

LA CRISIS DE KOSOVO Y AMÉRICA LATINA: EL DILEMA DE LA INTERVENCIÓN*

MÓNICA SERRANO

EN EL CURSO DEL DECENIO PASADO, los estados latinoamericanos mostraron una mayor inclinación hacia una interpretación más flexible del principio de no intervención. El impulso en esta dirección, y el aparente distanciamiento de interpretaciones estrictas del precepto de no injerencia, ha obedecido a una serie de transformaciones que han tenido lugar en la práctica tanto de los estados como de los organismos internacionales en la región. En décadas recientes hemos visto en las Américas una tendencia gradual hacia la consolidación de un régimen internacional que busca impulsar la democracia, evitar su resquebrajamiento y apoyar a los gobiernos constitucionales. Hemos observado también el papel que han desempeñado los organismos internacionales y, en particular, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en los procesos de pacificación y de construcción de gobiernos democráticos en varios países del área. Sin duda, ambas experiencias han marcado una ruptura con respecto a las interpretaciones estrictas del principio de no intervención. A estas experiencias se añade el impacto que tanto la globalización como los procesos de integración económica han tenido sobre la concepción tradicional de la soberanía en la región.

Este ensayo analiza la repercusión de la crisis de Kosovo en América Latina, así como las diversas respuestas de sus estados a este trágico acontecimiento. Con ese fin, la primera sección examina el entorno en el que la región asimiló la crisis, y en particular las transformaciones que en los últimos tiempos ha experimentado el contexto legal en que se sustenta el principio de no injerencia en Latinoamérica. El objetivo es analizar los cambios en la posición de los estados latinoamericanos en relación con dicho precepto, así como los elementos políticos de orden interno que nos permitan explicar tanto la tendencia de algunos estados a aceptar “excepciones” al

* Una versión de este ensayo aparece en Albrecht Schnabel y Ramesh Takur (comps.), *Kosovo and the International Community. Selective Indignation, Collective Intervention, and the Changing Contours of World Politics*, United Nations University Press, 2000.

principio de no injerencia, como la mayor resistencia mostrada por otros países ante estos cambios. Este análisis nos parece particularmente pertinente en virtud del fallo de la Cámara de los Lores en el caso del general Augusto Pinochet y de sus implicaciones para el contexto legal del principio de no injerencia en el hemisferio occidental. Un segundo apartado examina las circunstancias que han influido en la percepción de los países latinoamericanos con respecto a la propensión de los Estados Unidos a recurrir a políticas de corte unilateral. En este terreno, aunque la inclinación de los Estados Unidos permanece sin duda latente, se ha subrayado no sólo el interés de la potencia hegemónica en respuestas multilaterales —ya sea por razones egoístas o con el fin de legitimar y lograr el acatamiento de sus decisiones—, sino también la posibilidad de que, en el marco de foros multilaterales, los estados menos poderosos, en este caso los latinoamericanos, pudieran ejercer algún tipo de influencia sobre Washington. Este segundo apartado estudia pues las complejas relaciones que se dan entre estas tendencias y los esfuerzos por armonizar la soberanía con la protección internacional de los derechos humanos y de las instituciones democráticas. El propósito es evaluar y sopesar hasta qué punto los países latinoamericanos percibieron la decisión de las potencias occidentales de intervenir en Kosovo como la simple subordinación del derecho internacional a intereses de corto plazo, o bien como parte de un proceso mucho más amplio y complejo. Un proceso en el que no han influido sólo las tendencias y “tradiciones” de más largo aliento que subyacen en las normas y las inquietudes humanitarias, sino también la tensión inevitable entre dos principios fundamentales del derecho internacional. La pregunta que aquí nos ocupa es hasta qué punto los estados latinoamericanos percibieron en la decisión de la OTAN la manipulación fría y calculada de una serie de normas (cuyo propósito original es justamente limitar el uso de la fuerza) con el único fin de justificar la intervención militar o si, por el contrario, consideraron las acciones de la alianza atlántica como la respuesta a una situación en la que la OTAN se vio obligada a recurrir a las armas para asegurar el cumplimiento de dichas normas. La tercera y última sección analiza las respuestas de Argentina, Brasil, Chile y México a la crisis de Kosovo. Dada la importancia de los cambios que hemos observado en la concepción de la soberanía y en torno al principio de no injerencia en la región, este apartado identifica las posibles relaciones y continuidades entre las respuestas de estos países a dichos cambios y sus respectivas reacciones a la crisis de Kosovo.

En los últimos años, acontecimientos políticos de orden interno, y más específicamente los procesos de transición a la democracia, han influido de manera importante en la postura adoptada por las repúblicas latinoamericanas hacia el nuevo contexto legal relativo a la intervención. Es claro que la posi-

ción de cada país frente al veredicto del general Pinochet, así como ante la intervención militar de la OTAN en la ex Yugoslavia, ha respondido en buena medida a su situación política interna. Aunque en tiempos recientes los estados latinoamericanos se han mostrado dispuestos a aceptar voluntariamente los límites que imponen las normas humanitarias a su soberanía, es importante subrayar la singularidad de sus respuestas. En efecto, poco hace falta para reconocer que la lectura que cada país haga de la crisis de Kosovo incidirá en sus respectivos esfuerzos por armonizar la soberanía con la protección internacional de los derechos humanos y de las instituciones democráticas.

EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, las interpretaciones estrictas del principio de no intervención prevalecieron por largo tiempo. Sin embargo, en las últimas décadas la transformación gradual del contexto legal que sustenta a dicho principio ha allanado el camino a interpretaciones más flexibles. En tiempos recientes, la concepción tradicional de la soberanía ha sido objeto de importantes transformaciones en la región. Aunque muchos otros episodios pueden sumarse a este proceso, tres han sido sin duda los más importantes: la herencia de la última "ola" de la transición a la democracia en el área, la experiencia de la pacificación de Centroamérica y la apertura e integración de las economías nacionales en el mercado mundial. Es claro que estos desarrollos han contribuido a modificar de manera importante la concepción tradicional de la soberanía.

El régimen internacional para la promoción de la democracia

Pese al curso errático (y en ocasiones también trágico) que en el pasado siguieron los gobiernos democráticos en la región, y a la experiencia brutal de los regímenes militares, la democracia ha sido un valor político primordial sobre el que ha descansado uno de los principales ejes del regionalismo en las Américas. En efecto, la actitud ambivalente que con frecuencia han mostrado los Estados Unidos en relación con la defensa y con la promoción de la democracia en América Latina no invalida su compromiso formal con la democracia. De hecho, este compromiso ha sido identificado como uno de los rasgos distintivos de la hegemonía estadounidense.¹

¹ Laurence Whitehead, "The Imposition of Democracy: The Caribbean", en Laurence Whitehead (comp.), *The Internacional Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Los primeros pasos en la creación de un sistema regional para la promoción de la democracia y los derechos humanos se remontan a finales de los años cincuenta. En 1959, durante la Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA (en la que se evaluaron las violaciones a los derechos humanos en la República Dominicana), los estados miembros acordaron elaborar una convención de derechos humanos y sentar las bases para la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos.² Poco después, durante la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana, las delegaciones de Chile y Uruguay presentaron un proyecto para la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Dicho proyecto marcó una etapa importante en la creación del régimen regional para la defensa de la democracia. En esa ocasión los estados miembros adoptaron el compromiso no sólo de respetar los derechos civiles, políticos y económicos plasmados en la convención, sino de incluirlos en sus respectivas legislaciones nacionales. Otro paso importante fue la negociación del estatuto permanente para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA aprobado durante la Tercera Conferencia Extraordinaria Interamericana.³ Las aportaciones de las delegaciones de Chile, Costa Rica, Uruguay, Perú y Venezuela para la elaboración del estatuto de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la creación de una Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron sumamente importantes.⁴

² La defensa de la democracia fue un tema que estuvo presente en el debate desde el inicio del Sistema Interamericano. En 1844, el argentino Juan Bautista Alberdi proclamó el derecho de intervenir para impulsar la instauración de gobiernos liberales, y a principios del siglo pasado Eduardo Rodríguez Larreta, ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, también apeló al principio de intervención con el fin de impugnar a los gobiernos dictatoriales y auspiciar la democracia y los derechos humanos. Antes de la Carta de Bogotá, numerosas declaraciones, entre las que destacan la de Buenos Aires de 1936 y la Resolución de La Habana de 1940, habían dejado ver el peso (muchas veces formal) que las élites políticas dieron a los valores democráticos en la región. Véase Ana Covarrubias, "No intervención *versus* promoción de la democracia representativa en el sistema interamericano", trabajo presentado en el Seminario sobre Democracia y el Sistema Interamericano, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 15 y 16 de abril de 1999, pp. 4 y 5; Rut Diamint, "Evolución del sistema americano: entre el temor y la armonía", *ibid.*, pp. 5-7.

³ Sin embargo, a raíz de que la OEA enfrentó una serie de crisis, sobre todo en los años cincuenta y principios de los sesenta, se hizo evidente el potencial de conflicto entre quienes favorecían la defensa de la democracia y quienes privilegiaban el principio de no intervención. Aunque los estatutos de la OEA establecían la promoción y consolidación de la democracia como uno de sus objetivos, los artículos 19 y 21 reflejaban claramente la preocupación de los estados miembros respecto del riesgo de intervención. En este periodo, caracterizado también por las intervenciones de los Estados Unidos en Cuba, Guatemala y la República Dominicana, el principio de no intervención tendió a prevalecer sobre el interés en los derechos humanos y los valores democráticos.

⁴ La Convención habría de regular las principales actividades de la Comisión Interame-

Entre los proponentes de un régimen internacional regional para el fomento de la democracia y la protección de los derechos humanos, Chile en una primera etapa y Canadá en tiempos recientes merecen un lugar especial. La contribución del primero a la construcción de este régimen ha sido en verdad notable, pese a la infortunada interrupción que supuso la dictadura militar. Paradójicamente, ante el legado de la política exterior chilena, el gobierno militar decidió crear poco después del golpe de 1973 una Comisión Nacional de Derechos Humanos con el objeto de responder “ágilmente” a las denuncias internacionales sobre violaciones a ese respecto.⁵

Si bien el “oleaje” de los procesos de transición a la democracia que recorrió la zona desde la primera mitad de los años ochenta ha sido uno de los motores fundamentales de la reactivación del marco regional para la defensa de la democracia, igualmente importante ha sido el giro en la política exterior de Canadá para América Latina.

