

TENDENCIAS Y VIRAJES DE LA POLÍTICA NORTEAMERICANA EN AMÉRICA LATINA

MINERVA MORALES M.,
de El Colegio de México

LAS TENDENCIAS INTERNACIONALES de países como los Estados Unidos sugieren al observador latinoamericano una serie de consideraciones que, a la vez que le permiten explicarse la situación internacional de los países de la región con respecto a los Estados Unidos, le ayudan a situar dentro de un panorama político mundial la situación en que se hallan las relaciones entre las dos partes del continente. Se advierte inmediatamente la necesidad de considerar las tendencias de la política y de la economía internacionales en un contexto general, sin perder de vista que son producto de una serie de factores internos y externos que condicionan la orientación de las tendencias internacionales en sus proyecciones políticas y económicas en cada época y en cada situación de emergencia que se ha presentado.

Las actuales manifestaciones de la política norteamericana hacia la América Latina son producto de situaciones que tienen su origen en las primeras décadas del siglo pasado. Pero, a pesar de que existe una influencia constante de factores internos y externos que determinan la orientación política internacional, en ciertos momentos se producen virajes, aparentemente inexplicables, que hacen salir a los países de sus tendencias políticas y económicas tradicionales para adoptar actitudes más acordes con el momento y con las necesidades de la política.

La actitud de los Estados Unidos hacia la América Latina, desde que los países de esta región alcanzaron su inde-

pendencia hasta el momento actual, puede resumirse al plantearse en lineamientos generales que expliquen las grandes tendencias que tanto en el plano político como en el económico ha seguido este país en sus relaciones con las naciones latinoamericanas. Las tendencias que se desprenden, durante casi siglo y medio de relaciones internacionales, no puede definirse con caracteres rectilíneos, hay que mencionar ciertos virajes que cambian por completo la tónica de las actitudes políticas y económicas. Estos virajes de la política norteamericana son resultado de una serie de influencias de la política mundial, de los cambios que se operan dentro de la sociedad norteamericana y de las transformaciones por las que han ido atravesando las naciones latinoamericanas.

La importancia de estos cambios de la política de un poderoso Estado revisten para un grupo de veinte naciones en vías de desarrollo es indiscutible, ya que la dependencia política y económica en que están colocadas respecto a los Estados Unidos hace ineludible, para el interesado en problemas políticos de esta región, un planteamiento que esquematice estas tendencias y los factores que han hecho que los Estados Unidos salgan de los cauces tradicionales por los que orientaron su política hacia la América Latina.

El estudio se divide en dos partes; en la primera se plantean los caracteres de la tendencia que se observa en la actitud internacional de los Estados Unidos hacia la América Latina desde el punto de vista político, mientras que, en la segunda, se tratará de exponer la línea internacional de la política económica de los Estados Unidos hacia sus vecinos del sur. Se tratará de demostrar que ambas tendencias coinciden en sus trazos generales y que hay una gran semejanza en los factores internos e internacionales que han motivado esos virajes o salidas del cauce tradicional de la política norteamericana hacia la América Latina. También se trata de probar que la actitud asumida durante estos virajes no es definitiva sino, por el contrario, una actitud temporal que vuelve a seguir los cauces políticos tradicionales una vez que se solucionan los problemas que provocaron esos cambios. Sin perder de vista este objetivo, pero tratando de establecer una

comparación, también se expondrán las actitudes latinoamericanas ante los virajes de la política latinoamericana y se tratará de dilucidar si se produjeron siguiendo una tendencia resultado de su realidad y de su situación en el plano mundial. La característica jurídica que mostró la tendencia latinoamericana, en su enfrentamiento con la actitud política de los Estados Unidos, aparece como una tendencia más o menos rectilínea en el transcurso del período que se estudia. Aún de las más débiles que puedan esgrimirse en la actualidad cuando se tenga que convenir que esta posición legal es una para la solución de los problemas internacionales, también se tendrá que reconocer que, en el plano político mundial de las relaciones latinoamericanas con los Estados Unidos, ésta ha sido una de las ramas defensivas de mayor aplicación, no obstante que los argumentos jurídicos fueran frecuentemente propuestos ante la magnitud de las presiones políticas.

El confrontamiento de estas tendencias puede dar un panorama de las relaciones entre estas dos regiones y puede ayudar a comprender la situación internacional.

Establecimiento de las tendencias internacionales en el siglo xix

La explicación de las actitudes políticas que se adoptan durante este siglo hay que buscarla, no en los factores que empiezan a influir en las relaciones internacionales durante las primeras décadas del siglo xix, sino en ciertas líneas, muy marcadas, que aparecen en el momento mismo de la independencia del Continente. El comienzo de las relaciones internacionales entre los Estados Unidos y la América Latina durante el siglo xix fija las bases de las líneas internacionales que indefectiblemente van a seguir las dos regiones del Continente. Por un lado se encuentra el principio del movimiento internacional hispanoamericano alrededor de la idea unionista y la confederación de las naciones recién independizadas de España; por el otro, se inician los primeros contactos con los Estados Unidos cuando abandonan la teoría aislacionista que plantearon los padres de la independencia y deciden seguir

la orientación que el "destino manifiesto" y su exponente máximo, la doctrina Monroe, encauzaban para los Estados Unidos.

La esencia del movimiento internacional hispanoamericano concuerda con los factores tanto internos como externos que prevalecieron durante el siglo XIX. Alrededor de la idea de la confederación y la unión para el mantenimiento de la independencia se construyen los más idealistas instrumentos de convivencia y cooperación entre un grupo de naciones, donde una serie de afinidades se consideraba garantía de éxito. El Congreso de Panamá y la visión bolivariana, así como la concepción unitaria que tuvieron casi todos los próceres de la independencia latinoamericana, sentó las bases de una acción internacional que no solamente tuvo matices políticos sino también económicos y militares que influyeron en la vida internacional de Hispanoamérica en todos los esfuerzos que se realizaron durante el siglo XIX. Pero, no obstante los elevados fines de fraternidad y coexistencia, la acción hispanoamericana funcionó esporádicamente cuando se presentó algún peligro que amenazaba la independencia o la integridad de alguna nación. Durante este proceso, en los Congresos de Lima de 1847 y 1864, en el Tratado continental de 1865 y los otros intentos unionistas, se elaboraron una serie de ambiciosos instrumentos internacionales que tropezaron inmediatamente con el obstáculo de una serie de escisiones internas en cada uno de los países que afanosamente buscaban encontrar una personalidad internacional en medio de la inestabilidad política en que se debatían. La concentración de la atención de los países en sí mismos, el surgimiento de pugnas entre los Estados, la carencia de comunicaciones y vínculos económicos, aunado a la falta de madurez y visión política de muchos gobernantes, hicieron que el Tratado central, que se suscribió en 1826, se atomizara en una serie de tratados parciales cuya aplicación se hizo también cada vez más difícil. Este primer período de optimismo internacional, no obstante su idealismo, dejó su huella en los países latinoamericanos porque respondió a una realidad de su espíritu y porque encajó en la realidad internacional. Aunque no logró consolidarse en

instrumentos firmes ratificados plenamente, este antecedente matizó ininterrumpidamente la conciencia internacional latinoamericana con una influencia que no terminó ni con la Guerra del Pacífico, ni con la guerra del Paraguay.

