

**IDEOLOGIA Y ACCION  
COLECTIVA  
El Caso de la OEA  
1945-1979**

**T E S I S**

*Que para optar por la licenciatura  
en Relaciones Internacionales.*

*Presenta:*

*Julia Isabel Flores Dávila*

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.**

**MEXICO, D.F. JULIO DE 1985.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

Introducción		Pág. 9
Capítulo I.	Evolución de la Organización Internacional en el Continente Americano.	Pág. 13
1.1	La Unión Panamericana.	
1.1.1	Las Conferencias Panamericanas.	
1.1.2	Las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.	
1.2	La Organización de los Estados Americanos.	
1.2.1	Las Conferencias Interamericanas.	
1.2.2	Las Conferencias Interamericanas Extraordinarias.	
1.3	Diferentes Visiones de los Principios de Igualdad Jurídica de los Estados y la No Intervención.	
Capítulo II.	La Creación del Sistema Interamericano: La OEA, La Sociedad Internacional y el Continente.	Pág. 13
2.1	Las Organizaciones Regionales.	
2.2	La Cooperación al Interior del Sistema Interamericano.	
2.2.1	Dependencia Económica y Cooperación al Interior del Sistema Interamericano.	
2.2.1.1.	La Operación Panamericana.	
2.2.2.2.	La Alianza para el Progreso.	
2.3	Cooperación Política y Panamericanismo.	
Capítulo III.	Los Principios: Intentos por el Establecimiento de un Principio de Homogeneidad Política del Continente.	Pág. 87
3.1	La Operatividad Positiva del Principio de la Homogeneidad Política: Visión de los Países Latinoamericanos.	
3.1.2.	Los Sistemas Políticos Latinoamericanos.	
3.2.	De la Democracia Representativa hacia el Anticomunismo: La Operatividad Negativa del Principio de la Homogeneidad Política.	

Capítulo IV. Acción Colectiva e Ideología. Pág. 109

- 4.1. El Principio de Hegemonía Política.
- 4.2. Fundamentos de la Acción Colectiva en el Sistema Interamericano.
- 4.2.1. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.
- 4.3. Aplicación del Sistema de Seguridad Colectiva.
- 4.3.1. El Caso de Cuba: Parteaguas en la Evolución del Sistema Interamericano.
- 4.3.2. La Invasión de la República Dominicana.
- 4.4. Las Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.
- 4.5. La Constitución de un Frente Ideológico.
- 4.5.1. Aplicación Discriminatoria del Principio de Homogeneidad Política.
- 4.6. Diferentes Visiones de los Principios de la Seguridad Colectiva: la ONU y la OEA.
- 4.6.1. Aspectos Relativos a la Solución Pacífica de Controversias.
- 4.6.2. La Legítima Defensa Colectiva.
- 4.6.3. Aplicación de Medidas Coercitivas por la Organización Regional.

Capítulo V. El Agotamiento de los Modelos Económicos y Políticos en América Latina; La Crisis del Sistema Interamericano. Pág. 165

- 5.1. El Modelo Económico.
- 5.2. Los Modelos Políticos.
- 5.3. La Ruptura del Principio de la Homogeneidad Política.
- 5.4. Decadencia y Crisis de la Organización de los Estados Americanos.

Capítulo VI. Conclusiones. Pág. 189

Bibliografía. Pág. 199

Artículos y Documentos. Pág. 203

## INTRODUCCION

*El presente trabajo se dedica a analizar la relación entre la ideología y la acción colectiva dentro del Sistema Interamericano en un período que abarca del año de 1945 a 1980. Intentaremos demostrar cómo el principio de homogeneidad política en base a el cual se constituyó la Organización de los Estados Americanos: el principio de la democracia representativa, fue evolucionando hasta convertirse paulatinamente en la adopción de una estrategia anti-comunista; y al mismo tiempo, los principios de seguridad colectiva y defensa de la Organización, orientados a la defensa del Continente Americano de las agresiones externas, en instrumentos para combatir un peligro que no vendrá de fuera sino surgirá dentro del mismo Continente; es decir, la amenaza no será externa, sino interna, fruto y consecuencia de los propios factores y fuerzas de los países latinoamericanos.*

*Examinaremos en un primer capítulo, el problema de la creación y funcionamiento de los organismos regionales y especialmente el caso de la Unión Panamericana, primera organización de su tipo creada en el mundo; y de la OEA, presentando de ellas una breve visión histórica.*

*Abordaremos la evolución creativa del Derecho Internacional Americano y sus dos piedras angulares: los principios de la igualdad jurídica de los estados y la no intervención, concepciones fundamentales al Sistema Interamericano.*

*En el segundo capítulo se analiza la creación del Sistema Interamericano y los problemas que se presentan en la post-guerra, tanto en la sociedad internacional como en el Continente, examinando los problemas de la Guerra Fría y sus repercusiones; así como la relación de dependencia económica y política de los países latinoamericanos, de la potencia hegemónica en la zona: los Estados Unidos de Norteamérica. Se estudian también en el interior de este apartado, los problemas que han presentado la cooperación económica y política dentro del Sistema Interamericano y finalmente se abordan los intentos por parte de la potencia hegemónica, por establecer un principio de homogeneidad política dentro del Continente Americano.*

*Los capítulos tercero y cuarto se ocupan de los problemas de la acción colectiva y la ideología en el Sistema Interamericano, abordando las cuestiones de la seguridad colectiva, las causas que dieron origen a su implementación y los casos en los cuales hasta ahora este sistema ha funcionado, traducándose en aplicaciones prácticas. Se realiza además un estudio comparativo de las competencias y facultades de la ONU y la OEA para la aplicación del sistema de seguridad colectiva en el Continente Americano.*

*Se estudia asimismo el problema de la asimilación de la agresión ideológica a la material, como un instrumento utilizado por la potencia hegemónica para el logro de sus fines (mantenimiento y preservación de la homogeneidad política en el Continente) a través de medios indirectos.*

*Finalmente en el capítulo quinto, se estudia el agotamiento de los modelos económicos y políticos existentes en América Latina, analizando la ruptura del principio de la homogeneidad política a partir de la emergencia de nuevas alternativas al desarrollo económico y político de la zona, y la incapacidad de los modelos existentes para generar factores integrativos al sistema, lo que ha conducido a la decadencia del Sistema Interamericano.*

*La hipótesis que sustentamos como base para el presente trabajo, afirma la imposibilidad de establecer un sistema armónico entre las 25 repúblicas americanas y la potencia hegemónica (los Estados Unidos de Norteamérica) en cuanto al aspecto político, ni en el plano económico, y menos aún pretender imponer o mantener un principio de homogeneidad o identidad política entre ellas, debido a la asimetría estructural del sistema, dado que la asimetría económica redunde en asimetrías de tipo político que impiden la aparición de un principio de homogeneidad política en el Continente.*

*Por otra parte lo disímil de los proyectos nacionales, que excepto el de los Estados Unidos, no rebasan las fronteras de los estados, proveen un fondo conflictivo; es decir, el proyecto imperial choca y entra en conflicto con los proyectos nacionales restantes.*

*Se ha utilizado dentro de este trabajo como herramienta metodológica, la categoría principio de homogeneidad política, en la medida en que dicho concepto es utilizado para reflejar un elemento*

*equilibrador de un sistema, adoptando diversas modalidades según el sistema de que se trate.*

*El principio de homogeneidad política refleja una propiedad sistémica y no los rasgos de los componentes del conjunto, sino de las relaciones establecidas entre ellos, por eso su aplicación implica como principio, en el caso de los estados, la coherencia estructural de los miembros (en el sentido de modo de producción y de políticas afines).*

*Desde ese punto de vista el principio de homogeneidad política se encuentra por sobre el carácter capitalista o socialista de las naciones, y es precisamente un cambio en esa estructura, lo que vulnera toda posibilidad de aplicación de este principio.*

*Puede decirse que la defensa de la homogeneidad política expresa las posiciones irreductibles de los sistemas en pugna.*

# **CAPITULO I**

**EVOLUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL EN  
EL CONTINENTE AMERICANO. EL DESARROLLO DE  
LOS PRINCIPIOS DE LA IGUALDAD JURIDICA  
Y LA NO INTERVENCION.**



La evolución de la organización internacional en el Continente Americano ha dado lugar al desarrollo de un conjunto de conocimientos y expresiones, disposiciones e instrumentos jurídicos, que han regulado durante un período de más de cien años los nexos entre los países latinoamericanos con los Estados Unidos; y entre los primeros y otros países y organizaciones internacionales. Dicho corpus jurídico constituye para algunos autores un Derecho Internacional Americano, mientras que para otros estudiosos no representa sino la asimilación e interpretación particular de principios del Derecho Internacional Público. (1)

Con el objeto de facilitar la distinción y comprensión del proceso de la evolución de las instituciones jurídicas y sus instrumentos en el Continente Americano, efectuaremos una distinción metodológica entre Derecho Internacional Americano y Derecho Internacional Público, en el entendido de que ambos cuerpos jurídicos no son susceptibles de escindirse en la realidad.

El Derecho Internacional Americano refleja las contradicciones de naturaleza política derivadas de la ubicación geográfica de Latinoamérica y las derivadas de las desigualdades económicas, políticas, sociales y de poder que privan entre los estados latinoamericanos y los Estados Unidos de América.

Podríamos decir que el Derecho Internacional Americano tiene como elemento creador, fundamentalmente a lo largo de la historia, la búsqueda de soluciones jurídicas que permitan a los pueblos latinoamericanos encontrar un medio para equilibrar las relaciones desiguales que privan entre éstos y los Estados Unidos de América, sentando las bases para el establecimiento de relaciones equitativas.

En la configuración de este derecho los países de América Latina tienen antecedentes doctrinarios diferentes, basados en la concepción latina del derecho, mientras que la concepción norteamericana es de origen anglosajón. Este hecho se ha traducido en la profundización de dos visiones distintas del derecho internacional dentro de un sistema jurídico que se pretende sea uniforme. De aquí que los principios de soberanía, igualdad jurídica, autodeterminación y no in-

intervención reciban interpretaciones diversas según la visión a través de la cual han sido enfocadas, y que la creación del Derecho Internacional Americano refleje necesariamente estas contradicciones.

El problema de la igualdad jurídica de los estados y de la no intervención, ha sido objeto de enfoques diferentes en el Derecho Internacional Americano. Mientras que el concepto de la soberanía e incluso del Estado, adquiere dentro de la concepción norteamericana un carácter laxo, amplio, que le confiere características particulares, dentro de la concepción latinoamericana dichas concepciones, junto a sus innegables aspectos históricos y políticos, expresa jurídicamente dos realidades: por una parte, el carácter descentralizado del derecho internacional, esto es, el hecho de que el Estado no tiene sobre él ninguna otra autoridad, salvo la del derecho internacional; por la otra, el derecho a ejercer las funciones en un plano de independencia e igualdad respecto de otros Estados. Lo primero es evidente en el principio de no intervención en los asuntos internos.

La lucha latinoamericana por el establecimiento del principio de la igualdad jurídica y su correlativo, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, como base angular del Derecho Internacional Americano, ha sido constante en la historia americana y se inicia en el momento en que los Estados latinoamericanos se independizan de España. Desde entonces los principios de la igualdad jurídica y de la no intervención se han desarrollado juntos y ese desenvolvimiento conforma una parte importante de la historia del Derecho Internacional Americano.

## 1.1. LA UNION PANAMERICANA

Para la década de 1820 se gestan ya las doctrinas que habrían de presidir el desarrollo del Sistema Interamericano, planteando dos posibles esquemas de convivencia y organización internacional: la idea Bolivariana de la Unidad Hispanoamericana y la Doctrina Monroe.

En los países latinoamericanos recién independizados de España se despiertan tempranamente inquietudes en favor de la unificación de los pueblos de la América Hispana. Varios pensadores se ocuparon del asunto, entre los que destaca el hondureño José Cecilio del Valle; sin embargo, los planteamientos que realizó Bolívar perdurarían como el ideal central (si bien a veces distorsionada, ya que Bolívar abogaba por un hispanoamericanismo, no por el panamericanismo) para la unificación del Sistema interamericano.

La idea de Bolívar funda unidad de los pueblos latinoamericanos en premisas como la igualdad, la solidaridad y la seguridad colectiva, hispanoamericana en el marco de una concepción internacionalista y democrática.

En 1823 el Presidente de los Estados Unidos, James Monroe dió a conocer ante el congreso de su país una declaración en la cual quedó expuesta la llamada Doctrina Monroe. En esta declaración unilateral se expresaba el propósito de impedir a España la recuperación de sus colonias, o la ampliación de las que poseía en aquel momento, contemplando, asimismo, la extensión de esta prohibición a las demás potencias europeas y ofreciendo a cambio la promesa de no interferencia de los Estados Unidos en los asuntos europeos. Se postulaba, además, la existencia de un sistema americano separado, afirmando que este último incluía la totalidad del Hemisferio Occidental.

La Doctrina Monroe viene a constituir la síntesis del pensamiento político norteamericano, que se había desarrollado desde la independencia hasta esa época, y el cual que predomina en buena parte en la actualidad.

Los elementos fundamentales que recogería esta doctrina los encontramos presentes en el pensamiento de Jefferson y de Henry Clay. En 1813 Jefferson al referirse a los gobiernos, que consideraba surgirían de los movimientos de independencia de la América Hispana, afirmaba: "...cualesquiera que sean los gobiernos que al fin adopten, serán gobiernos americanos, que habrán dejado de estar mezclados en las incesantes pependencias de Europa ...América posee su propio hemisferio. Debe tener un sistema propio de intereses que no debe quedar subordinado a los europeos". (2)

Mientras que Henry Clay, abogado ilustre de reconocidas tendencias expansionistas, afirmaba en 1818 ante la Cámara de Representantes, que cualesquiera que fueran las formas de gobierno que adoptaran los gobiernos de Hispanoamérica, “Estos gobiernos estarían animados de un sentido americano y guiados por una política americana”. (3)

Dentro de las anteriores declaraciones destacan las siguientes premisas:

- La preocupación porque los nuevos estados hispanoamericanos adoptarán “una forma de gobierno americana”;
- Que estos estados constituyeran parte de “un sistema americano”;
- La idea predominante de que “América posee un hemisferio para sí, idea que posteriormente desembocaría en la Doctrina del Hemisferio Occidental; y finalmente
- El mantenimiento de la política aislacionista que caracterizó un período importante de la vida norteamericana en su relación con el extranjero.