La decisión canadiense de lanzar una “nueva estrategia latinoamericana” durante la década de los ochenta brindó un estímulo renovado al desarrollo de un régimen colectivo para la consolidación de las instituciones democráticas en la región.⁶ Es indudable que la incorporación de este país como miembro de pleno derecho de la OEA en 1990 y el impacto de la política exterior canadiense hacia América Latina contribuyeron al auge de la promoción de la democracia y de las instituciones internacionales multilaterales en el hemisferio occidental. El aumento de la presencia y partici-

ricana de Derechos Humanos, a saber, la protección y promoción de los derechos humanos en la región. Las quejas de particulares y los informes sobre derechos humanos se consideraron uno de los instrumentos principales para protegerlos. La idea era, en primer lugar, invitar a los gobiernos, mediante sugerencias amistosas, a que garantizaran el respeto de los derechos humanos. Véase Aldo Meneses, “Chile y el Sistema Interamericano”, trabajo presentado en el Seminario sobre Democracia y el Sistema Interamericano, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 15 y 16 de abril de 1999, pp. 7-13.

⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁶ Los primeros pasos de la política exterior canadiense hacia la región fueron parte de una revisión más ambiciosa de su diplomacia que tuvo lugar a principios de los setenta, y la participación activa de Canadá en los asuntos de Latinoamérica tendría que esperar hasta la década de los ochenta. Si bien en 1971 el gobierno canadiense decidió crear la Oficina de Asuntos Hemisféricos para estrechar vínculos con la zona y pese a que las relaciones diplomáticas y económicas aumentaron durante este periodo, la nota característica de los nexos entre Canadá y América Latina fue la cautela. Esta situación cambia radicalmente en los años noventa, cuando Canadá ingresó en la OEA y firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Véase Gordon Mace y Martin Roy, “Canada and the OAS: Promoting Democracy”, trabajo presentado en el Seminario sobre Democracia y el Sistema Interamericano, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 15 y 16 de abril de 1999, pp. 6 y 7.

pación de Canadá en la zona coincidió con una coyuntura particular en la que el principio de la “investidura democrática” y de su defensa adquirió una mayor trascendencia. Sin duda, los procesos de pacificación y de transición a la democracia en Centroamérica y en el cono sur han sido el impulso fundamental –si no la causa– de este proceso que ha sido también enriquecido por las aportaciones de la política exterior canadiense.

En efecto, poco después de haber ingresado en la OEA, Canadá desempeñó un papel central en la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) en el marco de la organización regional. No sólo la propuesta canadiense fue aceptada en forma unánime en 1990, sino que poco después varios países, entre ellos El Salvador, Nicaragua, Brasil y Perú, solicitaron el apoyo de la UPD para la observación y supervisión de elecciones que se esperaban particularmente competidas.⁷

Aunque la observación electoral se convirtió pronto en la actividad principal de la UPD, el gobierno canadiense siguió planteando proyectos de más largo plazo, como la consolidación de las instituciones legislativas, el fortalecimiento de los gobiernos locales, y el desarrollo de programas educativos sobre el ejercicio de la democracia en las escuelas primarias de la región. De igual forma, en un esfuerzo conjunto con Brasil, Canadá avanzó en la creación del Grupo de Trabajo sobre Democracia y Derechos Humanos. Además de hacerse cargo del seguimiento de los compromisos a favor de la democracia que se adoptaron en la Cumbre de las Américas y de buscar incorporarlos a las tareas y actividades de la OEA, el Grupo de Trabajo continuó apoyando los procesos electorales, así como una serie de programas de capacitación para servidores públicos, incluidos los policías.⁸

Los años noventa marcaron otra etapa en el desarrollo del régimen regional para la promoción de la democracia y los derechos humanos. Aunque los signos del cambio ya eran visibles desde mediados de los años ochenta, el viraje hacia un efectivo sistema de defensa de la democracia no tuvo lugar sino hasta la última década del siglo.⁹ Dos son sin duda los ele-

⁷ Cristina Ezguizabal, “La ONU y la consolidación de la paz en Centroamérica”, en Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1995; Margarita Diéguez, “Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica”, en *ibid.*

⁸ Canadá ha desempeñado un papel importante en los esfuerzos por evitar que la OEA se vea marginada desde el lanzamiento de la Iniciativa de las Américas. La competencia entre ambos foros ha sido objeto de discusión debido a que la agenda de la Cumbre incluye áreas que se empalman con la jurisdicción de la OEA. Véase Mace y Roy, *op. cit.*, pp. 17-21.

⁹ En 1985, el Protocolo de Enmienda aprobado en Cartagena de Indias reconoció en forma explícita la importancia del régimen democrático para la paz y la estabilidad regional. Varias propuestas, que primero se discutieron durante la Cumbre Andina Presidencial de

mentos más importantes en este proceso. Primero, el Compromiso de Santiago de 1991, que fue promovido activamente por Argentina, Canadá, Chile, Venezuela y los Estados Unidos, y segundo, el Protocolo de Washington de 1992, que sentó las bases para la creación de diversos instrumentos para la defensa y promoción de la democracia en el área.

En la Reunión Cumbre de Santiago de 1991, Canadá y Chile sumaron esfuerzos para ampliar el espectro de responsabilidades de la OEA y el papel de la organización en la defensa y fomento de la democracia. La participación de la OEA en el movimiento regional a favor de la democracia marcó una ruptura con respecto a la postura tradicional de esta organización. Durante décadas la nota característica de la OEA ante la defensa y promoción de la democracia fue la cautela y su oposición al intervencionismo. Aunque los estatutos de la OEA contenían diversas referencias a la defensa de la democracia, éstas apenas eran alusiones moderadas y no tenían carácter de obligatoriedad.

La adopción del Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano y la firma de la Resolución 1080—que pactaron los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en Santiago de Chile, en junio de 1991—no sólo establecieron claramente el compromiso de los estados de la región con la defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos, sino también su decisión de otorgar a la OEA un mandato excepcional. Gracias a este mandato la OEA cuenta hoy con el derecho y la obligación de intervenir en forma colectiva en la eventualidad del quiebre de las instituciones democráticas y del orden constitucional de los estados miembros. Esta resolución allanó el camino para la intervención “automática” de la Organización en diversas crisis, entre las que destacan las de Haití en 1991, Perú en 1992 y nuevamente en 2000, Guatemala en 1993 y Paraguay en 1996.¹⁰

1991, brindaron las bases para las medidas comprendidas tanto en el Compromiso de Santiago como en la Resolución 1080, tendientes a otorgar a la OEA mayores facultades para apoyar el régimen democrático y los derechos humanos en los estados miembros. Véase Diamint, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰ Aunque la intervención de la OEA en estos países ha sido objeto de severas críticas, la opinión general ha reconocido la contribución de la Organización al mantenimiento de compromisos mínimos con respecto a la normativa democrática. Salvo en el caso de Haití en 1994, en donde los Estados Unidos y la ONU recurrieron a la “coerción estratégica” con el fin de doblegar al gobierno ilegítimo del general Raoul Cedras, la variable más importante para la conclusión final de estas crisis ha sido el conjunto de los factores políticos internos. En aquel entonces el uso de la fuerza suscitó numerosas críticas, pero también se ha reconocido el hecho de que los Estados Unidos buscaran la legitimidad del apoyo multilateral en la región e incluso el papel del uso de la fuerza en la generación de condiciones más favorables

El segundo instrumento, el Protocolo de Washington de 1992, adoptado durante el XVI Periodo de Sesiones de la OEA, autoriza a la Organización a suspender a todo Estado miembro cuyo gobierno e instituciones políticas sean tomados por la fuerza. Aunque, en principio, las medidas que incluye el protocolo sólo son aplicables a aquellos estados miembros que de manera voluntaria hayan expresado su adhesión a este instrumento, es claro que representan un avance importante respecto de la interpretación estricta del principio de no injerencia que durante largo tiempo prevaleció

para el establecimiento de un gobierno constitucional en Haití. Pese a las críticas y a la cautela mostrada por la OEA en el ejercicio de su mandato, la presión ejercida tanto por la Organización como por las diversas respuestas multilaterales a estas crisis han desempeñado un papel muy importante. En el mejor de los casos, dichas presiones han ayudado a la preservación del orden constitucional y en situaciones menos afortunadas, como la del Perú de hoy, al mantenimiento de un compromiso formal con la democracia. En Guatemala, tras el golpe de 1993, la OEA se rehusó a reconocer a Jorge Serrano como presidente constitucional de dicho país. De igual forma, y amparado en la Resolución 1080, el secretario general de la OEA encabezó una misión de observación a Guatemala, la cual llegó a la conclusión de que el gobierno de este país no habría cumplido con sus obligaciones internacionales ni con la demanda pública de la Organización que exigía la restauración del Estado de derecho. Si bien la OEA llegó incluso a considerar la posible aplicación de sanciones, su intervención favoreció la unidad de la oposición y de manera indirecta el retorno del orden constitucional en Guatemala, así como el inicio de las negociaciones de paz. Por el contrario, en el caso del “autogolpe” de Alberto Fujimori en 1992 es posible que la situación de extrema fragmentación y polarización de los actores políticos haya limitado el impacto de la intervención de la OEA. Tras la decisión de Fujimori de disolver el Congreso en abril de 1992, la OEA puso en marcha la Resolución 1080 y procedió a exigir la restauración del régimen constitucional. Una misión suya visitó el Perú en tres ocasiones e instó al presidente peruano a que se comprometiera con un “programa de democratización” que incluía la realización de elecciones para un nuevo Congreso constitucional. Aunque el desenlace en Perú recibió muchas críticas, Novak y otros observadores afirman que el objetivo inicial de Fujimori era establecer un gobierno “cívico-militar”. En un comunicado oficial del 5 de abril, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas había expresado su apoyo a Alberto Fujimori. Al igual que en el caso de Guatemala, el pronunciamiento de otros países y organizaciones contra el golpe de estado —incluidos los Estados Unidos, Japón y el Grupo de Río— fue importante. Véanse Ezguizabal, *op. cit.*; Diéguez, *op. cit.*; Jorge I. Domínguez, “U.S.-Latin American Relations During the Cold War and its Aftermath”, en Víctor Bulmer-Thomas y J. Dunkerley (comps.), *The United States and Latin America: The New Agenda*, Londres, Institute of Latin American Studies—David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University Press, 1998, p. 47; Jorge Luis Borrayo, “Aplicación de la Resolución 1080 en Guatemala”, trabajo presentado en el Seminario sobre Democracia y el Sistema Interamericano, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 15 y 16 de abril de 1999; Fabián Novak, “Defensa de la democracia y aplicación de la Resolución 1080 en el caso de Perú”, *ibid.*, pp. 10-13; Mace y Roy, *op. cit.*, pp. 16 y 21; Mónica Hirst, “Strategic Coercion, Democracy, and Free Market in Latin America”, en Lawrence Freedman (comp.), *Strategic Coercion. Concepts and Cases*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 153-162.

