

LA POSICIÓN DE MÉXICO RESPECTO AL REGIONALISMO

ELISABETH M. ESSER,
de la Universidad de Kentucky

UN EXAMEN DEL REGIONALISMO debe considerar tres factores fundamentales. Primero, que la actividad regional no es más que un aspecto de la política exterior de la nación, y se ocupa tanto de asuntos políticos y militares, como de cuestiones económicas, sociales y culturales. En el campo político-militar, la cooperación regional se ha convertido en sinónimo de pacto de seguridad colectiva. Segundo, que el regionalismo, como una forma de cooperación internacional, llegó a tener importancia crucial sólo en los principios de este siglo y como respuesta al restablecimiento de un equilibrio del poder que las dos guerras mundiales habían puesto en peligro de romper. Además, que la conversión de un gran número de antiguas dependencias coloniales en Estados soberanos, después de 1945, favoreció el regionalismo. Y, tercero, que éste debe ser visto en yuxtaposición al universalismo que representó la Liga de las Naciones y el organismo que la sucedió, las Naciones Unidas.

El fin principal de las Naciones Unidas es, según lo ha afirmado el destacado portavoz mexicano Jorge Castañeda:

impedir un choque armado entre ambas coaliciones (las grandes potencias), aun si ello implica sacrificar, a veces, la justicia o el interés legítimo de los Estados pequeños cuando no coincida en un momento dado con la necesidad de mantener la paz universal.¹

En la actualidad, las Naciones Unidas están formadas por cinco grandes Estados y ciento diez y siete pequeños y media-

¹ Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*. El Colegio de México, México, 1956, p. 159. Traducción al inglés de esta obra con el título de *Mexico and the United Nations*, Nueva York, 1958.

nos.² Mientras el número de los grandes ha permanecido constante, el de los pequeños y medianos ha aumentado en setenta y uno desde la fundación de las Naciones Unidas en 1945. Si bien todos los Estados que la integran suscriben el principio de universalismo, la mayor parte de los Estados pequeños y medianos ha creído necesario, en razón de su independencia y seguridad nacionales, participar en arreglos de seguridad regional, argumentando que su soberanía nacional está mejor salvaguardada por pactos de seguridad regional que mediante los universales. De esta manera niegan el concepto universalista de que los intereses políticos, económicos y estratégicos del mundo en su conjunto, no pueden ser divididos en regiones geográficas.

Los más importantes pactos de defensa colectiva actualmente existentes son: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado de Río, la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), La Organización del Tratado Central (CENTO), y el Pacto de Varsovia. Estos pactos se concertaron después de 1945, en unos casos por iniciativa de una o varias de las grandes potencias, y en otros fueron éstas invitadas a participar en ellos. De esta suerte, Estados Unidos es miembro de tres de los pactos arriba mencionados (OTAN, SEATO y el Tratado de Río), y de igual número la Gran Bretaña (OTAN, SEATO y CENTO); y hasta hace poco, Francia participaba activamente en dos de ellos (OTAN y SEATO). La Unión Soviética forma parte de uno de ellos (el Pacto de Varsovia). En total, más del cincuenta por ciento de los miembros de las Naciones Unidas ha acordado pactos de seguridad colectiva regional, además de las obligaciones múltiples que tienen bajo la Carta de las Naciones Unidas. Las excepciones son la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana, las cuales son miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia, respectivamente, pero no de la ONU.

En los niveles regional y universal, México siempre ha hecho una distinción entre los aspectos político y socioeconómicos de su política exterior. Como es una nación que, contrariamente a lo que ocurre con las grandes potencias, no tiene intereses políticos, territoriales, o estratégicos específicos más allá de sus

² Para los fines de este artículo los cinco grandes Estados se identifican con los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

fronteras nacionales, y tampoco se ha visto envuelta activamente en los centros de tensión internacional, México ha señalado continuamente a los miembros de los grupos internacionales sus responsabilidades socio-económicas.

La política exterior mexicana se practica en un triángulo político, es decir, con relaciones bilaterales con Estados Unidos y en menor grado con sus vecinos latinoamericanos y otras naciones del mundo; y en relaciones multilaterales con la ONU y con el organismo regional OEA. En ambos niveles la política exterior mexicana ha sido generalmente defensiva. Siendo básicamente legalista, la política exterior mexicana se basa en el cumplimiento incondicional de los principios gemelos de la autodeterminación de los pueblos y de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

En las relaciones bilaterales de México siempre ha prevalecido la actitud de mantener una cautelosa distancia respecto al mundo exterior y rara vez ha tomado la iniciativa para una cooperación más estrecha. A pesar de las repetidas referencias a una común fidelidad al mito del panamericanismo, hasta fechas recientes ha habido poca cooperación auténtica entre México y América Latina. La primera visita oficial de un Presidente mexicano a sus vecinos de Centroamérica, se llevó a cabo sólo hasta enero de 1966. También han fracasado los intentos de señalar a México como dirigente del grupo latinoamericano en la ONU o como un portavoz contra los Estados Unidos en el sistema interamericano. Las actividades mexicanas en ambos organismos han estado en general acordes con los principios de su política exterior y a menudo han sido independientes. México siempre ha procurado justificar sus actos con bases legales. En los asuntos de mayor importancia interamericana, como el de la amenaza del comunismo en Guatemala, que se discutió en la Décima Conferencia Interamericana en Caracas en 1954, y las deliberaciones acerca de los acontecimientos en Cuba y en la República Dominicana en varias Reuniones de Consulta de Cancilleres de las Repúblicas Americanas, celebradas desde 1960, México no sólo puso en tela de juicio la legalidad de estas reuniones y consecuentemente sus resoluciones y declaraciones, sino que también acusó a Estados Unidos de intervención en los asuntos internos de esos Estados.

Se ha afirmado recientemente que la política exterior de México está en la actualidad experimentando un cambio. En

opinión de la autora de este artículo, sin embargo, tal cambio no está ocurriendo. Si hoy México participa más activamente en los asuntos internacionales, lo hace en respuesta a un ambiente cambiante y más controvertido. En consecuencia, la pregunta más bien debería ser si la política exterior mexicana es adecuada o no lo es.

Aparte de la inevitabilidad de cierto grado de participación de todos los Estados en la política internacional moderna, que es debida a su calidad de miembros de la ONU y otros organismos internacionales, se ha afirmado que México coopera con los organismos internacionales no tanto como una cuestión de principios sino "principalmente con vista a las consecuencias de tipo social o económico que puedan derivarse".³

Sería interesante investigar, por una parte, cuáles han sido las actitudes de México frente a la seguridad colectiva y, por otra, cuáles frente a los aspectos económicos y sociales de la cooperación regional.

El intento de definir el significado concreto de regionalismo tropieza con grandes dificultades. Debido a los divergentes puntos de vista, la Conferencia de San Francisco evitó la definición del término y sugirió que la práctica política lo definiría a su debido tiempo. En la actualidad es generalmente aceptado que el único requisito esencial para que un grupo de naciones sea considerado como un tratado regional es el de que los actos de la organización que éste crea se restrinjan a una cierta área que el propio tratado determine.⁴ Contrastando con lo anterior, sí existe una definición concisa de pacto de seguridad regional por el hecho de que, bajo un pacto de este tipo, un grupo de Estados soberanos dentro de una determinada área, o con intereses comunes en ella, se asocia con un propósito de defensa conjunta.⁵

La cooperación regional en el hemisferio occidental tiene lugar dentro del marco de la OEA, la cual en su forma actual, y de acuerdo con lo previsto por la Carta de la ONU, es tanto un sistema regional como de seguridad colectiva. El Artículo 51

³ Antonio González de León, "México en la colectividad internacional", *Combate*, 10 de noviembre de 1960, p. 177.

⁴ E. N. van Kleffens, "Regionalism and Political Pacts", *American Journal of International Law*, octubre 1949, p. 669.

⁵ J. Lloyd Mechem, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin, 1962, p. 4.

de la Carta define la existencia legal de pactos de seguridad colectiva como el Tratado de Río, y los artículos 52 al 54 prevén la compatibilidad de éstos con organizaciones regionales como la OEA, las cuales se ocupan también de asuntos económicos y sociales.

El sistema interamericano comenzó como un movimiento regional a principios del siglo diecinueve y continuó formalmente así hasta la conclusión del Tratado de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro por veintiún Estados americanos, en Septiembre de 1947. Un año más tarde este tratado fue incorporado a la Carta de la OEA, la cual institucionalizó el movimiento panamericano. En 1948 el sistema interamericano se convirtió, por implicación más que por planeación, en un sistema regional que comprendía veintiún Estados soberanos e iguales, existentes en el hemisferio occidental, así como en un pacto de seguridad colectiva entre ellos.

Aun cuando se ha asegurado que el sistema interamericano, como un pacto regional y de seguridad colectiva, existe hoy sólo porque Estados Unidos es miembro de él,⁶ debe recordarse que el factor decisivo para el buen funcionamiento del sistema es más bien el consentimiento de los participantes que la fuerza circunstancial.

México ha visto siempre al sistema interamericano como una organización potencialmente capaz de promover la cooperación interamericana. Esto se aplica más al campo económico y social que al político. Dadas las experiencias históricas con intervenciones extranjeras, las pérdidas territoriales y materiales a manos de elementos extranjeros durante el siglo diecinueve, las cuales trajeron como consecuencia un profundo antagonismo contra todo lo extranjero en general y contra Estados Unidos en particular, uno debe simpatizar con las periódicas peticiones realizadas por América Latina a fin de lograr una reorganización del sistema interamericano como una organización de Estados latinoamericanos que podría actuar como un inteligente e independiente socio de Estados Unidos.

En el campo socioeconómico, a pesar de los programas de ayuda exterior de Estados Unidos y de la bien intencionada Alianza para el Progreso, el panamericanismo no ha conducido

⁶ Mecham, *loc. cit.*, prefacio.

al establecimiento de una auténtica cooperación interamericana. La creación de la "Asociación Latinoamericana de Libre Comercio". (ALALC), en la cual México participa y ha tomado gran interés, y el Mercado Común Centroamericano, tuvieron su base en el hecho de haberse dado cuenta de que el hemisferio occidental está dividido en dos zonas económicas distintas, que son Estados Unidos y América Latina, y que ambas tienen problemas económicos y sociales e intereses fundamentalmente opuestos. Este hecho fue de nuevo señalado dramáticamente en la Reunión de Jefes de Estado Americanos en Punta del Este, en abril de 1967.

Por lo que respecta a la cooperación política en América, parece que ambas partes pueden ser acusadas de seria negligencia de los intereses comunes. Mientras que los países latinoamericanos no lograron hacer penetrar el panamericanismo en la conciencia de sus pueblos,⁷ Estados Unidos, desde el punto de vista latinoamericano, ha abusado de los principios básicos del sistema interamericano en un esfuerzo por proscribir el comunismo del hemisferio occidental. Tanto en el caso de Guatemala, como en los de Cuba y de la República Dominicana, México sostuvo que no existe ninguna amenaza de comunismo contra el hemisferio occidental, como lo afirmó Estados Unidos, y que la elección de un sistema económico por parte de un país determinado es de la exclusiva competencia del propio país.

