

ticas y a las comparaciones y conclusiones que saca de ellas.

Aunque el estudio se dirige al Acta de Bogotá de 1960 y está enfocado hacia intereses de los Estados Unidos, se hacen algunas referencias a la Alianza para el Progreso propuesta recientemente por la administración del señor Kennedy que no la favorecen, pues si ésta fuera la puesta en práctica de aquélla y si las recomendaciones y conclusiones del CED sobre el Acta son o van a ser la norma del programa para la Alianza para el Progreso, muchos lectores acabarán por concluir con que hay que tomar las cosas con cautela.

## VISIÓN NORTEAMERICANA DE LA SEGURIDAD CONTINENTAL

FRANCISCO CUEVAS CANCINO  
*de El Colegio de México*

DE CUANDO en cuando el estudioso latinoamericano confronta un libro que proviene de una pluma norteamericana y que trata de temas que afectan al continente. Es frecuente que salga entonces a la palestra y que analice en tono crítico el libro en cuestión. Pero vale la pena reconocer lo endeble de su esfuerzo. Porque la crítica puede servir para afinar los conceptos de una pequeña minoría. El libro, por lo contrario, formará parte de bibliotecas y será objeto de consultas, y los conceptos que en la especie molestan al latinoamericano, recibirán toda la publicidad que precisamente procuraba, y al menos en parte, contrarrestar. En este particular, los latinoamericanos nos encontramos en evidente desventaja. Cabe incluso preguntarse si no es de aplicársenos, parafraseándola, aquella famosa máxima de Bernard Shaw: "aquellos que pueden, escriben libros; aquellos que no pueden, escriben reseñas".

La obra que reseñamos \* viene precedida de amplias cohortes; el nombre y la reputación del autor, por una parte; y por la otra su punto de partida: que no existe ninguna obra, en la vasta literatura del panamericanismo, que logre una "descripción realista del sistema interamericano de seguridad colectiva", pues casi sin excepción todos los autores que se

---

\* J. LLOYD MEECHAM, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*. University of Texas Press, 1961.

han ocupado del tema no lo han entendido o no lo han podido describir como realmente es. Meecham nos ofrece su libro como "la primera obra que de modo franco y realista reconoce y describe la posición de los E.U. en la OEA" (Prefacio).

El autor presenta, pues, su obra como una de relevantes méritos. Pretende elevarse más allá que cualquiera otra que en este campo la precediera. Y lo hace en apariencia fundándose en las nuevas bases que para el estudio de los problemas entre los estados provienen de la ciencia que se arroja bajo el nombre de relaciones internacionales. Buen hueco existe, por parte de tales disciplinas, y respecto a la mayor parte de los problemas del orbe. No son menores los huecos respecto a lo interamericano. Y Lloyd Meecham podría, en efecto, ofrecernos un estudio que con las nuevas bases que nos da esta ciencia tuviera la originalidad y penetración que proclama para su obra.

Es debido confesar —como lo harán con sinceridad todos cuantos se ocupen de estas materias— que muchas veces nos hemos preocupado por determinar la verdadera individualidad de las relaciones internacionales. La lectura de la obra de Meecham no nos deja lugar a duda sobre su autonomía. Porque hay en su aproximación —y resaltan en su narración— graves lagunas.

Sobre el regionalismo y sus varios aspectos ha habido una excelente y abundante literatura, norteamericana por cierto. Ninguna de esas obras las cita Meecham; y los conceptos que aquéllas aportan tampoco aparecen. Los profundos raciocinios que Thompson y Hula (para no citar sino a dos) dedican al regionalismo, no se encuentran. La bibliografía de tipo internacional que se cita (p. 4) es muy general y algunas de las obras no son actuales. Y es que, en sentido amplio, esta ciencia data de 1945, y no es raro encontrar obras excelentes —como la de Grayson y Kirk— que resultan pretéritas a pesar de datar de 1940. Se observa una carencia del hábito de lo internacional y del manejo de sus problemas en Meecham. Por ejemplo, en la afirmación de que el regionalismo floreció en la Sociedad de las Naciones (p. 3); confunde al parecer problemas de europeísmo y de seguridad colectiva con los de una especie distinta, como son los regionales; e ignora de paso la historia del artículo XXI del Pacto. Notamos una confusión, respecto al carácter de la OTAN, superponiendo a su carácter de pacto de defensa colectiva el de acuerdo regional (p. 16). Meecham no da importancia a toda la difícil y necesaria distinción entre el art. 51 y el capítulo VIII de la Carta

de las Naciones Unidas. Y, sin embargo, la diferencia entre lo que es un pacto de defensa colectiva y lo que es un acuerdo u organismo regional, es de vital importancia para entender el desarrollo actual de buen número de pactos que, precisamente por no ser acuerdos regionales, soslayan la preeminencia del Consejo de Seguridad. En su interpretación del regionalismo dentro de las Naciones Unidas, notamos otra confusión, la cual proviene del trato extraorgánico que se reserva en la Carta a las naciones del Eje y que no se revela en un apoyo por parte de la URSS y en favor del regionalismo (pp. 10 y 272).