Estos elementos, recogidos y sintetizados por la Doctrina Monroe, encuentran en ella su mejor expresión. La Doctrina Monroe de carácter hegemónico, fundamentada en el predominio de una nación sobre las demás, para protegerlas y defender su independencia, constituye el reflejo mas claro de las ambiciones expansionistas de los Estados Unidos.

Es importante destacar el hecho de que, si bien la idea Bolivariana de la unidad hispanoamericana (tergiversada) ha presidido el marco ideológico en que se desenvuelve el sistema interamericano, ha sido la Doctrina Monroe la que ha presidido la práctica de las relaciones interamericanas hasta nuestros días.

En 1822 Simón Bolívar en su carácter de Presidente de Colombia propició ante varios gobiernos latinoamericanos la idea de construir una Liga o Confederación de Estados Americanos, propo-

niendo posteriormente en 1824 para ello, la reunión en Panamá de una Asamblea General de Plenipotenciarios de las Repúblicas Americanas. Dentro de esta reunión no fue en principio contemplada la participación de los Estados Unidos, ya que según Bolívar “estos son heterogéneos para nosotros”. (4)

Los poderes y funciones de esta asamblea eran concebidos por Bolívar en los siguientes términos: “Deberá servir de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados públicos cuando ocurran dificultades y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias”. (5) Esta idea llegó a su culminación al celebrarse el Congreso de Panamá el 22 de julio de 1826, en donde se aprobó un tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de las Repúblicas Americanas. Es aquí en donde encuentra su origen la idea del Hispanoamericanismo.

El concepto de la igualdad jurídica de los estados, lo encontramos ya presente en el Tratado de Panamá de 1826, que afirmaba en su artículo 28 “que este no interrumpe ni interrumpiría en modo alguno el ejercicio de la soberanía de cada una de las repúblicas signatarias con respecto a sus relaciones exteriores con las demás potencias, en cuanto no se oponga al tenor y letra del tratado”. (6) Queda enunciado aquí el respeto a la soberanía y personalidad del estado en el campo internacional.

Después del Congreso de Panamá los proyectos por crear un sistema latinoamericano o una organización continental fueron abandonados y no obstante los esfuerzos en la Conferencia de Tacubaya en 1828 por continuar los trabajos iniciados en el Congreso de Panamá y otros posteriores, fueron estériles. Varias décadas transcurrieron antes de que la idea de la creación de un cuerpo colectivo regional, cuyo carácter sería la mas clara expresión del desarrollo histórico latinoamericano entre 1830 y 1880, fuera planteada de nuevo.

El desarrollo de los estados latinoamericanos se vió presidido durante el siglo XIX por la lucha entre las facciones políticas y los intentos por lograr la consolidación nacional. El tránsito de una sociedad agraria hacia una sociedad industrial no se operó en América

Latina en la forma en que ocurrió en los Estados Unidos, dado que la sociedad latinoamericana poseía un carácter semi-feudal, que dificultaba la implantación de las formas modernas de la agricultura, el comercio y la industria.

Hacia finales del siglo XIX cuando las sociedades latinoamericanas entran en contacto con el capitalismo expansivo norteamericano, inglés y alemán, principalmente, los efectos de esta expansión capitalista no se tradujeron en la modernidad latinoamericana, dado que el objeto de este capitalismo era (y aún continúa siéndolo) el de racionalizar y aumentar la explotación de las materias primas. Por el contrario, esta expansión dió origen a uno de los mas graves problemas para la América Latina en la época contemporánea: el tratar de hacer convivir las formas económicas, políticas y sociales del comercio y la industria capitalistas, con el feudalismo de la propiedad agraria y, en algunos lugares, con formas de vida prehispánica.

A partir de entonces la economía de estos países se encontraría vinculada con el exterior por unas relaciones de estrecha dependencia.

El pensamiento político latinoamericano expresó también esta situación. Cuando los países hispanoamericanos accedieron a la independencia, el modelo elegido más como paradigma sería el modelo democrático de los Estados Unidos, ante la imposibilidad de llevarlo a la práctica, se optara por otro que trataría de combinar la monarquía constitucional (por la necesidad de un gobierno fuerte) y la república federal al estilo norteamericano. Aquí encuentra su origen el presidencialismo que priva en América Latina y que ha derivado una gran parte del tiempo en la implantación de dictaduras.

La incapacidad de los gobiernos para promover el desarrollo de una economía sobre bases nacionales, aunada a la penetración de los capitales extranjeros y a las intervenciones con frecuencia de carácter armado por parte de potencias extranjeras (principalmente de los Estados Unidos) en la zona latinoamericana, finalmente sentarían las bases para el establecimiento de una relación desigual y asimétrica entre los países de Hispanoamerica y los Estados Unidos. Reflejo de

esta relación lo constituiría el nuevo tipo de organización internacional establecido en el Continente.

La iniciativa para la creación de un cuerpo colectivo regional partió de los Estados Unidos de América, que se encontraban en la fase ascendente del imperialismo.

En el año de 1881 James G. Blaine, Secretario de Estado Norteamericano, extendió una invitación a los estados americanos para la celebración de un Congreso General que debería reunirse en Washington en 1882, con el propósito de "preveer los intereses de todos para el futuro y no dirimir las diferencias concretas en el presente". Dicha invitación afirmaba, además, que "Los Estados Unidos tomarían parte en las deliberaciones en el Congreso sobre un mismo pie que las naciones en él representadas y con la leve intención de considerar cualquier solución propuesta, no sólo por lo que importa a su propio interés ni con la mira de que se sienta su poderío, sino como una entre muchas naciones coordinadas e iguales entre sí". (7)

El objetivo de esta conferencia era oficialmente el de impedir las guerras en el Continente sobre la base del respeto a la igualdad jurídica de los estados.

La iniciativa de Blaine no prosperó en esa época y tuvieron que pasar siete años para la celebración de la Primera Conferencia Panamericana.

### 1.1.1 LAS CONFERENCIAS PANAMERICANAS

#### I CONFERENCIA, WASHINGTON 1889

A invitación del gobierno norteamericano se celebró la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos en Washington en el año de 1889.

Durante esta conferencia se revelaron desde un principio los factores básicos que influirían en las relaciones interamericanas y las dificultades que limitarían la efectiva organización internacional del hemisferio, desarrollándose dos posiciones diferentes: Una, la de los países latinoamericanos, que deseaban el establecimiento de bases firmes para una relación igualitaria; la otra, la de los Estados Unidos, interesada primordialmente en la defensa y promoción de sus intereses de gran potencia en expansión.

Los Estados Unidos centraron sus proposiciones en la creación de una unión aduanera y un sistema de arbitraje latinoamericano; por su parte los países latinoamericanos se inclinaron hacia la adopción como principios del Derecho Internacional Americano, de los siguientes:

1. Que los extranjeros gozan de todos los derechos civiles de que gozan los nacionales y pueden hacer uso de ellos en los mismos términos que dichos naturales.
2. La nación no tiene ni reconoce a favor de los extranjeros ningunas otras obligaciones o responsabilidades que los que se hayan establecido a favor de los nativos en los mismos casos, por la constitución y las leyes.

Los anteriores principios adoptados por la mayoría de los países latinoamericanos no merecieron la aprobación de los Estados Unidos, quienes votaron en su contra. Isidro Fabela comenta este hecho al señalar que “Desde la Primera Conferencia Panamericana existen dos tendencias opuestas: una, la de preservar hasta donde sea posible la absoluta soberanía de los estados independientes, de las intromisiones de la gran potencia nórdica en sus negocios internos y de la otra parte, la de no aprobar un principio de derecho inobjetable, el de la igualdad de los estados y del respeto que extranjeros y nacionales deben gozar por igual en el país donde se encuentran”. (8)

La culminación de los trabajos de la conferencia fue la aprobación de un organismo internacional llamado Unión Internacional de Repú-



blicas Americanas, que sería el primero en su género. Dicha organización tenía como propósito fundamental la recopilación y distribución de la información comercial entre los estados, a través de la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, con sede en Washington. Con el tiempo el alcance de las actividades de esta oficina fue aumentando hasta cubrir todos los aspectos de la vida y crecimiento económico de las Repúblicas Americanas.

## II CONFERENCIA, MEXICO 1901

La Segunda Conferencia Panamericana se reunió en la Ciudad de México en el año de 1901, teniendo como antecedentes dos acontecimientos internacionales de importancia: la invasión a Venezuela por tropas británicas y su retirada debida a las presiones de los Estados Unidos (1895); y la primera Conferencia de Paz de La Haya (1899), durante la cual se creó la Corte de Arbitraje Permanente de La Haya. A dicha conferencia asistieron solamente dos estados americanos: México y los Estados Unidos.

La resolución mas importante de esta conferencia consistió en el reconocimiento de los principios consignados en las convenciones de La Haya, como parte del Derecho Internacional Americano. Se estableció también una Oficina Sanitaria Internacional en Washington (1902), que se convirtió en el primero de los que ahora se designan como organismos especializados.

## III CONFERENCIA RIO DE JANEIRO, 1906

La Tercera Conferencia Panamericana se desarrolló dentro de un ambiente de tensión y malestar de los países latinoamericanos, debido a la política intervencionista llevada a cabo por Teodoro Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos, en contra de varios países en el Continente.

Los principales temas del programa fueron: La reorganización de la Oficina Comercial sobre una base más permanente y la adhesión al principio de arbitraje en las disputas interamericanas. Durante la conferencia, un tema importante de discusión lo constituyó el problema de la intervención por deudas, prevaleciendo entonces la opinión de la delegación norteamericana por sobre la posición latinoamericana, que rechazaba totalmente el cobro compulsivo de las deudas (Doctrina Drago), proponiendo en su lugar el cobro bajo ciertas condiciones y estipulando el arbitraje entre las partes (Doctrina Porter).

#### IV CONFERENCIA BUENOS AIRES, 1910

La Cuarta Conferencia Panamericana celebrada en 1910 en la Ciudad de Buenos Aires, tuvo dos antecedentes notables: la Segunda Conferencia de Paz de La Haya (1907) y la Conferencia de Estados Centroamericanos en Washington (1907). En La Haya se hicieron esfuerzos por parte de los países latinoamericanos, tendientes a la adopción de la Doctrina Drago como Ley Internacional, proposición que no fue aceptada.

La Conferencia Centroamericana celebrada en Washington, bajo los auspicios de México y los Estados Unidos, se centró en la adopción de medidas para el arreglo pacífico de las controversias entre los Estados Centroamericanos. Durante la Conferencia se estableció una Corte de Justicia Permanente, que desapareció con motivo de la controversia suscrita en 1916 por el Tratado Bryan - Chamorro, en la que Nicaragua, con el apoyo de los Estados Unidos, ignoró el fallo de la Corte a favor de Costa Rica y El Salvador. A raíz de la decisión de los Estados Unidos y Nicaragua de no aceptar sus decisiones, la Corte se disolvió finalmente.

Durante la Cuarta Conferencia Panamericana, la Unión Internacional de Repúblicas Americanas se rebautizó como Unión de Repúblicas Americanas y la Oficina Internacional de las Américas en Washington recibió el nombre de Unión Panamericana.

Al estallar la Primera Guerra Mundial el movimiento panamericano había celebrado cuatro conferencias internacionales, así como un gran número de conferencias especializadas y técnicas, sin haber obtenido logros importantes. Muy pocos de los acuerdos tomados fueron ratificados, y aquellos aprobados eran hasta entonces los de menor importancia.

Las relaciones entre los países hispanoamericanos y los Estados Unidos en la época de la Primera Guerra Mundial, se encontraban deterioradas a raíz de las intervenciones de este país en México, Dominicana, Haití y Nicaragua. La solidaridad americana no se manifestó durante la guerra, declarando las hostilidades con Alemania solamente ocho países del Continente y permaneciendo neutrales Argentina, Chile y México.

Las naciones latinoamericanas no habían encontrado hasta entonces en el sistema interamericano un medio para equilibrar el poder de los Estados Unidos. La política de esta nación se había orientado exclusivamente a la defensa de sus intereses, presentando a la Doctrina Monroe como de interés panamericano. A los Estados Unidos les interesaba propagar "La Idea del Hemisferio Occidental y representar las relaciones entre ellos y los países latinoamericanos como fundamentalmente diferentes de las habituales entre grandes potencias ambiciosas y pequeñas en otras regiones del mundo". (9)

Al crearse en 1919 la Sociedad de Naciones, los países latinoamericanos participaron activamente dentro de este organismo, con el propósito de obtener apoyo internacional como contrapeso a la influencia de los Estados Unidos. El ingreso a la Sociedad de Naciones aumentó la estatura política de los estados hispanoamericanos en los asuntos internacionales.

De la Primera Guerra Mundial los Estados Unidos emergieron fortalecidos económica y políticamente, su nuevo status de gran potencia emergente, se tradujo en el campo de las relaciones interamericanas en el reforzamiento de su política hegemónica.

## V CONFERENCIA PANAMERICANA, SANTIAGO DE CHILE 1923

Durante esta conferencia se reunieron en un sólo cuerpo las disposiciones y prácticas existentes sobre la Unión Panamericana. Se estableció además, que la representación de los gobiernos en las conferencias internacionales es por derecho propio, aún en el caso de que dichos gobiernos no sostuvieran relaciones con los Estados de América.

Se aprobó el tratado conocido como Pacto de Gondra (10) que se proponía evitar conflictos entre los estados americanos, sometiendo las diferencias entre éstos, a las negociaciones diplomáticas, o bien al arbitraje. Se establecen durante los trabajos de esta conferencia los Derechos de la Mujeer.

## VI CONFERENCIA PANAMERICANA, LA HABANA 1928

La Sexta Conferencia Interamericana fue celebrada en La Habana en 1928, en medio de las tensiones provocadas por las intervenciones norteamericanas en Nicaragua (1926) y en Haití, y dentro de un clima de inestabilidad política en los países centroamericanos y del Caribe. Durante esta conferencia se trataron asuntos de gran importancia política para el Continente ya que en ella se estudió el problema jurídico de la intervención y se discutieron las bases fundamentales del derecho internacional; los estados, su existencia, igualdad jurídica y reconocimientos, adoptándose el Código Bustamante de Derecho Internacional Privado.