El panamericanismo tuvo auge mientras el hemisferio occidental, incluyendo Estados Unidos, permaneció aislado de la política mundial. Sin embargo, después de que Estados Unidos se convirtió en una potencia extracontinental, el panamericanismo declinó porque se transformó sólo en uno entre muchos de los elementos de las actividades internacionales de ese país.

El panamericanismo tuvo auge mientras el hemisferio occidental, incluyendo Estados Unidos, permaneció aislado de la política mundial. Sin embargo, después de que Estados Unidos se convirtió en una potencia extracontinental, el panamericanismo declinó porque se transformó sólo en uno entre muchos de los elementos de las actividades internacionales de ese país.

La interpretación mexicana del sentido moderno de panamericanismo llega incluso hasta el punto de afirmar que ésta ha sido una fuerza negativa para América Latina "sobre todo

⁷ Castañeda, *loc. cit.*, p. 200.

porque representa el mayor obstáculo para la creación de aquella auténtica comunidad internacional que descansa en factores reales y naturales, es decir, la comunidad latinoamericana".⁸

Una reinterpretación del juicio anterior implica que el panamericanismo estaba destinado al fracaso como pacto regional, puesto que se institucionalizó antes que los pueblos latinoamericanos —“los factores reales y naturales”— lo hubieran hecho parte de su filosofía política.

Sin embargo, la validez categórica de este juicio puede ser objetada en vista del hecho de que los pueblos antes citados han sido tradicionalmente desinteresados en los asuntos internacionales, aun en los casos en que se trata de relaciones bilaterales con países vecinos. Cualquier marco institucional para crear una “comunidad latinoamericana” será, en consecuencia, un artilugio político.

Sin embargo, las posibilidades de cambiar el sistema actual, son más bien limitadas debido a la naturaleza dual del sistema interamericano. Ha habido esfuerzos periódicos para excluir a Estados Unidos del sistema interamericano y crear una Organización de Estados Latinoamericanos. Todas las tentativas en esta dirección implicarían, sin embargo, la desaparición de la obligación que Estados Unidos tiene contraída, con el Tratado de Asistencia Recíproca, de compartir —de hecho cargar— la responsabilidad de la defensa del hemisferio occidental en caso de emergencia. Los Estados latinoamericanos estarían poco dispuestos a hacer esto, aun si sostuvieran, como lo hace México, que no hay peligro de ataque y toma del poder en sus países por fuerzas comunistas.

La mejor respuesta al deseo de cambio en América Latina es, en consecuencia, una reorganización de la forma actual de la OEA, con vistas a dejar inalteradas las premisas básicas de las obligaciones de seguridad colectiva de todos los Estados Americanos, pero mejorando las condiciones para el desarrollo socioeconómico en América Latina. México ha contribuido substancialmente a estos esfuerzos, afirmando que:

En ausencia de un instrumento que responda mejor a los intereses de México, la Organización de Estados Americanos constituye una solución preferible a lo que podrían ser las

⁸ *Ibid.*, p. 202.

relaciones bilaterales con los Estados Unidos en aquellas materias en que México tiene intereses comunes con el resto de Latinoamérica.⁹

Aun cuando habían existido pactos regionales durante los siglos dieciocho y diecinueve, el panamericanismo se convirtió en un ejemplo para esfuerzos regionales en el siglo veinte.

El borrador original del Pacto de la Liga de las Naciones no hace ninguna referencia a pactos regionales, puesto que convenios efectivos de este tipo no existían en esa época. La incorporación final del artículo 21 en el pacto¹⁰ y su referencia específica a la Doctrina Monroe como un entendimiento regional, fue el resultado de los intentos del Presidente Wilson para hacer el Tratado de Versalles, del cual era una parte el Pacto, aceptable al Senado de los Estados Unidos. Después que el documento fue rechazado por el gobierno de Estados Unidos, este país fue acusado por sus vecinos iberoamericanos de tratar de lograr libertad de acción en el hemisferio occidental.¹¹

En vista de las repetidas intervenciones militares norteamericanas en América Latina, y particularmente en México, en donde Estados Unidos había ocupado Veracruz en 1914 y enviado al general Pershing en su expedición punitiva en 1916 como consecuencia de ciertos acontecimientos revolucionarios mexicanos, México se sintió obligado a prologar su ingreso en la Liga de las Naciones, en 1931, con la declaración de que no reconocía la Doctrina Monroe como un acuerdo internacional sino como una expresión unilateral de la política exterior norteamericana:

La Doctrina Monroe establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado y por lo mismo esa doctrina ataca la sobe-

⁹ *Ibid.*, p. 202. La revisión de la Carta de la OEA fue discutida en la Segunda Conferencia Especial Interamericana celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1965, así como en la Reunión Preparatoria de Estados Americanos que tuvo lugar en Panamá, en febrero de 1966.

¹⁰ Artículo 21: "Ninguna disposición de este Pacto será interpretada en menoscabo de la validez de los compromisos internacionales como los tratados de arbitraje o los *acuerdos regionales para el mantenimiento de la paz, como la Doctrina Monroe*".

¹¹ Antonio Gómez Robledo, *La seguridad colectiva en el Continente Americano*, México, 1960, p. 24.

ranía e independencia de México y constituiría sobre las naciones de América una tutela forzosa.¹²

México no participó activamente en los debates políticos de la Liga, si se exceptúan los dos casos políticos de España y Abisinia. Su contribución a la eficacia de la organización fue a menudo más simbólica que real y relacionada a cuestiones de interés general como la del reconocimiento de los derechos humanos, la codificación del derecho internacional, la cooperación internacional para el mejoramiento económico, y las cuestiones coloniales. La participación limitada de México se explica quizá mejor señalando el hecho de que la mayor parte de los problemas tratados por la Liga eran principalmente de interés europeo y que a pesar de la cada vez más clara conciencia de la escena internacional, Europa continuaba muy lejos del pensamiento mexicano. Además, los mexicanos estaban preocupados con problemas internos que tenían su origen en la Revolución Mexicana y estaban relacionados con el mejoramiento político y económico de la situación interior. Incluso se ha afirmado que la participación de México en la Liga fue tan limitada porque en 1931, cuando México ingresó a ella, era ya evidente que los días de vida que le quedaban a esta organización estaban contados.¹³

Varios pactos de seguridad regional se celebraron en Europa durante el período de 1920 a 1938, de acuerdo con los términos del artículo 21 del Pacto. Mientras todos estos pactos fallaban y estallaba la Segunda Guerra Mundial, el panamericanismo florecía, especialmente desde que las relaciones interamericanas, durante la década 1929-1939, empezaron a practicarse bajo los auspicios de la "política del buen vecino". Además, la existencia de una maquinaria jurídica altamente desarrollada para el arreglo pacífico de las disputas; las estipulaciones para celebrar conferencias periódicas entre los Estados a fin de discutir los problemas comunes; y una cantidad de tratados bilaterales sobre cooperación económica entre Estados Unidos y el resto de los países de América, parecían dar a ésta un sentimiento de seguridad más profundo que el que podría proporcionarle el vago

¹² *Ibid.*, p. 26.

¹³ Franklin S. González, *Mexico and the United Nations*. Tesis inédita. Universidad de California, Los Angeles, 1952, p. 37.

pacto constitucional de la Liga, de la cual Estados Unidos no era ni siquiera miembro.

De 1929 a 1939 se celebraron tres Conferencias Interamericanas. Se realizaron en Montevideo (1933), Buenos Aires (1936) y Lima (1938). En vista de la disputa en torno de la Doctrina Monroe, de que los Estados Unidos se opondrían a cualquier acción intentada en América por cualquier nación extranjera, y de las experiencias históricas entre América Latina y los Estados Unidos durante el siglo diecinueve y principios del veinte, todos los Estados americanos se esforzaron en estas reuniones por codificar como disposiciones formales del sistema interamericano, los principios de relaciones interamericanas practicadas bajo la "política del buen vecino". Las posibles controversias entre Estados Unidos y el resto de América, por una parte, y entre los estados latinoamericanos, por otra, habrían de ser evitadas mediante la celebración de una serie de tratados y convenios. Los pactos concluidos en estas conferencias estuvieron, en consecuencia, generalmente limitados al reconocimiento de la soberanía e integridad territorial de las naciones del hemisferio occidental y al establecimiento de medidas adecuadas para la seguridad del mismo.

El principio de no intervención en los asuntos internos o externos de otro Estado, el cual sirve de base a cualquier otro principio de solidaridad y cooperación interamericana, fue fijado por el artículo vm de la Convención sobre los Derechos y Obligaciones de los Estados adoptada en la Conferencia de Montevideo en diciembre de 1933.¹⁴ Posteriormente fue ratificada por todos los Estados americanos. A la postre, el principio de no intervención se convirtió en uno de los más importantes de las Cartas de la organización regional OEA (Art. 15) y de la universal ONU (Art. 2/7).

Corolario del reconocimiento del principio de no intervención fue la aceptación de la Doctrina Estrada, que toma el nombre del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Genaro Estrada, la cual consideraba el reconocimiento condicional de un gobierno como una de las formas de intervención (la política de reconocimiento *de jure* de Wilson) y volvía al principio

¹⁴ Un excelente informe jurídico sobre la historia del principio de no intervención, puede verse en: Isidro Fabela, *Intervención*, México, 1959.

tradicional *Jeffersoniano* de una política de reconocimiento *de facto*, la cual ha seguido tradicionalmente México.¹⁵

Describir e interpretar las provisiones de los tratados y convenciones adoptadas en la Conferencia de Montevideo, va más allá de los límites propuestos en este artículo y ha sido ya expuesto claramente por otros investigadores.¹⁶ En consecuencia, baste decir que los intereses de seguridad de las naciones americanas habían sido confinados, hasta 1936, a problemas de relaciones interamericanas y que México continuaba preocupado con los acontecimientos internos del país que resultaron de su Revolución. El hecho de que los principios interamericanos de igualdad soberana de los Estados, de la no intervención, de la inviolabilidad del territorio y del no reconocimiento de los frutos de la fuerza, coincidieran con el credo político básico de la Revolución Mexicana, explica en parte la solícita cooperación mexicana con los esfuerzos interamericanos a este respecto.

La Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz, que se reunió en Buenos Aires en 1936, dio un paso hacia adelante en los intereses de seguridad interamericanos y se ocupó principalmente de las medidas que habrían de tomarse en caso de una agresión extracontinental en el hemisferio occidental y de coordinar los tratados existentes entre los Estados americanos.¹⁷ El borrador del Secretario de Estado Cordell Hull sobre una "Convención Coordinadora de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos y la extensión de ellos en Ciertos Aspectos", fue no obstante rechazado porque sus provisiones para crear un Comité de consulta interamericano permanente y su cláusula de neutralidad, fueron interpretados por los latinoamericanos como la posibilidad de una obligación potencial en caso de un conflicto armado con los regímenes totalitarios de Europa, en el cual los Estados Unidos no podrían permanecer neutrales; y obligaciones de este tipo era lo último que los latinoamericanos querían. En lugar de ello, se firmó una

¹⁵ Para detalles véase: Donald M. Dozer, "Recognition in Contemporary Inter-American Relations", *Journal of Inter-American Studies*, abril 1966, pp. 318-335.

¹⁶ Mecham, *loc. cit.*, Capítulo v: "El Buen Vecino (1929-1939)".