En cuanto a lo jurídico, observamos algunas limitaciones. El autor no parece precisar bien la idea del arbitraje: por ejemplo, critica el tratado celebrado en la primera conferencia interamericana, porque su aplicación —como todo arbitraje— quedaba sujeta a la voluntad de los estados partes en la controversia (p. 56); serían aquí de citarse los profundos comentarios que hace Jessup respecto a la inutilidad que estos tratados han tenido para evitar guerras o para resolver las controversias profundas. Cree entrever Meecham que lo regional tiene prelación sobre las Naciones Unidas, y pretende demostrar que hay por parte de éstas la obligación de abstenerse de intervenir en una controversia cuando ésta se halle sujeta a los procesos regionales (pp. 285 a 470). Con esto soslaya las facultades perfectamente explícitas que el Consejo de Seguridad posee dentro de los artículos 34 y 36 de la Carta, y la muy significativa evolución que se observa del Tratado de Río a la Carta de Bogotá, de la que resulta que nuestras repúblicas se reservaron, cuando menos, el derecho de ocurrir en todo momento a la Asamblea General. Notamos asimismo la ausencia de ideas precisivas, como lo es la excepción de proporcionar fuerzas, de acuerdo con el Tratado de Río, que queda sujeta a la aprobación expresa de cada gobierno (p. 284); o bien respecto a la crítica que hace del pacto de Bogotá, que precisamente se justifica por ese deseo de hacer asequibles grandes ideales (p. 312); o bien el llamar a los delegados de la Junta de Defensa “una especie de parlamento militar interamericano” (p. 330). Respecto a la supresión de la cuota del azúcar cubano en el mercado norteamericano, por ejemplo, se nos dice que no constituye una intervención porque “fue una medida justificable de defensa propia por parte de los Estados Unidos para asegurarse de una necesaria oferta azucarera” (p. 457).

No es la de Meecham esa gran obra contemporánea que llene el hueco que frente a la interpretación de los problemas

interamericanos dejan, con su presencia, las nuevas ciencias. Nos queda una obra histórica de amplios vuelos. Como tal es preciso juzgarla. Un autor de la experiencia y renombre de Meecham debería presentarnos una impecable labor histórica. Por desgracia la obra dista mucho de tal ideal.

Objetamos, por ejemplo, el uso del condicional en el pasado histórico. Respecto a los esfuerzos panamericanos de Wilson nos afirma Meecham que a pesar de las intervenciones de aquél, "las posibilidades de realización deben haber sido considerables de haber existido un liderato vigoroso e inteligente" (p. 80). El historiador no puede permitirse afirmación semejante: porque esas oportunidades existieron o no —personalmente creo que no encarnaron, debido a las intervenciones wilsonianas—; y una vez comprobadas su ausencia o existencia, procederá después a fijar desarrollos, no a hilar suposiciones. Tipo semejante de afirmación la hallamos en la p. 100, cuando se muestra perplejo de que los Estados Unidos no hallan aprovechado la primera posguerra para reformar el sistema interamericano. La respuesta, por lo demás, parece clara: la vuelta a la "normalidad" bajo Harding anhelaba un máximo de negocios con el mínimo de responsabilidades políticas. Objetamos asimismo que se nos presente a la Argentina de Perón en una actitud de "típica intransigencia" frente a los Estados Unidos (p. 211), que se hable del gobierno de Castillo Armas como habiendo restaurado el gobierno democrático en Guatemala (p. 385), que se nos diga que la II reunión de consulta autorizó (en blanco) a los Estados Unidos a ocupar cualquier posesión europea, pues tal autorización estaba fundada en una estrecha cooperación que por lo demás se ejercitó mediante la presencia de tropas brasileñas en las Azores, y de oficiales venezolanos en la Guayana holandesa (p. 188); que se nos hable de la indulgencia que los Estados Unidos podían darse el lujo de tener hacia "esas demostraciones políticas de ópera cómica en las repúblicas bananeras" (p. 113) y que se nos diga que "ningún dictador latinoamericano se atrevería a condenar a la democracia" (p. 474), ignorando el discurso que en la apertura de la X Conferencia Interamericana —para citar sólo un caso— pronunció Pérez Jiménez.