El Problema de la Intervención fue sin duda el de carácter mas relevante, pronunciándose los estados americanos en condenar el derecho a la misma, con la excepción de los Estados Unidos.

Esta Conferencia, en la cual fue profundamente debatido el principio de la no intervención, finalmente no llegó a ningún acuerdo sobre este punto. Las razones, en palabras de Isidro Fabela “El terrible mal que córroe al nuevo mundo (mil veces peor que el mal de la intervención, el cual es una consecuencia lógica del otro) mal que amenaza de disolución: Ausencia de solidaridad en la América de origen hispánico”. (11)

## VII CONFERENCIA PANAMERICANA,

MONTEVIDEO, 1933

Al inicio de los años treinta, la situación de las relaciones interamericanas presentaba un panorama de cambios políticos internos tanto en América Latina como en los Estados Unidos, y en un clima de tensión creciente a nivel internacional, en Europa y en el interior de la zona hispanoamericana. La República Dominicana y Nicaragua constituían verdaderos protectorados económicos norteamericanos, Haití se encontraba ocupada por los “marines”, la independencia de Panamá y Cuba se hallaba restringida por medio de tratados favorables a los Estados Unidos que insistían en el carácter unilateral de la Doctrina Monroe en defensa de su derecho a la intervención.

Al asumir Franklin D. Roosevelt la presidencia de los Estados Unidos en el año de 1933, adoptó la “Política del Buen Vecino” como norma en sus relaciones internacionales con los países latinoamericanos, comprometiéndose a abandonar las intervenciones.

Durante la VII Conferencia en Montevideo en el año de 1933, las repúblicas del Continente aceptaron por unanimidad el principio de la no intervención. Si bien este principio fue aceptado con ciertas reservas por los Estados Unidos, el artículo 8 afirma que “ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni externos de otro”.

Esta Conferencia revistió una especial importancia al adoptarse el Convenio de Derechos y Obligaciones de los Estados que incluía cláusulas en las que se contemplaban la no intervención y la Doctrina Calvo. (2) Si bien el principio de la no intervención fue interpretado en su sentido mas restringido; es decir, solamente como no intervención armada, este concepto sería ampliado con el tiempo.

En el convenio se fijaron los requisitos necesarios para la existencia del Estado como persona de derecho internacional, determinando que su existencia política es independiente de su reconocimiento por los demás estados, consagrando que los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercerlos. Se apunta además, que el reconocimiento de los Estados es incondicional e irrevocable.

Es en Montevideo en 1933 en donde queda reconocida la completa igualdad jurídica de los Estados Americanos. Por otra parte, se aprobó la creación del Banco Internacional Americano (pero no se tomó medida alguna, sino hasta el año de 1940).

## CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA LA CONSOLIDACION DE LA PAZ BUENOS AIRES, 1936

La necesidad de equilibrar las relaciones interamericanas ante la inminencia de la guerra en Europa y el fracaso de la Sociedad de Naciones para mantener la paz, llevaron a los Estados Unidos a intentar un cambio en las relaciones interamericanas. En los años posteriores a la Séptima Conferencia, el régimen de Roosevelt revocó la Enmienda Platt, retiró las tropas norteamericanas de Haití y terminó con la política de reconocimiento de gobiernos (Doctrina Tobar) aplicada hacia los países centroamericanos desde 1907. (3)

A iniciativa del Presidente Roosevelt fue convocada la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz, que tuvo lugar en Buenos Aires en el año de 1936. La Conferencia tenía como propósito fundamental el reforzamiento de la cooperación interamericana frente a la creciente amenaza a la paz fuera del hemisferio. La iniciativa del Presidente Roosevelt encontró una acogida favorable entre los países latinoamericanos, si bien éstos mostraban puntos de vista diferentes acerca del posible papel de un sistema interamericano de paz.

Durante la Conferencia se adoptaron dos documentos de gran importancia: El Convenio para el Mantenimiento, Conservación y Restablecimiento de la Paz, y el Protocolo Adicional Relativo a la No Intervención. El primero de estos documentos introduce en el sistema interamericano el principio de las consultas; el segundo reforzó y amplió el principio de no intervención, que fue aceptado sin reservas por parte de los Estados Unidos.

La no intervención se convirtió desde entonces en uno de los mayores logros del sistema panamericano. Se aprobó, además, la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanos, documento que resulta interesante porque en él se introduce, por primera vez dentro de las declaraciones; menciona una "democracia común".

## VIII CONFERENCIA PANAMERICANA, LIMA 1938

La Octava Conferencia Interamericana celebrada en Lima en 1938, se desarrolló en un contexto internacional caracterizado por los preparativos para la guerra y un incremento del comercio y propaganda por parte de las potencias del Eje en América Latina. La situación interna de la zona hispanoamericana, tensionada a causa de las recientes nacionalizaciones (del petróleo en México en 1938 y la anulación de la concesión petrolera de la Standard Oil Company, por parte del gobierno de Bolivia en 1937), distaba a su vez de ser tranquila.

El objetivo de la Conferencia en Lima, era el de desarrollar una cooperación interamericana mas efectiva frente a la creciente

amenaza extracontinental. Durante los trabajos desarrollados por la Conferencia, se afirmó que el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de cada Estado Americano, constituye la esencia del orden internacional amparado por la solidaridad continental. Se reafirmó la no intervención, la solución de diferencias a través de los medios pacíficos, proscribiendo el uso de la fuerza como instrumento de política nacional o internacional.

Durante mucho tiempo la Unión Panamericana sólo había significado para los Estados Unidos una institución mas bien dedicada a la promoción de sus intereses económicos y a la solución y atención de problemas de carácter prioritariamente comercial. En un principio los Estados Unidos se habían negado a dotar al sistema de un contenido político y una estructura orgánica sólida, ya que la realización y la defensa de sus intereses muy bien podía llevarse a cabo al margen de la participación de los países latinoamericanos.

Esta situación evolucionó paulatinamente al hacerse inminente la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, dado que era necesario contar con el apoyo de los países latinoamericanos en el abasto de materias primas y bases logísticas y, por otra parte, surge en el gobierno norteamericano la preocupación por combatir la proliferación del fascismo en el Continente.

Estos hechos motivaron la reorientación del panamericanismo hacia un sistema interamericano acorde con la nueva orientación de la política exterior estadounidense. Al término de la guerra, América Latina se convertía en una aliada imprescindible de los Estados Unidos.

### 1.1.2 LAS REUNIONES DE CONSULTA DE LOS MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES.

#### I REUNION DE CONSULTA, PANAMA 1939

Poco tiempo después de la declaración de las hostilidades en Europa los Estados Unidos tomaron la iniciativa para convocar una



Reunión de Consulta, la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, de conformidad con los acuerdos de Buenos Aires y de Lima. Esta reunión tuvo lugar en Panamá en el año de 1939, adoptando una "Declaración General de Neutralidad" con la que se reafirmaba la neutralidad de los Estados Americanos frente al conflicto mundial.

## II REUNION DE CONSULTA, LA HABANA 1940

En el año de 1940 se celebró una nueva Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en La Habana, aprobándose la Ley de La Habana referente a la administración provisional de colonias y posesiones europeas en el Continente. Es importante destacar que durante esta reunión se aprobó la Resolución XV, intitulada Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas, que constituye un acercamiento y precedente para la instauración de un sistema de seguridad regional en el Continente.

## III REUNION DE CONSULTA, RIO DE JANEIRO 1942

Con motivo de la entrada de los Estados Unidos a la guerra se convocó la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, en Río de Janeiro en el año de 1942. El objetivo de los Estados Unidos durante esta conferencia era el de lograr el rompimiento de relaciones de todos los países americanos con las Potencias del Eje, constituyéndose, además, un Consejo Interamericano de Defensa, con sede en Washington.

El rompimiento de relaciones diplomáticas con las potencias del Eje no fue absoluto. Esto se tradujo en graves conflictos al interior del Sistema interamericano, especialmente debido a la posición de Argentina, problemas que fueron resueltos gracias al rompimiento de relaciones entre Argentina y las Potencias del Eje a finales de 1944.

Terminada la guerra, los países latinoamericanos se encontraban preocupados con respecto al futuro del Sistema interamericano y su posible inserción dentro de la nueva organización mundial; pero de manera especial, el punto central de su preocupación lo constituían los problemas económicos de la post-guerra. Las situaciones anteriormente descritas se reflejaron cada vez más en un paulatino deterioro del Sistema interamericano.

Como consecuencia de todo ello se celebró en el año de 1945 una conferencia especial, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz.

## CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y LA PAZ

MEXICO 1945

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, de carácter extraordinaria celebrada a instancias del gobierno de México en Chapultepec en el año de 1945, se llevó a cabo con el fin de que los gobiernos americanos que formaban parte del grupo de las Naciones Unidas y Asociadas, consideraran conjuntamente su colaboración y la participación de América en la futura organización mundial.

En esta conferencia se suscribieron el Acta de Chapultepec y la Declaración de México, documentos que fijan los principios normativos que regulan las relaciones entre los Estados Americanos:

- 1o. Que todos los estados soberanos son jurídicamente iguales entre sí;
- 2o. Que todo estado tiene derecho al respeto de su personalidad e independencia por parte de los demás miembros de la comunidad internacional. (14)

En dicha declaración se reafirma, además, el principio de la no intervención, estipulando que todo atentado contra la integridad

o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado Americano, será considerado como un acto de agresión contra los demás Estados Americanos.

Durante el desarrollo de esta conferencia destacaron dos corrientes: Una apoyada por los Estados Latinoamericanos tendiente a preservar el regionalismo y la otra, seguida por los Estados Unidos, de carácter universalista. En las Conferencias de Chapultepec y San Francisco, los Estados Latinoamericanos, en defensa del principio irrestrico de la igualdad jurídica de los estados (principio fundamental del derecho americano), manifestaron su oposición al otorgamiento del derecho de veto a las grandes potencias; sin embargo, apoyaron finalmente los proyectos de las conferencias de Dumbarton Oaks, lo que llevó a la adopción del concepto de igualdad soberana en la Carta de las Naciones Unidas.

Las resoluciones mas importantes adoptadas en Chapultepec se referían al futuro del sistema americano: "Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana" (Resolución VIII) y "Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano" (Resolución IX).

Si bien la conferencia fue exitosa, las resoluciones aprobadas no alcanzaron a ser llevadas a la práctica, dado que a la Resolución VIII se le daría forma definitiva en la IX Conferencia de Bogotá, mientras que la resolución IX adquirió un carácter provisional, que quedaría como acuerdo definitivo en la Conferencia de Río de Janeiro de 1947.

**CONFERENCIA INTERAMERICANA  
PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y  
DE LA SEGURIDAD CONTINENTALES. (Extraordinaria)**

**RIO DE JANEIRO 1947**

En el año de 1947 se reunió en Río de Janeiro la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad Conti-

mentales. Durante esta conferencia se firmó el Tratado Interamericano para la Asistencia Recíproca, que depositaba formalmente la responsabilidad por la defensa del Hemisferio Occidental en todos los miembros del Sistema Interamericano.

El Tratado de Río constituyó a partir de entonces el instrumento por excelencia, que utilizarían los Estados Unidos, en sus intentos por imponer y preservar un principio de homogeneidad política en el Continente.

El Tratado de Río constituye un instrumento que establece la defensa colectiva contra ataques armados, de acuerdo con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, siendo a la vez un arreglo regional, de acuerdo con el Capítulo VIII (Arts. 5 - 54) para los casos de otro acto o amenaza de agresión.

El Tratado de Río difiere de todos los acuerdos internacionales anteriores en un aspecto muy importante; es un tratado regional dentro de una organización internacional más amplia. Su base jurídica la constituye el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En él se afirma el reconocimiento de que el respeto a la soberanía, personalidad e independencia de cada Estado Americano constituye la esencia del orden internacional amparado por la solidaridad continental manifestada históricamente y sostenida por declaraciones y tratados vigentes.

El Tratado de Río (TIAR) a menudo tergiversado en su interpretación y en el sentido que le dió creación, constituyó desde su nacimiento uno de los tratados más relevantes para la comprensión de la historia política contemporánea del Continente. (15)

El período de la guerra había originado cambios y acontecimientos de importancia dentro de las relaciones interamericanas, que si bien se habían estrechado no por ello reflejaban una situación armónica. También como consecuencia de la guerra se provocaron cambios de largo alcance en la estructura del Sistema interamericano, pero sobre todo en la estructura y composición de la sociedad internacional, dentro de la cual el Sistema interamericano ocuparía a partir de entonces una nueva y diferente posición.

## 1.2 LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Una vez concluída la Segunda Guerra Mundial, la creación de la Organización de las Naciones Unidas y el inicio de la "Guerra Fría" plantearon los Estados Unidos la conveniencia de proteger su esfera de influencia en América a través de la creación de una organización regional en el Continente. La creación de una organización de este tipo amplió considerablemente el márgen de maniobra de los Estados Unidos, situándola como una instancia media entre su zona de influencia y la Organización de las Naciones Unidas, posibilitando a la vez el libre ejercicio de su hegemonía, sin exponerse a tratar ante los organismos internacionales los problemas políticos y de seguridad suscitados al interior de su esfera inmediata.

A través de una organización regional multilateral los intereses de los Estados Unidos se podrían traducir en un esquema jurídico y formal, dentro del cual cuenta con medios suficientes para controlar a las naciones miembros de la organización.

Nace así y se desarrolla un sistema que incluye individual y separadamente a los estados de cultura y origen latinos, por una parte, y a los Estados Unidos, por la otra. Característica fundamental de este sistema serán las profundas diferencias de poder político, económico y militar entre esas dos partes, que autores como Gross Espiell han caracterizado acertadamente como "La monstruosa desproporción de poder, riqueza e influencia entre los estados desunidos del sur y los Estados Unidos del norte". (16)

Al término de la guerra los proyectos para una reorganización y reforzamiento del sistema interamericano incluían la concertación de un pacto orgánico para el sistema, la celebración de un tratado colectivo de seguridad y un instrumento más eficaz para la solución de los conflictos interamericanos. La realización de estos objetivos se vería afectada por la necesidad de adecuar el sistema regional con el mundo de la post-guerra, complejizado por la aparición de fuerzas nuevas, tales como la creación de la Organización de las Naciones Unidas, la "Guerra Fría", el surgimiento de movimientos en las depen-

dencias coloniales y lo que algunos autores han llamado “la revolución de las esperanzas crecientes entre los pueblos de los países subdesarrollados”. (17)

La respuesta del Sistema interamericano se concretó a la creación de una nueva organización: La Organización de los Estados Americanos.

