

RECONOCIMIENTO DE GOBIERNOS INCONSTITUCIONALES: LA POLÍTICA DE LA ADMINISTRACIÓN JOHNSON HACIA AMÉRICA LATINA

JAMES D. COCHRANE *

INTRODUCCIÓN

AL FORMULAR la política hacia los países de América Latina y en sus relaciones con los mismos, Estados Unidos se enfrenta a la pregunta de qué actitud tomar frente a los gobiernos dictatoriales o no-democráticos, particularmente ante aquellos —gobiernos militares en la práctica— que obtienen el poder a través de la expulsión de gobiernos democráticos elegidos constitucionalmente. De hecho el gobierno de Estados Unidos encara varias interrogantes: ¿Debería reconocer a todos los gobiernos latinoamericanos sin importarles cómo llegaron al poder o cómo se comportan en la administración? ¿O debería reconocer únicamente a aquellos gobiernos latinoamericanos que han llegado al poder por vías constitucionales y que funcionan democráticamente? ¿Debería el gobierno de Estados Unidos extender su ayuda económica, técnica y militar, así como el reconocimiento, a todos los gobiernos latinoamericanos? ¿O debería reservarse la ayuda a los gobiernos que han obtenido el poder constitucionalmente y que funcionan de acuerdo con los principios de la democracia?

A pesar del hecho de que por décadas se han formulado estas preguntas a Estados Unidos, Washington no ha encontrado ninguna contestación definitiva a ellas. Más bien ha dado una respuesta en un momento y otra en otro. La década pasada, la de los 1960, presenció dos diferentes políticas norteamericanas con respecto al reconocimiento de los gobiernos latinoamericanos que tomaron el poder después de la expulsión de gobiernos democráticos de elección constitucional.

La administración Kennedy (1961-1963), apartándose de la política seguida por Estados Unidos durante la mayor parte de los años de la posguerra, adoptó la posición de no reconocer o dar ayuda a los gobiernos que hubieran llegado al poder a través de la expulsión de gobiernos constitucionales.¹

* Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Tulane (Nueva Orleans). Autor de *The Politics of Regional Integration: The Central American Case*, 1969, y numerosos artículos sobre cuestiones políticas latinoamericanas publicadas en esta y otras revistas especializadas. Traducción del inglés por María Soledad Loaeza.

¹ La política Kennedy no fue el primer esfuerzo de Estados Unidos por utilizar

El objetivo de esta faceta de la política Kennedy hacia América Latina, era animar y proteger los procesos y las instituciones democráticas. Para la administración Kennedy, una América Latina democrática era el prerequisite para lograr el tipo de cambio que se buscaba a través de la Alianza para el Progreso. Debe notarse que la política Kennedy no era de hostilidad ni de oposición hacia todos los golpes de Estado. Mostraba oposición únicamente hacia los ataques dirigidos contra gobiernos elegidos que fueran en la práctica gobiernos democráticos. Los límites, así como la base legal de la política Kennedy —una política que consistía en la intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos— fueron delineados por Arthur M. Schlesinger —asistente del presidente Kennedy— en los siguientes términos:

...Estados Unidos tenía obligaciones especiales en el Hemisferio Occidental para la "consolidación de este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, de un sistema de libertad individual y justicia social basada en el respeto de los derechos esenciales del hombre" (Carta de la Organización de Estados Americanos). Esto justificaría una política de suspensión de reconocimiento a los regímenes del Hemisferio Occidental que llegaran al poder tras la expulsión de los gobiernos legítimos —es decir, gobiernos que fueron elegidos libremente y que no han negado a la oposición política los canales normales de expresión. Esta prueba no impediría el reconocimiento de los golpes de Estado contra las dictaduras...²

El historial de la aplicación de esta política de reconocimiento durante la administración Kennedy, no muestra una tendencia definida. En algunas ocasiones, cuando se enfrentó a un golpe de Estado en contra de un gobierno democrático elegido por la vía constitucional, la administración aplicó o trató de aplicar esta política; sin embargo, en otras se inclinó hacia las soluciones fáciles, reconociendo al nuevo gobierno y extendiéndole su ayuda.³

La administración Johnson (1963-1969), no siguió la política Kennedy en cuanto al reconocimiento de gobiernos latinoamericanos y a la promoción de la democracia en los países al sur del río Grande. Por el contrario, reconoció y extendió su ayuda a todos los gobiernos latinoamericanos, democráticos o no, sin tomar en consideración las vías por las cuales hubieran llegado al poder, en tanto fueran amistosos o al menos no hostiles a Estados Unidos.