¹⁷ El Tratado Gondra (1923); el Pacto Kellogg-Briand (1928); la Convención de Conciliación de Washington (1929); el Tratado de Arbitraje de Washington (1929); el Tratado Antigüerra de no agresión y conciliación (1933).

Convención modificada para el Mantenimiento, la Preservación y el Restablecimiento de la Paz, la cual hizo obligatorias las consultas entre los Estados americanos. La maquinaria para estas consultas fue establecida dos años más tarde en la Conferencia de Lima. Las primeras reuniones de Consulta se realizaron en Panamá (1939), La Habana (1940) y Río de Janeiro (1942) y se trataron en ellas asuntos de interés para el hemisferio occidental, resultante de las fases iniciales de la segunda Guerra Mundial.

En 1938 había surgido en América Latina una situación en la que, según se afirmó, la influencia totalitaria podría hacerse sentir en esta área geográfica, bajo la forma de manipulación comercial, quinta columna, propaganda antidemocrática, etc. Estados Unidos consideró esto como una amenaza a la seguridad del hemisferio y propuso que se acordara tomar una acción conjunta en una conferencia interamericana. La mayor parte de los Estados latinoamericanos negó la existencia de tal amenaza, y a su turno acusó a Estados Unidos de perseguir intereses económicos imperialistas. Tampoco puede dejar de observarse que hay un cierto paralelismo entre las tensiones que existían en América con anterioridad a la segunda Guerra Mundial y las tirantes relaciones actuales entre Estados Unidos y ciertos países latinoamericanos —entre ellos México— sobre la existencia de una amenaza comunista. México niega absolutamente que tal amenaza exista. En 1938 varios países latinoamericanos principalmente Argentina y México, mantuvieron estrechas relaciones económicas con los regímenes totalitarios de Europa y rehusaron, aun antes de la Conferencia de Lima, renunciar a dichas relaciones. Por lo que respecta a las reacciones de México, debe también recordarse que un poco antes, ese mismo año, el Presidente Cárdenas había expropiado las compañías petroleras extranjeras, con lo cual, a pesar de las relaciones oficialmente de buena vecindad entre Estados Unidos y México, se pusieron tirantes las relaciones económicas. Comentarios editoriales en México negaron a Estados Unidos el derecho de condicionar los intereses económicos de los países latinoamericanos y afirmaron el derecho de éstos de comerciar libremente.¹⁸

La Declaración de Lima que resume el trabajo de la Conferencia Interamericana, no logró nada substancial excepto las

¹⁸ *El Universal*, diciembre 3 de 1938.

provisiones legales para poner en práctica los procedimientos de consulta, que se había acordado en la ciudad de Buenos Aires en 1936. Lo declarado posteriormente a la Conferencia de que los "gobiernos de las repúblicas americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociendo plenamente su igualdad jurídica como Estados soberanos", comprometió cualquier grado de éxito que hubiera podido lograrse por la Declaración. Aunque México firmó el documento, fue el más reacio a cumplir con sus cláusulas durante la segunda Guerra Mundial. La política exterior mexicana durante la guerra se limitó a una reiteración de las convicciones expresadas tanto en la Conferencia de Lima como en las Reuniones de Consulta, de que cada nación quedaba en libertad de aprobar los acuerdos interamericanos de conformidad con su legislación nacional.¹⁹ México declaró la guerra a las potencias del Eje en 1942 como resultado de la presión norteamericana, y siguió preocupándose principalmente de sus asuntos internos.

Para el efecto de identificar las actitudes mexicanas con respecto al regionalismo en la década de los años 30, puede en suma decirse que México, como la mayoría de los otros Estados latinoamericanos, consideró más urgente encontrar una base jurídica para la cooperación con Estados Unidos que verse envuelto en asuntos internacionales de los cuales no se beneficiaría y sí, en cambio, tendría para ellos un coste considerable en mano de obra y recursos. México estaba anuente a extender su cooperación sólo en el caso de que ninguno de los principios recientemente aprobados por acción interamericana estuviere en peligro de ser menospreciado.

La cooperación interamericana alcanzó una nueva fase cuando los aliados de la guerra diseñaron planes para el establecimiento de una organización universal a la conclusión de la guerra. Tales planes implicaban una revisión de los credos básicos del regionalismo, toda vez que tenían que ser puestos en relación con el universalismo de la organización mundial propuesta. Como resultado de esto, el Comité Jurídico Interamericano, del cual México era miembro en ese tiempo, fue autorizado en la Tercera Reunión de Consulta, celebrada en Río de Janeiro en 1942, a hacer sus *Recomendaciones preliminares sobre*

¹⁹ Fabela, *loc. cit.*, p. 295.

*los problemas de la postguerra.*²⁰ Como los informes del Comité no lograron relacionar específicamente el asunto referente a la situación interamericana, y en lugar de ello se concretaban a subrayar principios tan generales como el repudio de la fuerza, el arreglo pacífico de las disputas, el establecimiento de un sistema más efectivo de seguridad colectiva, y el abandono del imperialismo económico, México, como cualquier otro país americano, podía apoyarlos sin reserva, puesto que todas las recomendaciones eran básicas para su propia política exterior. En efecto, las recomendaciones del Comité no fueron más que una reafirmación de los principios de cooperación interamericana, que ya habían sido adoptados en reuniones anteriores.

Por lo que respecta al papel específico que debería tener el regionalismo en relación con la organización universal, el Comité Jurídico recomendó desde mucho antes a los gobiernos americanos que se hicieran a la idea de que tal organización tendría que ser establecida teniendo en cuenta la existencia de los pactos regionales jurídicamente reconocidos.²¹

Un examen de la actitud de México con respecto a la cuestión del regionalismo contra el universalismo, revela que México estaba principalmente interesado en un aspecto del problema: el hacer compatible la propuesta para la creación de las Naciones Unidas con el sistema regional interamericano como pacto socioeconómico y de seguridad colectiva. En 1945 el regionalismo era para México y para el resto de América de mucho mayor atractivo e importancia que el universalismo.

El alejamiento de México de las complicaciones de los poderes políticos en Europa, el reconocimiento del principio de no intervención y la política del buen vecino, contribuyeron al florecimiento del panamericanismo durante la segunda Guerra Mundial; pero el punto culminante de la buena voluntad interamericana se alcanzó con el Acta de Chapultepec, concluida en la Conferencia de la Ciudad de México en 1945, la cual reforzó a tal grado la solidaridad interamericana que hubo acuerdo unánime en el hemisferio acerca de la necesidad de pre-

²⁰ Para el texto íntegro de las Recomendaciones Preliminares sobre los Problemas de la Postguerra, véase: *International Conciliation*, núm. 387, febrero 1943.

²¹ Gómez Robledo, *loc. cit.*, p. 44.

servar el panamericanismo bajo las Naciones Unidas, como una cuestión de principios.²²

El espíritu pacifista de los Estados latinoamericanos se reflejó también en la Resolución XXX de dicha Conferencia —que no fue suscrita por Estados Unidos—, la cual pedía que las disputas del hemisferio fueran resueltas a través de los pactos regionales funcionando en armonía con la organización mundial, y que los Estados latinoamericanos estuvieran adecuadamente representados en el Consejo de Seguridad, brazo político de la nueva organización.²³

El entusiasmo de América Latina por la Carta se mantuvo en claro contraste con su actitud hacia el proyecto de Dumbarton Oaks, el cual había sido sometido por los aliados durante la guerra como borrador preliminar para la Carta de las Naciones Unidas. El proyecto de Dumbarton Oaks no quería excluir los pactos regionales, siempre y cuando fueran compatibles con los propósitos y los principios de la organización, pero fueron considerados como potencialmente peligrosos si no se les subordinaba efectivamente al Consejo de Seguridad.

La justificación conceptual de México para la existencia prolongada del regionalismo como un pacto de seguridad colectiva y de cooperación socioeconómica, fue expresada en la "Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto Dumbarton Oaks".²⁴ Se refería principalmente a la promesa de mayor protección contra la intervención porque el área geográfica que debería ser cubierta era menor, y por los beneficios socioeconómicos que habrían de derivarse de tal cooperación internacional. México también pareció darse cuenta de que las realidades políticas después de la segunda Guerra Mundial no iban a ser convenientes al éxito del funcionamiento de una organización internacional basada en la igualdad democrática de los Estados, que proponía el documento de Dumbarton Oaks. Se estableció una relación entre los fines que deberían cumplir los sistemas regionales y aquellos que corresponderían a los sis-

²² Para una relación detallada de las reacciones mexicanas en la Conferencia de la ciudad de México, véase: Daniel Cosío Villegas, "La Conferencia de Chapultepec", en *Extremos de América*, México, 1949, pp. 185-218.

²³ Secretaría de Gobernación, *Seis años de actividad nacional*, México, 1946, p. 71.

²⁴ El texto en inglés aparece en: *United Nations Conference on International Organization*, Vol. III, p. 50 ss.

temas universales, bajo la sugestión de que debería ser responsabilidad de las organizaciones regionales preparar a estos Estados para la transición del pensamiento nacional aislacionista al de colaboración en una colectividad mundial suficientemente integrada. Los sistemas regionales, se afirmó, tienden por su naturaleza a estar compuestos de naciones con niveles relativamente iguales.²⁵

Por lo que se refiere al establecimiento de una relación estructural entre los dos tipos de sistemas internacionales, se aseguró que hablando en términos de superestructuras y de subestructuras, las Naciones Unidas tendrían que asumir la posición de una superestructura, y el sistema regional americano, como el de cualquier otro sistema regional, la de una subestructura, cada una de ellas complementando a la otra.

Si el panamericanismo va a contribuir, como debiera, a la formación de un mundo mejor, debe estar preparado a ceder ante la superior autoridad de las Naciones Unidas cada vez que los intereses de la más amplia comunidad internacional... así lo requieran. Sólo de esta manera, paradójicamente, pueden continuar floreciendo los ideales históricos del panamericanismo...²⁶

Si bien la relación estructural entre regionalismo y universalismo presentó escasos problemas a los fundadores de las Naciones Unidas, los puntos cruciales fueron los referentes a la naturaleza y extensión de la autonomía que sin peligro podría concederse a los pactos regionales dentro del contexto de un sistema universal de seguridad. El Proyecto de Dumbarton Oaks disponía que ninguna acción podría emprenderse por una agencia regional sin la autorización del Consejo de Seguridad, y que cinco miembros permanentes de éste tendrían el derecho de vetar cualquier recomendación propuesta para adopción. En consecuencia, el criticismo latinoamericano se centró en torno a dos puntos principales: primero, que a las grandes potencias se les había dado demasiado autoridad y tenderían, por ello, a dominar la organización; y segundo, que no se había asignado

²⁵ Castañeda, *loc. cit.*, 165.

²⁶ Walter S. Sharp, "The Inter-American System and the United Nations", *Foreign Affairs*, xxiii, núm. 3, 1945, p. 464.

al sistema el importante papel que debería desempeñar en vista de los logros obtenidos durante las dos décadas precedentes.

