

LUIS QUINTANILLA

LA CONVIVENCIA AMERICANA *

EN ESTE CICLO de conferencias nuestro tema es *La convivencia americana*. No precisamente lo que deseáramos que ella fuese sino lo que, respecto a ella, determinan los instrumentos jurídicos aprobados en el curso de los años por los gobiernos de América.

A pesar del esfuerzo heroico de Simón Bolívar, creador del organismo interamericano y profeta del orden internacional, hasta la conferencia de Bogotá (1948) resultaba imposible fijar las características de lo que hoy llamamos "convivencia americana". Hasta entonces el Panamericanismo era movimiento romántico; en Bogotá se tornó realidad. Dejó de ser un maremágnum de nobles declaraciones, carentes de valor práctico. A México se debió ese cambio radical. Nuestro país fue así el arquitecto del nuevo Panamericanismo.

A promoción de la Cancillería mexicana, entonces al cargo de Jaime Torres Bodet, la Carta de la OEA recogió con exactitud las aspiraciones del mundo americano. Consignó claramente los derechos y deberes de los Estados. Estableció el mecanismo jurídico de seguridad colectiva. Aseguró el arreglo pacífico de todas las controversias. Sentó las bases de la cooperación intergubernamental americana. Y equilibró los compromisos políticos de nuestros gobiernos, extendiéndose esta vez al terreno económico.

Generalmente hablando se puede decir que, durante años, después de Bogotá, el nuevo Panamericanismo orientado por la Carta de Bogotá y reforzado por el Tratado de Río supo cumplir su noble función. Sólo un factor internacional vino más tarde a perturbar la normal convivencia de la familia americana: la llamada "guerra fría". O sea, la encarnizada lucha entre dos sistemas económicos que compiten para determinar el curso

* Conferencia dictada el 29 de enero de 1962 en los Cursos de Invierno de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el ciclo sobre *La política exterior de México*.

del *statu quo*, el enemigo de las nuevas ideas... El modo de vida democrático rechaza el pensamiento en moldes. Rechaza la ortodoxia." Es que la noción de *herejía* política encarna algo que ninguna democracia puede aceptar.

Mas, para no volcar en tan breve plática las noventa páginas de nuestro ensayo sobre *Democracia y Panamericanismo* recogeremos en esta ocasión la siguiente definición a que se llegaba:

"La democracia es la política de cualquier administración libremente elegida por sufragio universal y consagrada a asegurar la justicia social, y la libertad individual bajo una forma representativa de gobierno." Luego, entrando al fondo mismo del problema que motivó la publicación del libro, afirmábamos: "En consecuencia, si los abogados de la «justa» intervención o de la «acción colectiva» hubieran de salirse con la suya, todo impedimento: a) la justicia social; b) la libertad individual, o c) la forma representativa de gobierno, debería ser inmediatamente denunciado por toda la familia de naciones americanas. Y hay un buen número de tales impedimentos.

"En gracia de brevedad y con objeto de equilibrar los tres capítulos igualmente importantes de la lista que sigue, presentaré, arbitrariamente, desde luego, pero no artificialmente, sólo diez ofensas; cada una dentro de las divisiones arriba establecidas.

"He aquí pues, en sus tres capítulos igualmente importantes, una «Tabla para determinar la naturaleza antidemocrática de cualquier Estado». Enumeraré, en primer lugar, los impedimentos a la Justicia Social; en segundo, las violaciones a la Libertad individual; y, en tercero, los obstáculos a la Forma Representativa de Gobierno:

"a) Impedimentos a la Justicia Social:

1. Indiferencia oficial al bienestar social.
2. Concentración de la riqueza en manos de unos cuantos.
3. Alta mortalidad infantil, y bajo porcentaje de longevidad.
4. Deplorables condiciones sanitarias, y tolerancia de enfermedades endémicas.
5. Salarios de hambre.
6. Analfabetismo generalizado.
7. Legislación antiobrera o antisindical.
8. Fraude fiscal en el pago de impuestos, o sistema inadecuado de imposición.

9. Desempleo permanente, sin protección económica del gobierno.
10. Medidas deficientes en materia de seguro social.

"b) Impedimentos a la Libertad Individual:

1. Investigación oficial del pensamiento heterodoxo.
2. Trabas a la libertad religiosa.
3. Discriminación, o segregación raciales.
4. Censura, y otras restricciones a la libertad de prensa.
5. Cese de maestros, o expulsión de estudiantes, por motivos exclusivamente políticos; o cualquier otro ataque a la libertad académica.
6. Persecución, destierro o prisión de los disidentes políticos.
7. Linchamiento o tolerancia oficial de cualquier acto de violencia colectiva.
8. Vigilancia policial de afiliaciones y actividad políticas legales.
9. Violación, por parte del gobierno, a la intimidad del hogar.
10. Limitación arbitraria del derecho de libre circulación dentro del propio país, de abandonarlo o de regresar a él.