## 1.2.1 LAS CONFERENCIAS INTERAMERICANAS

### IX CONFERENCIA INTERAMERICANA, BOGOTA 1948

La IX Conferencia Internacional de Estados Americanos se reunió en Bogotá en el año de 1948 con el objeto de analizar ampliamente los problemas de la cooperación interamericana. La importancia de esta conferencia radica en la creación de una nueva organización: la Organización de los Estados Americanos.

Las convenciones adoptadas fueron: la Carta de la Organización de los Estados Unidos Americanos, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (conocido como Pacto de Bogotá), el Convenio Económico de Bogotá y tres convenciones interamericanas: Convención de los Derechos Políticos, de los Derechos Civiles y los Derechos de la Mujer. Destacan, entre otras, por su importancia la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y la resolución sobre Preservación y Defensa de la Democracia de América.

El pacto constitutivo de la organización de los Estados Americanos es la Carta de la Organización de los Estados Americanos (también conocida como Carta de Bogotá) aprobada en 1948 y reformada posteriormente por el Protocolo de Buenos Aires en 1967.

La Carta de Bogotá es contemplada por el ilustre jurista mexicano Isidro Fabela, como “Una obra maestra de solidaridad colectiva, de armonía política, de justicia social basada en el derecho”. (18)

Esta carta contiene 112 artículos agrupados en 18 capítulos y divididos en tres partes. La primera parte se refiere a la naturaleza, finalidades y principios de la OEA, los derechos fundamentales y las obligaciones de los Estados, ocupándose del arreglo pacífico de controversias, la seguridad colectiva y las normas económicas, sociales y culturales que deberán regir entre los Estados americanos. La segunda parte describe los órganos a través de los cuales, se llevarán a cabo los propósitos de la organización, finalmente, en la tercera parte se contienen previsiones diversas acerca de las ratificaciones y la entrada en vigor del documento, afirmándose que ninguna de las disposiciones contenidas dentro de la Carta, irán en detrimento de los derechos y obligaciones de los Estados miembros, de acuerdo con la Carta de la ONU.

La Carta establece que “Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional” y menciona sus “obligaciones regionales de acuerdo a la Carta de la Organización de las Naciones Unidas” (19). Afirmando, además, cinco propósitos esenciales: afianzar la paz y seguridad del Continente; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos, y por último, promover por medio de la acción cooperativa su desarrollo económico, social y cultural.

Las estipulaciones relativas en la membresía de la OEA establecieron como requisitos para pertenecer a la organización, el de ser Estado Americano y el haber ratificado la Carta. No se previeron ni la exclusión ni la suspensión de los derechos de los Estados que violaran las normas de la Organización, así como tampoco se establecieron los procedimientos necesarios para la admisión de nuevos miembros. (20)

En la carta se hace hincapié en la democracia, estableciendo en el Artículo 5 (d) que “La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio de la democracia representativa”. Se adopta de esta manera a la democracia representa-

tiva como el principio base para la homogeneidad o identidad política del Continente.

Es importante destacar el hecho de que en ninguno de los documentos de la OEA se define o expresa de manera explícita el término democracia representativa. Los intentos en el año de 1948, de las delegaciones brasileña y uruguaya por definir a la democracia, fracasaron debido a las dificultades políticas que entrañaba el hecho. La ausencia de una definición se ha traducido en importantes desacuerdos para la vida posterior del Sistema interamericano.

Dentro del capítulo tercero, uno de los más importantes de la Carta, se incluyen los derechos y deberes de los Estados americanos, que recibieron el voto unánime de los países latinoamericanos y la abstención de los Estados Unidos. Se establecía, en el Artículo 12, que "la jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros", haciendo referencia a la intervención diplomática (Cláusula Calvo), reafirmando en los Artículos 15 y 17 el principio de la no intervención, ampliando sus previsiones, dado que anteriormente sólo se hablaba de la intervención de cualquier Estado y ahora se incluye también a cualquier grupo de Estados. La extensión de estos artículos se dió como consecuencia del temor de los países latinoamericanos ante las posibilidades de una intervención colectiva, contemplando asimismo en el Artículo 16 la expansión del principio de no intervención hacia el campo económico, subrayando que ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico.

Los capítulos IV y V de la Carta, que tratan respectivamente, de la solución pacífica de controversias y de la seguridad colectiva, quedan incluidos con un carácter muy general, debido a que estos problemas se encuentran contenidos detalladamente en el Pacto de Bogotá y el Tratado Interamericano para la Asistencia Recíproca. Se puntualizan normas en el sentido de que las disputas interamericanas sean sometidas a los procedimientos pacíficos en vigor en el sistema interamericano, antes de presentarlas ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.



Los capítulos restantes de la Carta se refieren a normas de carácter económico, social y cultural para las relaciones interamericanas.

La segunda parte de la Carta de la OEA describe los órganos a través de los cuales dicha organización cumplirá sus objetivos, siendo éstos los siguientes: la Conferencia Interamericana, la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo, la Unión Panamericana, las Conferencias Especializadas y las Organizaciones Especializadas. La Conferencia Interamericana es descrita en el Artículo 33 de la Carta como el órgano supremo de la OEA, y en el se contempla la acción y la política generales de la organización, determinando la estructura y funciones de los diversos órganos. En ese artículo se dota de facultades a la Conferencia Interamericana para considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados americanos.

Dicha conferencia se reunirá cada cinco años, participando los estados miembros con derecho a voto; pudiendo en circunstancias extraordinarias reunirse una Conferencia Interamericana Extraordinaria.

La Reunión de Consulta de Ministerios de Relaciones Exteriores deberá celebrarse "con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados Americanos, y para servir de Organismo de Consulta" (Art. 39). Esta reunión, por lo tanto, se convocará solamente cuando ello resulte necesario. Dentro de la Carta se estipula que dicho órgano de consulta tendrá la asesoría de un Comité Asesor de Defensa, compuesto por las más altas autoridades de los Estados americanos participantes en la Reunión de Consulta.

Es importante destacar el hecho de que los Estados Unidos se inclinaron por la Constitución de un Consejo Interamericano de Defensa como órgano dependiente del Consejo de la OEA; sin embargo, ante la oposición de la mayoría de los países latinoamericanos, dicha proposición tuvo que ser abandonada, y fue sustituida por el Comité Asesor de Defensa.

De acuerdo con la Carta, el Consejo Directivo opera separadamente de la Unión Panamericana y se convierte en el Consejo de

la Organización de los Estados Americanos, pudiendo conocer de cualquier asunto que le encomienden la Conferencia Interamericana o la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores. El Consejo se compone de un representante de cada Estado con el rango de embajador y sus responsabilidades atañen primordialmente al funcionamiento de los organismos especializados.

El Consejo de la OEA tiene tres órganos propios: el Consejo Interamericano Económico y Social. El Consejo Interamericano de Jurisconsultos y el Consejo Interamericano Cultural. El problema de la creación de un cuarto órgano dependiente del Consejo, se presentó al proponer los Estados la creación del Consejo Interamericano de Defensa, propuesta que fracasó.

La Unión Panamericana es el órgano central y permanente de la Organización y la secretaría general de la misma, tienen su sede en Washington. El secretario general es elegido por el Consejo Directivo por un período de diez años, no pudiendo ser reelecto, ni sucedido por una persona de la misma nacionalidad, debiendo participar en las reuniones con voz pero sin voto.

Finalmente, las organizaciones especializadas deben reunirse para tratar asuntos técnicos especiales o para ocuparse de aspectos específicos de la cooperación interamericana. De hecho, es en este campo, en donde encontramos una de las mayores contribuciones de la OEA a la vida de relación entre los países americanos, dado que con el tiempo se ha ido incrementando el número y la importancia de estos organismos para la cooperación interamericana.

La tercera parte de la Carta contiene condiciones diversas, señalando que "ninguna de las estipulaciones a esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas". Se toman previsiones para las ratificaciones y la entrada en vigor de la Carta, considerándose que las enmiendas a la misma sólo podrán adoptarse durante una Conferencia Interamericana convocada para ese fin. Se establece en la parte final, una cláusula de denuncia, según la cual a partir de un plazo de dos años en que la Unión Panamericana reciba la notificación de denuncia, la Carta cesará en sus efectos

para el Estado denunciante y éste quedará desligado de la Organización. Hasta la fecha ninguno de los Estados miembros ha denunciado la Carta de la OEA. (21)

Después de la Carta de la OEA, el documento más importante firmado durante la IX Conferencia Interamericana lo constituyó el Tratado Americano sobre Arreglo Pacífico, también conocido como Pacto de Bogotá. El objetivo de este tratado era el de coordinar los instrumentos hemisféricos para la prevención y solución pacífica de controversias, habiendo de reemplazar a los acuerdos ya existentes en este campo. (22)

Si bien desde sus inicios el Sistema interamericano ha considerado el principio de la solución pacífica de las controversias, como uno de los pilares fundamentales de las relaciones interamericanas, la incorporación de dicho principio a los tratados no ha recibido la ratificación de todos los países americanos.

El Pacto de Bogotá estableció procedimientos de buenos oficios y mediación, investigación y conciliación, procedimiento judicial y arbitraje. El capítulo I del Pacto contiene una obligación general para dirimir las controversias entre los signatarios mediante medios pacíficos, utilizando los instrumentos de carácter regional, antes de referirlas ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pudiendo hacer uso de los procedimientos antes descritos.

En el Artículo VII del documento, las partes "se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales, ni a iniciar una controversia ante la jurisdicción internacional, cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales nacionales competentes del Estado respectivo". Este punto ha constituido un problema tradicional entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos, de tal manera que el artículo sufrió una reserva, por parte de este país.

El procedimiento de buenos oficios y mediación se ocupa de reunir a las partes en disputa, de manera que puedan llegar ellas mismas a una solución. En el caso de los buenos oficios, la iniciativa

proviene de una tercera o terceras partes, mientras que el mediador o mediadores se eligen por acuerdo mutuo entre los contendientes.

El procedimiento de investigación y conciliación implica la sujeción de la controversia a la Comisión de Investigaciones y Conciliación, establecida de acuerdo al Artículo 5 del tratado.

El capítulo sobre procedimientos judiciales se ocupa del papel de la Corte Internacional de Justicia, de cuyos estatutos forman parte todos los Estados americanos. En este capítulo se reconoce la jurisdicción de la Corte como obligatoria ipso - facto en todas las disputas de tipo jurídico que puedan surgir entre los Estados americanos, pudiendo cualquiera de los contendientes recurrir a ella en caso de que fallaran la conciliación o de que las partes no llegaron a un acuerdo sobre los procedimientos de arbitraje. Si la Corte se llegara a declarar incompetente, los contendientes deberán someterse a el arbitraje forzoso (capítulo quinto del tratado), estableciéndose para ello un Tribunal de Arbitraje antes de tres meses por el consejo de la OEA. En el caso de incumplimiento de las obligaciones, se establecen provisiones para efectuar una Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores antes de recurrir ante el Consejo de Seguridad de la ONU.

La Argentina, Bolivia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y Nicaragua, manifestaron reservas a el Tratado de Bogotá, constituyendo, en especial las reservas de los Estados Unidos, un obstáculo importante para la operación de los principios de arbitraje forzoso y la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, que representaban la fuerza más importante del Pacto. En este sentido podemos señalar que el Pacto de Bogotá, al igual que los que le precedieron, nace debilitado, lo que le confiere bases muy precarias para actuar eficazmente en el campo de la solución pacífica de las controversias entre los Estados americanos.

Casi veinte años después de creada la Organización de los Estados Americanos, se planteó la necesidad de introducir reformas a su carta constitutiva. Durante este lapso se celebraron una Conferencia Interamericana, siete Reuniones de Consulta de los Ministros

de Relaciones Exteriores y tres Conferencias Interamericanas Extraordinarias. (23 En un clima de creciente tensión y complejidad de las relaciones interamericanas.

## X CONFERENCIA INTERAMERICANA, CARACAS 1954

La X Conferencia Interamericana se reunió en Caracas en Mayo de 1954 en plena “guerra fría”, aprobando tres convenciones y varias resoluciones entre las cuales destaca la resolución XCIII sobre “Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos Contra la Intervención del Comunismo Internacional”, otras dos resoluciones importantes fueron la reafirmación de los derechos fundamentales del hombre y la abolición del coloniaje en América.

Varios países latinoamericanos se mostraron renuentes a la aprobación de la resolución anticomunista, dado que en ésta se expresaba que el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado, por parte del comunismo internacional, constituía un peligro para la paz de América, que exigía medidas de acuerdo a los tratados existentes.

Los países latinoamericanos temerosos de que se abriera de nuevo la intervención (ahora a través de la intervención colectiva) formularon reservas a dicha resolución. Los postulados de la resolución XCIII y el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz, de Guatemala, implicaron disputas entre los Estados americanos, abarcando el problema de la competencia entre la ONU y la OEA en el campo de la paz y la seguridad internacionales.

En el período de 1955 a 1959 se presentan crisis diversas en los Estados americanos: Costa Rica y Nicaragua, debido a la queja por parte del gobierno de Nicaragua de haber sido invadido su territorio por tropas extrañas, procedentes del territorio de Costa Rica en el año de 1955. Ecuador y Perú, en el año de 1959, en una disputa sobre límites, y entre Honduras y Nicaragua en 1957 debido a la queja hondureña de haber sido invadido su territorio desde Nica-

ragua. Los tres casos fueron resueltos exitosamente por la OEA; tal vez sean estos casos los únicos en los que el Sistema interamericano ha funcionado en forma eficaz.

La XI Conferencia Interamericana, que debería de celebrarse en Quito en 1960, fue aplazada debido a la crisis política por la que atravesaba el Continente. Fue, hasta ahora, el último intento por realizarla.

## 1.2.2 LAS CONFERENCIAS INTERAMERICANAS EXTRAORDINARIAS

### I CONFERENCIA INTERAMERICANA EXTRAORDINARIA, WASHINGTON 1964

La primera de las conferencias interamericanas extraordinarias tuvo lugar en Washington en el año de 1964, en la que se estudió el problema del ingreso de nuevos miembros a la organización. Durante su desarrollo se aprobó el ingreso a la OEA de un nuevo Estado: Trinidad y Tobago.