Para los Estados Unidos, el siglo XIX tiene un significado de magnitud parecida a la que se observó para la América Latina. La orientación internacional aislacionista que se imprimió, durante las primeras décadas del siglo XIX, a la política norteamericana tanto hacia Europa como hacia la América Latina, dio al país la oportunidad de afirmar su situación interna, de defender sus instituciones políticas y de consolidar sus adquisiciones territoriales, sin comprometerse en ninguna política que no fuera la más absoluta neutralidad con respecto a los movimientos independentistas hispanoamericanos.

En la medida en que esta tendencia aislacionista se fue volviendo anacrónica por las perspectivas mundiales del siglo XIX, la doctrina del "destino manifiesto" fue adquiriendo fuerza y fueron apoderándose de las actitudes internacionales de los Estados Unidos conceptos tales como el del nacionalismo, la seguridad nacional y la expansión continental. Desde este momento, se sientan las bases de una tendencia que gira en torno a la doctrina Monroe y cuya continuidad y el tono creciente de los postulados va a originar un movimiento expansionista que hace al país traspasar sus fronteras originales. Sin perder de vista este marco, hay que analizar la doctrina Monroe no sólo en su contexto norteamericano, sino también de acuerdo a la importancia que reviste su aplicación para la América Latina. Hay que mencionar, en primer lugar, que es una resolución eminentemente política, la que protegía la forma de gobierno republicano y el futuro comercio con los países latinoamericanos y que, por lo tanto, está impregnada de un espíritu defensivo y circunstancial. Para la América Latina, su emisión significó una advertencia de tipo político que planteaba un protectorado *sui generis* donde no se establecía compromiso alguno con ningún país de la región y donde este grupo de países entraba como objeto de Derecho internacional y se sometía a una tutela irresponsable que convertía a los Estados Unidos en usufructuarios de la

independencia nacional de dichos países. Adoptando esta actitud política, los Estados Unidos aplicaban su derecho a conservarse e identificaban su seguridad nacional con la de la América Latina.

Pero lo que más interesa destacar de esta doctrina es la libertad que en ella se estableció para invocarla ante las necesidades de un momento político cualquiera y, en ocasiones, hasta para justificar los actos más arbitrarios. Su falta de precisión en los términos, sobre todo en lo que respecta a las obligaciones que los Estados Unidos adquirirían con la América Latina, su elasticidad de aplicación, la propaganda y la forma como se le ha amoldado a cada situación, no deben perderse de vista cuando se analice la tendencia internacional que de ella se derivó.

Basándose en esta doctrina, los Estados Unidos establecieron su trato internacional hacia la América Latina durante todo el siglo XIX y principios del actual. Enumeradas antes las características de aplicación y la vaguedad de términos de esta doctrina, centro vital de la orientación norteamericana hacia la América Latina, se pueden deducir los rasgos de la historia política del siglo XX en el continente americano. Todas las situaciones que se presentaron a la consideración de los estadistas norteamericanos en relación con las naciones latinoamericanas originaron una ampliación del concepto central de la doctrina Monroe; todos los hechos que pusieron en peligro las ambiciones expansionistas territoriales o comerciales de los Estados Unidos en la América Latina acarrearón nuevas interpretaciones de la doctrina, donde por regla general, se amplió de manera peligrosa para los países donde debía aplicarse. Con una serie de corolarios, como generalmente se ha llamado a estas ampliaciones o interpretaciones de la doctrina Monroe, y que generalmente llevan el nombre del Presidente o del Secretario de Estado que los elaboró, la política norteamericana en la América Latina adquirió una amplitud tal que condujo a los Estados Unidos a lo que a principios del siglo XX se denominó política imperial.

Cada uno de estos corolarios está ligado a los episodios más característicos de la historia de las relaciones internacio-

nales del siglo XIX en el continente. El primero de ellos es el Corolario Polk, ligado a la política que respecto a Texas, California y Oregón adoptaron los Estados Unidos no sólo en relación a México, sino también a Inglaterra y Francia. El Corolario Grant, donde hábilmente se relacionaba la doctrina Monroe con la vieja resolución de no transferencia de la posesión de los territorios americanos, se dirigió a Francia, ante la cesión que le hicieron Noruega y Suecia de la isla de San Bartolomé.

El ciclo de los corolarios dirigidos a las naciones latino-americanas se inicia con el que emitió el presidente Hayes en 1880 orientado por los intereses norteamericanos en la zona ístmica de Panamá, Nicaragua y México. Al declararse contra el control europeo del canal, alegando intereses geográficos y comerciales de seguridad nacional, los Estados Unidos llegan a considerar cualquier paso interoceánico como parte de su línea costera, cuya propiedad estaba garantizada por un derecho inmanente. Esta idea central de considerar cualquier canal como parte de su territorio y línea costera, que indudablemente es una de las de las más interesantes interpretaciones de la doctrina Monroe, animó la política que los Estados Unidos siguieron por primera vez con Panamá, la cual culminó al suscribirse el Tratado Hay-Bunau Varilla, después con Nicaragua y el Tratado Bryan-Chamorro y finalmente con México.

Uno de los momentos en que la doctrina adquiere mayor fuerza dentro de la política norteamericana es el suscitado con motivo del conflicto entre Venezuela y la Gran Bretaña por las fronteras de la Guayana inglesa a fines del siglo XIX. Lo que puede considerarse como el Corolario Olney advierte a Europa y a la América Latina que la doctrina Monroe es una doctrina que emana de una legislación pública de los Estados Unidos, fundada en el precedente y que les daba derecho a considerar como una ofensa el control político de un Estado americano por uno europeo; tal interpretación colocó a los Estados Unidos como soberanos del Continente y abrió el terreno para la instauración de la diplomacia del dólar y del "gran garrote". El resultado favorable que tuvo la apli-

cación de la doctrina Monroe al conflicto, el poderío naval y económico norteamericano y la fuerza que le imprimen a su posición dan a la doctrina una fuerza que no tuvo hasta entonces. A este triunfo se añade el control que obtuvieron de las islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas como resultado de la guerra hispanoamericana y el dominio absoluto que consiguen sobre Cuba a través de la Enmienda Platt.

La teoría de la intervención preventiva que permitía la intervención de los Estados Unidos para evitar la que proviniera de Europa, tuvo expresión en el Corolario Roosevelt, una de las más conocidas ampliaciones de la doctrina Monroe. El laudo del Tribunal Permanente de La Haya, estableciendo un sistema preferencial para el cobro de deudas de los países que intervinieron en Venezuela en los primeros años del siglo xx que, en cierta forma, era un premio al empleo de la fuerza en la actuación internacional, planteó a los Estados Unidos la alternativa de usar ellos mismos la fuerza antes que los demás. Los mensajes presidenciales de 1904 y 1905 hicieron culminar la tendencia política internacional descrita antes en la política del gran garrote y la diplomacia del dólar. No obstante que la América Latina hizo sentir sus protestas, como por ejemplo a través de la Doctrina Drago, la esencia de la política norteamericana se cimentó sobre la Doctrina Monroe, ampliada notablemente con esta serie de Corolarios. La política de otros estadistas norteamericanos con respecto a la América Latina fue una consolidación de las tendencias estudiadas. Tal sucedió al formularse el Corolario Taft que ya puede conceptuarse como la vinculación clara de la doctrina Monroe con la diplomacia del dólar.