Los incansables esfuerzos del grupo latinoamericano para remediar esta situación, que finalmente resultó con la inclusión del artículo 51, identificando el derecho de las organizaciones regionales a la autodefensa colectiva en caso de un ataque armado, y de los artículos 52 al 54, estableciendo la compatibilidad absoluta de los sistemas regionales con el sistema universal de las Naciones Unidas, han sido descritos y analizados ampliamente en otros trabajos.²⁷ La incorporación de estas dos disposiciones fue interpretada en México como un conocimiento consciente que reflejaba las realidades políticas de la postguerra. Al mismo tiempo que se puso en claro que las grandes potencias tendrían que cargar con la principal responsabilidad por la paz mundial, se necesitaba la cooperación de los sistemas regionales a fin de crear las condiciones para una atmósfera pacífica. Muchas cuestiones relacionadas con la aplicación práctica de los artículos 51 y 52 al 54 quedaron sin respuesta en ese momento, y los fundadores de la organización han sido criticados subsecuentemente por su negligencia a este respecto. Desde el punto de vista latinoamericano, sin embargo, lo más importante era el hecho de que el sistema regional interamericano había sido mantenido y habían sido creadas las bases para una cooperación con las Naciones Unidas.

Ezequiel Padilla, quien presidió la delegación mexicana a la Conferencia de San Francisco, reconoció la responsabilidad primaria de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz mundial, cuando dijo que:

Ninguno de los Estados de este hemisferio buscó nunca colocarla (la suprema responsabilidad) en otra parte. Haberlo hecho no sólo habría sido completamente absurdo en sí mismo, sino que habría estado en desacuerdo con las altas

²⁷ Por ejemplo en los siguientes: Leland M. Goodrich y Edvar Hambro, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, (2ª edición), Boston, 1949; Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter*, Washington, 1958; Norman J. Padelford, "Regional Organizations and the United Nations", *International Organization*, núm. 2, 1954; Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, El Colegio de México, México, 1956; John A. Houston, *Latin America in the United Nations*, Nueva York, 1956; J. Lloyd Meacham, "The Integration of the Inter-American System". *Journal of Politics*, mayo de 1947.

tradiciones de cooperación mundial, mantenidas siempre por las repúblicas americanas.²⁸

Si bien las seguridades expresadas por Ezequiel Padilla pueden haber reflejado el entusiasmo con el que su delegación aplaudía el éxito de las repúblicas americanas al incorporar provisiones regionales en el organismo mundial de las Naciones Unidas, su colega Luis Quintanilla, Embajador de México en Moscú de 1943 a 1945, advirtió:

Debemos insistir en el mantenimiento de los grupos regionales y continentales de naciones porque la experiencia nos ha enseñado que una organización mundial no está en aptitud de ocuparse competentemente de todas las intrincadas situaciones creadas en distantes puntos de la Tierra.²⁹

Despojadas de su marco emocional, ambas declaraciones implican que las organizaciones regionales, después de una adecuada identificación de sus poderes, podían ser más una ayuda que una carga en los esfuerzos de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo.

Las repúblicas americanas formalizaron su derecho a la auto-defensa colectiva bajo el artículo 51 en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que fue suscrito en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947. Un año más tarde se convirtió en la piedra miliar de la Carta de la Organización de Estados Americanos (Capítulo V, artículos 24 y 25). Aun cuando hubo consenso general sobre la necesidad de formalizar las provisiones de seguridad colectiva, interpretaciones subsecuentes mostraron las deficiencias jurídicas del Tratado³⁰ —como la de la falta de definición del término *agresión*— y la falsedad de sus premisas ideológicas.

Las provisiones más importantes del Tratado de Río como un pacto de autodefensa colectiva, están contenidas en los artículos 3, 6, 8 y 20. El artículo 3 establece que un ataque

²⁸ Ezequiel Padilla, "The American System and World Organization", *Foreign Affairs*, octubre de 1945.

²⁹ Luis Quintanilla, *A Latin American Speaks*, Nueva York, 1943, p. 245.

³⁰ Para un análisis detallado de los aspectos legales del Tratado de Río, véase: Antonio Gómez Robledo, "El Tratado de Río", en *La seguridad colectiva en el Continente Americano*, *loc. cit.*, pp. 109-159.

armado de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos. En tal caso la acción está claramente autorizada por el artículo 51 de la Carta de la ONU y, por lo tanto, el Tratado de Río opera como un pacto de autodefensa colectiva.

El artículo 6 dispone que en caso de una agresión que no sea un ataque armado, de un conflicto dentro o fuera del continente, o de cualquier incidente que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá para acordar las medidas que deban tomarse. Estas medidas pueden incluir el rompimiento de relaciones diplomáticas y económicas, o aun el uso de la fuerza (artículo 8): ellas serán obligatorias para las partes del Tratado, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a hacer uso de la fuerza sin su consentimiento (artículo 20). Fue debido a la insistencia de México que la última provisión fuera incluida en el Tratado. Por supuesto, todas las medidas adoptadas por los Estados americanos en respuesta a la situación descrita por el artículo 6, están autorizadas sólo bajo el supuesto de estar acordes con las provisiones de la Carta de la ONU, relativas a pactos regionales (artículos 52-54).

La desilusión gradual de México y de la mayor parte de los países americanos con la forma actual del sistema interamericano, parece que es debida a dos factores fundamentales: primero, el regionalismo ha tenido en los últimos veinte años una importancia mucho mayor de la que se esperaba en 1945, y las agencias regionales no han reducido, en la proporción que era de esperarse, la carga a los órganos de las Naciones Unidas, facilitándoles soluciones a nivel regional; segundo, el artículo 51 de la Carta de la ONU parece haber conducido a la dominación de las Naciones Unidas por los pactos regionales y no ha recordado la "cláusula de escape excepcional"³¹ que previeron quienes planearon esta Organización.

Por lo que se refiere a la falsedad de las premisas ideológicas de los pactos interamericanos, de seguridad colectiva, portavoces mexicanos han aseverado que,

Las funciones *directas* de la seguridad colectiva que pretenden asumir los acuerdos regionales y de legítima defensa son

³¹ Castañeda, *loc. cit.*, p. 109.

ostensiblemente contrarias a los principios y supuestos políticos en que descansa toda la estructura y la seguridad colectiva y desquician el equilibrio de la Carta.³²

Intérpretes norteamericanos del Tratado han comentado que básicamente es un compromiso unilateral de los Estados Unidos hacia las veinte repúblicas latinoamericanas.

El Tratado de Río funciona como un sistema militar no integrado que se apoya casi exclusivamente en la fuerza disuasiva nuclear norteamericana, más que en las fuerzas nativas suficientes para repeler un ataque externo bélico de tipo convencional.³³

El delineamiento claro de la responsabilidad del Tratado de Río como un pacto regional y de defensa colectiva, tuvo gran importancia en la década de los años 50, cuando Estados Unidos y varios países latinoamericanos estimaron que la infiltración comunista en América requería un contraataque conjunto por todos los Estados americanos, opinión ésta, sin embargo, que México no compartió. Tanto en el caso de Guatemala, como en el de Cuba y en el de la República Dominicana, México negó que la OEA tuviera derecho a actuar y consideró tal acción como violatoria del principio de no intervención en los asuntos internos de esos tres Estados. Bajo ninguna circunstancia —fue señalado—, podían ser interpretadas las provisiones del Tratado de Río como implicando que “la lucha económica y social internas” fueran acciones subversivas.

Las controversias subsecuentes entre Estados Unidos y sus seguidores, por un lado, y México y sus aliados, por otro, sobre la interpretación del Tratado de Río en estos tres casos, no fueron basadas tanto en la letra del Tratado cuanto en su interpretación.

Después de 1948 la seguridad del hemisferio dependió de la correcta aplicación de dos instrumentos: el Tratado de Río y el Pacto de Bogotá. Hasta 1959 la aplicación de estas provisiones estuvo principalmente en manos del Comité Interamericano de Paz, como brazo del Consejo de la OEA y de su Reunión de

³² *Ibid.*, p. 164.

³³ Ronald J. Yalem, *Regionalism and World Order*. Washington, Public Affairs Press, 1965, p. 91.

Consulta. México ha sido miembro de ese Comité en varias ocasiones. Además, existe la Junta Interamericana de Defensa, cuya misión es la planeación de la defensa. México objetó argumentando que la Junta era un órgano *militar* y, por tanto, incompatible con los principios fundamentales de la Organización. En igual forma, México fue uno de los pocos países americanos que no suscribieron un acuerdo de asistencia militar con Estados Unidos. Suscribir tal acuerdo, sostiene México, implicaría el compromiso de enviar tropas fuera del territorio nacional. Acción que México siempre ha rehusado, como lo puso de manifiesto con su negativa a participar en las operaciones militares de las Naciones Unidas y su repulsa de separar contingentes militares para una posible acción en el hemisferio.

Hasta 1959 América Latina no se vio directamente envuelta en las presiones competitivas de la Guerra Fría y los problemas que ponían en peligro la seguridad del hemisferio no se referían a amenazas directas de potencias extracontinentales. De 1948 a 1959 hubo once disputas regionales que fueron sometidas al Consejo de la OEA para su arreglo. Con excepción del incidente de Guatemala —que se resolvió solo—, todos fueron resueltos por medios pacíficos. La exitosa acción en estos problemas ha sido atribuida al hecho de que el Comité Interamericano de Paz o varias Comisiones de Investigación e Información, en las cuales México estuvo a menudo representado, pudieron calmar la situación antes de que estuviera fuera de su dominio.

En 1949 surgió en el Caribe una situación en la cual una organización llamada la "Legión del Caribe" había expresado que pretendía derrocar los regímenes dictatoriales en Honduras, Nicaragua, Venezuela y la República Dominicana. Una Comisión Investigadora de la OEA informó posteriormente que los resultados de sus investigaciones señalaban que se trataba más de actividades subversivas que de actividades abiertas.³⁴ México optó por no cooperar, porque consideró que el Comité Interamericano de Paz, que conoció del asunto después de que la Comisión Investigadora había rendido su informe, no tenía competencia jurídica para "tratar situaciones de tipo general". Las reacciones de México en este caso fueron el preludio de una

³⁴ Pan American Union, *Aplicaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, Washington, 1959, pp. 120-121.

franca negativa posterior del derecho de acción colectiva por parte de la OEA, si había de por medio actividades subversivas que no pudieran claramente ser identificadas. México sólo aceptaba conceder autoridad a la OEA para una acción colectiva, si había una clara violación a las disposiciones de la Carta.

Otro ejemplo de la renuencia mexicana para interpretar la cooperación interamericana más allá de la letra de las disposiciones, fue dado en la Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres, que se celebró en Washington en marzo y abril de 1951. Había sido convocada por Estados Unidos después de que estalló la guerra de Corea y en virtud de la necesidad de una acción inmediata por parte de las repúblicas del hemisferio para la defensa común contra las actividades agresivas del comunismo internacional.³⁵ Los temas discutidos fueron la cooperación política y militar para la defensa de las Américas, la cooperación para la seguridad interna de las repúblicas americanas, y la cooperación económica. En la base de las discusiones de la reunión estaba, sin embargo, la intención de Estados Unidos de adoptar medidas precautorias en caso de que el hemisferio occidental fuese amenazado por una agresión comunista, subversiva o abierta. Si bien México estuvo de acuerdo en la necesidad de reforzar el sistema interamericano, objetó la elección de las medidas adoptadas en la conferencia, así como el hecho de que fueran puestas en relación con la intervención de fuerzas de las Naciones Unidas en Corea.