### II CONFERENCIA INTERAMERICANA EXTRAORDINARIA,

En la conferencia de Río de Janeiro se aprobó la Ley de Río de Janeiro, que disponía la celebración de la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria en Buenos Aires, con el fin de enmendar y reformar la Carta de la OEA.

Esta conferencia tuvo como finalidad, el fortalecimiento del Sistema interamericano y al efecto se propuso la creación de una fuerza internacional de paz, que fue rechazada por la mayoría de los miembros de la Organización. Se expidieron dos documentos de importancia: el Acta Económica de Río de Janeiro, tendiente a incor-

porar en el Sistema interamericano, como jurídicamente obligatorios, principios de "seguridad mutua, cooperación y asistencia" (24) y el Acta de Río de Janeiro, en donde se afirmaba la necesidad de reformas a la Carta de Bogotá.

### III CONFERENCIA INTERAMERICANA EXTRAORDINARIA, BUENOS AIRES 1967

La tercera conferencia interamericana extraordinaria tuvo lugar en Buenos Aires del 15 al 27 de febrero de 1967, ocupándose en primer lugar de las reformas a la Carta de Bogotá. Estas reformas constan en el protocolo final, llamado Protocolo de Buenos Aires, firmado el 27 de febrero de 1967.

Además de las reformas a la Carta, se discutió el problema de la integración económica de América Latina, la limitación de los armamentos en la zona y la posible creación de un Consejo de Seguridad Interamericano. Esta última proposición, junto con la creación de una Fuerza Interamericana de Paz, fue rechazada.

La Organización de los Estados Americanos se define como un organismo regional de las Naciones Unidas, que tiene como propósito fundamental la instalación de un orden de paz y de justicia en el Continente Americano, basado en el respeto a la soberanía y a la independencia de los Estados miembros. Se afirma de nuevo el principio de la igualdad jurídica de los Estados y el relativo a la no intervención, si bien en opinión de los estudiosos "algunos artículos muestran una absurda redundancia, como el 10, acerca del deber que tienen los Estados americanos de respetar los derechos de que gozan los demás, de acuerdo con el derecho internacional". (25)

Dentro de las reformas a la Carta se crearon nuevos órganos y se modificaron las funciones y estructuras de otras instituciones panamericanas.

La Carta reformada difiere poco en realidad de la Carta de Bogotá, dado que si bien aquella creció cuantitativamente en com-

paración con ésta (aumentaron los artículos de 112 a 150), cualitativamente la Carta reformada perdió peso.

Se incrementaron dentro de la Carta reformada los artículos referentes a la cooperación económica, (crece la Carta de dos artículos a catorce), mientras que las cuestiones relativas a la paz y seguridad permanecen sin cambios sustanciales. Lo anterior es un reflejo de la evolución del Sistema interamericano durante este período, al traducir la creciente importancia de la cooperación económica y privilegiarla por sobre los asuntos de la paz y seguridad colectiva, que la mayoría de los Estados latinoamericanos han pretendido trasladar al seno de la ONU.

El Protocolo de Buenos Aires contiene reformas muy limitadas al documento original, ya que tampoco se observa un enriquecimiento orgánico o de competencias con el fin de darle un nuevo impulso operativo. Su aportación más original en este sentido, la creación y revitalización de la Asamblea General, se efectuó en base al desplazamiento de funciones y facultades ya ejercidas por el Consejo.

Al instituirse la Secretaría General, se abandonó el nombre tradicional de Unión Panamericana que había persistido desde 1899. Otras enmiendas a la Carta fueron el procedimiento de admisión de nuevos miembros, que se había adoptado en la Conferencia Interamericana Extraordinaria de Washington en 1964, no reformando la Carta en lo relativo a la inclusión, expulsión o suspensión de miembros. (26)

La Asamblea General sustituye a la Conferencia Interamericana, con dos períodos ordinarios de sesiones al año y su sede irá correspondiendo, por rotación, a capitales de los Estados miembros. De esta manera, la Asamblea General adquiere propiamente el carácter de un órgano internacional, dado que anteriormente la Conferencia Interamericana constituía una reunión diplomática.

Un órgano de nueva creación previsto por el Protocolo de Buenos Aires, lo constituye la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, con funciones de promover la defensa y observancia



de los Derechos Humanos, actuando como órgano consultivo de la organización.

Las reformas a la Carta de la OEA han sido insuficientes y faltas de eficacia para dotar a la organización de un nuevo dinamismo, reflejando la tendencia de los países latinoamericanos a congelar o casi llevar a un punto muerto a la OEA.

La organización continúa hasta la fecha presa de sus contradicciones del conflicto de intereses en búsqueda de un equilibrio lejano y difícil de alcanzar, mientras crece la conciencia de que la alineación política de los países latinoamericanos es un síntoma de dependencia de una potencia hegemónica. Esta situación de alineación, se ha traducido, a su vez, en formas de alienación, que una organización como la OEA refleja fielmente.

La historia del Sistema interamericano, de las contradicciones de naturaleza política derivadas de la ubicación geográfica de Latinoamérica y de las desigualdades económicas, políticas, sociales y de poder que privan entre los países del Continente y los Estados Unidos de Norteamérica, es posible condensarla a través de la lucha tenaz y laboriosa de los países latinoamericanos por implantar y hacer respetar dos principios: el de la igualdad jurídica de los Estados y el de la no intervención, que se han convertido en los cimientos que dan base y sustento al Derecho Internacional Americano.

### 1.3 DIFERENTES VISIONES DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD JURIDICA DE LOS ESTADOS Y LA NO INTERVENCION.

—La Organización de las Naciones Unidas y

—La Organización de los Estados Americanos

En el momento de constituirse la Organización de las Naciones Unidas, el derecho internacional americano tenía más de un siglo de existencia. Durante este tiempo se habían elaborado principios de

derecho internacional y disposiciones jurídicas importantes que conferirían una gran experiencia y riqueza a esas aportaciones con que los países americanos contribuirían a la formación del nuevo organismo internacional.

Durante las discusiones previas a la formación de la ONU, prevalecieron dentro del sistema dos grandes corrientes que, por una parte, reflejaron los puntos de vista de los Estados Unidos y por otra, los de las naciones latinoamericanas.

Los Estados Unidos, que habían emergido de la Segunda Guerra como una gran potencia, propugnaban la corriente universalista, conscientes de los compromisos adquiridos en otras partes del mundo y favorables a la instauración de un consejo de seguridad compuesto por las grandes potencias con derecho a voto, rehusándose, por otra parte, a solidificar sus compromisos con el Sistema interamericano. Los países latinoamericanos a su vez, se inclinaban por la corriente regionalista, deseosos de fortificar sus logros dentro del Sistema oponiéndose al derecho de veto de las grandes potencias y reclamando su participación democrática dentro del Consejo de Seguridad.

La defensa de los principios tradicionales del derecho internacional americano, la igualdad jurídica de los Estados y la no intervención, les llevó a la elaboración de propuestas sobre su concepción del sistema mundial futuro, discutidas durante la Conferencia de Chapultepec, y en la Conferencia de San Francisco. Sin embargo, prevalecieron las propuestas de Dumbarton Oaks.

El principio de la igualdad jurídica de los Estados fue objeto de debate por parte de los países latinoamericanos que pedían se incluyera dentro de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

La concepción americana sobre la igualdad, reflejada posteriormente en la Carta de Bogotá y varios de los tratados, pactos y resoluciones interamericanos, es la siguiente:

—Carta de Bogotá, Capítulo IV, Artículo 9.

“Los estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes.

Los derechos de cada uno no dependen del poder de que dispongan para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como personas de Derecho Internacional”.

Se trata por lo tanto de una concepción de la igualdad jurídica, completa y plena, desafortunadamente alejada de la realidad que vive el Sistema interamericano.

Las Naciones Unidas se basaron en cambio en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, cuyo concepto de igualdad soberana aparece más débil que el de igualdad jurídica, que resulta incompatible con la posición privilegiada de que disfrutaban los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

En el Artículo 2, párrafo 1, de la Carta de la ONU, se expresa que la organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.

La explicación de este concepto se encuentra en los documentos del Subcomité I/1-A, recogidos posteriormente por el Comité I/1 y la Comisión I, que expresan lo siguiente:

“El Comité votó a favor de usar la terminología igualdad soberana, en la presunción de que incluye los siguientes elementos:

- a) Que los Estados son jurídicamente iguales;
- b) Que cada Estado goza de los derechos inherentes a la completa soberanía.
- c) Que se respete la personalidad del Estado, así como su integridad territorial y su independencia política;
- d) Que el Estado debe, bajo el orden internacional, respetar fielmente sus deberes y obligaciones internacionales. (27)

El principio de la igualdad soberana de los Estados, fue el primero sobre el que, desde el acto de 1964, hubo acuerdo general en el Comité Especial para el examen de los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

El Comité Especial aprobó por unanimidad, el 22 de abril de 1966, una nueva formulación del principio de la igualdad soberana de los Estados.

1. Todos los Estados gozan de igualdad soberana.

Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

2. En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

- a) Los Estados son iguales jurídicamente.
- b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la propia soberanía.
- c) Los Estados tienen el deber de respetar la personalidad de los demás Estados.
- d) La integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables.
- e) Cada Estado tiene el derecho de elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural.
- f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fé sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados. (28)

Durante las sesiones del Comité Especial, celebradas a lo largo de 1964, 1966 y 1967, se puso de manifiesto la importancia de la igualdad soberana como elemento esencial de una comunidad internacional de Estados libres e independientes. Igualmente se señaló que el principio debería entenderse en el sentido de igualdad jurídica; es decir; de igualdad de status jurídico ante el derecho internacional.

Esta interpretación es reafirmada posteriormente en 1970 en la "Declaración relativa a los principios del Derecho Internacional, referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". (Resolución 2625 (XXV)).

La última formulación del principio de la igualdad soberana de los Estados, enunciada también en el primer principio general del acta final de la Conferencia de Ginebra sobre Comercio y Desarrollo, aplica una valorización predominantemente formal del mismo. “La igualdad soberana de los Estados significa ante todo la existencia de un orden normativo universal que se aplica objetivamente y por igual a los Estados grandes y pequeños. En cambio, la solución política de los asuntos advierte en mayor grado la acción de factores que reflejan la desigualdad entre los Estados”. (29)

El principio de la no intervención piedra angular del Sistema interamericano, es también objeto de diferentes consideraciones dentro de la OEA y la ONU.

En la Carta de Bogotá aparece expresado en el capítulo V artículo 18: “Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de urgencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que los constituyen”. Este principio aparece reforzado por otros así como por disposiciones dentro de la Carta de la OEA.

El principio de no intervención aparece en la Carta de las Naciones Unidas, Artículo 2 párrafo 7:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas presentadas en el Capítulo VII. (30)

El principio de la no intervención aparece concebido entonces como referido únicamente a los asuntos internos de los Estados, dejando sin tratar el tema de la intervención de un país en los asuntos

de otros, prohibiendo únicamente la intervención de las Naciones Unidas en los asuntos internos de los Estados. El principio de la no intervención, tal cual está concebido en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, adopta una forma más vigorosa y más completa que dentro de la ONU.

La igualdad jurídica es objeto de diferentes concepciones dentro de la OEA y dentro de la ONU, lo que se refleja tanto en la estructura de los organismos y su composición, como en los procedimientos de votación.

En la OEA no existe ningún organismo que se asemeje al Consejo de Seguridad, participando todos los Estados por igual dentro de la Asamblea General y eligiendo democráticamente el Consejo permanente de la Organización. A cada Estado miembro le corresponde un voto, teniendo todos los votos la misma calidad.

En la ONU, la existencia del Consejo de Seguridad y las funciones que se le han atribuido permiten otorgar un voto de calidad a las grandes potencias, que en calidad de miembros permanentes del consejo, disfrutan del derecho de veto.

La membresía de la OEA está restringida a los Estados americanos y no tienen ninguna otra calificación, mientras que la membresía de la ONU "está abierta a todos los Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones contenidas en la presente Carta y a juicio de la organización estén capacitados y dispuestos a llevar a efecto tales obligaciones". Por otra parte, la Carta de la OEA estipula que sólo son miembros de la Organización de los Estados Americanos, los Estados que ratifiquen el documento: la Carta de las Naciones Unidas declara que la admisión "se efectúa por decisión de la Asamblea General, por recomendación del Consejo de Seguridad".

La Carta de la OEA no estipula nada sobre la suspensión o expulsión de sus miembros (lo que creó problemas en el caso de Cuba), mientras que en la de las Naciones Unidas existen previsiones para ambos casos, al igual que para la admisión.

La relación entre la OEA y la ONU reviste una especial importancia sobre todo dentro de los asuntos relacionados con la

seguridad colectiva y la toma de medidas en este campo por parte de las organizaciones. El Art. 51 de la Carta de la ONU constituye la base jurídica del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y la descripción de la OEA como una agencia regional dentro de las Naciones Unidas (Art. I de la Carta de la OEA) y las referencias dentro de la misma a “sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de la ONU” (Art. 4) son de importancia.

La identidad de la OEA como entidad separada de la ONU, queda por lo tanto de manifiesto al constituirse como una agencia regional con obligaciones regionales. Este hecho es comprensible tomando en cuenta factores tan importantes como la larga existencia de la organización americana y su rica tradición desarrollada en los aspectos del Derecho Internacional.

Tres factores en particular han condicionado los vínculos entre la OEA y la ONU:

1. La composición de la OEA;
2. La orientación universal y regional hacia problemas relativos a la paz y seguridad en el hemisferio Americano.
3. La realidad política dentro de la cual ambos organismos funcionaron.

Han sido, en opinión de los estudiosos estos factores, “. . . los que estimularon tendencias centrífugas en el desenvolvimiento de las relaciones entre la OEA y la ONU, que han engendrado también fuerzas centípetras de ahí que presiones contradictorias hayan incidido en el proceso de interacción y en la sustancia de las relaciones mutuas”. (31)

El desarrollo de las relaciones entre la OEA y la ONU en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ha evidenciado problemas en la práctica; de ahí la preferencia que en los últimos tiempos los países latinoamericanos han prestado para la solución de sus asuntos a la organización universal.