en América Latina. Esta tendencia se reafirmó en 1995, cuando el Comité Jurídico Interamericano resolvió que el “principio de no intervención y el derecho de cada Estado a elegir el sistema político, económico y social que mejor responda a sus necesidades no obsta para que cumpla con la obligación de ejercer una democracia representativa”.¹¹

A lo largo de los años noventa la diplomacia canadiense no cejó en su empeño de ampliar y profundizar el concepto de democracia en la región. Sin embargo, y pese a la mayor aceptación del principio de la “investidura democrática”, en América Latina ha prevalecido el énfasis en la interpretación estrictamente electoral de dicho principio. De hecho, el aumento en el apoyo internacional a los procesos electorales en la zona a partir de la década de los ochenta tiene su origen en las políticas estadounidenses hacia la crisis centroamericana.¹² Sin embargo, como se mencionó antes, dos han sido los elementos más importantes en la consolidación de la norma de la “investidura democrática” y la ampliación del concepto de democracia: el proceso de pacificación en Centroamérica y las reformas democráticas institucionales que recorrieron a numerosos países latinoamericanos desde principios de los ochenta.

Pese a los aparentes retrocesos y resistencias, es indudable que la reciente ola de transición democrática en América Latina ha contribuido a inclinar la balanza de la diplomacia regional a favor de la defensa y promoción de la democracia. Además de los cambios que experimentó la OEA, también es importante tomar en cuenta los compromisos que adoptaron varias organizaciones subregionales, como el Mercosur, el Grupo de Río y el Tratado Centroamericano para la Seguridad Democrática. En algunos casos y más concretamente en el del Mercosur se ha establecido el principio de condicionalidad al exigir a sus miembros el pleno respeto de las prácticas democráticas.

El Mecanismo de Consulta y Concertación Política que adoptó el Mercosur a mediados de 1997 –en respuesta a la crisis constitucional que amena-

¹¹ Citado en Diamint, *op. cit.*, p. 8.

¹² Tras el rotundo fracaso de los programas estadounidenses encaminados a impulsar el “desarrollo” político de la región, hacia finales de la década de los setenta, Washington comenzó a privilegiar la promoción y defensa de los derechos humanos. La administración de Reagan decide resucitar los programas de promoción de la democracia y de asesoría electoral durante la crisis de Centroamérica. Aunque las elecciones en El Salvador y Honduras de 1984 y de Guatemala un año después recibieron el apoyo del Proyecto para la Democracia, la definición del espectro político en aquellos momentos fue claramente estrecha. Véase Thomas M. Frank, “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law*, vol. 86, enero de 1992; Thomas Carothers, “The Resurgence of U.S. Political Development Assistance to Latin America in the 1980’s”, en Whitehead, *The International Dimensions of Democratization*, *op. cit.*, pp. 130-131.

zó al régimen democrático de Paraguay en 1996— no sólo estableció la norma democrática como requisito de entrada, sino que también echó a andar una segunda generación de reformas encaminadas a consolidar y profundizar la democracia entre los estados miembros.¹³ De igual modo, el proceso de pacificación en Centroamérica ofreció un escenario favorable para la firma de diversos acuerdos —entre los que se encuentran el Tratado para la Seguridad Democrática, suscrito en diciembre de 1995, y la Declaración de San José de 1997— que comprometen a los estados centroamericanos a preservar la supremacía civil y a fortalecer el régimen democrático.¹⁴

Por donde se mire, pues, parece claro que el saldo acumulado de estos desarrollos es un distanciamiento de la interpretación estricta del principio de no injerencia. Sin embargo, es importante reconocer también la capacidad de resistencia de países como México y Brasil y sus esfuerzos por acotar el mandato de la OEA. En efecto, la reciente crisis desatada en Perú a raíz de la tercera reelección de Alberto Fujimori trajo a la luz las desavenencias y el forcejeo en el interior de la organización regional.¹⁵

Si bien es cierto que las presiones internacionales a favor de la democracia y el proceso que culmina en su aceptación traen consigo la rein-

¹³ Los compromisos democráticos adoptados en el sur van más allá de la mera retórica. Dichos compromisos no sólo han sido incorporados en la políticas exteriores de los estados miembros sino que han establecido objetivos concretos. Éstos incluyen tanto la defensa y protección de las “democracias frágiles” como sanciones contra los regímenes no democráticos. Véase Andrew Hurrell, “An Emerging Security Community in South America”, en Emanuel Adler y Michael Barnett (comps.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 244 y 254.

¹⁴ Véase Boris H. Yopo, “Hemispheric Security: Toward the Twenty-first Century”, en Jorge Domínguez (ed.), *The Future of Inter-American Relations*, Nueva York, Routledge, 2000, y Diamint, *op. cit.*, pp. 15-16.

¹⁵ Si bien Brasil, México y Venezuela ofrecieron un contrapeso efectivo a los esfuerzos de Canadá, Costa Rica, Argentina y los Estados Unidos para empujar a la OEA a descalificar el resultado electoral del 28 de mayo de 2000 y a ejercer presiones en contra del gobierno de Perú, la Organización desempeñó un papel sumamente importante en la deslegitimación de la jornada electoral. La OEA intentó sin éxito persuadir a Fujimori a posponer la elección, y publicó un extenso reporte en el que se subrayó la falta de garantías y condiciones de equidad para la realización de elecciones libres y limpias. La publicación de dicho reporte precipitó la renuncia del principal candidato opositor, Alejandro Toledo, y con ella la crisis de legitimidad política que acompañó al inicio del tercer periodo de Alberto Fujimori. No obstante las críticas que desató el repliegue de la OEA tras la controvertida gesta electoral, se ha insistido en que la decisión del gobierno de Fujimori de someterse a una segunda vuelta electoral, en lugar de proclamarse triunfador en la primera ronda o de sacar el ejército a la calle, se debió en buena medida a la presión internacional. *New York Times*, 15, 20, 28, 30 y 31 de mayo, 1, 6 y 23 de julio de 2000; *El País*, 4 de junio de 2000, y Mario Vargas Llosa, “La inutilidad perniciosa”, *El País*, 11 de junio de 2000.

terpretación del principio de no injerencia, sería un error suponer que ambos implican de manera necesaria el debilitamiento de la soberanía. De hecho y como señala Kingsbury, dado que el orden democrático confiere legitimidad a las instituciones del Estado, es posible establecer una relación entre el apoyo internacional a la democracia y el fortalecimiento de la soberanía de las repúblicas latinoamericanas.¹⁶

El papel de las organizaciones internacionales en la pacificación y democratización de América Latina

Entre los desarrollos que han contribuido a modificar el contexto legal que subyace en el principio de no injerencia, es fundamental subrayar el papel que han desempeñado las organizaciones internacionales en los procesos de pacificación y democratización en Centroamérica. En efecto, la participación de Contadora, de la ONU, la OEA y de la Unión Europea fue uno de los motores que hicieron posible la resolución gradual de conflictos que habían desembocado en sangrientas guerras civiles. Se puede incluso sostener que, en la medida en que impuso la necesidad de nuevas políticas y marcos legales, la crisis centroamericana actuó como catalizador para la reactivación de la OEA.

En Centroamérica, aunque en formas y con ritmos diferentes, el proceso de pacificación corrió en paralelo a la democratización. La negociación del proceso de paz comenzó en 1983, con la iniciativa de Contadora; continuó en 1986, con el Plan de Esquipulas, y entró en una etapa decisiva a partir de 1990, cuando varias organizaciones internacionales asumieron tareas de mediación.¹⁷

¹⁶ Esto es lo más probable, a menos que se diera el auge de aquellas perspectivas democráticas liberales que ponen el énfasis en el individuo. Véase Benedict Kingsbury, "Sovereignty and Inequality", en Andrew Hurrell y Ngaire Woods (comps.), *Inequality Globalization and World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 81-85.

¹⁷ En 1986, en un acto sin precedentes, los respectivos secretarios generales de la ONU y de la OEA ofrecieron a los cinco países centroamericanos y a los países que integraban en ese momento Contadora actuar como mediadores en el conflicto regional. El apoyo rotundo a esta iniciativa convirtió a ambas organizaciones en actores centrales del proceso de pacificación. Véase Jack Child, *The Central American Peace Process, 1983-1991*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992; Jorge Cáceres Prendes, "La Organización de Estados Americanos en el conflicto centroamericano", trabajo presentado en el Seminario sobre Democracia y Sistema Interamericano, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia, 15 y 16 de abril de 1999, p. 15.

Es indudable que la participación tanto de la ONU como de la OEA fue un factor clave para que las competidas elecciones de 1990 en Nicaragua se realizaran sin contratiempos. Lo mismo puede decirse de su participación en el proceso de paz en El Salvador, que desembocó en los Acuerdos de Chapultepec de 1992, y en los convenios de paz de 1996, que pusieron fin a los trágicos años de guerra intestina en Guatemala. Las acciones de ambas organizaciones no sólo allanaron el camino para el surgimiento de una diplomacia multilateral innovadora, sino que también contribuyeron a redefinir las fronteras del principio de no intervención en la región.