La resolución llamada de "Cooperación política y militar para prevenir y rechazar la agresión, de acuerdo con los convenios interamericanos y con la carta de las Naciones Unidas y las resoluciones de dicha organización", originó una gran controversia puesto que pedía a los Estados americanos que se "preste atención al mejoramiento y a la conservación de cuerpos dentro de sus fuerzas . . . de tal manera que puedan . . . ponerse rápidamente a disposición para 1) la defensa del continente y 2) para que sirvan como cuerpo o cuerpos de las Naciones Unidas de conformidad con el acuerdo Unidos para la Paz". México objetó esto vigorosamente. Argumentó que tal acción violaría el artículo 52 de la Carta de la ONU, particularmente en vista de la existencia del Tratado de Río y la obligación de

³⁵ P. A. U., *Fourth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs, Final Act*, Washington, 1951.

los Estados americanos de buscar una solución pacífica a sus disputas. La opinión editorial mexicana, irónicamente, rebautizó esta resolución como "Unidos para la Guerra".³⁶

La inclusión de la Resolución II en el Acta Final de la Reunión, hace recordar uno de los esfuerzos subsecuentes del Comité de Medidas Colectivas de las Naciones Unidas, el cual recomendó, en 1952, que los miembros de la ONU establecieran, de acuerdo con el artículo 43 de la Carta, unidades militares para un posible uso de ellas bajo los auspicios de dicha Organización.³⁷ México contestó a esta recomendación con una nota acusando recibo de la comunicación.³⁸ En igual forma, México se ha rehusado a organizar unidades militares separadas para que actúen en el hemisferio, como fue recomendado en la Cuarta Reunión de Consulta.

Tanto los portavoces oficiales mexicanos como la opinión editorial estuvieron muy insatisfechos con el resultado de la Reunión de Consulta. Mientras que Estados Unidos y varios países americanos habían estado principalmente interesados en los temas referentes a la seguridad, México daba mayor importancia en la Reunión a las discusiones sobre problemas económicos y sociales. México subrayó de nuevo que no era bastante con prepararse para situaciones de emergencia, sino que un sistema económico y social estable en todo América sería el mejor medio de combatir con éxito la potencial influencia comunista en el hemisferio.

Jesús Silva Herzog deploraba, después de la Reunión, que ésta:

Tuvo por objeto fundamental [la Reunión de Consulta], tomar medidas para defender la paz, la libertad y los sagrados derechos humanos; y para lograr tan altos y nobles propósitos se concluyó que debíamos armarnos hasta los dientes y llegar hasta el sacrificio en caso necesario.³⁹

³⁶ Luis Cardoza y Aragón, "La Reunión de Cancilleres: Su significación para América Latina", *Cuadernos Americanos*, mayo-junio 1951, p. 74.

³⁷ General Assembly Official Records (G.A.O.R.), *Sixth Session*, 1951, Supplement N° 13, Report of the Collective Measures Committee, pp. 22-23.

³⁸ G.A.O.R., *Seventh Session*, 1952. Supplement N° 17, Report of the Collective Measures Committee, p. 21.

³⁹ Para detalles véase: "La Reunión de Cancilleres", *Cuadernos Americanos*, mayo-junio de 1951, pp. 55-83.

Una opinión editorial mexicana señaló la falsedad del concepto fundamental de la reunión diciendo que ésta había finalizado sin que los cancilleres se hubiesen convencido de que existía una emergencia o un peligro de invasión.⁴⁰

La misma actitud prevaleció en la Décima Conferencia Interamericana que se reunió en Caracas, en marzo de 1954. Estados Unidos había propuesto incluir como un tema de discusión "La Intervención del Comunismo Internacional en las Repúblicas Americanas", esperando encontrar mayor apoyo a las medidas anticomunistas en el hemisferio. En 1954 los esfuerzos anticomunistas fueron dirigidos contra la pretendida infiltración comunista en Guatemala, la cual había sido posible gracias a la indulgente actitud del Presidente de este país, Jacobo Arbenz. Si bien es cierto que todos los países americanos, exceptuando Guatemala, votaron en favor de la inclusión de este punto en la agenda, poco tiempo después, sin embargo, se puso de manifiesto que varios Estados americanos, sobre todo México, tenían opiniones diferentes a las de Estados Unidos acerca de la certeza de la amenaza comunista en América Latina. Como en las reuniones interamericanas celebradas con anterioridad, los latinoamericanos estaban más interesados en encontrar los medios para una asistencia económica masiva que en tomar medidas preventivas contra la infiltración comunista. Desgraciadamente, sin embargo, Estados Unidos dio poca importancia a las numerosas propuestas económicas que sometieron a consideración las demás delegaciones americanas. Las resoluciones económicas de la Conferencia se concretaron sólo a una reiteración de la necesidad de una cooperación económica más estrecha entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. Dada esta aparente discrepancia en los fines de la Conferencia, no podía esperarse que América Latina diera un apoyo incondicional a los esfuerzos de Estados Unidos por condenar las actividades comunistas en el hemisferio.

México objetó principalmente las bases ideológicas de las medidas anticomunistas propuestas. Desde su punto de vista, la condenación de cualquier actividad comunista implicaría la supresión de todas las actividades de los Partidos Comunistas nacionales. Estas actividades, sin embargo, están garantizadas constitucionalmente en México, tanto las que desarrolla el par-

⁴⁰ *Excelsior*, 8 de abril de 1951.

tido comunista como cualquier otro partido político. México replicó a las objeciones de Estados Unidos que la Conferencia estaba principalmente interesada en las actividades subversivas del comunismo internacional y que en tales casos concretos de subversión las disposiciones constitucionales de cada país permitirían hacer frente a la amenaza.⁴¹

Podría objetarse la validez de este argumento, especialmente porque la política mexicana se practica bajo el sistema unipartidista, en el cual la oposición juega un escaso papel. Para ser efectivo, el Partido Comunista tiene, en consecuencia, que aliarse con el partido oficial. Además, podrían citarse varios ejemplos desde 1954 en los que las políticas nacionales de América Latina favorecieron la "infiltración comunista" y de esta manera nulificaron los esfuerzos de democratización. Pero estos aspectos quedan fuera de los límites de este artículo.

Firmemente convencido de que cada pueblo tiene el derecho de tener el gobierno que considere mejor, Luis Padilla Nervo, quien encabezó la delegación mexicana en Caracas, señaló:

... que la misión de velar por el mantenimiento de nuestras instituciones ha dejado de ser asunto de la exclusiva jurisdicción nacional de nuestros respectivos gobiernos para convertirse en materia de carácter internacional susceptible de acción colectiva... No hay derecho contra el derecho.⁴²

De igual manera, Padilla Nervo negó a la OEA la autoridad para "regular la orientación democrática de nuestros gobiernos..."

Este último juicio sugiere, por implicación, que la interpretación de democracia en América Latina puede no necesariamente coincidir con la definición preciosista que de ella tienen Estados Unidos y otros países occidentales, pero que ha tomado en cuenta las particulares características económicas y políticas de América Latina, así como sus tradiciones.

México, siguiendo la línea de su actitud crítica y a veces francamente negativa en las deliberaciones sobre comunismo internacional, no aprobó la "Declaración de Solidaridad para la

⁴¹ Isidro Fabela, "La Conferencia de Caracas y la actitud anticomunista de México", *Cuadernos Americanos*, mayo-junio de 1954, pp. 7-45.

⁴² Luis Padilla Nervo, *Discursos y declaraciones sobre política internacional*, 1948-1958, p. 106.

Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo" (Resolución XCIII). En vez de votar en contra de la declaración, México se abstuvo en la votación final,⁴³

porque... ciertos puntos implican obligaciones incompatibles con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos... y porque cree que los términos de esta Declaración pueden traer como resultado el debilitamiento de los pactos americanos y de los principios de derecho internacional que fundamentan los principios de la no intervención en los asuntos internos o externos de los Estados, así como otros derechos y obligaciones fundamentales de los Estados.⁴⁴

Vista en retrospectiva, parece que la controversia entre Estados Unidos y México sobre las medidas que deberían tomarse por la Conferencia contra las actividades subversivas comunistas en el hemisferio, era básicamente un asunto de interpretación. La situación que requería tal interpretación no tenía un precedente concreto que pudiera servir como guía; y la *Declaración de Washington* (1951), el primer documento anticomunista de los Estados americanos, no era más que una declaración de principios redactada en términos generales. En última instancia, la controversia surgió porque Estados Unidos intentaba prevenir las actividades comunistas en el hemisferio, mientras que México negaba la existencia de tales actividades e insistía en ver una evidencia concreta antes de consentir en una acción conjunta. Pueden tomarse ambos enfoques del problema pero subsiste la cuestión de cuál de ellos será el menos perjudicial a largo plazo para la cooperación interamericana.

Apenas había terminado la Conferencia de Caracas cuando el 19 de junio de 1954, Guatemala pidió al Comité Interamericano de Paz que en reunión de emergencia se ocupara de una situación que, en opinión del gobierno guatemalteco, constituía una violación a los principios de no intervención y de la

⁴³ La votación final sobre la Declaración fue de 17 a favor, 2 en contra y una abstención. Guatemala votó en contra y México se abstuvo. En la explicación de su abstención México afirmó que "la abstención es una fórmula diplomática de no tener que decir *no*".

⁴⁴ P. A. U. *Tenth Inter-American Conference, Final Act*. Washington, 1954, p. 113.

soberanía nacional de los Estados. Se había producido una invasión del territorio guatemalteco y los agresores —aseguraba Guatemala— eran Nicaragua y Honduras. Éstos, en cambio, fueron apoyados por Estados Unidos. El fin aparente de esta invasión fue el derrocamiento del gobierno *procomunista* de Guatemala. Simultáneamente, Guatemala sometió el caso al Consejo de Seguridad de la ONU.

Esta fue la primera vez en que un país latinoamericano optó por llevar un caso ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por implicación más que por planeación, se convirtió también en un ejemplo clásico de interacción competitiva entre un sistema regional y otro mundial. Consciente del hecho de que la discusión de la demanda por parte de la OEA podría no dar por resultado la deseada condenación de Nicaragua y Honduras, y por implicación a Estados Unidos, Guatemala optó por turnar el asunto al Consejo de Seguridad en donde podía tal vez encontrar el apoyo de la Unión Soviética. Sin embargo, cuando el Consejo de Seguridad negó la inclusión del asunto en la agenda, dejando de esta manera el caso a la OEA, los términos de éste se invertían para Guatemala. Mientras que el Consejo de Seguridad habría considerado a Guatemala como quejosa, la OEA, bajo la influencia de Estados Unidos, podría considerarla como acusada, principalmente porque Estados Unidos propondría extender los términos del caso para incluir el tema más amplio de la infiltración comunista en América.

Sin embargo, la Reunión de Consulta que estaba programada para que se realizara el día 7 de julio de 1954, nunca se llevó a cabo porque el régimen *procomunista* de Arbenz fue derrocado.

La actitud mexicana fue más bien ambigua durante esta segunda fase del incidente de Guatemala. Si bien defendió de nuevo el principio de no intervención y votó en contra de la celebración de la Reunión de Consulta, México se dio cuenta también de que el éxito de la infiltración comunista en América Latina podría poner en peligro los beneficios económicos que podría obtener del apoyo de Estados Unidos. Mientras que el ex Presidente Lázaro Cárdenas envió un mensaje de simpatía a Jacobo Arbenz, después de que había sido destituido de su cargo, el Presidente Ruiz Cortines declaró en su Informe a la Na-

ción, el primero de septiembre de 1954, que México rechazaría enfáticamente cualquier intento del comunismo internacional de interferir en el hemisferio occidental.