La OEA ha demostrado en ciertos casos no ser el marco institucional idóneo de cooperación regional, ni por lo que respecta

al carácter económico, ni dentro del campo político, por lo que la actuación de los países latinoamericanos como grupo regional dentro de la ONU y su vinculación a la OEA por otra parte, se han traducido en problemas y a menudo en conflictos serios que tienden a debilitar a la organización regional.



## NOTA BIBLIOGRAFICA

1. Entre otros autores podemos citar a los siguientes: Jorge Castañeda, Antonio Gómez Robledo, César Sepúlveda y Modesto Seará Vázquez.
2. Citado por Gordon Connell - Smith en *El Sistema Interamericano*, F.S.E., México, 1982, p. 20.
3. Citado por Connell - Smith, op. cit. p. 20.
4. Carta del 7 de diciembre de 1824, citada por Caicedo Castilla, José, en *El Derecho Internacional Americano*, Ed. Cultura Hispana, Madrid, 1970, p. 16.
5. Ibid.
6. Caicedo Castilla, José, op. cit. p. 20.
7. Fabela Isidro, *La Intervención*, ENCPS, México, 1960, p. 196.
8. Gómez Robledo, Antonio, *El Tratado de Río*, Foro Internacional, El Colegio de México, I-1, p. 47.
9. Connell - Smith, Gordon, op. cit. p. 78.
10. El Pacto de Gondra ha sido llamado así en honor del Dr. Manuel Gondra, Jefe de la Delegación Paraguaya, quien lo propuso.
11. Fabela, Isidro, op. cit. p. 244.
12. La Doctrina Calvo establece la igualdad de condiciones de extranjeros y nacionales, no reconociendo a los extranjeros ningunas otras obligaciones privilegios o responsabilidades, que las que a favor de las nacionales estén establecidas por la Constitución o leyes internas.
13. La Doctrina Tobar propone que no se debe reconocer a ningún gobierno surgido de una revolución o golpe de Estado, mientras que el pueblo no haya tenido la oportunidad de organizar al país bajo la forma constitucional, mediante representantes libremente elegidos.

14. Seara Vázquez, Modesto, *Tratado de la Organización Internacional*, F.C.E. México, 1982, p. 844.
15. Este tratado se analizará en detalle en el capítulo cuatro del presente trabajo.
16. Gross Espiell, Héctor. *El Proceso de Reforma de la Carta de la OEA*, A.F.D.I., París, p. 142
17. Especialmente los teóricos de la modernización económica.
18. Fabela, Isidro, op. cit. p. 194 y ss.
19. Carta de la OEA, Capítulo I, Artículo 1.
20. Carta de la OEA, Capítulo III.
21. Solamente Cuba no participa activamente en la Organización a raíz de su expulsión en 1962.
22. Los tratados anteriores existentes al Pacto de Bogotá, eran los siguientes:  
  
Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, del 3 de mayo de 1923; Convenio General de Conciliación Interamericana, del 5 de enero de 1929;  
  
Tratado General de Arbitraje Interamericano y Protocolo Adicional de Arbitraje Progresivo del 5 de enero de 1929; Protocolo Adicional al Convenio General de Conciliación Interamericana del 29 de diciembre de 1933;  
  
Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación, del 10 de octubre de 1933; Convenio para Coordinar, Extender y Asegurar, el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos, del 22 de diciembre de 1936;  
  
Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación, del 23 de diciembre de 1936; y

Tratado sobre la Prevención de Controversias, del 23 de diciembre de 1936.

23. En el año de 1964 se modificó la Carta de la OEA, con el objeto de incluir disposiciones para la admisión de nuevos miembros. A partir de entonces ingresaron Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados y Guyana. Las reformas a la Carta se llevaron a cabo hasta el año de 1967
24. Connell - Smith, Gordon, op. cit. p. 344
25. Seara Vázquez, Modesto, op. cit. p. 94.
26. Véase más adelante lo referente al caso de Cuba en el capítulo cuarto del presente trabajo.
27. Castañeda, Jorge, *México y el Orden Internacional*, COLMEX, México, 1981, pp. 19 y ss.
28. Castañeda, Jorge, op. cit. p. 33.
29. Ibid, textos en la p. 19.
30. Carta de la ONU, Capítulo I.
31. Levín, Aída Luisa, *La OEA y la ONU: Relaciones en el Campo de la Paz y de la Seguridad*, S.R.E., México, 1974, pp. 48.

## **CAPITULO II**

**LA CREACION DEL SISTEMA INTERAMERICANO:  
LA OEA, LA SOCIEDAD INTERNACIONAL  
Y EL CONTINENTE.**

## 2.1 LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

La existencia de una nueva sociedad internacional a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, ha presupuesto la necesidad de la creación de unidades regionales como un puente entre los Estados nacionales aislados y una colectividad mundial integrada para el futuro; es decir, se plantea la evolución desde una sociedad de naciones, hacia la constitución de una verdadera comunidad internacional.

La conciencia de la necesidad de la creación de unidades regionales descansa en principio en dos asertos:

- El reconocimiento de que la unidad mundial, basada en una forma común de vida y de valores comunes, están aún lejana de alcanzar; y
- La convicción creciente de que en el mundo contemporáneo la mayoría de los estados nacionales son unidades políticas y económicas insuficientes para proveer por sí mismas sus necesidades y sobrevivir sin la necesaria interdependencia. (1)

Por otra parte, políticamente la mayoría de los Estados nacionales han perdido peso y han visto disminuído su poder en una sociedad internacional polarizada fundamentalmente hacia dos grandes centros de poder político y económico. Estos dos grandes bloques han afirmado sus respectivas esferas de influencia, lo que supone políticamente una extensión de los límites dentro de los que toda intervención ajena se considera lesiva a su integridad y, por lo tanto, cualquier intento de modificación de la zona de influencia afecta a los intereses esenciales del Estado dominante.

Una forma de afirmar esta zona de influencia para las potencias hegemónicas lo constituyó la creación de organismos regionales, ya que dentro de una gran mayoría de ellos predomina la maximización del interés del Estado y la aparición de actitudes unilaterales por parte de la potencia de esfera.

En sistemas que giran alrededor de un único poder dominante, la organización regional puede dar una legitimación colectiva a la

influencia ejercida en la zona por la gran potencia. (2) la hegemonía real de las potencias aparece entonces matizada, asumiendo el carácter de cooperación económica y política. Es importante destacar el hecho de que los dirigentes políticos, mientras que aceptan las consecuencias prácticas de la existencia de las esferas de influencia, denuncian y niegan la existencia del principio de la zona de influencia y están dispuestos a condenar a las naciones que basen su política sobre esa premisa.

La Carta de las Naciones Unidas contempla la existencia de organismos regionales dentro de los artículos 52 al 54, con el fin de "entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y susceptibles de acción regional"; es decir, autoriza la existencia de organismos regionales fundamentalmente con fines políticos. En este sentido la Carta no prohíbe la creación de agencias económicas regionales, sus previsiones no contemplaron en ese momento la existencia de organismos regionales de naturaleza económica.

Dentro de la Carta de San Francisco queda establecida la preeminencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre los organismos regionales, concediéndose a la organización universal la competencia para conocer, sin excepciones, todos los asuntos de orden regional.

Las disposiciones de la Carta contemplan dos supuestos: el arreglo pacífico de controversias y las acciones coercitivas.

En el caso del arreglo pacífico de controversias, se afirma la competencia de los organismos regionales para conocer aquellos casos que revistan un carácter regional, recomendando la promoción de tales acuerdos por el Consejo de Seguridad, a través de los organismos regionales. Se prevee la posibilidad del conocimiento de estos asuntos por el Consejo de Seguridad cuando la situación sea considerada como un peligro para la paz y seguridad internacionales, o bien cuando un miembro de la organización regional, solicite plantear las controversias ante el Consejo o ante la Asamblea.

El supuesto establecido para las acciones coercitivas contiene un mecanismo diferente: los organismos regionales no poseen en este

caso la competencia originaria para decidir la aplicación de tales medidas, misma que deberá ser acordada por el Consejo de Seguridad. (En estos casos, la organización regional puede actuar bajo la autoridad del Consejo como instrumento ejecutor de éste. (Art. 53); o bien cuando esta acción ha sido previamente informada al Consejo de Seguridad y aprobada por éste. (Art. 54)

Al constituirse organizaciones regionales en las que existe o se presupone cierta homogeneidad o identidad política, ésta es recogida como un principio fundamental para el logro de los objetivos de dichas instituciones u organismos y, por lo tanto, es reconocida e incorporada expresamente dentro de los tratados y documentos constitutivos de las organizaciones.

El principio expreso de la homogeneidad política puede tener dentro de este marco interpretaciones diferentes:

- El principio es susceptible de ser interpretado como una simple afirmación de carácter programático: se constata una coincidencia entre los miembros de la organización, pero sin extraer ninguna clase de resultados o presupuestos operativos.
- El principio supone un requisito de participación: los miembros de la organización consideran que la carencia de homogeneidad o identidad política podría obstaculizar seriamente el funcionamiento de esa organización y, en consecuencia, dotan al principio de operatividad (el Estado que lo quebrante podría ser excluido).

El principio implica la competencia de determinados órganos colectivos para intervenir en los Estados miembros con el fin de mantener o reestablecer la homogeneidad puesta en peligro.

Respecto a la expresión de la homogeneidad política de cualquier organización, se encuentra garantizada por la voluntad y continua adhesión de los Estados que la suscriben. Si bien la organización internacional o regional puede convertir la observancia del principio político en un requisito indispensable para la pertenencia, o incluso puede prever la exclusión de algunos de los miembros que no obser-

ven este principio, no puede, sin embargo, intervenir directamente o iniciar una acción colectiva contra alguno de los miembros (en defensa del principio político), sin contravenir las normas de la comunidad internacional.

El principio de no intervención, que se ha constituido en una de las bases estructurales de la comunidad internacional de hoy, tiene sus correlatos en la soberanía y la autodeterminación, que es lo que les confiere a los Estados su característica como sujetos del derecho internacional.

Cuando determinadas fuerzas o miembros dentro de una organización internacional o regional pretenden o logran imponer una acción colectiva en defensa del principio de la homogeneidad política, debemos presuponer por lo menos dos situaciones:

- El grado de homogeneidad o identidad política es tan elevado que la organización se acerca o tiende hacia la constitución de un proceso federal; o bien
- Existe un alto grado de influencia de estas fuerzas o miembros dentro de la organización, de tal modo que la exponen a un grado considerable de manipulación unilateral.

Para los efectos de nuestro análisis, la segunda situación, parecería la más adecuada o apegada a la realidad, aplicable en el caso de la Organización de los Estados Americanos.

## 2.2 LA COOPERACION AL INTERIOR DEL SISTEMA INTERAMERICANO

El cambio en la situación internacional en el período de la post-guerra, condujo a la polarización del mundo en dos centros fundamentales de poder. Dentro de esta situación las agrupaciones regionales cobraron una mayor importancia, desempeñando un nuevo papel en un orden de cosas en el que los bloques comunistas y anticomunistas, parecían dirigirse hacia la constitución de imperios rivales en que eventualmente dividieron al mundo.



La confrontación ideológica inicialmente hostil entre la Unión Soviética y los Estados Unidos y la división del mundo en dos grandes esferas de influencia dominadas por parte de estas dos grandes potencias, abrieron la vía para la coexistencia de dos sistemas económicos y sociales antagónicos. Ante esta situación, el interés político de los dos bloques se centró primordialmente en mantener el status-quo político al interior de sus respectivas zonas de influencia, legitimadas por la preponderancia de la potencia militar.

Es dentro de este contexto en el que el Sistema Interamericano se construye jurídicamente y adquiere los caracteres esenciales que aún hoy mantiene en vigor. La existencia de la antigua Unión Panamericana alcanza un nuevo relieve y nuevos matices en el cuadro de la política hemisférica de los Estados Unidos, que sumaban la necesidad de redondear y reconstruir a la organización regional en base a los nuevos presupuestos que regían el orden internacional.

Ante la confrontación cada día más evidente con la Unión Soviética, y el peligro de una agudización de la guerra fría, los Estados Unidos iniciaron un cambio en su política hacia el Continente, abandonando los términos de la difusión de sus ideas por la vía reformista (Roosevelt) y alentando a partir de entonces el establecimiento de regímenes de fuerza antiizquierdista en los países subdesarrollados.

Nacen entonces dos instrumentos fundamentales para la política de los Estados Unidos en el Continente: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) y la Organización de los Estados Americanos (1948). A partir de 1948 las consideraciones militares y de seguridad hemisférica ocuparían el primer lugar dentro de la política norteamericana hacia los países miembros de la organización regional.

América Latina se vió de este modo inmersa dentro de una lucha en la cual no deseaba participar y que trascendería sus propias metas. Los viejos problemas en torno a los cuales los pueblos latinoamericanos habían centrado su emancipación política, se convirtieron así en parte de la pugna que sostienen las dos potencias. Latinoaméri-

ca ha debido moverse entre intereses contrarios, no sólo de carácter externo sino también interno, ya que si desde el exterior se hostiliza su independencia política y económica, en el orden interno los grupos afectados se suman con frecuencia a los intereses de las potencias externas con miras a la defensa de sus posiciones.

Esta doble presión, presente a lo largo de toda la vida independiente de los países latinoamericanos, se manifestó a partir de la guerra fría de un modo diferente: la asimilación de los conceptos de democracia y anticomunismo y la intervención en nombre de éstos sobre los movimientos nacionales que buscan la reivindicación de los derechos esenciales de los pueblos en América Latina. La amenaza comunista ha sido transformada por los Estados Unidos en un eficaz instrumento para la defensa de sus intereses en la zona, no sólo en contra de la otra gran potencia, sino también en contra de los países miembros de la OEA.

La persistencia a través del tiempo de los viejos ideales latinoamericanos de incorporarse al mundo occidental, de la solución de sus conflictos políticos, de realizar la unidad continental y de superar sus condiciones de atraso, pone de relieve lo artificioso de las presiones y argumentos que se ejercen sobre los países de América Latina, para hacer aparecer a esos viejos ideales como peligrosas inquietudes nuevas. Estas presiones evidencian las limitaciones que se les han impuesto a estos países para ir construyendo sus propios destinos.