Durante la gestión presidencial de Woodrow Wilson, la política de expansión territorial llega a su límite y los matices económicos comienzan a influir totalmente la política norteamericana. Factores tales como el auge de la economía industrial y la saturación del mercado interno, la competencia mundial y la tendencia al dominio de Wall Street plantean la estrategia de la seguridad continental y la necesidad de proteger las inversiones en la América Latina. La política de no reconocimiento de los gobiernos *de facto*, las inversiones

en varios países del continente y las coerciones de tipo económico conducen a una curiosa contradicción en la mentalidad de un estadista como Wilson, pues se colocan en pugna con los ideales demócratas y religiosos que pretendió aplicar a su política latinoamericana.

Como más adelante se tendrá oportunidad de ver, estas dos tendencias internacionales condicionan la situación de ambas regiones del continente a principios de este siglo. Una y otra siguieron influyendo en la política americana y se combinaron con tendencias externas cada vez más importantes.

El surgimiento del Panamericanismo y el paralelismo de las tendencias políticas

El segundo momento de este enfrentamiento se advierte al iniciarse lo que se conoce con el nombre de "movimiento panamericanista" que, para los fines del presente análisis, representa un proceso internacional de antagonismo evidente, donde la dualidad de finalidades provoca una distinta concepción unitaria como meta política de las relaciones internacionales. La primera conferencia interamericana de 1889-1890 es el primer encuentro de dos fuerzas irreconciliables; allí se inicia un proceso de dualidad que será la pauta de las relaciones internacionales interamericanas que gráficamente podría describirse como un paralelismo de orientaciones internacionales cada una de las cuales tiene características distintas y objetivos radicalmente opuestos, no obstante la uniformidad con que se pretende presentarlas.

Las cuatro primeras conferencias internacionales americanas claramente muestran la compleja situación a que se llegó con el panamericanismo. No sólo hay un enfrentamiento jurídico entre la tradición latinoamericana heredada de España y manifestada en la tendencia unionista para defender la independencia con respecto a la práctica jurídica consuetudinaria inglesa; sino que también se hace evidente en la política y en la economía el choque de factores antagónicos. A la situación latinoamericana de inestabilidad se enfrentó una pers-

pectiva norteamericana nacionalista en favor de la expansión y el dominio político del Continente. El cuadro se completa cuando se añaden los factores económicos: la unidad geográfica y económica sólo fue un pretexto para que se ratificaran instrumentos económicos; nada podía compararse entre la economía agrícola y semifeudal latinoamericana funcionando a base de mercados naturales y dentro de un marco de subsistencia, con los caracteres industriales de la economía norteamericana, la expansión de sus mercados y la aplicación de una ética política de mentalidad negociante donde todo revelaba una alianza entre los intereses económicos con los políticos.

La colaboración política a que se llega durante este primer período panamericano no es espontánea sino obligada por una exigencia de hegemonía continental que toma como pretexto el proceso internacional hispanoamericano del siglo XIX. El amoldamiento de la América Latina dentro de este marco internacional le llevó a asumir la defensa de sus intereses en el plano continental y mundial a través de un apego irrestricto a los principios jurídicos tales como el de la no intervención, la autodeterminación, la tendencia al arbitraje, la codificación del derecho internacional, la defensa de la jurisdicción interna, etc., como única posibilidad de supervivencia. Con el Panamericanismo, los Estados Unidos tuvieron la oportunidad de poner coto a las intervenciones europeas y de imponer su supremacía política y económica al resto del Continente. El afán norteamericano de conquistar la unidad continental por encima de las diferencias nacionales superó en magnitud política al interés latinoamericano por la discusión de los problemas que tenía la América Latina en sus relaciones con los Estados Unidos, como el auge de la doctrina Monroe, la guerra hispanoamericana, los tratados con Panamá y Nicaragua, el corolario Roosevelt y la diplomacia del dólar.

El mismo paralelismo de tendencias se sigue advirtiendo durante el transcurso de la primera guerra mundial, con la diferencia de que para la América Latina el conflicto mundial viene a coincidir con una serie de cambios de estructura

política, económica y social que ejercieron una enorme influencia en las relaciones internacionales, sobre todo después de la segunda guerra mundial. Por primera vez en la historia latinoamericana hay indicios de que se desmembra el orden tradicional con su visión rural, su latifundismo aristócrata y sus apoyos en el ejército y en el clero. Las orientaciones urbanas e industriales prepararon el terreno que condujo al nuevo estadio donde otras clases sociales, nuevos partidos políticos, el descrédito de los gobiernos militares son, entre otros, factores que motivan cambios fundamentales en la sociedad latinoamericana.

En 1923, cuando se reanuda el contacto panamericanista en Santiago de Chile, la proyección mundial de las naciones del Continente había cambiado notablemente. El aislamiento internacional en que se colocan los Estados Unidos, después del primer conflicto bélico mundial, al no participar en la Sociedad de las Naciones, les deja en libertad de acción para continuar sus relaciones internacionales, especialmente con los países latinoamericanos, pero, al mismo tiempo rodea a los Estados Unidos de una atmósfera de descrédito por el entusiasmo con que las naciones latinoamericanas participaron en la Sociedad y por las esperanzas que depositaron en ella.

Al celebrarse la Sexta Conferencia en La Habana, en el año 1928, había un momento de crisis en el proceso panamericanista. La fuerza que la América Latina imprime a la tendencia jurídica internacional acentúa las diferencias de las tendencias cuyo paralelismo se inicia en 1889 y hace que cimente sus demandas jurídicas en el plano continental. Como resultado de este momento crítico, no obstante el avance logrado en el terreno internacional, al convertirse una serie de tratados de singular importancia, se ponen de manifiesto las fallas del sistema interamericano y, lo que es más importante, la desigualdad de propósitos de los Estados Unidos y de la América Latina, ante la actitud de insubordinación norteamericana a los principios jurídicos internacionales con los que la América Latina pretendía normar sus relaciones continentales.

La política de la Buena Vecindad y la cooperación bélica

El poder político y económico que los Estados Unidos habían alcanzado los colocaba, desde estos momentos, en una situación privilegiada en sus relaciones con los países latinoamericanos. Habían salido de la primera guerra mundial con un poder omnímodo, especialmente en la zona del Caribe, libres de compromisos internacionales que restringieran su libertad de acción política; pero, contradictoriamente a lo que el empuje de esta proyección internacional sugiere, los Estados Unidos empiezan a perder interés en el control político *de facto* en los Estados latinoamericanos. El porqué de este fenómeno no sólo tiene explicaciones externas, tales como el surgimiento de Alemania y Japón como potencias mundiales a principios de la década de 1930 y la condena práctica que se empezaba a dar en el Continente al dominio absoluto de un Estado sobre otro. Había también una serie de cambios en las relaciones continentales; en primer lugar, los Estados Unidos necesitaban asegurar el apoyo latinoamericano a su política mundial y, en segundo lugar, se dan cuenta de que los instrumentos de su política en la América Latina empezaban a volverse anacrónicos con la situación que se produjo en estos países y en el mundo entero después de la guerra.