"c) Impedimentos a la Forma Representativa de Gobierno:

1. Dictadura personal.
2. Golpes de Estado militaristas.
3. Perpetuación ilegal en el poder.
4. Gobierno de fuerza, e indefinida suspensión de las garantías constitucionales.
5. Régimen de Partido único, o proscripción de los Partidos de oposición.
6. Fraude electoral y privación inconstitucional de derechos a los ciudadanos.
7. Soborno y corrupción en la administración.
8. Subordinación de los Poderes, Judicial o Legislativo, al Ejecutivo.
9. Negación de derechos civiles o políticos a la mujer.
10. Monopolio de empleos federales; y concesiones oficiales, por el partido en el poder, para exclusivo beneficio de sus amigos.

”Estas no son situaciones ficticias. No son teoría, sino apenas hechos manifiestos que prevalecen hoy día, en conjunto o separadamente, y en menor o mayor grado, prácticamente en todas las veintiuna Repúblicas americanas. Ninguna de esas tres «Tablas» tiene la pretensión de ser exhaustiva. Es evidente que, por otra parte, en otros rincones de la tierra existen también otros muchos pecados contra la democracia y los derechos humanos; pero, como hombre de América no trato aquí sino de condiciones americanas. Y nadie que esté en su recto juicio podría argüir, por ejemplo, que las ofensas arriba listadas son propicias a un estilo de vida democrático.

”Si hubiésemos de aplicar esta «Tabla» a las Repúblicas americanas, es evidente que ni una sola de ellas saldría de la prueba con una calificación perfecta; y muchísimas de entre ellas ostentarían un número alarmante de estos treinta pecados antidemocráticos. La mayoría de nuestras Repúblicas se jacta, es cierto, de tradiciones, Constituciones y Leyes «democráticas»; pero, si hubiéramos de aceptar algún día la política de intervención pro democracia y derechos humanos, sólo los hechos habrán de contar. Y por más que algunos de nuestros países toleran mayor libertad que otros, o disfrutan de más altos niveles de vida, podemos con toda honradez encarar el hecho de que nuestro Continente está lejos de ser por lo menos hoy día el Continente de la Democracia. Si tal es la realidad americana y la situación práctica a la que debemos enfrentarnos, ¡qué tremenda tarea, en verdad, habría de llevar a cabo la Organización de los Estados Americanos si alguna vez recibiese de una Conferencia Interamericana la encomienda de velar diariamente por el ejercicio efectivo de la democracia y la preservación de los derechos humanos!”

La sensacional propuesta presentada por Rodríguez Larreta del Uruguay (entonces Secretario de Relaciones Exteriores de su país) mereció en aquella misma obra una atención especial; porque representa el primer intento americano de abandonar la rígida política de absoluta no-intervención y construir en su lugar un nuevo concepto de “acción” colectiva. La propuesta, que hizo época, la transmitió el ministro Rodríguez Larreta en noviembre de 1945 a todos y cada uno de los gobiernos del Hemisferio Occidental. La originalidad de ese proyecto podía condensarse como sigue:

1. La democracia y la paz son interdependientes.
2. Los derechos del hombre deben garantizarse internacionalmente.
3. La acción colectiva en favor de la democracia y de los derechos humanos nunca puede clasificarse como “intervención”.

El resultado de la consulta oficial hecha a todos los gobiernos americanos demostró que una limpia mayoría estaba con vigor *en contra* de la idea de Rodríguez Larreta. Sólo *ocho* gobiernos expresaron su conformidad; *trece* su desaprobación. Los que convinieron en ella —aparte del Uruguay y los Estados Unidos— fueron: Costa Rica, Cuba, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Los que rechazaron la propuesta del Uruguay fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, *México*, Paraguay y Perú. El primer intento oficial para destruir indirectamente las bases de la no-intervención había pues sufrido un contratiempo notorio; y, si algo resultó fue que el principio de no-intervención surgiera de allí más fuerte que nunca.

De la respuesta dada por el entonces Canciller de México, doctor Francisco Castillo Nájera, refutando la proposición intervencionista del Uruguay, debemos recoger el siguiente párrafo:

“El gobierno de México no desconoce la gravedad del problema; pero estima que el principio de *no* intervención, que es una de las conquistas más preciadas de la cooperación interamericana, no debe ser lesionado en forma alguna, ni siquiera ante la necesidad de hacer frente a las violaciones internacionales o a la conducta interna de los regímenes de cualquier especie.”