### 2.2.1 DEPENDENCIA ECONOMICA Y COOPERACION AL INTERIOR DEL SISTEMA INTERAMERICANO.

La década de los años treinta del presente siglo fue el escenario de grandes transformaciones en el mundo entero, originadas en buena medida por la crisis del capitalismo mundial de 1929 - 1932. En América Latina esta crisis se tradujo en una reorientación del modo de producción capitalista, que se reflejó en cambios en las estructuras políticas y en las relaciones sociales en cada uno de los países, defi-

niéndose el papel del Estado como de mayor importancia, a través de su intervención en la economía.

La crisis económica trajo para los países latinoamericanos una gran inestabilidad política, debido a la desarticulación de la estructura económica y con ello, el desequilibrio de la base de sustentación del poder en los grupos internos dominantes de los países. Como consecuencia de este proceso, surgieron en todo el Continente movimientos populares que tendieron a los extremos: o bien se dieron movimientos de tipo socialista, o bien de tipo fascista, que finalmente, ante la incapacidad de la toma del poder por parte de una de las clases, se tradujeron en el fortalecimiento del Estado.

Es importante destacar que durante esa crisis económica se desarrolla un incipiente proceso de industrialización, no generalizable a todos los países de América Latina, sobre la base de procesos de sustitución de importaciones; sin embargo, este proceso adquirió un carácter limitado, dado que no tendió a la formación de un sistema industrial integrado, sino simplemente a la creación de unidades industriales similares a las ya existentes.

El rasgo fundamental que se inició a partir de la crisis, fue el de una mayor penetración del capital extranjero en aquellas economías que lograron efectuar una industrialización, participando a partir de entonces los extranjeros en forma predominante en el sistema industrial, sector más dinámico de las economías latinoamericanas.

Ante la importancia por resolver los efectos de la crisis generada en 1929, Franklin D. Roosevelt, Presidente de los Estados Unidos inició una nueva fase de su política del New Deal (caracterizada ésta como el tercer New Deal, 1939 - 1945) (3), que a través de la entrada de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, proporcionó los caminos necesarios para la salida de la crisis y la recuperación de la economía estadounidense.

En el plano de la política interna norteamericana, el New Deal se manifestó con la implantación de un sistema de bienestar (Welfare State), conjuntamente con la movilización de la economía gracias al esfuerzo bélico (Warfare State), reforzando la producción y el em-

pleo. En el plano externo el New Deal se concentró sobre todo en la expansión de los mercados en Asia y en la contención del Japón, reestableciendo el equilibrio ruso-japonés que se había roto a principios del siglo.

La política del New Deal hacia América Latina se caracterizó por una actitud más tolerante y liberal. Los Estados Unidos centraron primordialmente sus intereses hacia otras áreas del mundo, asegurando la cooperación latinoamericana en el esfuerzo bélico e incorporando su cooperación como área estratégica y logística fundamental.

Esta política del “buen vecino” fue acogida en América Latina con gran entusiasmo y proclamada por los países latinoamericanos como una era nueva y esperanzadora en sus relaciones con los Estados Unidos. La relativa liberación en el trato y la movilización de las economías latinoamericanas en la época de la guerra, permitieron a estos países el avance en la introducción de reformas sociales internas y tasas mayores de acumulación de capital.

Al término de la Segunda Guerra Mundial comenzó a ser evidente que la unión de las potencias aliadas no sería perdurable. La muerte de Roosevelt y el inicio del gobierno de Truman en los Estados Unidos, marcan “una recomposición del capitalismo internacional en favor de los Estados Unidos” (4) dando fin al New Deal y a la política del Buen Vecino.

La Doctrina Monroe fue reestructurada con el nombre de Doctrina Truman, implicando con ello, en el aspecto internacional, el ejercicio de presión sobre la Unión Soviética, con miras a impedir su reconstrucción, la restauración de regímenes reaccionarios en Grecia y Turquía, el mantenimiento del statu-quo en Europa y el obtener predominio sobre Inglaterra y Francia, extendiendo la dominación norteamericana en el Medio Oriente, Asia, Africa y América Latina. Esta política de prepotencia omnímoda debilitó a las naciones aliadas y transformó la anterior política conciliadora y negociadora en una política de fuerza.

En el plano económico, la implementación del Plan Marshall significó la reconstrucción de Europa, al tiempo que sentó las bases

para la expansión de las grandes empresas transnacionales norteamericanas y organizó además, un nuevo complejo financiero mundial. En América Latina, cuyos países esperaban poder consolidar el modesto desarrollo industrial obtenido durante la guerra, los Estados Unidos se negaron a poner en práctica un plan semejante al Plan Marshall, proponiendo en su lugar el llamado Plan Clayton.

El Plan Clayton propugnaba la irrestricta libertad de comercio (“la vuelta a la normalidad”); es decir, el retorno a una situación en la cual los grandes países industriales, especialmente los Estados Unidos, recapturarían sus antiguos mercados.

Este plan, que contemplaba una libertad de comercio irrestricta y la adopción de políticas proteccionistas, fue aprobado y adoptado (después de discusiones previas en Ginebra en el año de 1946) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo en La Habana en el año de 1947, quedando finalmente estatuido como la Carta de La Habana.

La política económica de los Estados Unidos hacia América Latina quedó reflejada finalmente así: “En vísperas de la Conferencia de Río, el Presidente Truman había rechazado la idea de un Plan Marshall para la América Latina, diciendo que había existido un plan de este tipo en el Continente Americano por más de un siglo: la Doctrina Monroe”. (5)

En el año de 1945 durante la Conferencia de Chapultepec celebrada en la Ciudad de México, los países latinoamericanos expresaron sus inquietudes respecto a la necesidad de implementar la cooperación económica al interior del sistema interamericano, subrayando la necesidad de establecer un equilibrio entre la cooperación económica y la política. Es durante esta conferencia que se estableció el Consejo Interamericano Económico y Social; sin embargo, se difirió todo tipo de solución para la conferencia que habría de celebrarse en Río de Janeiro en 1947.

Durante la Conferencia de Río se encomendó al Consejo Interamericano Económico y Social la elaboración de un proyecto de cooperación económica, cuya discusión se efectuó durante la IX Conferencia Interamericana de Bogotá.

Durante el tiempo transcurrido entre la Conferencia de Río y la Conferencia de Bogotá se creó la Comisión Económica para la América Latina dentro de la ONU, en febrero de 1948. El nacimiento de este organismo no fue acogido con entusiasmo por los Estados Unidos, quienes consideraron que habría duplicidad de esfuerzos entre este organismo y el Sistema interamericano.

En 1948 al celebrarse la Conferencia de Bogotá, se incluyeron dentro de la Carta de la OEA, en su capítulo VI, dos artículos referentes al tema económico, establecido al Consejo Interamericano Económico y Social como un organismo dependiente del Consejo de la Organización. Durante esta conferencia se firmó un acuerdo conocido como el convenio económico de Bogotá, instrumento que nació muerto debido a las reservas de que fue objeto por la delegación de los Estados Unidos. Uno de los puntos más conflictivos del convenio se centró en torno al régimen jurídico de las inversiones extranjeras propuesto por los Estados Unidos y al que se opusieron los países latinoamericanos.

Mientras que los países latinoamericanos cifraron su posición en la soberanía económica y política del Estado receptor de tales inversiones, los Estados Unidos se centraron, en cambio, en la exigencia de privilegios y garantías que equivalían, en opinión de Gómez Robledo, a "un régimen de capitulaciones para el Estado receptor". (6)

Los Estados Unidos aplazaron una y otra vez la solución o discusión de cualquier asunto relacionado con la cooperación económica, limitando el manejo de los asuntos de esta índole dentro de esquemas bilaterales exclusivamente. Su concepto de la cooperación económica se reflejó en el punto IV del Plan Truman, el cual consideró a las inversiones privadas norteamericanas como la mejor cooperación económica e inició, por lo tanto, una política destinada a acrecentarlas.

Si bien los países latinoamericanos trataron de utilizar las reuniones interamericanas con el fin de lograr acuerdos más concretos en este campo (IV Reunión de Consulta en 1951 en Washington, X Conferencia Interamericana de Caracas en 1954, Reunión de Jefes de

Estado en Panamá en 1956), solamente se logró que Estados Unidos emitiera declaraciones y formulara vagas promesas de apoyo. La cooperación económica de este país a los países latinoamericanos tampoco asumió ayudas importantes.

Es importante destacar que mientras Latinoamérica entre los años de 1956 y 1958 percibió un total de 187 millones de dólares en concepto de ayuda económica, fue inferior a la recibida por países de otros Continentes: Corea del Sur 853 millones; Vietnam 434 millones; Turquía 241 millones. (7). Por otra parte, entre 1950 y 1961 el flujo de inversión norteamericana hacia la América Latina sumó un total de 2,962 millones de dólares, mientras que los Estados Unidos recibieron por concepto de beneficios durante ese mismo lapso y procedentes de la misma área, un total de 6,875 millones de dólares. (8)

La situación interna e internacional de América Latina tendió a empeorarse paulatinamente a causa de las tensiones sociales internas y por el creciente deterioro de su comercio exterior con Europa y los Estados Unidos. En la segunda parte del decenio de 1950 empezaron a derrumbarse la mayoría de las dictaduras militares, poniendo al descubierto nuevos problemas que hasta entonces no se había manifestado por la opresión militar. En el año de 1958 dichos factores hicieron crisis durante la visita que el vicepresidente de los Estados Unidos, Richard Nixon efectuó a Latinoamérica, en medio de luchas revolucionarias emergentes en proceso de ascenso.

### 2.2.1.1 LA OPERACION PANAMERICANA

El deterioro de las economías latinoamericanas, el avance del comunismo, la ruptura de la hegemonía norteamericana en la ONU, las secuelas tercermundistas que siguieron a la Conferencia de Bandung (1955), el proceso de descolonización, la proclama de la coexistencia pacífica por la URSS y sobre todo la emergencia de la Revolu-

ción Cubana, son algunas de las características más importantes que señalan el inicio de la década de los sesenta.

Ante este panorama internacional, y muy especialmente a latinoamericana, los Estados Unidos implementaron un giro sustancial a la política económica que habían sustentado hasta entonces en América Latina.

En el año de 1958 el presidente brasileño Kubischek propone la idea de realizar lo que llamó Operación Panamericana. Esta idea, que tenía como propósito transformar el mecanismo panamericano en un instrumento idóneo para las transformaciones económicas y sociales necesarias en América Latina, se basaba en el aumento de la ayuda norteamericana, la creación de instituciones multilaterales americanas de financiamiento, la protección de los precios de los productos básicos contra la inflación y otras medidas.

De hecho los puntos propuestos en la Operación Panamericana no eran nuevos, pero en esta ocasión encontrarían una acogida favorable por parte del gobierno de Washington.

En ese mismo año se celebró una reunión informativa de Ministros de Relaciones Exteriores americanos, en Washington, con el objeto de discutir dicha propuesta, recomendando además la creación de un comité especial -el comité de los 21-, encargado de estudiar las nuevas medidas de formulación económica para la cooperación en el Continente.

El año siguiente, en 1959, se firmó el convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, primer organismo multilateral en la zona, dotado de fondos propios destinados a acelerar el proceso de desarrollo económico de los países latinoamericanos. Más tarde, en 1960, el Consejo de la OEA aprobó el Acta de Bogotá en la que se recogieron diversos planes para el mejoramiento social y económico de la región y se creó, con el fin de reforzar el Consejo Interamericano Económico y Social, un Fondo Especial de Desarrollo Social que dispuso inicialmente de 500 millones de dólares.



## 2.2.2.2. LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

El punto central para el programa de cooperación económica de los Estados Unidos hacia América Latina lo constituyó, sin duda, la Alianza para el Progreso propuesta por el presidente norteamericano Kennedy el 13 de marzo de 1961, días antes de producirse el desembarco en Bahía de Cochinos. Esta proposición unilateral se transformó en un propósito continental cuando el Consejo Interamericano Económico y Social, reunido en una sesión extraordinaria celebrada en Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961, aprobó por unanimidad la Declaración y la Carta de Punta del Este.

La Carta de Punta del Este trató de concretar operativamente los principios del Acta de Bogotá. Como primer requisito para el desarrollo económico y social de las repúblicas americanas se estableció "la ejecución de acuerdo con los principios democráticos de programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos y encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente". (9)

Dentro de la Carta se postulaba la necesidad de implantar programas a corto plazo para apoyar los programas de desarrollo nacional, al tiempo que hacía propuestas para fomentar la integración económica latinoamericana a través del establecimiento de vínculos adecuados entre la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que se había creado por el Tratado de Montevideo de 1960 y la ALPRO. Como parte del programa los Estados Unidos se comprometían a aportar apoyo financiero para los programas a corto plazo, así como a aportar una cantidad superior a los 1,000 millones de dólares en el año que terminó en marzo de 1962.

La ALPRO sólo abarcaba la cooperación económica y social multilateral en escasa medida, quedando el papel de la OEA limitado también en este campo. Se nombró también un comité de nuevos expertos para estudiar la situación de este programa y sus aplicaciones.

Por lo que al financiamiento externo respecta, la responsabilidad quedaba en manos de los Estados Unidos a través de sus diferentes agencias: Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el Ex-

port - Import Bank y otras. Si bien la Carta era un instrumento multilateral, la concesión de la ayuda financiera externa no lo era.

Por otra parte, los órganos de la ALPRO no controlaban los recursos de la misma, siendo los sitios y la cantidad de la ayuda, determinados por los órganos internos de los donantes.

Si bien la ALPRO en cierta forma fue diseñada sobre algunos aspectos del Plan Marshall, difiere profundamente respecto de éste: los recursos que se aportan son en forma de créditos y de inversión privada. Otro factor de diferencia es que en el caso de la ALPRO los gobiernos que reciben la ayuda son el principal animador e inversionista; por otra parte la suma destinada por la ALPRO para América Latina, no llegaría ni siquiera al 25 por ciento de lo invertido en Europa. (10)

La Alianza para el Progreso se inspiró en la filosofía de la autoayuda, encaminada sólo hacia aquéllos capaces de planear y emprender un auténtico desarrollo, tratando de constituir un esfuerzo inicial con la promesa de algún auxilio hacia aquellos regímenes que decidieran emprender una reforma política, económica y social dentro del marco de la democracia.