En Nicaragua, la iniciativa para la creación de una comisión mediadora internacional se abordó de manera explícita en el Plan de Esquipulas. En 1987 se creó una comisión de vigilancia y verificación, la cual fue reorganizada en 1988 para que coadyudara en las tareas del cese al fuego establecido entre los sandinistas y la "contra". Dos años después, cuando el gobierno de Honduras admitió haber perdido el control sobre las operaciones de la contra en su territorio, se discutió por primera vez el tema de la desmovilización de dichas fuerzas. Este paso abrió el camino para que los sandinistas aceptaran que la ONU y la OEA supervisaran las elecciones de 1990, así como para la creación de varios organismos, entre los que destaca sin duda la ONUCA –grupo de observadores de la ONU para Centroamérica.¹⁸

Aunque desde los primeros días de Contadora y hasta el desmantelamiento de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) en 1997 la OEA y la ONU trabajaron conjuntamente, la división de tareas entre ambos organismos pronto se hizo evidente. Una vez asimilada la derrota electoral de los sandinistas, los temas del desarme, la desmovilización y la pacificación pasaron a primer plano. Mientras que la OEA concentró sus actividades en Nicaragua y con el apoyo de la CIAV participó en las tareas de repatriación y reubicación de las fuerzas irregulares de los contras (lo que implicó la desmovilización de más de 20 mil ex combatientes rearmados),

¹⁸ La agencia de la ONU para la supervisión electoral en Nicaragua se creó en 1989, tras la petición formal de Miguel de Escoto, quien era en ese momento ministro de Relaciones Exteriores de ese país. Aunque la administración de Reagan ya había introducido la cuestión de la asesoría electoral externa en Centroamérica desde mediados de los ochenta, los comicios nicaragüenses representaron un parteaguas, pues abrieron las puertas al apoyo electoral de la ONU y de la OEA y, con ello, a una mayor imparcialidad en la organización de las contiendas electorales en la región. En 1991, la supervisión internacional de las elecciones legislativas y municipales de El Salvador contribuyó al proceso de negociaciones que condujo a los acuerdos de 1992. De igual forma, el apoyo técnico que la ONU brindó a la organización de los comicios presidenciales de 1994 en México dio legitimidad a los resultados electorales. Mientras que en Guatemala la misión de observación electoral que la OEA inició en 1995 se prolongó hasta la segunda ronda de elecciones presidenciales de 1996.

la ONU se ocupó en la pacificación y democratización de El Salvador y Guatemala. La amplia gama de actividades que realizaron los dos organismos —la mediación, la organización electoral, la protección de los derechos humanos, la administración de la justicia, la distribución de la tierra y la reforma del aparato armado estatal— ilustra con claridad la magnitud de las transformaciones que ha experimentado el principio de no injerencia en esta región.

Globalización e integración económica

La globalización y la integración económica también han sido esenciales en la transformación en América Latina del contexto legal relativo a la intervención. En el centro del debate en torno a la globalización y la integración regional está el tema de las consecuencias de dichos procesos para la soberanía de los estados. Tras la crisis de la deuda de 1982 la industrialización mediante la sustitución de importaciones pasó a un segundo plano y, en su lugar, el nuevo paradigma económico impuso las exportaciones como motor del crecimiento económico. El largo y tortuoso proceso que llevó a este cambio abrió el camino para que las instituciones financieras internacionales ejercieran un papel sin precedentes en la formulación de la política económica interna de los países latinoamericanos. En efecto, la nota que caracterizó la práctica de dichas instituciones fue su alto grado de injerencia. Por consiguiente, las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial contribuyeron también a modificar de manera importante la concepción tradicional de soberanía. El viraje hacia la liberación económica y el desarrollo por la vía de las exportaciones alentó a las economías nacionales a ensayar esquemas de integración regional. Esta fue la lógica que animó tanto la decisión de México de sumarse a un área de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá, como la reactivación de los proyectos de integración económica en Centroamérica, entre los países andinos y desde luego en el Mercosur. En América Latina, como en otras partes del mundo, estos procesos, así como las transformaciones asociadas a la integración de las economías nacionales en la economía global, dejaron ver la necesidad de nuevas formas de regulación basadas en la cooperación. Pero, además, estos cambios hicieron patente la obsolescencia de los métodos e instituciones tradicionales. En efecto, en América Latina no sólo se ha expandido la idea de que las fuerzas que empujan hacia la globalización y, en particular, hacia un sistema financiero y monetario internacional global han trastrocado irremediabilmente los cimientos de la soberanía, sino que, en varios casos, los estados regionales han decidido de

manera voluntaria compartir su soberanía mediante la creación de acuerdos regionales de cooperación e integración.¹⁹

América Latina y los Estados Unidos: la percepción del riesgo de intervención unilateral

A medida que la región dejó atrás la anarquía y el estado de desorden crónico que acompañó a los procesos de descolonización y construcción de las naciones, la vulnerabilidad de las repúblicas latinoamericanas a la intervención externa y unilateral comenzó a disminuir. La intervención extranjera, un episodio recurrente en la historia latinoamericana del siglo XIX, no sólo decreció a lo largo del siglo, sino que pasaría a manos de una sola potencia: los Estados Unidos.²⁰

Desde principios del siglo XIX, los Estados Unidos dejaron ver sus ambiciones hemisféricas y éstas no comenzarían a retroceder sino hasta la tercera década del siglo XX. Sin embargo, en la práctica, en el pasado como en el presente, una serie de restricciones de orden interno y de naturaleza externa han disipado el riesgo de la intervención estadounidense. Más aún, la Doctrina Monroe, considerada por muchos como un proyecto de expansionismo, ha sido también interpretada como una “declaración de contención”. Por una parte, la retórica y las proclamas de superioridad no llevaron siempre ni de manera automática al expansionismo político o a actos de intervención militar. Y por otra, para finales del siglo, en la medida en que la Doctrina Monroe impidió a las potencias europeas recurrir a la fuerza para cobrar deudas internacionales, resultó “al menos tolerable para muchos países latinoamericanos”.²¹

Si bien entre 1898 y mediados de los años veinte del pasado siglo la intervención de los Estados Unidos en América Latina volvió a tomar fuerza

¹⁹ Véase Bulmer-Thomas *et al.*, *Mexico and the North American Free-Trade Agreement*, Londres, McMillan, 1993; Hurrell y Woods, *op. cit.*; Kingsbury, *op. cit.*, p. 78.

²⁰ Es posible que el gradual desarrollo de un equilibrio de poder en el siglo XIX haya contribuido a contener la intervención europea, pero la Guerra Civil estadounidense ofreció a Francia, España y Gran Bretaña una ventana de oportunidad para recurrir a la fuerza y conseguir así sus objetivos en México y en otros países de la región. En el periodo que va de mediados de 1860 a principios de 1890, el incumplimiento en el pago de las deudas internacionales latinoamericanas llevó a ocho países europeos a amenazar con recurrir al uso de la fuerza contra Colombia, Haití, Nicaragua, Santo Domingo y Venezuela. Véase James Dunkerley, “The United States and Latin America in the Long Run (1800-1945)”, en Bulmer-Thomas y Dunkerley, *op. cit.*, pp. 14-16.

²¹ *Ibid.*, pp. 8-10 y 17.

(en este periodo Washington envió tropas a ocho naciones de la región), para la segunda mitad de los años veinte se perfilaba una tendencia decreciente en lo que se refiere a la intervención militar estadounidense. La experiencia de la Revolución mexicana y la insurgencia incipiente en Nicaragua ya habían dejado ver que la intervención directa podía resultar altamente costosa, podía fácilmente envenenar las relaciones de Washington con la región y por supuesto entrañaba el riesgo de meter a los Estados Unidos en encrucijadas diplomáticas. Estos riesgos se vieron con mayor claridad a medida que el intervencionismo comenzó a suscitar nuevas y acaloradas “controversias dentro del país” y se mostró decididamente opuesto a “las políticas de los Estados Unidos hacia el resto del mundo, sobre todo después de la invasión japonesa a Manchuria”.²²

En el periodo de la posguerra, cuando se creó la OEA, América Latina permaneció como escenario periférico de la Guerra Fría. Las negociaciones que llevaron a la creación de la organización regional dejaron ver la magnitud de las diferencias entre los Estados Unidos y América Latina. A lo largo de dicho proceso, los países latinoamericanos no sólo hicieron hincapié en la cooperación económica, sino que también dejaron ver su inquietud ante la posibilidad de que el nuevo organismo propiciara políticas de corte intervencionista. A pesar de esto, los estatutos de la OEA terminaron por reflejar la idea estadounidense de la “defensa colectiva de las Américas”.

Es cierto que en muchos países del área el inconmensurable poderío militar de los Estados Unidos continuó alimentando el temor a una intervención por parte de esta potencia, sin embargo, con el tiempo pudo advertirse un cambio en la naturaleza de la hegemonía estadounidense. Aunque la hegemonía permaneció apoyada en una notable asimetría de poder, tal desequilibrio no siempre garantizó la consecución de los objetivos de Washington. Más todavía, en América Latina, como en otras partes del mundo, la naturaleza de la hegemonía, es decir de una relación entre dos o más estados preñada de asimetría, no obstó para que los Estados Unidos ejercieran su poder mediante la cooperación regional y, en lo posible, mediante la promoción de intereses comunes.²³ El hecho de no contarse con una

²² *Ibid.*, p. 26. En 1898 se enviaron tropas estadounidenses a Cuba y Puerto Rico, en 1903 los Estados Unidos intervinieron militarmente en la República Dominicana, Panamá y Honduras. Tres años después, destacaron tropas en Cuba, Nicaragua y Honduras. En 1912 nos topamos de nuevo con la intervención militar en Cuba y Nicaragua. En 1914 los Estados Unidos enviaron tropas a México; al año siguiente, a Haití, y en 1916, a la República Dominicana. En la década de los veinte, Washington intervino militarmente en Honduras en 1924 y en Nicaragua en 1926. *Ibid.*, cuadro 1.5, pp. 19, 22-26.