Desde 1927, el resultado de sus experiencias políticas, especialmente en Nicaragua, demostró a los Estados Unidos que ya no podían seguir aplicando las anteriores concepciones políticas y los viejos instrumentos internacionales. La lección, producto de su trato con Cuba, hizo impostergable la revisión de los postulados que animaban su actitud política hasta llegar a la aceptación del principio de no intervención que tan fervientemente defendieron sus vecinos. Si a estos factores se añaden las presiones de la política mundial en Europa y Asia, el cuadro que para los Estados Unidos se planteaba en 1930 conducía a una revisión de su política latinoamericana y a un replanteamiento de sus relaciones comerciales y militares dentro de lo que podemos considerar el gran viraje de la política norteamericana hacia la adopción de las fórmu-

las y postulados que la América Latina defendió desde su independencia.

A pesar de todo, este giro tiene una serie de antecedentes que paulatinamente hicieron evidente la necesidad de revisar su política y condujeron a los Estados Unidos a un acercamiento con los países latinoamericanos. Dentro de estos antecedentes se pueden mencionar los buenos oficios que interponen en la Conferencia centroamericana de 1923 para el desarme de la zona; la suscripción del Pacto Kellog-Briand que teóricamente imprimía a la política norteamericana un carácter pacifista; la publicación del Memorándum J. Reuben Clark por el gobierno norteamericano donde se interpretaba oficialmente la doctrina Monroe como una aplicación del principio de conservación de los Estados Unidos, separándola de la idea intervencionista que le dio el Corolario Roosevelt.

La adopción de la política de buena vecindad, se tradujo en los Estados Unidos por un abandono del empleo de la fuerza en las relaciones con Latinoamérica, dentro de lo que se anunció como un compromiso cuyo resultado era una relación política de tipo familiar. El viraje de la política norteamericana adquiere una serie de manifestaciones de tipo práctico, como fueron la adopción del principio de no intervención en las relaciones con los países de la región latinoamericana, el retiro de las tropas de ocupación de ciertos países centroamericanos, el abandono del reconocimiento diplomático como instrumento de presión política internacional y la suscripción de varios tratados con Cuba, Panamá y México, donde se limaban los aspectos más ásperos de la política norteamericana anterior. Pero, en la buena vecindad hay otros momentos que marcan una evolución de sus actitudes políticas y económicas hacia los países de la región. La primera concepción doctrinal que animó este cambio fue la idea de reciprocidad donde se delineaba una especie de contrato por medio del cual el Departamento de Estado se obligaba a no intervenir en los asuntos latinoamericanos a cambio de que los países de esta región asumieran una conducta amigable, respetando la vida y la propiedad de los ciudadanos norteamericanos y colaborando efectivamente en la defensa poli-

tica y militar del hemisferio. En este primer momento de la política de la buena vecindad, no renunciaron de manera alguna a los métodos tradicionales de influencia diplomática, las presiones financieras y las prácticas discriminatorias en la cooperación, tal fue el caso de sus relaciones con Bolivia y México durante los conflictos surgidos de las expropiaciones petroleras. No obstante la fuerza que los Estados Unidos, a través del Departamento de Estado, imprimió a esta defensa de la vida y las propiedades de los ciudadanos norteamericanos, el peligro de que los países sujetos a estas presiones colaboraran con Alemania y el Japón planteó la necesidad de revisar la política y establecer una diferencia entre los intereses del Departamento de Estado y los de las compañías expropiadas. Como consecuencia de esta actitud se admitió el derecho a la expropiación y se permitió que la compensación a los expropiados fuera fijada por el Estado que expropiaba y no por los intereses afectados. La situación de Bolivia, México y Venezuela, ejemplifica perfectamente este cambio de posiciones, donde la primitiva idea de reciprocidad se reforma en virtud de las presiones para el establecimiento de una cooperación hemisférica política, económica y militar durante la segunda guerra mundial.

Al celebrarse en 1938 la Octava Conferencia en la ciudad de Lima, se habían establecido bases firmes para la creación de un bloque americano que se pudiera enfrentar a cualquier vicisitud de la política mundial. No es sino en los momentos que anteceden a la guerra, cuando se liman las asperezas de la tendencia norteamericana y se vencen, en cierto grado, las reticencias y resentimientos latinoamericanos respecto a los Estados Unidos, cuando se inicia en el proceso panamericano el procedimiento de consulta que introduce la posibilidad de solucionar pacíficamente las controversias internacionales.

La actitud jurídica en la conducta internacional que, hasta estos momentos, había sido la única postura latinoamericana frente a los Estados Unidos, tenía su explicación en el temor y la desconfianza con que Latinoamérica contempló la política norteamericana hasta 1936. Al lado de esta postura la tendencia pacifista se desarrolló y se consolidó en el momento

en que graves trastornos aquejaban la política europea, al encontrar un ambiente favorable en el Continente, cuando la potencia máxima adoptó una política de nuevo trato interno y externo. La introducción de los procedimientos políticos de consulta en las relaciones con los Estados Unidos con la América Latina era una necesidad ante la imposibilidad de adoptar un orden normativo perfecto de las relaciones entre las naciones del Continente. Pero, no obstante la importancia de esta nueva modalidad en las relaciones de los países americanos, el grupo latinoamericano consolida sus posiciones jurídicas en defensa de los principios tradicionales que mantuvo desde que se inicia el movimiento internacional hispanoamericano en 1826, comprendiendo que, dentro del marco de su situación mundial y continental, la posición típicamente jurídica era su único instrumento de acción internacional. Hasta la República de la Argentina, que durante estos momentos trató de asumir una posición de líder latinoamericano y una postura independiente respecto a los Estados Unidos, se vio obligada a reconocer la posición de dependencia de las naciones latinoamericanas, la cual no les deja otra salida en su actuación internacional más que la fundamentada en el apego irrestricto a los fundamentos jurídicos de la organización internacional.

El desarrollo de los acontecimientos en Europa durante la guerra motivó la celebración de una serie de reuniones consultivas donde se trataron temas como el de la neutralidad, el traslado de la posesión de los territorios que los países vencidos por Alemania tenían en el continente y finalmente el de la solidaridad frente a la agresión sufrida por los Estados Unidos en Pearl Harbour. La cooperación diplomática, política, económica y militar que se integró en las tres primeras reuniones de Consulta y que culminó en la creación de un bloque —con la excepción de la Argentina— de apoyo a la política norteamericana, puede considerarse como el resultado del cambio de la política de los Estados Unidos a que se ha hecho referencia. Probablemente no sea muy aventurado el afirmar que este período constituyó también, para el proceso panamericanista, su edad de oro, donde la cooperación en

todos los campos alcanzó estadios donde jamás se intentó llegar previamente en las relaciones internacionales de los países del continente. Las reuniones de tipo político, como eran las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, fueron colocadas en la cima de la jerarquía interamericana, se les otorgaron tales facultades que se les hizo ir más allá de sus originales propósitos, colocándolas por encima de la conferencia Interamericana, cuando se les permitió el estudio y la adopción de los más importantes principios de la política panamericana.