El Perú de aquella época se expresó de idéntica manera:

“Mi gobierno estima que la conclusión a que llega la nota de Vuestra Excelencia al preconizar una «acción colectiva multilateral» en defensa de la democracia y de los derechos humanos, plantea un problema de grave trascendencia que merece ser considerado con la más prudente atención, a fin de que el reconocimiento y amparo de un principio tan importante como es el de la condición jurídica del hombre sujeto de derecho internacional, no cause desmedro al de la «no inteverción» que después de varias décadas de laboriosos esfuerzos ha logrado amplia consagración en el sistema regional interamericano. Este último principio (de no intervención), aprobado y ratificado en todas las últimas conferencias internacionales del continente, respetado y reafirmado en las Reuniones de Consulta habidas durante la reciente conflagración mundial, debe permanecer incólume como una garantía de la independencia de los Estados americanos, dentro del espíritu de unidad que entre ellos debe reinar por libre decisión ya expresada de su soberanía.”

A mayor abundamiento señalaremos que, antes mismo de aquella gestión uruguaya, el entonces gobierno liberal de Guatemala había introducido en la Conferencia de Chapultepec (1945) otra Resolución titulada “De-

fensa y Preservación de la Democracia en América, en presencia del posible establecimiento de regímenes antidemocráticos en el Continente.” La extensiva “Opinión” técnica, emitida por el Comité Jurídico Interamericano en torno a la propuesta de Guatemala y a solicitud de la Conferencia de Chapultepec, vino a ratificar el rechazo a cualquier intervención de la OEA, aun en favor de la democracia. Ese documento, firmado por los miembros más distinguidos del Comité Jurídico Interamericano con sede en Río de Janeiro, vino a ser el argumento más devastador jamás presentado por un organismo de la OEA en contra de los partidarios del intervencionismo, por bien intencionados que fueran sus propósitos. Del importante documento, suscrito entre otros por el Representante de México, nos parece oportuno entresacar los siguientes párrafos:

“En tesis general varios de los principios con que se inicia el proyecto son loables, y reflejan en la República de Guatemala una preocupación idealista por el porvenir del Hemisferio. Sin embargo, volver a los sistemas anteriores, abrir la vía a cualquiera forma de intervención sería grave error de deplorables consecuencias. Porque, para saber si un gobierno es o no democrático los demás Estados necesariamente deberían realizar una investigación encaminada a esclarecer en qué medida es aquél una expresión auténtica de la voluntad popular respectiva. Sin tal investigación ningún país extranjero estaría en condiciones de juzgar con acierto el hecho. Sin ella, solamente podría juzgarlo por las apariencias o por informaciones muchas veces indirectas, equívocas o incompletas, recibidas de sus correspondientes agentes diplomáticos, o de otras fuentes menos responsables.”

Y los cuidadosos juristas proseguían: “Aun el gobierno designado en elecciones populares estaría expuesto a ser vetado, bien por su orientación ideológica, bien por fallas en el proceso electoral.”

“Lo que el proyecto pretende es que en América no pueda haber sino un tipo de gobierno, el tipo democrático, que no define; definición que en realidad era difícil porque la democracia comprende diversos matices; mas siendo, como es esa, la tendencia del proyecto de Guatemala, preguntamos: ¿Conviene que América asuma la responsabilidad de fijar a todos los Estados Americanos un tipo de gobierno uniforme? Nos inclinamos por una contestación *negativa*.”

“Las instituciones representativas”, recalcan los eminentes juristas de nuestro organismo regional, “rechazan un acto de coacción semejante que estaría en abierta contradicción con el propio principio de que los gobiernos *deben* ser de estructura democrática, ya que una Administración instaurada en un país mediante una acción externa cualquiera no merecería

ser llamada democrática puesto que la democracia descansa en el libre ejercicio de la voluntad del pueblo... La labor de hacer coincidir la voluntad popular con la forma y esencia de la democracia no es por su naturaleza misma susceptible de ser impuesta desde afuera". El criterio de los juristas, a quienes la OEA había sometido este asunto, es hoy tan sabio y tan válido como lo fue entonces. El problema sigue siendo el mismo.