²³ Elliot Abrams, “The American Hemisphere after the Cold War. The Changing Security Environment and American National Interests”, Working Paper Series, núm. 5, Cambridge,

unidad que permitiera medir con precisión la transformación en la naturaleza de la hegemonía estadounidense, hizo inevitables los desacuerdos en relación con las inclinaciones e intereses de los Estados Unidos en Latinoamérica. Para algunos observadores, la disminución de los casos de intervención militar estadounidense tras la invasión de República Dominicana en 1965 dejó ver una reorientación importante en el ejercicio de la hegemonía de Washington. Sin embargo, esta idea fue pronto cuestionada por una serie de acontecimientos, entre los que destacan el golpe militar en Chile en 1973, la guerra en Nicaragua en la década de los ochenta y, desde luego, la invasión a Panamá en 1989.

Por otra parte, el fin de la Guerra Fría puso en entredicho el argumento con el que solía justificarse el intervencionismo estadounidense –la amenaza del comunismo– y por consiguiente llevó a suponer que el riesgo de que los Estados Unidos recurrieran a acciones unilaterales habría disminuido considerablemente.²⁴ Aunque los cambios en la práctica de la hegemonía y la posibilidad de “atrapar” a la potencia hegemónica en marcos multilaterales despertaron expectativas, la invasión a Panamá de 1989 y el envío de buques de guerra al Caribe colombiano a principios de enero de 1990 dejaron ver una nueva propensión intervencionista de los Estados Unidos, amparada ahora en la lucha contra el narcotráfico.²⁵ Poco hace falta para reconocer que las políticas antinarcóticos de los Estados Unidos y, en particular, el proceso de certificación se han caracterizado por su alto grado de injerencia en el ámbito interno de otros estados.

Mucho de lo que aquí se analiza está relacionado con un rasgo distintivo de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. En efecto, es importante tener presente que los métodos coercitivos han contribuido

Mass., Harvard University Press, 1993, p. 5; Andrew Hurrell, “Regionalismo en las Américas”, en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (comps.), *América Latina en un mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 206; Augusto Varas, “From Coercion to Partnership: A New Paradigm for Security Cooperation in the Western Hemisphere”, en Jonathan Hartlyn *et al.* (comps.), *The United States and Latin America in the 1990's*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1992; y del mismo autor, “La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría”, en Pellicer, *op. cit.*

²⁴ A favor de esta idea también se han subrayado las transformaciones que ha experimentado el poder estadounidense. En esta perspectiva no sólo la hegemonía regional y la capacidad de los Estados Unidos para controlar los acontecimientos en la zona ha disminuido, sino que se han abierto nuevas oportunidades para que puedan fructificar iniciativas multilaterales. Véase Joseph S. Tulchin, “Redefinir la seguridad nacional en el hemisferio occidental. El papel del multilateralismo”, *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núm. 1, enero-marzo de 1998, pp. 111-117.

²⁵ Roberto Steiner, “Hooked on Drugs: Colombian-US Relations”, en Bulmer-Thomas y Dunkerley, *op. cit.*, p. 163.

a forjar una relación caracterizada por una profunda asimetría estructural.²⁶ En consecuencia, si bien es cierto que América Latina ha dejado ver que acepta una interpretación más flexible del principio de no intervención, debe señalarse también que el unilateralismo de los Estados Unidos y la amenaza de intervención de ese país han obligado a las repúblicas latinoamericanas a adoptar posturas defensivas. Esta vacilación entre una y otra postura explica por qué la convergencia en torno a la defensa y promoción de la democracia en la región no se ha traducido en un consenso sólido sobre las políticas necesarias para lograr ese objetivo. El hecho de que haya una mayor aceptación de la necesidad de defender y favorecer la democracia en América Latina no ha implicado la aceptación del uso de la fuerza. Más todavía, la tendencia a favor de una interpretación más flexible del principio de no injerencia también permite advertir la reticencia de un número importante de países latinoamericanos a aceptar el uso de la fuerza como instrumento legítimo para la defensa de la democracia.²⁷

El análisis de la percepción entre los países latinoamericanos del riesgo de intervención unilateral estadounidense muestra con toda claridad cómo coexisten los antiguos temores y las nuevas esperanzas que anima el multilateralismo. Los elementos de continuidad son particularmente visibles en la política exterior de países como México y Brasil, cuya nota característica es su adhesión al “concepto tradicional de soberanía en el derecho internacional”. Esta posición refleja también su renuencia a abdicar de un instrumento que ha servido de freno a la intervención militar. En efecto, uno de los rasgos más significativos del sistema universal basado en la igualdad soberana de los estados es justamente el cerco normativo de la soberanía en contra de la intervención militar.²⁸

LAS DIVERSAS RESPUESTAS DE AMÉRICA LATINA A LA CRISIS DE KOSOVO

En las dos secciones anteriores se intentó mostrar cómo las circunstancias políticas internas y las tendencias regionales han transformado el contexto

²⁶ Hirst, *op. cit.*, p. 151.

²⁷ El desarrollo de la crisis en Haití despertó antiguos temores sobre las posibles consecuencias de la intervención militar y reavivó el debate en torno al intervencionismo del periodo de la posguerra. Algunos países, como Argentina y Venezuela, ofrecieron su apoyo y mostraron su disposición a participar en la intervención militar de la ONU, mas la falta de consenso en el interior de la OEA obligó a la organización regional a replegarse. A diferencia de la inclinación de la ONU a recurrir a la intervención militar, la OEA dejó ver su preferencia por las sanciones económicas. *Ibid.*, p. 161.

²⁸ Kingsbury, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

legal relativo a la intervención. Aunque el impulso de los cambios relacionados con el surgimiento de un régimen regional para la promoción y defensa de la soberanía sugiere un mayor grado de convergencia hacia la “soberanía limitada”, también es claro que el temor a la amenaza unilateral estadounidense permanece latente en la zona.

En términos generales la gran mayoría de los países latinoamericanos parece compartir la tendencia hacia la “soberanía limitada”. Sin embargo, en sus respectivas actitudes hacia el principio de no injerencia se hallan diferencias importantes. En efecto, en las diferentes posiciones de los países latinoamericanos hacia el nuevo contexto legal que subyace en el principio de no injerencia podemos advertir consideraciones políticas de orden interno. En un extremo encontramos a aquellos países cuyas prácticas han establecido una distancia importante con respecto a las interpretaciones estrictas de dicho principio, y que han dejado ver también su inclinación a favor de la protección internacional de la democracia. En este grupo se cuentan países como Argentina y Chile, en los que el proceso de transición a la democracia parece haber incidido sobre sus respectivas políticas exteriores. De igual forma, aquellos países en los que algún tipo de mediación internacional contribuyó a resolver largos años de guerra civil, han aceptado limitaciones voluntarias a su soberanía. En el otro extremo tenemos países como México y, hasta cierto punto, Brasil, que han resistido con mayor energía todo tipo de injerencia en sus asuntos internos.

Sin duda, tras la participación activa de Chile y Argentina en el fortalecimiento del principio de la investidura democrática en el hemisferio occidental, encontramos la herencia trágica acumulada durante los largos años del gobierno militar. Es indudable que la transición a la democracia ofreció un marco favorable para la redefinición de la política exterior de Argentina, Chile y, en menor medida, Brasil. Las políticas exteriores de las repúblicas del sur han establecido entre sus objetivos la consolidación democrática gracias a la creación de un mecanismo colectivo para la defensa de la democracia en el ámbito del Mercosur. Como se mencionó antes, los gobiernos de Chile y Argentina han desempeñado un papel relevante en el diseño de éstas y otras fórmulas multilaterales para la defensa de la democracia en la región.²⁹

Es claro que los países de Centro y Sudamérica, salvo quizás Brasil, han avanzado más que México hacia la aceptación de una interpretación más flexible del principio de no injerencia. En el caso de Brasil, pese a que, con el Mercosur, su gobierno aceptó el principio de condicionalidad, tanto en

²⁹ Véase Hurrell, “An Emerging Security Community in South America”, *op. cit.*, p. 254; Yopo, *op. cit.*, pp. 56-58.

el ámbito regional como en el global, su política exterior ha dejado ver que prefiere la interpretación estricta del principio de no intervención. A diferencia del apoyo incondicional que Argentina ofreció a la protección internacional de la democracia, Brasil ha mostrado una mayor vacilación. Es cierto que el temor a ser excluido llevó a Itamarati a apoyar y a participar en el proceso de ampliación del mandato de la OEA; sin embargo, Brasil mostró su renuencia a otorgar a la organización regional un papel más activo en materia de defensa de la democracia.³⁰ Por añadidura, Brasilia también ha rechazado con energía las propuestas que buscan fortalecer el poderío militar de dicha organización.³¹

En el caso de México, pese a las conjeturas vigentes a mediados de este siglo, el régimen revolucionario acogió de lleno el principio de no injerencia como uno de los fundamentos de su política exterior. Aunque es cierto que, en el pasado, la política exterior mexicana se apartó en ciertas coyunturas del principio de no intervención, en términos generales se puede decir que la nota característica ha sido la retórica antiintervencionista.³² Más todavía, no sería exagerado afirmar que, ante la incertidumbre creada por el proceso de liberalización política y las presiones externas a favor del cambio democrático, el régimen buscó refugio tras el parapeto del principio de no intervención.

El gobierno mexicano ha cuestionado muchos de los cambios que apuntan hacia un nuevo contexto legal en materia de intervención en las Américas. Aunque hay razones históricas tanto para dicha resistencia, como

³⁰ Mientras que la derrota militar en la guerra de las Malvinas-Falklands fue un factor sumamente importante que marcó el rumbo de la transición argentina, en Brasil el ritmo y alcance de la democratización estuvieron en gran medida determinados por un largo proceso de liberalización política. Es posible que las distintas rutas a la democratización influyan en el contenido de diversas políticas, desde las económicas hasta las de relación con el exterior. Para un análisis del impacto de la transición en la política económica de estos países, véase Laurence Whitehead (comp.), "Economic Liberalization and Democratization: Exploration of the Linkages", *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993.