La postguerra y el inicio del retorno a la tendencia política internacional tradicional

El punto culminante de cooperación continental frente a los acontecimientos bélicos en Europa y Asia se mantuvo hasta que otras exigencias mundiales de la política norteamericana hicieron indispensable un alineamiento más concreto de acuerdo con los intereses comunes de las grandes potencias, especialmente en lo referente al establecimiento de una nueva organización internacional al finalizar la guerra.

El magnetismo que la idea de la organización mundial ejerció sobre los países latinoamericanos, al fin de la primera guerra mundial, constituyó una gran desilusión, en primer término, por haberse incluido en el Artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones una mención de la doctrina Monroe como ejemplo de pacto regional, a lo que no sólo la América Latina sino también el Congreso norteamericano se opusieron, aunque por distintas razones y, en el segundo lugar, porque ninguno de los problemas que Latinoamérica llevaba para que se discutieran fueron estudiados por la atención casi exclusiva que la Sociedad de las Naciones dio a los asuntos europeos y asiáticos. El posterior desprestigio de este experimento internacional, su vulnerabilidad y la deserción que paulatinamente provocó, hicieron caer por tierra los objetivos que la América Latina llevó al participar en la Sociedad tratando de que le sirviera de contrapeso al poderío de la política norteamericana en el continente. La evolución política internacional de los Estados Unidos que culminó con

la política de buena vecindad y la cooperación de la segunda guerra mundial hicieron renacer las esperanzas latinoamericanas de participar en la organización mundial que empezaron a patrocinar las grandes potencias antes de terminar el conflicto.

Aun cuando la actuación de los países latinoamericanos en la Organización de las Naciones Unidas diste mucho de poder considerarse como un bloque, se repasarán las actitudes de estos países como uno de los factores que indirectamente contribuyeron a la separación de las orientaciones internacionales de los Estados Unidos y de la América Latina que coincidieron durante el período bélico. La acción defensiva de la América Latina en los primeros años de las Naciones Unidas como representante del conjunto de naciones en vías de desarrollo no debe envanecer al observador latinoamericano porque la pretendida unidad latinoamericana en la organización mundial no ha sido sino un reflejo de la situación regional y la unidad de actitudes, manifestada en la votación uniforme, sólo se consiguió ante problemas que directamente afectaban sus intereses o ante los cuales su posición internacional tradicional les llevaba a formar un bloque.

Uno de los primeros problemas que separaron las tendencias de las dos regiones fue el del planteamiento del sistema regional interamericano y sus relaciones con el organismo mundial. Las experiencias hispanoamericanas del siglo XIX y los logros, más o menos significativos, que la América Latina obtuvo en las relaciones continentales, hizo que el énfasis puesto en la discusión del regionalismo en la organización mundial fuera uno de los temas ante los cuales los países de la región actuaron y votaron uniformemente, distanciándose de la posición asumida por los Estados Unidos. Los compromisos internacionales que este último país fue adquiriendo con el resto del mundo les llevó a asumir una posición, en las conversaciones de Dumbarton Oaks, que distaba mucho de presentarlos como voceros de las aspiraciones regionales interamericanas, que era la posición que la América Latina esperaba asumirían en vista de la cooperación desplegada durante la guerra con todas ellas. El choque de las concep-

ciones regionalista y universalista, dentro de los organismos internacionales, dio la tónica a las relaciones internacionales del continente al terminar la guerra. El choque de posiciones también se sintió en el Departamento de Estado entre la actitud regionalista de Sumner Welles y la universalista de Cordell Hull. Como resultado de las conversaciones de Dumbarton Oaks, se planteaba para la América Latina un cuadro que distaba mucho de satisfacer las aspiraciones de los países de la región: la actividad de los organismos regionales se circunscribía al mantenimiento de la paz y no se hacía referencia alguna a las funciones permanentes que dichos organismos debían tener a juicio de la América Latina, como la colaboración económica, social, cultural, etc.; además, se subordinaba la actividad internacional regional al Consejo de Seguridad y a los países que ocuparan sus puestos permanentes. Pero lo más peligroso era que la América Latina iba a quedar colocada en una situación de dependencia respecto a los Estados Unidos por la situación privilegiada de este país que poseía el veto en el Consejo de Seguridad.

La reacción latinoamericana a esta situación fue inmediata y se fincó en torno a la elaboración de organismos internacionales sólidos que sirvieran de base para discutir el tema de las organizaciones internacionales regionales en San Francisco. En la Conferencia Interamericana especial, celebrada en Chapultepec en 1945, pocas semanas antes de la de San Francisco, se preparó la actuación que la América Latina iba a asumir en la conferencia mundial, se examinaron las propuestas emanadas de Dumbarton Oaks y se sentaron las bases para la consolidación del sistema interamericano de tal forma que la consideración de estos temas en la organización mundial tuviera un carácter vital.

Estos son los antecedentes de la actuación de la América Latina en la Conferencia de San Francisco y quizá son también los factores que explican el énfasis que sus representantes pusieron en el estudio de los aspectos jurídicos de la nueva sociedad internacional, defendiendo principios como el de la igualdad jurídica de los Estados, la participación universal en el nuevo organismo, la jurisdicción obligatoria de

la Corte Internacional de Justicia, los derechos y los deberes de los Estados y de los individuos, etc. La actitud jurídica de los países latinoamericanos no tenía ninguna oportunidad de triunfar en esta nueva organización internacional, donde se tradujo contractualmente la situación que de hecho prevalecía en las relaciones internacionales. Ninguna de las peticiones presentadas en torno a la igualdad jurídica de los Estados fue acogida por las grandes potencias que impusieron toda la estructura jurídica y política de la organización de acuerdo a los lineamientos que previamente se establecieron en Dumbarton Oaks. El único posible triunfo que los latinoamericanos se anotaron en esta conferencia, es el que se refiere a la adopción del artículo 51 de la Carta de la ONU, relativo a la legítima defensa individual y colectiva, en el cual el Sistema Interamericano fundamentó la estructura de la seguridad colectiva que se estableció en 1947 durante la Conferencia de Río de Janeiro.

A este cuadro político y jurídico de las relaciones internacionales de la postguerra hay que añadir el factor económico que también contribuyó a separar las tendencias políticas de las dos regiones. Al terminar la guerra, la América Latina vio derrumbarse estrepitosamente los precios de las materias primas de las que dependía su comercio internacional; las reservas acumuladas en el comercio con los Estados Unidos durante la guerra se esfumaron a raíz de una serie de cambios en la política de precios y de importaciones de los Estados Unidos cuyas repercusiones económicas para los países latinoamericanos fueron dramáticas. Se volverá a mencionar este problema en la segunda parte de este estudio, pero, en estos momentos, es necesario plantearlo porque tuvo importantes implicaciones políticas.