Por otra parte, no puedo menos que citar una pertinente declaración hecha en 1948 por el *no-intervencionista* ex subsecretario de Estado Sumner Welles: "¿Qué garantía", escribió, 'tenemos para suponer que una forma de democracia que ha evolucionado gradualmente para llenar las necesidades de los pueblos de habla inglesa debe, por ese motivo, aplicarse idénticamente a las necesidades de pueblos de origen, tradición, y cultura distintos en absoluto? Si pretendemos ahora restringir el derecho de los pueblos de la América Latina a apoyar o a derrocar a sus propios gobiernos, destruiremos el sistema regional del Nuevo Mundo... Ni la democracia, ni la unidad interamericana, progresarán con el intento de erigir una potencia supersoberana en las Américas, a través de la cual los Estados Unidos tendrían, y con seguridad se les sospecharía de tener, una influencia determinante en la vida política interna de los otros Estados Americanos." No hay, en toda la América Latina, un solo demócrata que pueda estar en desacuerdo con esta advertencia clara y objetiva de Sumner Welles.

También (permitidme recordar que en su bondadosa Introducción a mi libro el entonces secretario general de la OEA, doctor Alberto Lleras Camargo (actual Presidente de Colombia) tuvo a bien escribir esta frase: "La opinión impaciente, o interesada, o adversa a la Organización de Estados Americanos se expresa irresponsablemente contra ella porque no interviene para solucionar nada menos que el problema de la creación, supervivencia y progreso de la democracia... Este tipo de intervención, en mi concepto (dice Alberto Lleras Camargo) sería *el más disolvente de la organización y el naufragio de todas las esperanzas justamente colocadas en ella* como una herramienta de avance social, jurídico y político del Hemisferio."

El Artículo V de la Carta de la OEA reafirma, es cierto, el principio de 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*", pero el Artículo XV establece con igual claridad que: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual

fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado y de los elementos políticos, económicos o culturales que lo constituye." Y el siguiente artículo de la Carta de Bogotá agrega: "Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado."

El Tratado de Río se aplica a conflictos perfectamente tipificados: ataque armado o agresión. Mas la condición imprescindible para una legítima aplicación del Tratado de Río, es la previa confirmación de que ha sido efectiva y positivamente violada la *integridad territorial*, la *soberanía* o la *independencia política* del Estado víctima de una positiva intervención. Y las únicas intervenciones que contempla el Tratado de Río son intervenciones *de un Estado en los asuntos de otro Estado*; de ninguna manera la intervención *de una idea o de una ideología* en la política interna de cualquier gobierno. Los sujetos del derecho internacional son, en efecto, los Estados y no las ideas. De no ser así, la OEA se transformaría en un tribunal político de carácter inquisitorial.

La oposición de México en Punta del Este ha sido muy clara:

1. México, por la voz autorizada de su Canciller, el señor don Manuel Tello, manifestó claramente que *no* es comunista y que tiene plena fe en alcanzar dentro de su propia democracia, la meta de progreso social que le fue señalada por su Revolución.

2. Asimismo, México precisó que *no* comparte la ideología comunista adoptada por otros Estados y, desde luego, por la propia Cuba.

3. Más todavía, manifestó el Canciller Tello: "Parece pues indudable que existe una *incompatibilidad* radical entre la pertenencia a la Organización de los Estados Americanos y una profesión política marxista-leninista." Y agregó: "Con la misma energía con que defendemos el derecho de autodeterminación de los pueblos, del pueblo cubano por consiguiente, sostenemos que es inconciliable la calidad de miembro de nuestra Organización con la adopción de un régimen de gobierno cuyas características no son las de las democracias representativas."

4. Pero, una vez definida en forma categórica la posición del gobierno de México, nuestra Delegación en Punta del Este planteó muy graves dudas respecto a la *legalidad* de cualquier sanción contra el gobierno de Cuba, o mismo su exclusión como miembro de la OEA, pues ningún artículo de los instrumentos interamericanos vigentes permitiría, de acuerdo con esos textos, el adoptar semejantes medidas colectivas.

5. Justificadamente celoso de la legalidad, México sugirió por lo tanto que si tal era el deseo de la mayoría y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión a ser eventualmente referida, el asunto pasará al estudio y consideración del organismo adecuado que sugiriese la Conferencia de Punta del Este. Organismo, decimos nosotros, que podría ser el Consejo de la OEA o bien el organismo técnico asesor de ese Consejo en cuestiones jurídicas, como lo es el Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

Desde luego, se tendría que tomar necesariamente en cuenta, en consideración para cualquier presentación de enmienda de la Carta de la OEA el Artículo 111 de la Carta de Bogotá que, al respecto dice: "Las reformas a la presente Carta sólo podrán ser adoptadas en una Conferencia Interamericana convocada para tal objeto. Las reformas entrarán en vigor en los mismos términos y según el procedimiento establecido en el artículo 109."