³¹ Durante la crisis de Haití, Brasil, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, movilizó a la oposición contra una propuesta que buscaba incluir el bloqueo entre la lista de sanciones comprendidas en la Resolución 841. Más aún, junto con China, Brasil decidió abstenerse de votar cuando se aprobó la Resolución 940. Véase Hirst, *op. cit.*, pp. 158 y 161; Hurrell, "An Emerging Security Community in South America", *op. cit.*, pp. 254 y 255.

³² A finales de los años treinta, el gobierno mexicano no sólo se negó a reconocer al de Franco sino que alojó al gobierno republicano en el exilio. En 1973 la política exterior mexicana siguió un curso similar ante el golpe militar contra el gobierno de Salvador Allende, en Chile. Más todavía, durante la crisis centroamericana, México extendió, al lado de Francia, el reconocimiento de actores beligerantes a las guerrillas en El Salvador.

para pensar en el riesgo de la intervención estadounidense, no debe perderse de vista el relativo aislamiento de México en su oposición a ampliar las facultades de la OEA para intervenir en caso de una crisis constitucional que amenace al régimen democrático. Así, la respuesta de México al Compromiso de Santiago se caracterizó por su cautela: el gobierno reconoció que un régimen democrático puede en efecto verse afectado por situaciones desfavorables, ya sean éstas de orden interno o externo, pero insistió en que los gobiernos democráticos sólo pueden establecerse y consolidarse desde dentro.³³ Más todavía, aunque México ha suscrito más de 50 tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, en muchas ocasiones su adhesión ha estado acompañada de importantes reservas.³⁴

En el hincapié que el gobierno de México ha hecho en el principio de no injerencia encontramos también el afán de contener las crecientes presiones internacionales a favor del cambio democrático. En los años setenta, cuando los gobiernos autoritarios de la región se convirtieron en el blanco de las presiones de la política exterior estadounidense y de las organizaciones de derechos humanos, México pudo evadir la embestida. Sin embargo, desde finales de los años ochenta las presiones internas y externas se fueron multiplicando.³⁵ Es indudable que, en la primera mitad de los noventa, la negociación del TLCAN y el estallido de la rebelión chiapaneca abrieron una coyuntura extraordinaria, en la que las presiones internas e internacionales a favor del cambio democrático y del respeto a los derechos humanos en México se entrelazaron. Aunque esta situación puso fin al aislamiento de México y abrió un flanco vulnerable a la conminación de las ONG y de gobiernos externos, la presión no bastó para persuadir al gobierno a alejarse de la interpretación estricta del principio de no intervención.³⁶

³³ Covarrubias, *op. cit.*, p. 8.

³⁴ Jesús Rodríguez y Rodríguez, "México y los pactos y convenciones de derechos humanos", en Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y la paz*, México, SRE, 1986.

³⁵ La situación de excepción de México se debió en parte a que, internacionalmente, se consideraba con benevolencia que el régimen autoritario mexicano era inclusivo y que a menudo mostraba una postura progresista en materia de derechos humanos, de lo cual era ejemplo el asilo otorgado a los refugiados argentinos y chilenos en los años setenta. Véase Mónica Serrano, "La dimensión internacional del cambio político en México", en Bernardo Mabire (comp.), *Anuario México, Estados Unidos, Canadá 1997-1998*, México, El Colegio de México, 1999.

³⁶ El aumento de las presiones finalmente dio lugar a un fuerte enfrentamiento entre el gobierno del presidente Zedillo y los grupos de derechos humanos en 1998. Pese a algunos avances importantes, entre los que destacan el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la respuesta del gobierno mexicano a dicho conflicto fue hacer más estrictos y ambiguos los requisitos de visado para los observadores en la materia. *Ibid.*

Como se mencionó antes, el motor que ha impulsado la transformación del contexto legal en materia de intervención ha estado relacionado con las transiciones a la democracia en América Latina y la pacificación de las naciones centroamericanas. Aunque es claro que las repercusiones de dicho cambio trascienden las fronteras de los países más comprometidos con dicha transformación, las experiencias de México y Brasil sugieren que las divergencias de opinión en la región siguen siendo significativas.

Si bien los acontecimientos y tendencias analizados en este trabajo apuntan hacia la aceptación general de una interpretación flexible del principio de no injerencia, también es evidente la falta de un consenso regional sólido. En efecto, el desacuerdo aparente entre dos perspectivas opuestas ofrece el trasfondo para el análisis de las distintas respuestas a la crisis de Kosovo en América Latina.

La declaración emitida por el Grupo de Río el 25 de marzo de 1999, un día después del comienzo del bombardeo de la OTAN, pareció avalar el desacuerdo entre estas interpretaciones. Aunque el documento lamentaba que no se hubiera alcanzado una solución pacífica al conflicto y expresaba la preocupación de sus miembros por el bombardeo de la OTAN contra las bases militares serbias, no condenaba del todo dichas acciones. En esta declaración los miembros del Grupo de Río pidieron a las partes reanudar de inmediato negociaciones y manifestaron que la posibilidad de una paz duradera dependía por igual del respeto a los derechos humanos y de la integridad territorial de los estados involucrados. El documento expresó también la preocupación del Grupo de Río ante la decisión de la OTAN de recurrir al uso de la fuerza sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU).³⁷ El documento deploró el uso de la fuerza por parte de la OTAN y la ausencia del consentimiento previo del CSNU, pero no debe perderse de vista que, en dicha declaración, la soberanía de la ex Yugoslavia no se privilegió sobre la protección de los derechos humanos. Es obvio que esta declaración buscó establecer un equilibrio entre el respeto a los derechos humanos y la soberanía de los estados.

En el análisis comparativo de las respuestas de México, Argentina, Chile y Brasil encontramos que lo que, a primera vista, se muestra como un simple desacuerdo bien podría contener las semillas de una discrepancia más profunda en torno al principio de no injerencia; dicho de otra manera, en torno a la forma en que la comunidad internacional debe proceder cuando las normas que han sido previamente aceptadas por los estados se

³⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado del Grupo de Río, 25 de marzo de 1999.

ven brutalmente violadas. Conviene pues, en más de un sentido, analizar las posiciones de estos países, partiendo de sus respectivas respuestas a la decisión de la OTAN de intervenir en la ex Yugoslavia.

A más de un año de la guerra, la atención se ha centrado crecientemente en las lecciones de la intervención de la OTAN, en las contradicciones e inconsistencias de la operación militar, en la parcialidad que ha acompañado a las “respuestas selectivas” que la comunidad internacional ha ofrecido a las sucesivas crisis humanitarias.³⁸ Sin embargo, no debe perderse de vista que en la coyuntura de la primavera de 1999 el tema central fue la necesidad de hacer frente a las atrocidades perpetradas por las fuerzas serbias en contra de la población de Kosovo.³⁹

No cabe duda de que la campaña militar de la OTAN en la ex Yugoslavia fue otro paso en la evolución de una práctica mediante la cual la comunidad internacional recurre cada vez más al uso de la fuerza para defender y hacer cumplir las normas internacionales. A lo largo de la década de los noventa, en las respuestas de la ONU a las sucesivas crisis internacionales –Irak, Somalia, Haití, Ruanda, Bosnia, Kosovo, Timor y Sierra Leona–, pudimos apreciar el alejamiento gradual de la organización de los principios de imparcialidad y neutralidad y su mayor propensión a justificar el uso de la fuerza para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales. Sin embargo, como bien nos recuerda Adam Roberts, en tanto los argumentos jurídicos a favor y en contra del mandato legal de la intervención humanitaria permanezcan empatados, el surgimiento de una norma universal que avale de manera general la intervención humanitaria se antoja una tarea imposible.

³⁸ Véase en especial la discusión de James Mayall en torno a la negligencia y la falta de criterios de responsabilidad que han acompañado a las sucesivas intervenciones humanitarias; “The Concept of Humanitarian Intervention Revisited”, en Albrecht Schnabel y Ramesh Takur (eds.), *Kosovo and the International Community*, Tokio, United Nations University Press, 2000.

³⁹ La operación militar de la OTAN de marzo a junio de 1999 en la ex Yugoslavia ha sido objeto de severas críticas. La tendencia de la Alianza Atlántica a aceptar sin cortapisas la práctica de la “corrección estratégica” (el equivalente en asuntos militares de la “corrección política”) llevó a la organización a renunciar al principio fundamental de la guerra, la sorpresa, a limitar de manera innecesaria sus opciones y a apoyarse en una campaña militar “aséptica”, tan condenable como ineficaz. Por otra parte, la propagación de la idea de cambio en el concepto de guerra hacia el llamado guerra de “tercera vía” –con un número mínimo de bajas y apoyada en la tecnología de punta, en especial el poder aéreo y una vasta publicidad– ha sido preocupante. Esta idea no sólo ha estado acompañada de una lección equivocada del poder aéreo, sino que ha subestimado el peso de la unidad de la alianza y de la amenaza inminente de la presencia de fuerzas terrestres en el desenlace de la crisis. Véase entrevista con John Chipman, *El País*, 16 de mayo de 1999; Adam Roberts, “Nato’s ‘Humanitarian War’ over Kosovo”, *Survival*, vol. 41, núm. 3, otoño de 1999, y Timothy Garton Ash, “Lecciones de la guerra de Kosovo”, *El País*, 11 de junio de 2000.

Pese a la futilidad de los esfuerzos académicos por establecer el derecho a la intervención humanitaria, sería poco sensato suponer que la comunidad internacional puede darse el lujo de contemplar impávidamente el genocidio perpetrado por los gobiernos en contra de sus propios ciudadanos.

Aunque es claro que el debate en torno a la intervención humanitaria esta aún en sus primicias, eso no obsta para reconocer el impulso de la comunidad internacional por responder ante dichas situaciones. Las respuestas de las repúblicas latinoamericanas a la intervención de la OTAN en la ex Yugoslavia muestran, con toda claridad, las dificultades con que topan los esfuerzos por dotar de legitimidad internacional a dichas intervenciones. Sin embargo, en estas respuestas encontramos también la aflicción política y moral de los gobiernos de estos países ante la inevitable disyuntiva que estas tragedias traen consigo.