En realidad, de adentrarnos en los datos que componen su narración nos hallamos en una oposición casi constante a Meecham. Su crónica de la primera conferencia panamericana, por ejemplo, ignora el voto contrario de los Estados Unidos a la propuesta Declaración sobre el derecho de conquis-

ta (p. 55); y al juzgar las conferencias subsiguientes, elogia que Root haya coadyuvado a que la organización interamericana "no se viera distraída por cuestiones políticas" (p. 63). ¡Como si el objeto de una asociación regional no fuera, precisamente, el de encarar y el de resolver esas cuestiones, que son su verdadera razón de ser! No podemos aceptar la justificación que hace de los gastos militares latinoamericanos, so pretexto de su importancia social, y en ignorancia de verdaderas carreras armamentistas; ni su juicio de que la situación de Bolivia hace necesaria la presencia de un ejército fuerte (pp. 340, 345). No creemos, por lo demás, que hoy en día la iglesia católica sea antiamericana, sino todo lo contrario (p. 348). Ni podemos tampoco aceptar que sea el aislamiento geográfico el principal factor de unión hoy día cuando que, como dice Hertz, vivimos la crisis proveniente de la desintegración del estado territorial (p. 475).

Asoman también algunas contradicciones. Aquí nos dice Meecham que hubo una estrecha cooperación panamericana durante la primera guerra mundial, sólo para afirmar después que no la hubo (pp. 7 y 76); o bien, nos dice que después de 1950 ya no preocupa a Latinoamérica la intervención de los Estados Unidos, para señalar poco después que la hubo en contra de Guatemala (pp. 354 y 451). La afirmación que hallamos en la p. 137 nos parece objetable, porque decimos que "la ausencia virtual desde los días de Bolívar, de cualquier amenaza a la seguridad de las repúblicas americanas les había permitido concentrarse en sus problemas internos" equivale a desvirtuar la historia. Hay que pasar de noche la intervención anglo-francesa en el Plata; las de España en Santo Domingo, en connivencia con Flores, en contra del Perú; la triple alianza en contra de México y la intervención francesa sucedánea; la de la Gran Bretaña en el Orinoco; y todo ello haciendo caso omiso, por supuesto, de la expansión norteamericana.

Notamos, respecto a los juicios del autor sobre el desarrollo económico del sistema interamericano (pp. 352 s), una cierta incertidumbre. Se nos dice, primero, que los Estados Unidos no han variado en sus programas hacia América Latina en la segunda guerra, sólo para afirmar, después, que ese país no tiene obligación alguna de cooperar con los latinoamericanos. Se atemperan los inconvenientes del capital privado y se nos afirma que los últimos desarrollos del sistema, como lo es la *Alianza para el Progreso*, provienen más que nada del deseo de los Estados Unidos de complacer a exigentes

vecinos. Se olvida, por consiguiente, el hecho fundamental alrededor del cual quería Roosevelt adaptar su Buena Vecindad (y que era la concatenación absoluta del bienestar económico de todo habitante del Nuevo Mundo) y se le equipara con el programa de Eisenhower, que establecía prioridades: militares, de asistencia técnica y, mucho después, la ayuda económica. Afirma Meecham que Latinoamérica se halla en un floreciente estado de desarrollo, sólo para asentar que es grave su estado general de pobreza y miseria. Pasa por alto el problema de la nivelación internacional de los precios de las materias primas —sin percatarse del hecho toral de que Latinoamérica obtiene por sus productos mil millones de dólares menos que hace diez años— para asentar que nuestro ritmo de aumento es mayor que el de cualquiera otra parte del mundo. Con ello se olvida de que no puede desprenderse el porcentaje de aumento en la producción del de la población (hecho este último que Meecham comenta con cierto sarcasmo malthusiano), sino que se apoya en sorportes parciales que únicamente acusan la insuficiencia total de la producción: porque aunque el porcentaje relativo de aumento en la producción sea menor en los Estados Unidos, esa aparente desventaja cambia por completo de contraponerla a cantidades absolutas, como por ejemplo en la producción del acero.<sup>1</sup>

En la obra de Meecham encontramos algunas expresiones que creemos impropias; como lo es hablar de la *Plaga Roja* bajo la cual sucumbió Europa (p. 14); de que Saavedra Lamas en la conferencia de 1933 sucumbió a las lisonjas de Cordell Hull (utilizando en el caso, y por supuesto, las Memorias de este último (p. 118); de que el Protocolo de Río, firmado en 1942 y por el cual el Perú cerró las puertas del Amazonas al Ecuador, fue un "convenio transaccional" (p. 213). No muy afortunada es su descripción de la Santa Alianza (p. 7), que queda como "un famoso pacto de asistencia mutua".

