distintas situaciones en que sanciones severas se han aplicado, como ocurriera en el caso de Honduras, nadie ha invocado el Principio de No Intervención para oponerse a ellas. Esto no significa que hay que olvidarse de su existencia. Por el contrario, el Principio de No Intervención ha sido y es un límite que celosamente los países americanos deben ajustar y preservar en sus relaciones mutuas. Son hoy otras las formas posibles de intervención y será nuevamente la instancia regional la que deberá velar por su defensa.

⁸⁵ Eric Hobsbawn escribió al hacer una síntesis del siglo XX que “we tend to forget that there are regions, like Latin America, where no army ever crossed the border of an enemy state throughout the twentieth century, with the one exception of the Chaco War”, en *On the edge of the new century*, New Press, New York, 2000, p.9.

⁸⁶ En ese sentido son numerosos los esfuerzos y desarrollos jurídicos que se dan desde la OEA: mecanismos para el combate a la corrupción, programas para facilitar el acceso a la justicia, promoción de leyes-modelo sobre distintos aspectos que hacen al fortalecimiento del estado democrático de derecho. En ese sentido es muy provechoso el trabajo conjunto que se realiza entre el Comité Jurídico Interamericano, el Consejo Permanente a través de su Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos y la Secretaría General.

⁸⁷ Peter H. Smith, *Democracy in Latin America*, Oxford University Press, 2005, p.78. Este autor señala que entre 1900 y 1990 el continente conoció más de 180 golpes de estado, o sea un promedio de dos por año. Muy otra es la situación desde entonces hasta hoy.