Las respuestas de Argentina, Chile y, en menor grado, Brasil frente al desencadenamiento de la crisis de Kosovo y la amenaza de intervención militar de la OTAN reflejaron la complejidad de la situación. Si bien las delegaciones de estos países dejaron ver su preocupación por la decisión de la OTAN de recurrir al uso de la fuerza, se abstuvieron de condenar en forma absoluta la intervención militar. En claro contraste, el gobierno mexicano objetó con energía la intervención de la Alianza Atlántica en Yugoslavia y expresó tajantemente su oposición a una intervención militar que no contó con el aval del CSNU.⁴⁰ De igual modo, y aunque la delegación mexicana se unió a la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en contra de las atrocidades perpetradas por las fuerzas serbias en Kosovo, también expresó su desacuerdo con un "texto desequilibrado" que no consiguió garantizar plenamente el principio de integridad territorial de los estados.⁴¹ Este juicio volvió a expresarse el 10 de junio, cuando el representante de México ante la ONU, el embajador Manuel Tello, reiteró que su gobierno deploraba "que no se hubieran encontrado vías de solución pacífica al conflicto y lamentó que se hubiera recurrido al uso de la fuerza sin el consentimiento explícito del Consejo de Seguridad". En su intervención en la sesión extraordinaria del CSNU, el embajador mexicano expresó "el beneplácito del gobierno de México por el retorno de la organización mundial" a los esfuerzos por restablecer la paz en los Balcanes, y

⁴⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado núm. 121, México, 24 de marzo de 1999.

⁴¹ Esta resolución fue aprobada por 44 votos a favor, un voto en contra y seis abstenciones. Véase Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado núm. 141, México, 13 de abril de 1999.

reiteró el anhelo de encontrar una solución política negociada, basada en el reconocimiento y respeto a los derechos de todas las minorías, así como de la integridad territorial de los estados. El embajador Tello recalcó la necesidad de encontrar una solución dentro del marco de la ONU, a fin de preservar la credibilidad del sistema de seguridad internacional. Como en la ocasión anterior, el gobierno mexicano se sumó al repudio internacional ante las violaciones contra los derechos humanos en la ex Yugoslavia, pero perseveró en su pacifismo atávico al insistir que “el uso de la fuerza, aun animada por la causa humanitaria más noble, lleva a más violencia y difícilmente conduce a la solución de los problemas”.⁴²

Aunque Argentina, Brasil y Chile compartieron la preocupación de México con respecto a la exclusión y marginación de la ONU, en sus respectivas respuestas encontramos el empeño de reconciliar, en lo posible, la soberanía y el respeto a los derechos humanos. A diferencia de las intervenciones de las repúblicas de América del Sur, los argumentos del representante mexicano sobre las consecuencias de la intervención de la OTAN reflejan con toda claridad el apego a la interpretación estricta de la soberanía. Pese a que la posición mexicana hizo suya la indignación mundial ante las atrocidades perpetradas en Kosovo, en esta coyuntura crítica, el gobierno mexicano continuó insistiendo en “una solución política negociada”. Poco hace falta para reconocer que, lo que en otras circunstancias podía ofrecer una salida perfectamente razonable, equivalía de hecho a la parálisis. La respuesta del gobierno mexicano a la política de “limpieza étnica” que las fuerzas serbias habían desatado en contra de la población de Kosovo en la primavera de 1999 correspondió en la práctica a la inmovilidad.⁴³

Aunque puede convenirse en que el aislamiento de que gozó el régimen mexicano con respecto a la presencia de organizaciones de derechos humanos nos permite explicar su distancia frente a la posición de sus vecinos del sur, no debe perderse de vista la influencia que el conflicto en el estado de Chiapas ha ejercido sobre la política exterior mexicana. Además de la demanda zapatista de una mayor autonomía, es importante tener presente la presión de ciertos actores políticos y de algunas ONG a favor de

⁴² Secretaría de Relaciones Exteriores, “Carta que la secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Rosario Green, envió al secretario general de la ONU, Kofi Annan, que aparece en el Comunicado núm. 156, México, 21 de abril de 1999”. Véase también el Comunicado núm. 231, México, 10 de junio de 1999, que reproduce la declaración del embajador Manuel Tello. Ambas declaraciones expresan con una claridad llana la adhesión del gobierno mexicano a una posición pacifista convencional. Para una tipología del pacifismo y de las consecuencias de dichas posturas, véase Martin Ceadel, *Thinking about War and Peace*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

⁴³ Véase Ceadel, *Thinking about War and Peace*, *op. cit.*

un tipo de mediación internacional que pudiera contribuir a poner término a más de cinco años de conflicto en Chiapas.⁴⁴

Por el contrario, las posturas adoptadas por Argentina, Brasil y Chile no sólo dejaron ver una mayor flexibilidad ante el principio de soberanía, sino también la aspiración de establecer un compromiso claro entre dicho principio y el respeto a los derechos humanos. En efecto, muchas de las declaraciones emitidas por los gobiernos de estas tres repúblicas ante los acontecimientos de Kosovo parecen concluir en que el reconocimiento de la integridad territorial no impide en circunstancias extraordinarias la intervención. El ejemplo más claro son los comunicados del ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina del 24 de marzo de 1999, y las notas publicadas en la prensa brasileña por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, el 30 de marzo de 1999. Si bien estos documentos, al igual que las declaraciones mexicanas, solicitaban la inmediata reanudación de las negociaciones, a diferencia de la postura de nuestro gobierno, admitían explícitamente que la solución debía basarse en la conciliación de la integridad y soberanía territorial de Yugoslavia con la autonomía de Kosovo y la protección efectiva de las minorías. En claro contraste con la posición mexicana, Argentina no sólo apoyó con firmeza la Resolución 1199 del CSNU (en la que se condenaba el uso de la fuerza por parte de la policía serbia contra la población civil de Kosovo y los actos terroristas perpetrados por el Ejército Kosovar de Liberación), sino que con Brasil rechazó enérgicamente la resolución que Rusia, Bielorrusia e India presentaron ante el CSNU el 26 de marzo de 1999. En dicha resolución estas naciones expresaban su condena al uso de la fuerza por parte de la OTAN por considerarla una amenaza a la paz y a la seguridad internacional.

La delegación argentina se refirió a una serie de puntos al ejercer su voto con el fin de dar cuenta de su posición. En primer lugar, mencionó la necesidad urgente de poner un alto a las atrocidades cometidas en Kosovo, mismas que habían sido ampliamente descritas en varios documentos de la organización mundial. Se refirió también a la obligación de la comunidad internacional de responder con premura frente a aquellas situaciones que atentaran contra las normas del derecho humanitario internacional. Para la delegación argentina esta responsabilidad es igualmente imperante ante el menor indicio de actos de genocidio. La posición de Argentina puede explicarse en función tanto de la herencia de la transición democrática,

⁴⁴ Mónica Serrano, "Civil Violence in Chiapas: The Origins and the Causes of the Revolt", en Mónica Serrano (comp.), *Mexico: Assessing Neo-liberal Reform*, Londres, Institute of Latin American Studies, 1997; y de la misma autora, "La dimensión internacional del cambio político en México", *op. cit.*

como de una experiencia acumulada durante más de siete años de participación en las operaciones para el mantenimiento de la paz en los Balcanes. En estas declaraciones el gobierno argentino expresó su convicción de que la comunidad internacional no podía permanecer de brazos cruzados frente a los trágicos acontecimientos en Kosovo.⁴⁵ Al igual que Argentina, el gobierno de Brasil expresó su oposición a la propuesta rusa de equiparar la intervención militar de la OTAN a una amenaza a la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, la delegación brasileña se sumó a aquellas voces que denunciaron, con razón, los dobles criterios de la intervención de la Alianza Atlántica y las repercusiones que inevitablemente acarrea la “intervención selectiva”. Más aún, la posición brasileña mostró de nueva cuenta su inclinación a favor del marco universal de la ONU en las coyunturas críticas, como fue el caso de Kosovo en marzo de 1999, en las que la intervención militar resulta irremediable. En efecto, en sus intervenciones, el gobierno brasileño expresó su inquietud ante la decisión de la OTAN de recurrir al uso de la fuerza sin contar con la “bendición” del Consejo de Seguridad Internacional.⁴⁶

Puede quizás convenirse en que el apoyo incondicional de Argentina es resultado de sus aspiraciones “liberales y occidentales”. En el caso de Brasil, en cambio, encontramos aún los resabios de su renuencia a aceptar procesos coercitivos fuera del marco institucional de la ONU. Pese a estas reservas, es importante subrayar las diferencias entre Brasil y México. Mientras que este último ha manifestado que, “por razones constitucionales”, no ha participado ni “participará con tropas en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, Brasil ha tomado parte en esas misiones de manera activa y, con Argentina, ha encontrado en dichas operaciones un instrumento útil en sus esfuerzos por consolidar la subordinación de los militares al poder civil.⁴⁷

La distancia entre México y las repúblicas del cono sur se hizo particu-

⁴⁵ La participación en las operaciones para el mantenimiento de la paz en el extranjero ha contribuido a que los países del sur puedan manejar la delicada cuestión del control civil de los militares sumamente politizados. De igual forma, la decisión de España de unirse a la OTAN se consideró un mecanismo adicional para fortalecer el control democrático del aparato militar.

⁴⁶ Véase la transcripción de la entrevista ofrecida por el ministro Luis Felipe Lampreia, en Ministerio de Relaciones Exteriores, Información núm. 132, 15 de abril de 1999.