Este estudio se centra en la política de la administración Johnson. El objetivo que persigue es: a) identificar las actitudes del gobierno

o intentar usar el reconocimiento como un medio para promover la democracia en Latinoamérica. La administración Truman también se empeñó en hacerlo durante el primer año del período, así como algunas otras administraciones anteriores.

² Arthur M. Schlesinger, Jr., *A Thousand Days*, Boston, Houghton Mifflin, 1965, p. 1001, nota.

³ La política Kennedy es descrita en: Edwin Lieuwen, *Generals vs. Presidents: Neomilitarism in Latin America*, Nueva York, Praeger, 1964, pp. 114-129.

norteamericano durante la administración del presidente Johnson frente a los regímenes inconstitucionales, el reconocimiento de los que llegaron al poder por elección constitucional, los gobiernos democráticos y la promoción de la democracia; y *b*) identificar las razones citadas por funcionarios públicos, por las cuales la administración Johnson mantuvo tales actitudes y siguió esa política.

I. LA POLÍTICA JOHNSON

En varias ocasiones, en el curso de este período presidencial, los voceros de la administración describieron e hicieron declaraciones en torno a la política norteamericana con respecto al reconocimiento de gobiernos y a la promoción de la democracia en Latinoamérica.

La primera declaración en cuanto a la política latinoamericana de la administración Johnson fue hecha por el presidente mismo, pocos días después de asumir su cargo, al manifestar en un discurso dirigido a los diplomáticos latinoamericanos:

Hace poco menos de tres años, aquí en la Casa Blanca, en este mismo salón, el presidente Kennedy se reunió con ustedes, los representantes de los países latinoamericanos. En el primer mensaje de política exterior de su administración, convocó a una alianza para el progreso entre todas las naciones de las Américas.

Hoy, entre ustedes en este mismo salón, he venido a reafirmar esa alianza y a invocar todas las energías de mi gobierno hacia nuestras metas comunes.⁴

Esta declaración, amplia y general, fue la reafirmación de toda la política Kennedy hacia América Latina. Como tal, la declaración puede interpretarse como la reafirmación de la política Kennedy de reconocimiento. Sin embargo, varias acciones tomadas durante sus primeros meses en la presidencia mostraron que la administración Johnson no continuaba, de hecho, la política de reconocimiento de su predecesor y que no veía al gobierno democrático como un prerrequisito para la realización de los objetivos sociales de la Alianza para el Progreso. Durante el mes de diciembre de 1963, la administración Johnson reconoció regímenes militares que habían expulsado gobiernos elegidos constitucionalmente en la República Dominicana y en Honduras —regímenes a los que la administración Kennedy había retardado el reconocimiento y la ayuda— y a principios de 1964, Washington reanudó la ayuda militar y económica a ambos gobiernos. El alejamiento de Estados Unidos de la política Kennedy se hizo todavía más claro cuando la administración Johnson dio una respuesta calurosa y de veras entusiasta, en abril de 1964, al golpe de Estado que expulsó al presidente Goulart.

⁴ *Department of State Bulletin*, XLIX, diciembre 16, 1963, pp. 912-913.

En un discurso pronunciado en junio de 1964, el Secretario de estado adjunto para Asuntos Interamericanos, Thomas C. Mann, delineó detalladamente la política de la administración Johnson en cuanto al reconocimiento de gobiernos latinoamericanos y su actitud hacia los gobiernos antidemocráticos. Casi al final de su discurso Mann declaró:

Nuestra política ha sido, desde hace mucho tiempo y sigue siendo, firme en desalentar a quienes conspiran para expulsar a un gobierno elegido constitucionalmente. Pero si un gobierno es derrocado, la práctica que desde hace mucho tiempo hemos seguido, compatible con la soberanía y la dignidad nacional de otros países, será la de animar la vuelta a los procedimientos constitucionales.⁵

Sin embargo, Mann sentó claramente que la administración Johnson no aplicaría, en general, sanciones en contra de los gobiernos antidemocráticos, o en contra de regímenes que tomaran violentamente el poder de gobiernos elegidos constitucionalmente. Dio la siguiente explicación

En consistencia con las obligaciones que nos imponen los tratados, no podemos adoptar una rígida línea doctrinaria de aplicación inmediata de sanciones a todo gobierno anticonstitucional que emerja en este hemisferio, con la intención de dictar desarrollos políticos internos en otros países.⁶

Mann insistió en que la administración Johnson no había adoptado una política de reconocimiento a todos los gobiernos latinoamericanos. Declaró que la política de la administración.