Consolidada la posición internacional de los Estados Unidos en la ONU, las organizaciones internacionales regionales no entraban en conflicto con sus intereses mundiales. En 1947 se suscribe, en la Conferencia de Río, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el primero de defensa colectiva que se suscribe de acuerdo con la Carta de la ONU, donde se transforma en un deber el derecho de la legítima

defensa establecido en el artículo 51 de la Carta de la ONU y donde se contraen, especialmente por parte de la América Latina, los compromisos más delicados hasta ese momento asumidos por un grupo de Estados. Respecto a este Tratado y a los otros instrumentos que se analizarán conviene desde ahora mencionar que las dificultades que se perfilan en su interpretación los deja sujetos a la buena fe de las partes y, aún cuando esta es una condición *sine qua non* de todos los instrumentos jurídicos internacionales, cuando intervienen presiones de tipo político, se pasan por alto las características jurídicas de los tratados y en especial la buena fe.

En la conferencia de Río y en la de Bogotá de 1948, que pueden considerarse como las conferencias constituyentes del sistema interamericano, se estableció un procedimiento político cuyos postulados máximos giran en torno a los artículos 3 y 6 del Tratado y el 39 de la Carta de la OEA. De los conceptos de "ataque armado" y de "agresión que no sea ataque armado" se derivó una actitud política internacional que aplicaba la libertad de defensa individual y colectiva, contenida en el artículo 51 de la Carta de la ONU, hasta que el Consejo de Seguridad se reuniera y tomara las medidas necesarias para mantener la paz. Pero lo más importante es que dentro del marco regional se establecieron una serie de sanciones al Estado que, en virtud de las dificultades para ser interpretado uniformemente en los términos centrales del Tratado, coloca a todos los países latinoamericanos en una situación sumamente peligrosa. Además, el poder de veto de los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad obstaculiza la adopción de cualquier medida que, en su contra, se pueda aprobar en el sistema interamericano.

En los otros aspectos de las relaciones de los países del Continente, la Novena Conferencia se encargó de establecer las bases que hasta la fecha han servido para normar las relaciones formales de ambas regiones en todos los campos susceptibles de cooperación internacional. En esta ocasión, se continuó la labor que tan apresuradamente se inició en 1945 cuando se reunió la conferencia de Chapultepec. En aquella ocasión la América Latina, a pesar de las presiones del

mundo circundante, no quiso quedar separada del resto del mundo como apéndice de la política exterior de los Estados Unidos. No obstante que, en 1948, sólo se hizo una formidable recopilación de las prácticas e instrumentos internacionales que se aplicaron antes, para la América Latina se presentó la oportunidad de integrar un regionalismo independiente, donde sus relaciones con los Estados Unidos no implicaran un apoyo tácito a su política internacional.

La guerra fría y la separación de las tendencias políticas internacionales

En la consideración de los problemas de paz y seguridad, donde se han planteado con mayor gravedad los conflictos entre Oriente y Occidente, que dieron lugar a lo que se conoce como "la guerra fría", la posición de la América Latina se caracterizó por varios factores; ya se ha dicho que su unidad, cuando estos problemas se debatían en la ONU, no fue sino un reflejo de su situación de dependencia con respecto a los Estados Unidos y que, por regla general, mostraron poco interés por los problemas que no les afectaban directamente, con la posible excepción de su anticolonialismo que les ha llevado a alinearse con los países árabes y asiáticos; sólo falta por añadir que, en última instancia, su actuación internacional respecto a los problemas de la guerra fría se ha traducido en un apoyo al bloque occidental sobre todo en las decisiones políticas que se llevan al cabo en el seno de la ONU. Varios son los ejemplos de los que se puede echar mano para sustentar este punto de vista, pero se enfocarán solamente aquellos en los que se ve con mayor claridad esta situación.

La actuación de la América Latina ante el conflicto de Corea confirma lo antes expuesto. La habilidad diplomática con que se aprovechó la ausencia del delegado soviético en el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución "Unión Pro Paz", para trasladar el estudio del tema a la Asamblea General, donde la superioridad numérica del grupo latinoamericano aseguraba la continuidad de la acción militar que los

Estados Unidos habían iniciado en Corea, provocó una gran actividad internacional en el plano regional para apoyar la posición norteamericana. La Cuarta Reunión de Consulta, celebrada a petición de los Estados Unidos, respondía a sus intereses en la política mundial, ya que ninguno de los argumentos que se esgrimieron en la convocatoria, alegando los peligros de la amenaza comunista, podían justificar la celebración de la reunión. No obstante el vigor que tuvo la actuación de México, Guatemala y la Argentina, al tratar de que se restringiera el empleo de fuerzas militares a la defensa del Continente, de acuerdo con los términos del Tratado de Río y que la ayuda sólo se otorgara de acuerdo a las estipulaciones constitucionales de cada país, las finalidades de la política norteamericana al convocar la reunión se cumplieron en gran medida. Se tomaron una serie de medidas contra la subversión comunista y, lo que fue más importante, se volvió a organizar un aparato de cooperación económica muy semejante al que se creó durante la segunda guerra mundial. Los Estados Unidos convocaron la reunión a raíz de un estado de emergencia nacional declarado por el presidente Truman y aprovecharon la ocasión para contrarrestar el comunismo y para adquirir un apoyo moral latinoamericano a su actuación militar en la península de Corea, invocando una serie de principios aceptados unánimemente. Por su parte, la América Latina ya había asumido una actitud internacional económica buscando ayuda para el desarrollo, pero también buscaba garantías en la estabilidad de precios, teniendo en mente la experiencia de sus relaciones económicas durante la postguerra. La actitud latinoamericana frente a otros problemas, como por ejemplo el caso de Berlín o la admisión de la República Popular China en la ONU corroboran esta actitud que secunda a la posición occidental.

Sin embargo, paralelamente a este alineamiento de la América Latina con los países del bloque occidental en los problemas de equilibrio de poder, las orientaciones internacionales del continente fueron separándose cada vez más y hubo diversas ocasiones en que tuvieron oportunidad de manifestarse en forma antagónica, como sucedió con el caso de

Guatemala y la Décima Conferencia Interamericana en 1954, en cuyo transcurso se sentó un peligroso precedente en la ONU, al restringirse la jurisdicción de este organismo. La celebración de la conferencia, la adopción de la Resolución XIII y la acción de Guatemala acusando a sus vecinos ante la ONU son acontecimientos interrelacionados. No obstante la mayoría lograda para la adopción de la "Declaración para preservar la integridad política de los Estados Americanos contra la intervención del comunismo internacional", es necesario recalcar el carácter tan peligroso de la resolución al permitir la intervención de los organismos internacionales en un país al que se considerara controlado por el comunismo internacional. Mediante esta declaración se permitía la intervención colectiva contra una nación que fuese tachada de comunista, sin que para ello mediara un ataque extracontinental y se establecía una trabazón entre el mecanismo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con el dominio o control de un Estado por el movimiento comunista internacional que desvirtuaba por completo la esencia del Tratado y lo convertía en un instrumento de intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos. El aniquilamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala comprobó la justicia de los delegados a la Décima Conferencia que se opusieron o abstuvieron de adoptar esta Resolución. Añadió una nota de gravedad la situación en la que fue pospuesto el derecho de Guatemala a solicitar la acción directa del Consejo de Seguridad, cuando se propuso que se tratara el caso por conducto de la OEA y por la práctica dilatoria en el Consejo de que fueron acusados los Estados Unidos por el delegado soviético para dar tiempo a que un nuevo gobierno subiera al poder en Guatemala y pidiera que la acción del Consejo y la OEA fuera suspendida. La opinión pública nunca favoreció esta maniobra política de los Estados Unidos y los tratadistas que han estudiado el caso de Guatemala en la Décima Conferencia y en el Consejo de Seguridad de la ONU dan muy poco valor al documento adoptado por una serie de gobiernos militares y dictatoriales. No había base jurídica alguna para adoptar tal declaración en