En definitiva, el incidente de Guatemala no fue sólo una prueba de la competencia regional contra la universal, sino también de las declaraciones teóricas contra las políticas prácticas. La lección que se obtuvo de la disputa fue de que un asunto no puede ser dilucidado exclusivamente por la letra de los tratados, si en él se encuentran directamente involucrados los intereses de las grandes potencias.

La Organización de Estados Americanos y Estados Unidos, el más poderoso de sus miembros desde el punto de vista económico y político, han acusado a menudo al resto de América de no contribuir lo suficiente para promover la cooperación económica en América. Mientras que el avance económico de los países americanos requeriría lógicamente una acción conjunta interamericana, lo que ha ocurrido es que debido a la desigual distribución de la riqueza material en toda América, las condiciones económicas y sociales han mejorado o empeorado en proporción directa a la asistencia económica unilateral que le haya dado Estados Unidos.

Cada reunión interamericana, desde principios de este siglo, ha subrayado la importancia de la cooperación económica. Hasta hace poco, sin embargo, poco se había hecho por llevar a efecto tal cooperación más allá de la fase de los buenos deseos y de la planeación teórica. Si bien los gobiernos latinoamericanos están básicamente conscientes del hecho de que tendrán que aceptar la mayor parte de la responsabilidad para el desarrollo económico de sus naciones, ellos esperan que Estados Unidos les otorgue su cooperación incondicional. La insatisfacción, y sentimiento de frustración con respecto a este país, aumentó enormemente después de la segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos interrumpió su programa de asistencia económica masiva de la época de guerra y se concentró en la rehabilitación de las deterioradas economías europeas. Los sentimientos latinoamericanos fueron sintetizados por J. Lloyd Mecham de la manera siguiente:

La esperanza de los latinoamericanos de asistencia de Estados Unidos descansa simplemente en su creencia de que como los más antiguos, fieles e indispensables aliados de este país

(Estados Unidos), tienen derecho a un trato igual, si no preferencial.⁴⁵

La negativa de Estados Unidos en la ciudad de México, en 1945, en Río de Janeiro en 1947, y en Bogotá en 1948, a comprometerse a dar asistencia económica en gran escala, dio pie a que los latinoamericanos desconfiaran de Estados Unidos y lo acusaran de nuevo de imperialismo económico, particularmente en virtud de que Estados Unidos continuó oponiéndose a los programas de estabilización de precios para los productos del resto de América en los mercados estadounidenses. Como resultado de ello, a fines de la década de los cuarenta y principios de los cincuenta, se desarrolló una situación en la que las relaciones interamericanas eran evaluadas sobre la base de la disposición de Estados Unidos para derramar ayuda económica a otros países de América en condiciones que eran difícilmente aceptables para los norteamericanos. Al concluir la segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se encontró en una posición de superioridad política y económica y cargó con las obligaciones de mantener la paz y seguridad mundiales, lo cual nadie le había pedido ni esperaba que aceptase cuando entró a la guerra. La diversificación resultante de los intereses económicos y políticos de Estados Unidos después de la guerra, le acarreó un igual número de amigos y enemigos. La animadversión contra Estados Unidos puede resumirse en la petición de México, en 1953, para que se iniciara una nueva cooperación económica y política interamericana.⁴⁶

Desgraciadamente este paso no se inició sino hasta fines de la década de los cincuenta, cuando Milton Eisenhower, después de un viaje de inspección a América Central en 1959, señaló la urgencia de reexaminar y coordinar las actitudes latinoamericanas y estadounidenses respecto a la cooperación política y económica en América. Poco tiempo habría de transcurrir hasta que el Presidente Kennedy lanzara la Alianza para el Progreso y se hicieran nuevos esfuerzos para lograr una colaboración económica entre el poderoso Estados Unidos y los veinte Estados latinoamericanos económicamente débiles. El establecimiento subsecuente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comer-

⁴⁵ Mecham, *loc. cit.*, p. 478.

⁴⁶ *New York Times*, 20 de mayo de 1953.

cio (ALALG) y el Mercado Común Centroamericano, así como las numerosas recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Consejo Económico y Social Interamericano (IA-ECOSOC), revelan la urgencia con que se emprendieron esos esfuerzos. Como resultado de las deliberaciones de los Jefes de Estado americanos en Punta del Este, en abril de 1967, han surgido nuevas esperanzas para un desarrollo de los niveles económico y social en América, en cooperación con Estados Unidos.

Más importante que el haberse dado cuenta de que era imperiosamente necesaria la coordinación internacional en las actividades económicas en América, fue el haber comprendido que la controversia sobre la alianza política de Cuba con la Unión Soviética, tenía también características económicas definidas. Como resultado de ello, el argumento de México de que el comunismo en el hemisferio tiene que ser combatido tanto en el frente político como en el económico, cobró de nuevo actualidad. El llamado más enfático fue el que se hizo en la Séptima Reunión de Consulta, la cual se celebró en San José, Costa Rica, en agosto de 1960, para considerar las tensiones internacionales en el Caribe:

La obligación de cooperación económica entre los Estados americanos es esencial para el fortalecimiento de la solidaridad del hemisferio y del sistema interamericano, frente a las amenazas de intervención que podrían afectarlo política y económicamente.⁴⁷

De todos los países americanos, México es el más avanzado en términos de una comparación absoluta de logros económicos. La tasa de crecimiento en México ha sido mayor que la de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, o la de los países industrializados de Europa occidental. Esto en parte es debido a la cooperación económica entre el Estado y la iniciativa privada. Sin embargo, el progreso económico de México, por insatisfactorio que pueda ser en el presente en términos de logros a largo plazo, está basado principalmente en la convicción de que la cooperación económica interamericana no llevará

⁴⁷ P. A. U., *Seventh Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs. Final Act*, Washington, 1960, p. 6.

a resultados positivos mientras no se llegue a la unidad económica de América.

Ya se ha señalado que México estaba muy interesado en el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la cual tomó como modelo al Mercado Común Europeo. México optó por asociarse a la ALALC y no al Mercado Común Centroamericano, porque consideraba que serían mayores los beneficios económicos que esperaba obtener de tal cooperación. En la ALALC, México está asociado con países latinoamericanos de intereses y recursos económicos relativamente iguales. En contraste con lo anterior, el Mercado Común Centroamericano está formado por repúblicas con las cuales México comparte la posición geográfica, pero con las que nunca ha tenido estrechos lazos económicos o políticos.

Una evaluación del éxito o fracaso inicial de la cooperación económica regional en América, no la intentaremos en este artículo. Cualesquiera que puedan ser las posibilidades a largo plazo, los latinoamericanos parecen darse cuenta de que tienen que apoyarse más en la cuidadosa canalización de sus propios recursos que en la asistencia económica directa de Estados Unidos. Al hacerlo, mejorará su *status* como socio económico de Estados Unidos, así como de otros países.

La esperanza de que la determinación de Estados Unidos en el incidente de Guatemala frenaría al comunismo en el hemisferio, resultó vana. Cuando Fidel Castro derrocó al régimen de Batista invocando la reforma económica y social y el progreso, él era ya aceptado en Estados Unidos y más aun en el resto de América Latina como el prototipo del caudillo popular y como un símbolo del nuevo movimiento nacionalista latinoamericano. Controversias posteriores entre Estados Unidos y varios países latinoamericanos, principalmente México, sobre la creciente orientación comunista del movimiento de reforma, pueden en parte remontarse a la renuencia de estos países a aceptar cualquiera modificación a la imagen de Castro como "cruzado de la libertad".⁴⁸

Las relaciones entre Estados Unidos y Cuba empeoraron rápidamente y en proporción directa a la simpatía mostrada abiertamente por Castro por los métodos comunistas de reforma social y económica. Éstos comprendieron no sólo una expro-

⁴⁸ Mecham, *loc. cit.*, p. 455.

piación excesiva de la inversión privada norteamericana en Cuba, sino también una campaña sistemática de “distorsiones, verdades a medias, y rotundas falsedades” contra el gobierno de Estados Unidos.⁴⁹

El primer encuentro abierto entre Estados Unidos y Cuba se produjo en julio de 1960, cuando Cuba presentó su acusación de “amenazas, represalias y actos agresivos de Estados Unidos en contra de Cuba”, en el Consejo de Seguridad, el día 11 del mes citado. La acusación fue repetida después cuando Cuba pidió a la Asamblea General que considerara en su XV sesión “la violación (por parte de Estados Unidos) de la integridad territorial, la soberanía e independencia de Cuba”.

Antes de la discusión del caso por el Consejo de Seguridad, Estados Unidos había presentado un memorándum el 29 de junio de 1960 al Comité Interamericano de Paz, titulado “Actos provocativos del Gobierno Cubano” y había de esta manera sentado las bases para la discusión del asunto. Estados Unidos mantuvo en el Consejo de Seguridad que el Comité Interamericano de Paz había iniciado su investigación y que Cuba había pasado por alto las disposiciones del sistema interamericano que previenen una acción regional en caso de problemas del hemisferio. Debido a esto, el caso cubano fue considerado, como la crisis guatemalteca seis años antes, tanto por la ONU como por la OEA. Al igual que en el incidente anterior, se invocó la cuestión de competencia regional contra la competencia universal y fue posible predecir con seguridad que el curso de la acción tomaría diferentes rumbos a los seguidos en el caso de Guatemala. Para identificar los opuestos puntos de vista sobre el tema, tiene que hacerse una distinción entre la discusión del caso cubano en la ONU y en la OEA.

Es bien sabido que México ha tomado una posición en ambas organizaciones que es diametralmente opuesta a la de Estados Unidos y de la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas. Por lo que se refiere a su actitud en la ONU, es importante recordar que el Comité Político de esta organización, en el cual México estaba representado, no empezó sus discusiones sobre Cuba sino hasta después del 15 de abril de 1961, es decir, siete meses después que el asunto había sido presentado y, lo que es más importante, después de que se había producido la invasión

⁴⁹ U.S. Department of State, *Bulletin*, 18 de julio de 1960.

de Bahía de Cochinos, la cual fue considerada por México como una abierta violación a los principios de soberanía nacional y de no intervención.

Los debates en el Comité produjeron inmediatamente las críticas de México. Este país había esperado que las Naciones Unidas examinaran el fondo político de la queja cubana y no sus aspectos de procedimiento legal que se referían a la competencia de la organización. Por lo que hace a esta última, México expresó categóricamente que una vez que un país ha optado por llevar un asunto ante las Naciones Unidas, esta organización está autorizada a tratarlo. La competencia legal no podía ser objetada sobre las bases de que la disputa era sólo de importancia regional y que el sistema regional interamericano, del cual ambas partes del conflicto eran miembros, debería en consecuencia intervenir en este asunto.⁵⁰ Lo anterior recuerda un argumento menos elaborado aunque básicamente similar aducido en el caso guatemalteco de 1954, el cual, sin embargo, no dio origen a una consideración simultánea por parte de la ONU y de la OEA. La preferencia de México por las Naciones Unidas y no por la OEA, vista a la luz del caso cubano, parece indicar que fue debida al recuerdo que se tenía del manejo insatisfactorio por ambas organizaciones en el incidente guatemalteco.