...no significa que en el futuro reconoceremos a todos los gobiernos que ocupen el poder anticonstitucionalmente. Cada caso debe ser visto a la luz de sus propios hechos. Donde los hechos lo garanticen —cuando las circunstancias sean tales que “ultrajen la conciencia de América”— nos reservamos la libertad de registrar nuestra indignación rehusando el reconocimiento o la continuación de nuestra acción económica.⁷

⁵ *Department of State Bulletin*, L, junio 29, 1964, p. 996.

⁶ *Ibid.*, p. 999. Así Mann estaba argumentando que las obligaciones asumidas en los tratados por Estados Unidos le prohibían aplicar sanciones en contra de los gobiernos antidemocráticos, aun cuando lo deseara. Schlesinger, por su parte, argüía lo contrario al mantener que las obligaciones de Estados Unidos, derivadas de los tratados, no sólo permitían, sino que en cierta medida comprometían a Washington a actuar en contra de los gobiernos antidemocráticos en nombre de los democráticos. Esta diferencia de opinión refleja el hecho de que las obligaciones derivadas de los tratados y asumidas por los miembros del Sistema Interamericano presentan contradicciones e inconsistencias.

⁷ *Department of State Bulletin*, L, junio 29, 1964, p. 996.

Bajo la administración Johnson, informó Mann, el reconocimiento sería manejado con base casuística, cada caso o cuestión de reconocimiento sería considerado según sus propios méritos y no en términos de una política "cobertor".

El secretario adjunto insistió en que una América Latina democrática era la meta de la administración Johnson, tal como había sido la de la administración Kennedy. Identificó luego varios medios que podrían o deberían ser utilizados para promover la democracia en Latinoamérica:

Primero, deberíamos, en discusiones bilaterales con otros gobiernos, continuar animando la democracia, de manera callada y sin publicidad, con una base cotidiana.

Segundo, deberíamos apoyar medidas apropiadas para la ampliación del panorama de la acción colectiva, con el objetivo de dirigirnos primero a aquellos casos en los que la represión, la tiranía y la brutalidad ultrajen la conciencia de la Humanidad.

Tercero, en cada caso en el que un gobierno sea derrocado, deberá de haber una valoración cuidadosa y desapasionada de cada situación, a la luz de todos los hechos y circunstancias, de manera que las decisiones concernientes al reconocimiento, al comercio o a la ayuda y materias relacionadas, puedan hacerse de acuerdo con nuestros ideales, el derecho internacional y nuestros amplios intereses nacionales.

Cuarto, si, como resultado de esta apreciación, se toma la decisión de no reconocer un régimen —y esto, como ha sucedido en el pasado, muy bien puede suceder en el futuro— entonces debería quedar claro que el no reconocimiento se basa simplemente en el fracaso de ese régimen para mantenerse dentro de las normas establecidas del comportamiento internacional.

Quinto, cuando se toma la decisión de reconocer un régimen, debe quedar claro que no hay base, de acuerdo con el derecho internacional, para identificar el reconocimiento con la aprobación, por parte de Estados Unidos, de las prácticas y la política interna de otro gobierno.

Sexto, debemos seguir nuestra práctica, ya establecida, de consultar con otras repúblicas americanas cuando surja una cuestión de reconocimiento.⁸

El discurso de Mann fue la declaración más global, en cuanto al reconocimiento de gobiernos y la promoción de la democracia, que se hizo durante la administración Johnson. Sin embargo, no fue el único comentario oficial en torno al tema durante ese período.

El secretario de Estado, Dean Rusk, en un discurso pronunciado en 1965, reiteró algunos de los puntos presentados por Mann. Rusk dijo a la audiencia:

⁸ *Ibid.*, pp. 999-1000.

...Necesitamos examinar los golpes de Estado, no en general, sino en particular —con una base casuística.

El derrocamiento de gobiernos elegidos constitucionalmente es deplorable. Pero todos sabemos que el desarrollo político es un complejo proceso histórico, y que fórmulas simples y abstractas no son necesariamente las guías de valoraciones acertadas.⁹

El embajador Sol Linowitz, representante de Estados Unidos ante la Organización de Estados Americanos, señaló en un discurso pronunciado en 1968, que su país estaba interesado en algo más que en la existencia de lo que podría llamarse “formas democráticas externas”. El embajador Linowitz declaró:

Del mismo modo en que nosotros, los Estados Unidos, estamos naturalmente interesados por la democracia en América Latina y estamos convencidos de que ello significa un mundo mejor y más seguro para nosotros y para todos en todas partes; también estamos convencidos de que no ayudamos a ello si nos limitamos al mero marco político. Una elección ocasional en un país, no es en sí misma una señal de que la libertad tiene un firme aliado.¹⁰

Tal parece que Linowitz estaba diciendo que Estados Unidos estaba interesado en lo que de hecho hacía un gobierno, cómo actuaba, tanto como en su “marco político”.