⁴⁷ La posición de México fue expresada en el Comunicado núm. 203 de la Secretaría de Relaciones Exteriores de mayo de 1999. Aunque Brasil sigue oponiéndose a la creación de un destacamento permanente de la ONU, tiene una larga experiencia en misiones para el mantenimiento de la paz. A mediados de los sesenta, más de 6 500 soldados brasileños participaron en las operaciones de paz en el Canal de Suez. A raíz de la transición a la democracia, los su-

larmente evidente durante la aprobación de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad el 10 de junio. Ante dicha declaración (que marcó el final del bombardeo de la OTAN), Argentina encomió la interpretación de la carta de las Naciones Unidas y su reconocimiento de la importancia de los derechos humanos en la comunidad internacional. Para el gobierno argentino, las tragedias humanas de la magnitud de la limpieza étnica que habían desatado las fuerzas serbias en Kosovo sencillamente no podían ser toleradas.

Aunque, tras el arresto del general Augusto Pinochet, la respuesta del gobierno chileno a la intervención de la OTAN en Yugoslavia mostró una cautela similar a la expresada por la delegación mexicana, la posición chilena no llegó a privilegiar la soberanía por encima de los derechos humanos.⁴⁸ Al igual que México, el gobierno chileno deploró la incapacidad de las partes para llegar a un acuerdo y lamentó la violación de los derechos humanos y la decisión de la OTAN de recurrir al uso de la fuerza sin la autorización previa del CSNU. Pero, a diferencia de la posición mexicana, la representación chilena no objetó el empeño de la comunidad internacional en reconciliar las demandas de una mayor autonomía en Kosovo y el principio de soberanía e integridad territorial de Yugoslavia. Más aún, apenas unas semanas antes del arresto del general Pinochet, el ministro chileno de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, pronunció un discurso en la 53 Asamblea General de la ONU, en el que declaró que los derechos humanos habían “dejado de ser un tema reservado exclusivamente a la soberanía de las naciones para convertirse en un asunto universal que ningún gobierno puede ignorar”.⁴⁹

Asimismo, la decisión de Chile de enviar carabineros a Bosnia y su disposición a participar en las operaciones para el mantenimiento de la paz y la vigilancia policial en Kosovo muestran hasta qué punto ha cambiado la

cesivos gobiernos brasileños han continuado reconociendo, si bien con más cautela, el carácter benéfico de dichas misiones. Brasil envió observadores militares tanto a la ex Yugoslavia como a Timor Oriental. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, Información núm. 425, 20 de septiembre de 1999; y Hurrell, “An Emerging Security Community in South America”, *op. cit.*, p. 151.

⁴⁸ El 15 de abril de 1999, la cámara baja del Congreso chileno emitió una declaración dirigida al ministro de Relaciones Exteriores en la que expresaba su oposición a la intervención en Yugoslavia. Entre las razones mencionadas en la declaración, destacaba la falta de apoyo del CSNU. Véase Cámara de Diputados, “Proyecto de Acuerdo”, Valparaíso, 15 de abril de 1999.

⁴⁹ Comunicados relativos a la crisis de Kosovo, Santiago de Chile, 25 de marzo de 1999, y Chile, Misión Permanente ante la ONU, 1998, “Statement by the Minister of Foreign Affairs of Chile, Mr. José Miguel Insulza, at the Fifty-third Session of the General Assembly”, Nueva York, 23 de septiembre de 1999.

concepción tradicional de la soberanía en el cono sur.⁵⁰ Como se mencionó antes, a diferencia de sus vecinos del sur, México se ha negado sistemáticamente a los llamados de la organización mundial para participar en misiones de mantenimiento de paz.⁵¹

CONSIDERACIONES FINALES

Los acontecimientos y argumentos analizados en el presente trabajo pueden parecer marginales a la tragedia central de Kosovo. Sin embargo, no se debe descartar la importancia de la respuesta de los países latinoamericanos. La respuesta de estos países, como la de los estados de otras regiones del mundo, parece particularmente importante a la luz de la compleja relación que se da entre el principio de soberanía y los derechos humanos. La fractura que atraviesa a dicha relación se ha reflejado con una claridad llana en el acalorado debate que las sucesivas intervenciones humanitarias han propiciado desde el fin de la Guerra Fría. Si bien la consolidación del principio de intervención humanitaria se perfila como una tarea imposible, y quizás también poco deseable dados sus tintes imperiales, es claro que el debate apenas ha comenzado. Sostener que en el futuro se reconocerá el derecho de intervención humanitaria parece más que aventurado, pero no debe perderse de vista que, en situaciones extraordinarias, la violación masiva de los derechos humanos volverá a exigir respuestas de la comunidad internacional. En la década de los noventa, la intervención de la organización mundial en numerosos conflictos internos endureció la discusión en torno a la legitimidad y las consecuencias de esta práctica. Aunque en muchas de estas crisis la buenas intenciones han creado una situación sin salida, esto no niega la importancia que los derechos humanos han adquirido en el ámbito internacional. Si la respuesta de la comunidad

⁵⁰ Embajada de Chile, "Segundo contacto telefónico con el ministro de Relaciones Exteriores, don Juan Gabriel Valdés, acerca de la reunión con la secretaria de Estado Madelein Albright", Londres, proinfox, núm. 154, 9 de agosto de 1999.

⁵¹ La única excepción fue el desplazamiento de un contingente de policías a Centroamérica. En relación con la crisis de Kosovo, el secretario de Relaciones Exteriores expresó: "México nunca ha participado ni participará en las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU; ello debido a razones de carácter constitucional." Así, la política exterior mexicana muestra su adhesión plena a los principios de no intervención y de solución pacífica de controversias, como lo establece su Constitución (véase Secretaría de Relaciones Exteriores, Comunicado núm. 203, México, 26 de mayo de 1999). Un factor clave de la renuencia de México a participar en dichas operaciones son las singulares relaciones civicomilitares que se forjaron durante los 75 años de gobierno hegemónico. Véase Mónica Serrano, "The Armed Branch of the State", *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, parte II, 1995.

internacional ha de gozar de alguna legitimidad, es importante, pues, identificar y comprender la posición de las potencias menores en la configuración del tablero mundial en materia de intervención humanitaria.

El análisis de la evolución del contexto legal relativo a la intervención en los tres escenarios considerados –un régimen regional a favor de la democracia, el papel de las organizaciones internacionales y la globalización e integración económica– nos permite apreciar los cambios que tanto el principio de no intervención como las concepciones tradicionales de la soberanía han experimentado en América Latina. Pese a los recientes retrocesos en Perú y Venezuela, uno de los rasgos más importantes del sistema interamericano actual es justamente el compromiso regional con la defensa de las instituciones democráticas.

El examen de las diversas posturas de los países de la región, ante el nuevo contexto legal en materia de intervención, deja ver con toda claridad el peso de los acontecimientos políticos internos. En efecto, el análisis de la relación entre las transformaciones políticas internas y la aceptación de la protección internacional de la democracia y de los derechos humanos ofrece un marco útil para el análisis comparativo de las respuestas de México, Argentina, Brasil y Chile ante la crisis humanitaria en Kosovo.

Si bien es cierto que la transformación en América Latina del contexto legal relativo a la intervención no ha estado exenta del temor al intervencionismo y a los impulsos neocolonialistas de los Estados Unidos, un examen más cuidadoso de las declaraciones emitidas por los gobiernos de las tres repúblicas muestra con claridad la diferencia entre las posturas de México y de los países del sur. Las respuestas de México a la transformación del contexto legal en materia de intervención en las Américas, así como los muchos argumentos expresados en sus declaraciones sobre el desastre humanitario de Kosovo, revelan que para el país la soberanía sigue teniendo primacía sobre los derechos humanos. Por el contrario, el análisis de las experiencias de los países de Centro y Sudamérica muestran cómo los estados de ambas regiones se han alejado de la interpretación estricta del principio de soberanía. Como se apuntó antes, este cambio y la aceptación de una interpretación más flexible del principio de no injerencia tienen su origen en el curso de las transiciones a la democracia y en el proceso de pacificación de Centroamérica.

A lo largo de una década, las repúblicas latinoamericanas y, más específicamente, los estados del sur y los centroamericanos han establecido los cimientos de un elaborado marco institucional para la defensa de las instituciones democráticas y de los derechos humanos. Sería un error afirmar que Argentina, Brasil y Chile apoyaron de manera incondicional la campaña militar de la OTAN y el uso de la fuerza como la mejor vía para conseguir

el cumplimiento de las normas humanitarias. Sin embargo, habrá de concederse que en las respuestas de estos estados encontramos también aspectos contradictorios que no son resultado del capricho sino de las fisuras que atraviesan la relación entre la soberanía y la protección de los derechos humanos.

La preocupación que tanto Argentina como Chile y Brasil expresaron por la acción militar de la OTAN no significó su oposición total. Ante la determinación de China y de Rusia de ejercer su veto en el CSNU y, por consiguiente, de bloquear el camino a una acción militar que contara con el consentimiento de la ONU, Argentina, Brasil y Chile se decidieron por la posición contraria. Es decir, ante la imposible ponderación entre dos principios opuestos, estos países optaron por una salida que, no obstante sus numerosos errores, buscó detener el genocidio. Pese a la ligereza inaudita de la intervención en Kosovo, los acontecimientos posteriores en Sierra Leona y Timor Oriente advirtieron a la comunidad internacional que el dilema se antoja inevitable. De ahí la necesidad de ponderar con especial cuidado las lecciones de la crisis de Kosovo.

Dado que México se aferró a la interpretación estricta del principio de no intervención, logró evitar este dilema embarazoso. Sin embargo, no deja de resultar paradójico el que la posición mexicana resultara más cercana a aquellas adoptadas por potencias como China y Rusia que a la de los países de su propio continente. Tampoco se trata de un mero ardid diplomático. En el momento más álgido del desastre humanitario en Kosovo, salvo algunas excepciones, la prensa mexicana se mostró particularmente generosa hacia las opiniones legalistas de los "expertos" serbios sobre el tema de la soberanía. Pese a que la respuesta del gobierno mexicano y de algunos sectores de la sociedad civil se debió en parte a consideraciones de orden interno, es importante no perder de vista que el régimen internacional que ampara los derechos humanos no goza todavía de plena legitimidad. Aun cuando queramos creer que nunca volverá a haber un Kosovo, la necesidad de lograr la aprobación de aquellos estados reacios, como México, no puede soslayarse.

Traducción de LORENA MURILLO S.