El procedimiento en cuestión lo define el Artículo 109 como sigue: "La presente Carta entrará en vigor, entre los Estados que la ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones."

Obviamente, el eventual estudio del organismo competente revestiría la mayor importancia para el futuro del Panamericanismo ya que una decisión favorable a la aplicación de sanciones quebrantaría muy seriamente la *coexistencia* de nuestras Repúblicas. En efecto, en la actualidad, y así lo establece el Artículo II de la Carta de Bogotá: "Son miembros de la organización todos los Estados americanos que ratifiquen la presente Carta." Vale decir, el derecho de afiliarse a la OEA es un derecho inherente a *todos* los países de América; derecho que les corresponde por el simple hecho de ser americanos; y por haber sido seleccionados por un acuerdo de la propia organización regional.

Además, para sancionar a un país por su carácter antidemocrático habría que ponerse previamente de acuerdo sobre lo que debe entenderse por "democracia" o "forma representativa de gobierno", que es lo mismo. Hemos señalado las dificultades para llegar a semejante definición; definición para la cual serían, desde luego, más útiles y competentes los expertos en ciencia política que los propios diplomáticos y expertos en Derecho, pues el problema de entender la democracia es principalmente asunto técnico que pertenece a la ciencia política.

Al insistir en la vigencia del Derecho, México permaneció fiel a su tradición diplomática. Y al colocar, por encima de todo, *su* interés nacional,

México, guiado por el Presidente Adolfo López Mateos, exhibió en Punta del Este su indiscutible madurez política.

En la prensa de anteayer, un corresponsal de prensa define así nuestra actitud: "Respecto de la posición jurídica, puede asegurarse que México está exactamente en la misma posición que sostuvo momentos antes de llegar a la Conferencia, sosteniendo que el órgano de consulta *no* tiene facultades de modificar los términos de un Tratado aprobado por la Conferencia Interamericana; por lo que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no puede ser ampliado por la VIII Reunión.

"Respecto a excluir a Cuba de la Junta Interamericana de Defensa, México lo acepta, pues dice que este organismo autónomo fue creado por una Reunión de Cancilleres, en vista de lo cual otra Reunión de Cancilleres puede tratar jurídicamente este punto.

"Pero respecto de la forma de excluir a Cuba de los organismos de la OEA y de la OEA misma, estima que la Octava Reunión sólo puede hacer una declaración recomendando al Consejo de la OEA, que estudie el asunto y establezca un instrumento que permita hacerlo, ya que en otra forma se violaría la tesis jurídica al juzgar primero a un país y crear *después* la ley para juzgarlo."

Entre los países de América existen peculiares lazos de solidaridad. Todos se hallan ubicados en un Continente claramente definido: de polo a polo y de océano a océano. La historia de los países americanos ofrece también rasgos que no se encuentran en otro continente.

Nuestras veintiún repúblicas lucharon, más o menos en la misma época, contra un mismo peligro: el colonialismo europeo. Compartimos, además, un común ideal político: nuestra aspiración democrática. Y, por último, la interdependencia de nuestras economías se ha mantenido y acentuado. Independientemente de las diferencias de varia índole que nos separan, constituimos una familia de naciones. Es por eso que el americano de cualquier parte del continente se siente en propia casa en cualquier rincón de América.

Fuimos los precursores del orden internacional, desde la conferencia bolivariana de 1826 en Panamá; y fuimos los primeros en crear un auténtico organismo regional.

Sería verdaderamente lamentable que situaciones extra-continetales llegasen a perturbar esta constructiva solidaridad americana; una solidaridad cuya formación a través de muchos años nos costó tanto esfuerzo.

Por último, si hay un continente cuyas naciones, desde su nacimiento, quedaron abiertas a todos los horizontes, ese continente es América. Prosigamos en el camino que nos señalaron Bolívar, Juárez, Martí, Lincoln y

Franklin D. Roosevelt. Con tolerancia y visión histórica, América, *nuestra* América, podrá llegar algún día a ser lo que sus próceres soñaron que fuera: una tierra de Libertad y, a la vez, una tierra de Justicia.

América ha escrito ya varios inmortales capítulos de la Historia. No congelemos, por mezquindades del temor, las posibilidades de su creciente progreso. Al contrario, abramos las ventanas de América a todos los horizontes, para enriquecer su espíritu, que ilumina nuestros pasos.

América, juvenil y generosa, habrá de seguir tranquila su camino, recordando que las situaciones de momento son siempre transitorias y sólo los grandes principios permanecen eternamente válidos.

Los prejuicios son siempre sombra. La ruta de América es luz.