Mientras se rechazaba la política de imponer sanciones en contra de todos los regímenes antidemocráticos, la administración Johnson expresó una y otra vez su preferencia por los gobiernos democráticos en América Latina. Esa preferencia se ve afirmada en algunas de las declaraciones arriba citadas y fue expresada también en muchas otras. La preferencia fue evidenciada de manera inequívoca por el presidente Johnson en un mensaje más extenso de política exterior pronunciado en la Universidad de Denver en agosto de 1966. El presidente declaró:

En los países latinoamericanos estamos de parte de aquéllos que desean gobiernos constitucionales. No estamos con quienes dicen que las dictaduras son necesarias para un desarrollo económico eficiente, o como una fortaleza contra el comunismo.¹¹

El Embajador Ellsworth Bunker, entonces representante de Estados Unidos ante la Organización de Estados Americanos, expresó también la preferencia de su gobierno por las administraciones democráticas, en un discurso en 1965: “...Es únicamente bajo un gobierno democrático que pueden existir y florecer sociedades fuertes, viables y libres.”¹²

⁹ *Department of State Bulletin*, LIII, diciembre 20, 1965, p. 991.

¹⁰ *Ibid.*, LVIII, abril 23, 1968, p. 533.

¹¹ *Ibid.*, LV, septiembre 19, 1966, p. 408.

¹² *Ibid.*, LII, marzo 19, 1965, p. 304.

II. LOS PORQUÉS DE LA POLÍTICA JOHNSON

Las declaraciones anteriores sirven para describir, al menos a *grosso modo*, la política de la administración Johnson. Pero las declaraciones dejan sin respuesta algunas preguntas: ¿Por qué abandonó la administración Johnson la política Kennedy con respecto al reconocimiento de gobiernos latinoamericanos y a la promoción de la democracia en América Latina? O, puesto de otro modo. ¿Por qué la administración Johnson siguió la política que siguió?

La respuesta de estas interrogantes se centra en torno a lo que los miembros de la administración Johnson consideraron del interés de Estados Unidos. La visión u opinión prevaleciente, tal como lo indica la política de la administración era que, aquélla que por un lado comprometía a Washington a apoyar a todos los gobiernos constitucionales en América Latina, y que por otro requería la imposición de sanciones por parte de Washington en contra de los regímenes que expulsaran gobiernos constitucionales, no servía en ningún caso a los intereses norteamericanos.

Tal punto fue señalado por el Embajador Linowitz al rendir testimonio ante un subcomité del Congreso. El diputado Fascell hizo los siguientes señalamientos a Linowitz: "En el Congreso se ha sugerido que si usted tiene un gobierno autoritario de cualquier tipo, pero en particular una dictadura militar, nosotros tenemos que responder diciendo que no hacemos negocios con ese país. ¿Está usted de acuerdo con una política de este tipo?".¹³ La respuesta del Embajador Linowitz fue: "Simplemente señor, no es realista y no va de acuerdo con nuestros más altos intereses."¹⁴

El Embajador no indicó cuáles intereses norteamericanos se verían adversamente afectados o cómo se verían afectados.

El Secretario Adjunto Mann fue de alguna manera más explícito. Él hizo referencia al presidente Arbenz de Guatemala.

...No hace mucho una mayoría del pueblo guatemalteco votó en elecciones libres por Arbenz, un candidato a la presidencia. Después el pueblo guatemalteco descubrió que Arbenz era marxista-leninista.

El Coronel Castillo encabezó una revuelta triunfante y fue ampliamente aclamado por su pueblo cuando entró a la ciudad de Guatemala. Si nosotros hubiéramos estado incondicionalmente comprometidos, bajo cualquier circunstancia, con el apoyo a todos los gobiernos constitucionales, nos hubiéramos visto obligados a hacer lo que estuviera dentro de nuestras posibilidades, por derri-

¹³ *New Directions for the 1970's: Toward a Strategy of Inter-American Development*, Hearing, Subcommittee on Inter-American Affairs, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 91st Congress, 1st Session, 1969, p. 361.