No es de extrañar que México se hubiese opuesto al proyecto de resolución, apoyado por Estados Unidos, de turnar el caso a la OEA. En lugar de esto, México pidió a la Asamblea General que mostrara su interés en la situación y que urgiera a ambas partes a suspender cualquier actividad que pudiera resultar en mayores hechos sangrientos.⁵¹ En el proyecto mexicano no se hizo mención a la OEA, pero el texto implicaba una condenación a la intervención norteamericana en Cuba.

Ninguno de los dos proyectos fue aceptado.⁵² La resolución de compromiso finalmente adoptada exhortó a todos los miem-

⁵⁰ United Nations, *Yearbook*, 1960, p. 160.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² El sentido de la votación, en los dos proyectos de resolución en la Primera Comisión y la Asamblea General, muestra el cambio de ideas que se había producido desde el incidente de Guatemala en 1954: Estados Unidos apoyó en la Primera Comisión la resolución que incluía el párrafo relativo a que el asunto debería ser turnado a la OEA, la cual fue aprobada por una votación de 61 votos a favor, 27 en contra y 10 abstenciones, sólo después de que la referencia a la crisis cubana en el preámbulo había sido declarada

bros de las Naciones Unidas a que buscaran un arreglo pacífico, sin haber reconocido un papel especial a la OEA. México consideró la resolución muy insatisfactoria y en consecuencia se abstuvo en la votación final.⁵³ Fue abstención y no voto negativo porque la resolución estableció la competencia jurídica de las Naciones Unidas para conocer del asunto. Rechazarla habría implicado también el rechazo automático de esta competencia.

Dada la negativa de las Naciones Unidas de turnar el caso a la OEA, las discusiones sobre Cuba en esta última organización habrían de llevarse a cabo bajo premisas diferentes. La Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en San José, Costa Rica, en agosto de 1960, es decir, antes de que el asunto se discutiera en las Naciones Unidas, había tratado sobre la amenaza de intervención extracontinental en los asuntos del hemisferio. No se hizo ninguna mención específica a Cuba, pero para todos los interesados era obvio que el tema discutido era la amenaza a la seguridad del hemisferio que representaba el régimen de Castro como un brazo de la infiltración comunista en América. La Declaración de San José fue de nuevo un texto de compromiso en virtud de que los dele-

como un "problema mundial" y no sólo como una situación que perturbaba al "Continente Americano". México y Cuba votaron contra la resolución porque remitía el caso a la OEA. La República Dominicana y el Ecuador se abstuvieron. El éxito de Estados Unidos, sin embargo, fue inmediatamente menguado cuando la Comisión adoptó también el proyecto de México que criticaba la intervención norteamericana en Cuba y que no hacía ninguna referencia a la OEA. La votación, en este caso, fue de 42 votos a favor, 31 en contra y 25 abstenciones. Una comparación de las votaciones en ambas resoluciones revela que el número de los votos negativos permaneció aproximadamente igual y que la mayor parte de las naciones que habían votado por el proyecto norteamericano optaron por abstenerse cuando se sometió a votación el proyecto mexicano. Puede concluirse que, en vista del hecho de que estas naciones eran pequeñas o medianas potencias y de que la abstención en la votación es generalmente interpretada como una renuencia a comprometerse con alguna de las partes, existía una simpatía considerable por la posición mexicana. En la Asamblea General tanto el proyecto mexicano como la parte conducente del proyecto de Estados Unidos no logró obtener la mayoría requerida de dos tercios de la votación. La resolución de transacción se adoptó por 59 votos a favor, 13 en contra y 24 abstenciones. El número de los votos negativos decreció en la misma proporción en que aumentó el de los votos positivos. El número de las abstenciones permaneció igual.

⁵³ Resolución de la Asamblea General 1616 (xv) abril 21 de 1961. Votación: 59 a favor, 13 en contra y 24 abstenciones.

gados estaban dispuestos a condenar al comunismo pero no a Cuba. Se adoptó por una votación de 19 votos a favor y ninguno en contra, no habiendo participado la República Dominicana y habiendo Cuba abandonado la reunión antes de la votación final.

Aunque México aprobó la declaración, se apresuró a calificar su apoyo señalando que:

la delegación de México está convencida de que ésta es una resolución de carácter general para todos los miembros de la organización y de ninguna manera es una condenación o amenaza contra Cuba, cuyas aspiraciones de mejoramiento económico y justicia social tienen el más completo apoyo del gobierno y del pueblo de México.⁵⁴

La discusión abierta en la OEA de la situación cubana no tuvo lugar sino hasta enero de 1962 cuando se reunió en Punta del Este, Uruguay, la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. La Reunión fue convocada a petición de Colombia, a la cual México se opuso basándose en que era ilegal. En opinión de México, el artículo 6 del Tratado de Río, con fundamento en el cual se convocaba la reunión, no podía ser invocado puesto que no había evidencia concreta de una amenaza inmediata a la integridad territorial o a la independencia política de un Estado americano. La objeción de México a la reunión se basaba exclusivamente en consideraciones legales y no podía de ninguna manera ser interpretada como un apoyo a las actividades comunistas en el hemisferio.

Para intentar explicar mejor la actitud negativa de México se deben tomar en cuenta varios factores. Primero, la Revolución Cubana había empezado en 1958 como un movimiento socioeconómico por el cual el gobierno y el pueblo de México tenían gran simpatía. El sentimiento pro cubano era especialmente fuerte en los círculos estudiantiles e intelectuales. Segundo, el gobierno mexicano temía que una nueva discusión del asunto por una organización internacional llegase a tener repercusiones desfavorables en su política nacional. Si bien el ala izquierda del Partido Revolucionario Institucional (PRI) trató de presionar al gobierno para que otorgara un apoyo franco a

⁵⁴ P.A.U. *Séptima Reunión. Ministros de Relaciones Exteriores, Acta Final*, Washington, 1960, 13.

los acontecimientos pro comunistas en Cuba, el ala derecha preconizó una actitud más moderada, argumentando que era necesario mantener buenas relaciones con Estados Unidos si no se quería afectar la economía mexicana. Se ha afirmado que aunque México era el único país americano que se oponía abiertamente a la conferencia, no esperaba estar solo en esta posición cuando se votara si la reunión debería o no celebrarse.⁵⁵ El hecho de que México quedara finalmente solo, fue principalmente el resultado de la declaración hecha por Castro de "Yo soy un marxista-leninista" que fue interpretada como que siempre había sido un comunista de tipo soviético. Aunque México se inquietó con esa declaración, su efecto no fue lo suficientemente fuerte como para echar abajo los argumentos pro cubanos como el de la lealtad revolucionaria y el de la incondicional defensa de los derechos de autodeterminación, soberanía y no intervención. La opinión intelectual mexicana llegó incluso a acusar a América Latina de ser directamente responsable de la gradual inclinación de Cuba hacia la Unión Soviética. Se afirmó que la actitud de Cuba fue

la actitud del naufrago que se coge a la primera tabla que encuentra, fue la actitud del negociante que amenaza caer en la quiebra y para no hundirse acepta el crédito del primero que se lo ofrece, aunque no simpatice con él; fue la actitud del hombre abandonado por todos sus compañeros en los trances más difíciles.⁵⁶

La Reunión de Punta del Este, la participación de México en ella y la Resolución VI que se refiere a la exclusión del gobierno de Castro del sistema interamericano debido a la incompatibilidad de su orientación marxista-leninista con dicho sistema, han sido descritas y analizadas por varios autores.⁵⁷ La

⁵⁵ Peggy Fenn, "México, la no intervención y la autodeterminación en el caso de Cuba", *Foro Internacional*, julio-septiembre 1963, número 11.

⁵⁶ Alvaro Mendoza Díez, *La revolución de los profesionales intelectuales en Latinoamérica*, México, 1962, p. 166.

⁵⁷ 1) "Los sucesos de Punta del Este", *Cuadernos Americanos*, marzo-abril 1962; 2) Enrique Bernstein Carabantes, "Punta del Este y las erróneas interpretaciones de un Tratado", *Foro Internacional*, abril-julio 1962; 3) Peggy Fenn, "México, la no intervención y la autodeterminación en el caso de Cuba", *Foro Internacional*, julio-septiembre 1963; 4) Antonio Gómez Robledo, "La crisis actual del sistema interamericano" (I y II), *Foro Inter-*

mayor parte de ellos están de acuerdo en que México no podía apoyar esta resolución debido a su posición extremadamente legalista sostenida con respecto a los asuntos relacionados con la amenaza del comunismo internacional en el hemisferio occidental, en general, y a la amenaza presentada al continente americano por las afiliaciones pro comunistas de Cuba en particular. México se abstuvo de nuevo en la votación final de la resolución diciendo que:

... en su opinión, la exclusión de un Estado miembro no es jurídicamente posible a menos que la Carta de la Organización de Estados Americanos sea antes enmendada de acuerdo con el procedimiento establecido por el Artículo III.⁵⁸

México reiteró esta posición en la reunión del Consejo de la OEA el 14 de febrero de 1962, cuando Cuba fue oficialmente excluida de participar en el sistema interamericano. También se rehusó a cooperar con los Estados Unidos y con sus seguidores latinoamericanos, en la Novena Reunión de Consulta celebrada en Washington en julio de 1964, para considerar los actos de intervención y agresión por parte del gobierno cubano "que afectaba la soberanía e integridad de Venezuela" y la cual pidió posteriormente que "los gobiernos de los Estados americanos no mantengan relaciones económicas y diplomáticas con el gobierno de Cuba". Vicente Sánchez Gavito, quien encabezó la delegación mexicana a la Reunión de Washington, sintetizó la "actitud internacional histórica, jurídica, limpia, pacífica e independien-

nacional, julio-septiembre y octubre-diciembre 1962; 5) María E. Rodríguez de Magis, "Sobre la incomprensión a la postura de México frente a Cuba", *Foro Internacional*, julio-septiembre 1965; 6) Javier Rondero, "México en Punta del Este", *Ciencias Políticas y Sociales*, enero-marzo 1962; 7) Neale Ronning C., *Punta del Este: The limits of collective security in a troubled hemisphere*, Nueva York, Carnegie Endowment, Publicación Ocasional Nº 23, 1962.

⁵⁸ P.A.U., *Octava Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Acta Final*, Washington 1962, p. 18: Artículo 111 Las reformas a la presente Carta pueden ser adoptadas sólo en una conferencia interamericana convocada para tal fin. Las reformas entrarán en vigor de acuerdo con los términos y el procedimiento fijado en el artículo 109. Artículo 109 La presente Carta entrará en vigor entre los Estados que la ratifiquen cuando los dos tercios de los Estados firmantes hayan depositado sus ratificaciones. Entrará en vigor con respecto a los Estados restantes en el orden en que ellos depositen sus ratificaciones.

te" de su país, diciendo que "no vamos a atacar ni a defender a ningún gobierno".⁵⁹

Al parecer, Sánchez Gavito omitió una característica importante de la política exterior mexicana, es decir, su extrema tolerancia siempre y cuando México no se vea directamente afectado en las controversias entre Estados sobre principios jurídicos y su cumplimiento en políticas pragmáticas.⁶⁰

La actitud básica de México hacia Cuba, como ejemplo de cooperación internacional, ha sido recientemente sintetizada en un artículo titulado: "Sobre la incomprensión de la postura mexicana frente a Cuba":

Tanto el gobierno como el pueblo mexicano sienten un profundo orgullo al poder defender con energía su tesis no intervencionista, acorde con los principios tradicionales de su política internacional. En ningún momento México ha defendido el comunismo de Castro, pero razones históricas muy fuertes le hacen pensar que al respetar la soberanía de Cuba para autodeterminarse está defendiendo su propia soberanía.⁶¹

Para 1965, cuando el sistema interamericano fue de nuevo alterado por los disturbios en la República Dominicana, las actitudes de México hacia el regionalismo habían sido tan inequívocamente identificadas, que podía predecirse con certeza sus reacciones unilaterales y multilaterales.