También se deslizan en la obra de Meecham algunos errores que merecen, incluso a la ligera, reseñarse. El Reino Unido no procuró construir un gran imperio árabe después de la primera guerra (p. 13), sino dividir a ese mundo de acuerdo con Francia y conforme a convenios secretos hechos de tiempo atrás. No encontramos justo lo que dice Meecham respecto a la moderación que inspiran las instrucciones que Clay dictó a los enviados norteamericanos en Panamá, como lo hemos indicado teniendo a la vista dichas instrucciones; y sí estaba justificada la Gran Bretaña al oponerse desde entonces a la

propuesta hegemonía norteamericana (p. 37 s.). No es debido atemperar, hasta anularla, la responsabilidad de los Estados Unidos al firmar el Tratado Bryan-Chamorro y sostener a Nicaragua en su desafío de la sentencia de la corte de Cartago, pues eso, y no las divisiones centroamericanas, fue lo que la echó por tierra (p. 70). Olvida Meecham que en la conferencia interamericana de 1924 hubo un verdadero deseo por parte de la Argentina, al menos, de reducir sus armamentos (p. 98), y no es justo pensar que la conferencia de La Habana de 1928 fue un choque desprovisto de tragedia, como lo notaron, entre otros, Franklin Roosevelt y Walter Lipmann en sendos artículos que entonces publicaron (p. 104). El autor parece olvidar, a lo menos en cuanto silogismo, la guerra peruano-colombiana de 1828 (p. 167), y en cuanto a la segunda guerra mundial, la importantísima proposición que hizo la Argentina en 1940 para abandonar la neutralidad hacia los países del Eje, la cual, y de aceptarse por los Estados Unidos, hubiera variado todo el curso posterior del sistema (p. 186). Respecto a esta misma contienda, no admite que la falta de cooperación militar se debió, principalmente, al deseo del estado mayor de los Estados Unidos de Norteamérica de no aumentar sus problemas con el manejo de tropas extranjeras (p. 243). Meecham quiere hacer creer que en Chapultepec había un verdadero consenso por parte de los latinoamericanos para que subsistiera la Junta Interamericana de Defensa, cuando que buen número de las delegaciones tenían el propósito de menguarla o desintegrarla, preocupados como estaban por la hegemonía militar de los Estados Unidos (pp. 256, 293).

Ya frente a acontecimientos más cercanos, observamos afirmaciones de dudosos fundamentos históricos; como lo es la de que la IV reunión de consulta señala un completo apoyo que a los Estados Unidos ofrece Latinoamérica (callando, de paso, todo el interesantísimo episodio que gira alrededor de los trabajos de la Comisión de medidas colectivas de las Naciones Unidas); que la resolución tomada en Caracas en 1954 panamericaniza la doctrina Monroe, y que la oposición que entonces ofreció México a los Estados Unidos se debió a la influencia de Bassols (pp. 430 s., 444 y 470). Otro tanto ocurre respecto a su afirmación de que el 9 de diciembre de 1941 el gobierno de Chile pedía que se convocara a la III reunión de consulta; como fuente de esta afirmación cita las *Memorias* de Hull, quien se limita a decir que en esa fecha los Estados Unidos mandaron notas a los demás estados sugiriendo la

reunión (p. 120). No es posible explicarse de otro modo el retardo de una reunión de tan soberana importancia.

La magnitud del tema y su amplitud de horizontes son patentes. No cumple el autor su cometido de presentar un estudio en que el papel propio a los Estados Unidos se vea ligado a los intereses reales de los países que con él comparten el hemisferio. Quizá esto se deba a fundamentales presupuestos que el autor da por sentados y que pueden sintetizarse en la frase de que lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para América. A lo largo de la obra afloran, pues, conceptos de valor que sólo pueden entenderse dentro de esta desviación. Con ella no podemos coincidir.

#### N O T A

<sup>1</sup> La URSS, por ejemplo, aumenta su producción de acero a un ritmo de 7 %; Latinoamérica al de 24 %; pero el aumento quinquenal real es de 24 millones de toneladas para la URSS y sólo de 6 para Latinoamérica.