¹⁴ *Ibid.*

var a Castillo y restaurar en el poder a un marxista-leninista, en contra de la voluntad del pueblo guatemalteco.¹⁵

El argumento de Mann se presta al desafío, así como su descripción de la situación guatemalteca. Uno podría preguntar: ¿Por qué vería el gobierno de Estados Unidos que una política de apoyo a los gobiernos constitucionales y de oposición a los anticonstitucionales le ataría las manos de tal manera que tuviera que refrenar su actuación para enfrentarse a lo que veía como una amenaza para su propia seguridad, o la del Hemisferio, representada por un gobierno elegido a través de la vía constitucional?

Un apoyo inapropiado a los gobiernos constitucionales y oposición a los inconstitucionales podría ir en contra de los intereses norteamericanos en incluso un modo más. No en todos los casos los gobiernos constitucionales pueden actuar extensivamente en la promoción del desarrollo social, político y económico de sus países —desarrollo que es uno de los objetivos de la política de Estados Unidos hacia Latinoamérica. Inversamente, algunos regímenes anticonstitucionales pueden ser muy vigorosos en la promoción del desarrollo. Si Washington retrasara el reconocimiento y la ayuda, que es más importante, a los gobiernos anticonstitucionales, esto retardaría al alcance del desarrollo que el mismo gobierno de Estados Unidos estaba apoyando o deseaba ver.

Uno de los que señalaron la poca importancia de la actuación de algunos gobiernos democráticos y la más impresionante de algunos otros antidemocráticos, fue el presidente Kennedy. Theodore Sorensen, asistente y confidente del presidente señala:

Él reconocía... que los militares muchas veces simpatizaban más con Estados Unidos que cualquier otro grupo del país. Detener el trabajo de la Alianza en aquellas naciones que no estuvieran gobernadas por una genuina democracia hubiera paralizado todo el programa. Más aún, algunos usurpadores militares en Latinoamérica, como los de Burma y Corea, no eran ni impopulares ni reaccionarios... Desgraciadamente, él había aprendido que muchos de los gobiernos civiles más progresistas en América Latina (como en cualquier otro lado) estaban menos deseosos o eran menos capaces de imponer los frenos necesarios a proyectos extravagantes a la inflación galopante, o al desorden político. Era más probable que ahuyentaran la inversión local y extranjera y que ignoraran a la población rural, menos importante en la votación.¹⁶

En breve, la experiencia reveló que en algunos casos un objetivo norteamericano, el de una América Latina democrática, se hallaba en conflicto con otro objetivo también norteamericano, el de una América Latina desarrollada.

¹⁵ *Department of State Bulletin*, L, junio 29, 1964, p. 999.

¹⁶ Theodore C. Sorensen, *Kennedy*, Nueva York, Harper and Row, 1965, pp. 535-536.

La incumbencia en cuanto a intereses norteamericanos puede no ser la única razón del porqué la administración Johnson eligió esa política con respecto al reconocimiento de gobiernos y la promoción de la democracia. Otra razón simple aunque no por ello menos importante, podría ser la de que las medidas que en el pasado fueron utilizadas por Estados Unidos, particularmente las empleadas durante la administración Kennedy, para promover la democracia en América Latina no produjeron el resultado que se buscaba y parece que no existen medios más efectivos.

CONCLUSIÓN

La administración Kennedy buscó animar y promover el gobierno democrático en Latinoamérica y desalentar los golpes militares en contra de los gobiernos elegidos por vías constitucionales. Para alcanzar su objetivo la administración Kennedy no empleó únicamente palabras. Retrasó, o amenazó con hacerlo, el reconocimiento diplomático y la ayuda a los regímenes que habían expulsado a los libremente elegidos. La administración Johnson afirmó repetidamente su deseo de ver en toda América Latina gobiernos democráticos. Al mismo tiempo, hizo claro que no deseaba seguir una política que comprometiera a Estados Unidos a apoyar a todos los gobiernos constitucionalmente elegidos en América Latina y a oponerse —a través de la aplicación de diversas sanciones— a todos los gobiernos que hubieran derrocado a los constitucionales. Pero la administración no llegó a declarar que reconocería y daría ayuda a cualquier gobierno que alcanzara el poder. A pesar de que ningún funcionario lo declaró tan llanamente, el criterio aparentemente aplicado por la administración Johnson fue dar reconocimiento o extender la ayuda a un gobierno dado, siempre y cuando ello sirviera a los intereses de Estados Unidos. Entonces, en ese sentido, lo que caracterizó a la política de la administración Johnson fue más el pragmatismo, que el idealismo de cualquier tipo.