contra de las más claras aspiraciones latinoamericanas en favor del principio de no intervención. La separación tajante que se establece en las dos tendencias retrotrae las relaciones del Continente a la situación en que se encontraban a principios de siglo. La América Latina hubo de iniciar nuevamente una defensa irrestricta del principio de no intervención tratando de fortalecerlo después del golpe que se le asestó en la Décima Conferencia. Esta situación puede, en parte, explicar la importancia que reviste para la verdadera posición latinoamericana el papel desempeñado por México, en defensa de este principio.

El caso guatemalteco definió un nuevo tipo de política que los Estados Unidos utilizarían para continuar la cooperación bélica, establecida con la América Latina durante la guerra, enfocándose a partir de estos momentos hacia la defensa continental. El sistema interamericano empezó a ser utilizado como la base contractual que sustentaría el aparato que conduce a la política armamentista en los países latinoamericanos y que, en la práctica, sólo redundó en apoyo a las dictaduras y tiranías militares latinoamericanas dentro de un cuadro de estabilidad política ficticia. La justificación que, dentro de la política norteamericana, encontró esta ayuda militar separó cada vez más las tendencias internacionales de las dos regiones americanas y originó un resentimiento por parte de la América Latina que reprochaba a los Estados Unidos el sacrificio de "la democracia" en favor de la seguridad colectiva continental, al dar ayuda militar a las dictaduras que asolaban al continente.

*La Revolución cubana o la catálisis de la política
interamericana*

Como ya se habrá advertido, en estos momentos, con la posible excepción del caso guatemalteco que indirectamente fue tratado dentro del sistema interamericano bajo el pretexto de una intervención extracontinental, la atención de los principales órganos de la OEA se concentró en el acomodo de la política continental a los estímulos de la situación mun-

dial que afectaban a los países del área o que planteaban problemas de interés vital para los Estados Unidos. Propiamente no puede decirse que el organismo regional se hubiera aplicado al estudio de los problemas más urgentes que afectaban la mayor parte de los países; siempre hubo condicionantes externos para la celebración de las principales reuniones de tipo político (la segunda guerra mundial y la actitud continental frente al conflicto, la guerra de Corea, y el apoyo latinoamericano a la política de Estados Unidos en los problemas referentes a la guerra fría) que por regla general no eran de interés primordial para los países de la América Latina, sino para los Estados Unidos. Nunca hubo un intento serio para librar al continente de las dictaduras civiles y militares que asolaron a muchos países, tampoco lo hubo para solucionar los conflictos que se plantearon entre algunos países y que culminaron con guerra y mucho menos existió una proyección política definitiva que tendiera al logro de los objetivos de desarrollo económico.

Hasta 1959 no se abrió una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales del continente al iniciarse los estudios de los principales problemas políticos de la región. En ese año, la OEA empieza a estudiar la realidad latinoamericana dentro de lo que en términos sociológicos podría llamarse una introspección continental. Varios fueron los acontecimientos políticos que indujeron esta actitud, y es curioso comprobar cómo los principales se produjeron en la zona del Caribe que, aun cuando tradicionalmente fue una zona de conflicto endémico entre los conceptos de democracia y dictadura, en aquellos momentos se encontraba sometida a una de las más duras pruebas de su historia. Entre los factores que motivaron la nueva actitud pueden enumerarse los siguientes: la reunión de embajadores de los Estados Unidos acreditados en los países centroamericanos, celebrada en San Salvador, donde se aceptó la existencia de una crisis internacional en esa zona; la serie de acusaciones y contraacusaciones de invasión de los territorios de Panamá, la República Dominicana y Nicaragua que terminaron con el decreto de estado de emergencia en algunos de ellos; el

proceso político por el que atravesaba Venezuela a raíz de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez, etc.; pero el factor más importante y probablemente el motivo último de toda esta atmósfera de desasosiego fue el surgimiento de la revolución en Cuba que de una forma u otra repercutió en toda la América Latina y muy especialmente en la zona del Caribe.

Las implicaciones internacionales de la Revolución cubana y sus relaciones con los Estados Unidos y la América Latina son factores de catálisis formidable en el sistema interamericano, bajo cuyos efectos se han definido las posiciones políticas internacionales de los Estados Unidos, de los gobiernos y los pueblos latinoamericanos y se han aclarado las orientaciones de las tendencias de la política internacional norteamericana y latinoamericana. Ante el innegable impacto económico y social que la Revolución cubana tuvo en la América Latina y en los Estados Unidos, los gobiernos y los pueblos de los países del continente han tenido que mostrar sus cartas en el juego político internacional. Ante el problema que plantea el futuro político de la América Latina, los países han tenido que abandonar las posiciones intermedias para mostrar, por primera vez, sin ningún antifaz, la verdadera tónica de sus políticas internacionales. Ante esta influencia, también ha venido a plantearse la viabilidad de la OEA como medio de cooperación internacional y su capacidad para solucionar problemas políticos de la magnitud de los que se presentan en la actualidad entre los Estados Unidos y la América Latina. Además de la importancia que tiene este remoldeamiento de la situación política y latinoamericana, lo que resulta más interesante es cómo se han sentado las bases de la futura orientación de las tendencias políticas norteamericanas y latinoamericanas porque, como se verá más adelante, han tomado dos sendas completamente opuestas y que lógicamente conducen a metas distintas.

Desde agosto de 1959, cuando se celebra la Quinta Reunión de Consulta en Santiago de Chile, se trató de enjuiciar la actuación política y económica independiente que

empezaba a tener la Revolución cubana. Con el pretexto de estudiar la situación del Caribe se llegó a la definición indirecta de los sistemas dictatoriales y al reconocimiento de la incapacidad del órgano consultivo para solucionar el problema que se planteaba, al decidir trasladar a la Comisión Interamericana de Paz el estudio de los temas que originaron la reunión. Dentro de un ambiente de gran pesimismo sólo pudo convenirse en una afirmación vacía y sin posibilidad real de llevarse a la práctica lo que pospuso peligrosamente la solución de los problemas vitales del continente, pero fue preparando el terreno para la adopción de las medidas que se deseaba tomar contra el régimen cubano.