⁵⁹ *México en la OEA: Documentos para la historia de un Gobierno*, México, 1965, p. 161.

⁶⁰ Para un análisis detallado de la Novena Reunión de Consulta, véase: Aniceto Rodríguez, "La Conferencia de la OEA: ¿Reunión de Cancilleres o mascarada internacional?", *Foro Internacional*, abril-junio 1965. Es interesante señalar la interpretación de México sobre la Composición de la Comisión Investigadora. La Comisión especial integrada por Argentina, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Estados Unidos, es decir, por Estados que, con excepción de Argentina, habían votado en Punta del Este en favor de la expulsión de Cuba del sistema interamericano. Argentina se abstuvo en esa ocasión. México acusó posteriormente, a la Comisión Investigadora encargada de verificar si había ocurrido o no una agresión o intervención por parte del Gobierno de Cuba en los asuntos internos de Venezuela, de falta de imparcialidad y por implicación identificaba al "acusado real", como México, Bolivia, Uruguay y Chile que se opusieron a condenar a Cuba en la reunión de Punta del Este.

⁶¹ María E. Rodríguez de Magis, "Sobre la incomprensión a la postura de México frente a Cuba", *Foro Internacional*, julio-septiembre 1965, pp. 134 y 135.

La fase más difícil de la crisis política en la República Dominicana comenzó el 24 de abril de 1965, cuando un régimen militar se instaló en ella arguyendo que restauraría el orden de acuerdo con la constitución de 1963.⁶² Cuatro días más tarde, Estados Unidos anunció que las actividades del nuevo régimen en la República Dominicana harían necesario el envío de unidades militares para la protección de los ciudadanos norteamericanos y sus propiedades. En su fase inicial, en consecuencia, la crisis fue similar al caso cubano, al presentarse una controversia entre dos Estados americanos: la República Dominicana y Estados Unidos. Nuevamente, como en la situación cubana, Estados Unidos tomó una acción unilateral inmediata. Pero mientras que en la Bahía de Cochinos la invasión fracasó, el desembarco de los *marines* en la República Dominicana tuvo éxito, y Estados Unidos fue subsecuentemente criticado por Latinoamérica debido a esta acción unilateral. Cuando poco después se creó la Fuerza Interamericana de Paz en la Décima Reunión de Consulta de Cancilleres Latinoamericanos, la oposición mexicana interpretó esto como un intento disfrazado de Estados Unidos para legitimar la acción militar unilateral, la cual había violado claramente el principio de no intervención.

Subrayar de nuevo los argumentos de México en la crisis dominicana en favor de la no intervención y el respeto por la soberanía e integridad territorial de un Estado, sería una repetición. Como en cada uno de los casos anteriores a la crisis dominicana de 1965 en la que aparecía una disputa interamericana, México insistió en que podría conceder su apoyo sólo si esas medidas se ajustaban estrictamente a la letra de los tratados y convenciones interamericanas. Por lo que respecta a la situación específica en la República Dominicana, México mantuvo que a pesar de la acusación de que la revolución social en este país había caído en manos comunistas y que por lo tanto el país se hacía vulnerable a la infiltración comunista, el pueblo dominicano, como cualquier otro pueblo americano, era capaz de resolver sus propios problemas. Los acontecimientos se des-

⁶² Los acontecimientos anteriores al surgimiento de la crisis dominicana en 1955 y el papel que tuvo en ella Estados Unidos, han sido analizados en Jerome Slater, "The United States, The Organization of American States and the Dominican Republic", *International Organization*, 1964, pp. 268-91.

arrollarían más ordenadamente en esa nación si los países vecinos permanecían al margen, sin inmiscuirse.

La Décima Reunión de Consulta de Cancilleres se celebró en Washington el 1º de mayo de 1965, es decir, dos días después de haberse producido el desembarco de los *marines* norteamericanos en la República Dominicana. La reunión había sido solicitada por Chile, Venezuela, Costa Rica y Estados Unidos. México había votado en favor de la reunión y había presentado un documento detallando su posición. Los puntos más importantes de esa declaración se relacionan con la necesidad de: 1) reafirmar los derechos y las obligaciones de los Estados, como lo prescribe la Carta de la OEA; 2) pedir a Estados Unidos la salida de sus tropas de la República Dominicana; y 3) establecer un comité de investigación.⁶³ La acción más importante y al mismo tiempo la más controvertida de la Reunión de Consulta fue el establecimiento de la Fuerza de Paz Interamericana, a la cual México se opuso después de haber señalado que había otros medios distintos a la acción militar unilateral para proteger las propiedades y las vidas de los ciudadanos norteamericanos en la República Dominicana. Las razones de México para oponerse a la fuerza militar de la OEA fueron de nuevo principalmente legales y políticas. México objetaba la constitucionalidad de la Fuerza diciendo que el artículo 44 de la Carta de la OEA autorizaba sólo la creación de un Comité Consultivo de Defensa. La función de este Comité era la de asesorar al Órgano de Consulta sobre los problemas de cooperación militar que pudieran surgir en conexión con la aplicación de los tratados especiales existentes sobre seguridad colectiva. De acuerdo con los artículos 3 y 6 del Tratado de Río, se autoriza la cooperación militar solamente en los casos de agresión o situaciones que pongan en peligro la paz de los pueblos de América y en las cuales el Órgano de Consulta, con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, está facultado para actuar. Para establecer una Fuerza Interamericana de Paz se necesitaría, en todo caso, reformar la Carta de la OEA. Las reformas, sin embargo, podrían ser adoptadas solamente por una Conferencia Interamericana (Artículo

⁶³ El siguiente análisis de la reunión, está basado en información contenida en la *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*: 1º de septiembre de 1964-31 de agosto de 1965, pp. 40-44, 318-336; así como en las informaciones semanales contenidas en *Tiempo* (Hispano Americano) durante los meses de mayo y junio de 1965.

III). El establecimiento de esta Fuerza o cualquier otra agencia militar por parte de la Reunión de Consulta sería, en consecuencia, ilegal.

Dado este obstáculo para la creación inmediata de la Fuerza, México propuso que en vez de hacerlo se internacionalizaran los contingentes armados norteamericanos en la República Dominicana. Fue apoyado en su propuesta por Chile, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Perú. Estados Unidos, sin embargo, objetó esta medida porque la consideró incompatible con su constitución. Fue entonces cuando Estados Unidos pidió a los países americanos que pusieran unidades militares a disposición del Órgano de Consulta, transformando de esta manera su obligación militar unilateral en su esfuerzo colectivo de todos los Estados americanos. Es importante recordar que se había dicho que las unidades militares norteamericanas habían desembarcado en la República Dominicana con el solo fin de proteger las vidas humanas. Después de la evacuación de la mayor parte de los ciudadanos norteamericanos, es decir, después de que las tropas habían cumplido con su misión, la orden tenía que ser ampliada para incluir condiciones de urgencia nacional, si las tropas iban a permanecer en el territorio dominicano. En vista del hecho de que la OEA había iniciado la discusión del caso, tal ampliación de la orden podía solamente ser dada a una fuerza multilateral. En tal virtud, se había desarrollado una situación en la que Estados Unidos o bien tenía que hacer salir sus tropas inmediatamente, restringiendo con ello la acción de la OEA a los medios pacíficos, o bien la situación en la República Dominicana había de ser declarada como una amenaza a la seguridad de América de acuerdo con el artículo 6 del Tratado de Río. La negativa de México a reconocer la validez de cualquier acción militar en el hemisferio bajo la autoridad de la OEA, equivalía, por tanto, a una negativa de las acusaciones norteamericanas de que la crisis dominicana presentaba tal amenaza.

México continuó advirtiendo que una fuerza militar interamericana podría obstaculizar la aplicación de los principios tradicionales de la cooperación interamericana que se seguía descuidando.

La Décima Reunión de Consulta dispuso la creación de la Fuerza Interamericana de Paz por una votación de catorce votos a favor, cinco en contra y una abstención; los votos negativos

fueron emitidos por Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay, y la abstención por Venezuela. El voto negativo de México no provocó muchas críticas por parte de los asistentes a la conferencia y fue interpretado como consecuencia lógica de su actitud tradicional legalista en las relaciones entre Estados. El punto de vista del gobierno mexicano fue ampliamente respaldado por la prensa de México⁶⁴ y aun Fulton Freeman, embajador norteamericano en México, se apresuró a decir que "la divergencia de opiniones entre México y los Estados Unidos no ha enfriado las magníficas relaciones, ni el afecto ni el respeto mutuo entre los dos países."⁶⁵

Las fuerzas interamericanas salieron de la República Dominicana en julio de 1966, después de que las elecciones nacionales habían designado como Presidente de la República a Joaquín Balaguer, y se había renovado los esfuerzos para materializar las aspiraciones económicas y sociales de los dominicanos.

México, que de acuerdo con la Doctrina Estrada había suspendido sus relaciones diplomáticas con la República Dominicana después de la dimisión de Juan Bosch, en septiembre de 1963, aceptó reanudarlas en septiembre de 1964.

Una interpretación retrospectiva de la actitud de México durante la crisis dominicana, así como de la que observa hacia el más amplio aspecto del regionalismo en general, es clara y encierra pocas sorpresas.

Las reacciones y los votos de México podían predecirse sobre la base de las posiciones tomadas en las diferentes conferencias americanas y reuniones de consulta. Han estado siempre basados en el cumplimiento incondicional de los principios tradicionales de la política exterior mexicana de autodeterminación, no intervención, y respeto por la integridad territorial de un Estado. Las actitudes de México no pueden, en consecuencia, ser calificadas ni de cooperacionistas ni de no cooperacionistas; ellas son estrictamente legalistas. A pesar de que estos puntos de vista fueron reconocidos respetuosamente por los asistentes a las conferencias, no tuvieron, como por ejemplo en el caso dominicano, ninguna influencia sobre la decisión de la Reunión de Consulta para establecer la Fuerza Interamericana de Paz. Claramente consciente de las tensiones que surgen en la

⁶⁴ *Excelsior*, *El Universal* y *Novedades*, 3 de junio de 1965.

⁶⁵ *Tiempo*, 14 de junio de 1965, p. 10.

cooperación internacional de la continua confrontación bipolar entre Oriente y Occidente y de sus implicaciones sobre la cooperación regional, México ha afirmado siempre que tales tensiones tienen una base económica y que los esfuerzos internacionales deberían ser dirigidos a mejorar las condiciones económicas y sociales en muchas partes del mundo como prerequisites para una cooperación política con mayor éxito.