Un año después, al celebrarse la Sexta y Séptima Reuniones de Consulta en un momento de tensión internacional, se trató de establecer una comparación entre el régimen dictatorial dominicano, acusado de haber intentado asesinar al presidente venezolano, y el régimen cubano por haber aceptado tácitamente el ofrecimiento de ayuda militar del Primer ministro soviético en caso de que la isla fuese invadida. La mayoría que se requiere para adoptar documentos políticos y las actitudes de México, Venezuela y el Perú empiezan a preparar el momento decisivo en que los gobiernos latinoamericanos habían de definirse políticamente respecto al caso cubano. La falta de conformidad sobre la interpretación de los documentos emanados de la Séptima Reunión de Consulta vuelve a postergar la solución al problema político continental alrededor de Cuba, a la vez que hace a la OEA estudiar los problemas a través de sus consecuencias. No se analizaba la esencia del conflicto sino únicamente los resultados ya que los problemas se enfocaban a través de los efectos de las problemáticas relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. El delegado cubano se retiró de la Reunión declarando que todas sus sospechas sobre el carácter unilateral de la OEA se habían confirmado en esa ocasión y que la asistencia de Cuba a la reunión sólo podía tomarse como una oportunidad que se dio a este gobierno de exponer las líneas fundamentales de su revolución. En efecto, desde antes de celebrarse la reunión consultiva, los voceros oficiales

má-
iera
los
Ca-
que
pios
ter-
nor
nue-
s de
ción
ó la
ya
lado
jus-
abía
chos

io a
lujo
bles
mu-
sión
parte
ma-
fítico
que
ntes
luda
enor
te a
a de
deci-
rica-
l va-
ayo,
s re-

del gobierno cubano declararon que no tenían esperanza en el futuro de la organización por la incapacidad demostrada para enfocar los problemas que surgieron en el Continente, especialmente el que se refería a la reducción de la cuota azucarera que, a juicio del gobierno de Cuba, constituyó una evidente intervención económica dada la situación internacional política y económica en que se encontraba Cuba.

Paulatinamente se fue agravando la situación internacional hasta estallar en la invasión de abril de 1961 a la isla de Cuba donde se definieron las verdaderas características de las tendencias políticas internacionales continentales. Las declaraciones del presidente Kennedy, en las que consideraba el principio de no intervención como un pretexto para ocultar una política de inacción frente a los gobiernos que no cumplían sus compromisos contra la penetración extracontinental, amenazando con emprender una acción unilateral, indicaron que su política seguiría exclusivamente los dictados de sus intereses y en el momento en que éstos se vieran afectados actuarían pasando por alto todo motivo o fundamentación opuesta que pudieran tener los países latinoamericanos con su utópica defensa de los principios jurídicos. Lo que aconteció posteriormente en la reunión consultiva de Punta del Este y la crisis cubana de octubre de 1962 vino a confirmar esta posición norteamericana.

Las dificultades de la reunión consultiva de Punta del Este, con el fin de terminar el proceso político internacional que se inició en 1959 tratando de aislar el régimen cubano, comenzaron desde el momento de la convocatoria. Se ensayaron algunas fórmulas del gobierno del Perú y finalmente se adoptó la presentada por Colombia en contra del voto de México y Cuba y las abstenciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y el Ecuador, por el carácter preventivo que se pretendió dar al artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y porque se consideró que no había una situación de peligro inminente que reuniera las características requeridas en el artículo. Reinó un total desconcierto antes de iniciarse la reunión y ninguna fórmula al parecer sería aprobada unánimemente, a pesar de los nu-

merosos esfuerzos que en este sentido hicieron los diplomáticos norteamericanos. Y contra lo que lógicamente hubiera podido esperarse, la actitud exaltada no la presentaron los Estados Unidos, sino los gobiernos de Centroamérica, el Caribe, Colombia y el Perú. Las circunstancias tuvieron que forzarse en tal forma que se pasaron por alto los principios jurídicos básicos que integraban la base del sistema interamericano. El Órgano de Consulta, de acuerdo con el tenor del artículo 6, no tiene facultades para caracterizar un nuevo tipo de agresión ni para señalar por adelantado actos de agresión, sino únicamente para adoptar las medidas de acción apropiadas. Como resultado de la Reunión se comprobó la justicia de los países que no aceptaron su convocatoria ya que en esta ocasión se desvirtuó por completo el tratado más delicado del Sistema Interamericano para dar una justificación política colectiva a lo que de hecho ya se había llevado a la práctica en las relaciones bilaterales de muchos países con Cuba.

La crisis que se produjo en el sistema interamericano a raíz de la Reunión de Punta del Este es innegable: condujo a la OEA a una situación donde no hay factores estables de unidad entre los países porque el forcejeo entre las fórmulas y contrafórmulas ha introducido una gran confusión entre los pueblos y los gobiernos latinoamericanos. Aparte de los reparos legales que pueden esgrimirse contra la maniobra de Punta del Este, las consideraciones de tipo político dentro de cada uno de los países de la América Latina que votaron afirmativamente sugiere una serie de interrogantes que la política futura irá despejando; porque no cabe duda que los disturbios y manifestaciones que, en mayor o menor grado, se produjeron en todos los países del Continente a raíz de la adopción de la resolución que expulsa a Cuba de la OEA, sugieren una inconformidad popular con las decisiones tomadas por los respectivos gobiernos latinoamericanos que debe ser tomada en cuenta para juzgar sobre el valor de los votos otorgados por gobiernos como el paraguayano, el nicaragüense o el haitiano, para citar sólo a los más representativos, cuyo arraigo popular es muy dudoso.

Ante la magnitud de los intereses políticos se pasaron por alto los reparos legales y el respeto al derecho que había sido la única garantía que la América Latina podía esgrimir en su defensa como conjunto de naciones pequeñas a quienes no queda otra alternativa que la de apegarse al derecho. La procedencia de la Reunión y la expulsión de Cuba asestaron el golpe mortal a lo que constituyó la única razón que justificaba la participación de la América Latina en la Organización de Estados Americanos porque, cuando una organización internacional empieza a aplicar sin límites las medidas coercitivas a situaciones distintas a las previstas en sus documentos constitutivos, o empieza a configurar actos de agresión para después aplicar una sanción motivada por factores políticos, se desquicia totalmente la estructura jurídica y moral que la sustenta.

Los acontecimientos de octubre del año pasado y la organización de una comisión especial de consulta sobre seguridad contra la acción subversiva del comunismo internacional, con facultades netamente intervencionistas y violatorias de la soberanía de los países latinoamericanos, no vienen sino a continuar las tendencias antes descritas. Pero lo que constituye el factor más dramático dentro de ese cuadro desolador es que han sido algunas de las naciones latinoamericanas las que han propiciado este quebrantamiento de la vocación tradicional latinoamericana pisoteando los más valiosos principios jurídicos que constituían su única garantía para poder asumir posiciones dignas que merecieran el respeto del resto del mundo. Los países que se han opuesto al aniquilamiento de una política noble y respetuosa del derecho y en especial de los principios de la autodeterminación y la no intervención tienen el deber de definir cuidadosamente los compromisos que han adquirido con la OEA, insistiendo conjuntamente en el respeto al derecho, dentro o fuera de la OEA, a pesar de estas violaciones, ya que la defensa de sus intereses es mucho más factible en el plano de las relaciones multilaterales.