Desde temprano la ALPRO resultó ineficaz, por lo que fue necesario crear en 1963 un Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, con el propósito de revisar las políticas y agilizar sus funciones. Sin embargo, la ausencia de resultados, las promesas incumplidas, el auxilio condicionado y la existencia de una base social cada día más inquieta y efervescente minaron las bases de la Alianza, que nació en una coyuntura presidida por la urgencia de los Estados Unidos frente a los países latinoamericanos cada día más susceptibles a "la ideología comunista".

La filosofía de la ALPRO buscaba conciliar el productivismo, estatismo y bienestarismo propugnados por la CEPAL con la política de transferencia de capitales, tecnología y modelos organizativos de las economías metropolitanas, dentro de la visión unilineal y simplista del desarrollo, aconsejada por Rostow. A fin de cuentas el desarrollo

y la modernización no aparecieron dentro de las etapas planeadas por la ALPRO, en cambio se inició un período de efervescencia popular, manifestada a través de las guerrillas y un ascenso de regímenes dictatoriales y militaristas en el poder en varios de los países latinoamericanos.

La ayuda económica de los Estados Unidos a América Latina no es uniforme en sus metas, métodos de operación, fuentes de ayuda o impacto, ya que es utilizada principalmente como un instrumento de control político. La aparición de criterios tales como la no hostilidad política del Estado beneficiario de la ayuda, la expectativa de contraprestaciones en otros terrenos (por ejemplo, el voto en los organismos y foros internacionales), la no financiación de industrias competitivas a las del Estado hegemónico, la exclusión de los beneficios del programa de aquellos Estados que proceden a la expropiación de empresas norteamericanas o la existencia de regímenes de gobierno que no son del agrado de la potencia, hacen con frecuencia inaceptable este tipo de cooperación económica para algunos de los Estados que por lo mismo no ha logrado obtener hasta ahora resultados importantes.

Para el año de 1970 la ALPRO se había relegado hacia un segundo plano tanto por parte de los países latinoamericanos, desilusionados de sus resultados, como por parte de los Estados Unidos, cansados de soportar los costos de un programa ineficiente en una situación ya no de urgencia como lo había sido el año de 1962.

En 1969 los países latinoamericanos reunidos en la Comisión Económica de Coordinación para la América Latina (CECLA) en Viña del Mar, expresaron a través de un documento, conocido como Consenso de Viña del Mar, la necesidad de implementar nuevas políticas económicas para el desarrollo de América Latina. En dicho do-

documento se denunciaba la explotación de los recursos naturales latinoamericanos por parte de los Estados Unidos, se solicitaba una revisión completa de la política comercial estadounidense, contemplando propuestas moderadas para modificar los términos del intercambio entre dichos países y los Estados Unidos.

Los Estados Unidos, por su parte, instalaron una comisión de trabajo en base a los informes recogidos durante una gira por América Latina del Sr. Nelson Rockefeller, enviado especial del presidente norteamericano Richard Nixon. En dicho informe, titulado "Quality of Life in the Americas", se recomendaba la urgencia en la toma de medidas para reestablecer la "situación de relación especial" entre los Estados Unidos y Latinoamérica, contemplada como muy deteriorada.

La respuesta de Estados Unidos hacia el Consenso de Viña del Mar no se concretó en los hechos, sino en promesas vagas de proponer ante el Congreso la reducción de algunas tarifas arancelarias (que finalmente no se realizó) y formar algunas comisiones para el estudio del problema, haciendo constar su simpatía por los países latinoamericanos, que estaban cansados ya de recibir solamente declaraciones.

Hasta ahora el problema de la cooperación económica al interior del sistema interamericano sigue vigente. La idea de esta visión se fundó en premisas que no corresponden a la realidad existente en el Continente; es por ello que la cooperación en su interior ha sido ineficaz.

Se ha partido, como premisa del carácter complementario de las economías latinoamericanas (productores en su mayoría de materias primas e importadoras de productos manufacturados y bienes de capital) y la economía norteamericana (consumiendo materias primas y exportadora de productos manufacturados y bienes de capital, que América Latina necesita). Dentro de esta visión, se justifica por lo tanto la viabilidad de un activo intercambio entre estas dos áreas; sin embargo, ésto no significa necesariamente la existencia de una unidad económica regional.

Las asociaciones de cooperación económica responden generalmente a la existencia de intereses comunes de los asociados y no a la existencia de intereses complementarios, en los que predomina una de las partes. Por otra parte, mientras los Estados Unidos constituyen por sí mismos un sistema regional en su interior, debido a la abundancia y variedad de sus recursos naturales y al desarrollo de su capacidad industrial y productiva en varios campos, América Latina no es hasta

la fecha una unidad económica regional, aunque sí comparte problemas económicos, intereses y aspiraciones comunes.

La oposición de intereses existentes entre las economías latinoamericanas y la norteamericana se ha reflejado en la divergencia sobre los criterios y principios económicos desde el inicio del Panamericanismo hasta nuestros días. La falta de un marco político e institucional adecuado que refuerce los intereses de los países latinoamericanos en el campo de la cooperación económica, se ha traducido hasta hoy en la existencia de sistemas de cooperación cuyos esfuerzos han sido infructuosos, dado que se han enmarcado a partir de una visión panamericana, que contempla idealmente la unidad económica de América.

### 2.3 COOPERACION POLITICA Y PANAMERICANISMO

La crisis mundial de 1929 tuvo serias repercusiones en América Latina. No sólo afectó la economía, sino que trajo consigo profundos desequilibrios políticos al interior de los países latinoamericanos, inaugurando procesos económicos, sociales y políticos que alcanzarían plena vigencia sólo hasta después de la segunda guerra mundial e irían revelando su agotamiento a partir de los años cincuenta.

El ascenso mundial del fascismo y la Guerra Civil Española, así como las alternativas ofrecidas en ese entonces por la izquierda revolucionaria latinoamericana, contribuyeron a construir un marco político-ideológico, dentro del cual los países latinoamericanos trataron de definir su posición.

Los años treinta se caracterizaron en el Continente por la aparición y ascenso dentro del panorama político de regímenes que siguieron un modelo de desarrollo nacional populista (11). Este modelo correspondió a una etapa de sustitución de importaciones de algunas de las economías nacionales latinoamericanas, reorientando la estrategia de la economía de los sectores agro-exportadores o agro-

minero exportadores, hacia la producción de bienes de consumo ligero para el mercado interno.

Todo este proceso estuvo presidido por la presencia fuerte y creciente del Estado.

Se hizo énfasis, sobre todo en el plano ideológico, en el carácter nacional del modelo, que sin excluir la participación del capital extranjero, promovía la participación directa del Estado en sectores clave de la economía, recurriendo a la movilización de las masas trabajadoras y urbanas para sentar las bases sociales del sistema.

La Segunda Guerra Mundial, a la vez que se tradujo en un estímulo a la industrialización de carácter limitado de los países latinoamericanos, tuvo por otra parte una amplitud antes desconocida en América Latina; lo que significó un cambio en el plano de las relaciones políticas. La Segunda Guerra marcó el descenso y deterioro de los regímenes populistas, aunque persiste el modelo económico y político de los países latinoamericanos.

Ante la necesidad de garantizar un clima favorable para las inversiones privadas, comienzan a ser reprimidas, mediante la fuerza y el control, las movilizaciones populares antes inducidas por el Estado. Se inicia la subordinación del sector agrícola al sector urbano-industrial, sustituyendo la intervención del Estado en la economía ahora con un carácter subsidiario y en apoyo de la iniciativa privada. Se dió de este modo una transición de los modelos nacional - populistas hacia los modelos de desarrollo asociado, que políticamente se manifestaron de dos formas: la emergencia de regímenes conservadores-desarrollistas y la aparición de una tecnocracia civil - militar.

Por otra parte permanecieron en el Continente, regímenes dictatoriales militares que demostraban que la tendencia al cambio de los gobiernos por la vía violenta, estaba aún lejos de disminuir. Entre 1930 y 1945 se presentan al interior del Continente un total de 47 golpes de estado, de los cuales solo cuatro países permanecían al margen. (12).

Es dentro de este contexto político latinoamericano que aparece la Organización de los Estados Americanos en el año de 1948. En

ese momento la posibilidad de concretar experiencias socialistas al interior del Continente, parecía remota y la organización de un aparato anticomunista era más bien juzgada como fruto de temores infundados por parte de los Estados Unidos, o bien como estrategias a utilizar dichos aparatos para intervenir en los países latinoamericanos.

La alternativa política fundamental del Continente era entonces aquella entre la democracia y la dictadura (que ahora se afirmaba con nuevas modalidades, al transformarse en un instrumento de conquista del predominio económico por el sector gobernante y vincularse estrechamente al capital extranjero).

El liberalismo constitucional y la dictadura adquieren un nuevo sentido al interior del Continente, al enfrentarse y tratar de dar respuesta a un problema que también asumirá un nuevo carácter: la ampliación de la vida política mediante la participación e incorporación de un número más amplio de sectores. Esta ampliación se presenta cada vez más problemática, pues constituye una apertura de consecuencias sociales imprevisibles.

La evolución política latinoamericana entre 1930 y el inicio de los años cincuentas, se caracterizó entonces por la preeminencia de ese nuevo problema. Las respuestas al mismo adquirieron formas diversas con diferentes grados de intensidad frente a un orden social más convulso y un creciente desequilibrio en la distribución de la riqueza. La respuesta política se dió según los casos, a través del establecimiento de regímenes reformistas cuya acción se encontró obstaculizada, tanto por factores de carácter interno (grupos e intereses afectados) como por otros de carácter externo (en la mayoría de los casos por parte de los Estados Unidos), presentándose además un endurecimiento en los regímenes dictatoriales.

Hacia 1960 fue evidente que las soluciones económicas y políticas implantadas en principio frente a la crisis, y posteriormente durante la guerra, habían fracasado por cuanto fueron incapaces de satisfacer las demandas de los diversos grupos sociales. Los desequilibrios económico-sociales no pudieron dejar de tener consecuencias políticas, ello transformó el problema económico - social en un problema

político, no sólo para los diversos gobiernos latinoamericanos, sino también para la potencia hegemónica.

El Sistema interamericano, que había venido funcionando de manera eficiente hasta entonces, sobre todo en lo que respecta a casos en los que los intereses de los Estados Unidos no se hallaban involucrados de una manera directa, reflejó también esta crisis política, en especial a partir de la X Conferencia Interamericana de Caracas. La emergencia de la revolución cubana en 1958 señaló una etapa fundamental en el panorama político latinoamericano, dando también un nuevo enfoque a la importancia del sistema panamericano y sus funciones.

El ascenso e implantación de un régimen socialista y la agudización de la guerra fría en el Continente, llevaron a un primer plano la necesidad de actualizar las políticas tanto de los Estados Unidos como de los gobiernos latinoamericanos y de la propia OEA, frente a los problemas políticos y sociales internos.

Ante esta situación la vieja política de poder de la potencia hegemónica, cobró nueva vigencia a través del apoyo de las fuerzas del orden establecido, en cada una de las crisis a las que el creciente desequilibrio llevaba cada vez más violentamente.

La revolución cubana trajo consigo cambios fundamentales para la política dentro del Continente, de los cuales podemos distinguir dos aspectos esenciales: el proceso cubano reflejado en la transformación de la perspectiva desde la cual la potencia hegemónica contempla la situación latinoamericana; y el intento de ciertos sectores por seguir los pasos cubanos, en tanto que en otros se dió una alineación hacia una cierta política conservadora, especialmente de aquellos sectores hasta entonces vacilantes. Esto trajo consecuencias importantes para la política de los Estados Unidos hacia Latinoamérica, así como al interior de los diversos contextos nacionales, teniendo efectos decisivos en el equilibrio político social latinoamericano.

Ante esta situación la cooperación política al interior del Sistema interamericano asumió nuevas formas, reforzando los dese-



quilibrios existentes en su interior derivados de la preeminencia de una de las partes por sobre las demás.

Dentro del aspecto de la cooperación política, el Sistema interamericano ha reflejado a partir de su constitución en 1948 una igualdad formal, establecida expresamente en los artículos de la Carta de Bogotá, que concede además la igualdad del voto a los Estados en el seno de los órganos de la Organización, no existiendo dentro de ésta, ninguna institución de carácter selectivo a semejanza del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Si atendemos al aspecto meramente formal de la Organización, encontramos que de hecho todos los Estados son iguales y no existen diferencias entre ellos. Sin embargo, un examen de la realidad nos presenta un panorama esencialmente diferente.

Las contradicciones y profundas diferencias existentes entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos se traducen en la hegemonía y control de este país sobre la Organización, hecho que se manifiesta en las siguientes situaciones:

- Imposibilidad de que la Organización actúe en contra de los Estados Unidos;
- Imposibilidad de que la Organización actúe eficazmente sin la cooperación de la potencia;
- La actitud de los Estados Unidos condiciona la actitud de la mayoría de los demás miembros de la Organización; y
- La utilización de la Organización por parte de los Estados Unidos para la consecución de sus fines políticos en áreas conflictivas.

Procederemos enseguida a examinar cada una de estas situaciones:

En primer caso la incapacidad de la OEA para actuar frente a conductas del gobierno norteamericano ha sido tan manifiesta que se han violado las normas de la Organización. De hecho la Organización puede actuar en contra de los Estados Unidos, ya que el estableci-

miento de sanciones que incluyeran medidas tales como la ruptura de relaciones diplomáticas y económicas dirigidas a presionar a los Estados Unidos, serían no sólo ineficaces sino altamente perjudiciales para aquellos Estados que decidieran aplicarlas.

Las sanciones de tipo militar sería imposible de llevar a la práctica por los Estados miembros, ya que el potencial bélico y militar de que disponen, además de que es débil, depende en gran parte de los suministros de armas procedentes de los Estados Unidos. En este sentido, la Organización no ha podido articular una condena colectiva a violaciones flagrantes por parte de los Estados Unidos a la soberanía y autodeterminación de los varios países latinoamericanos, como en el caso de la invasión a Bahía de Cochinos en 1961 y de la República Dominicana en 1965.

En segundo caso, sin la cooperación norteamericana, cualquier medida que adopten los órganos de la OEA para mantener la paz y seguridad continentales, tiene altos riesgos de ser ineficaz ya que las relaciones de los Estados latinoamericanos con los Estados Unidos han sido hasta ahora más importantes que el conjunto de relaciones que estos Estados mantienen entre sí.

Por otra parte el intercambio comercial entre los países latinoamericanos apenas alcanza el 9.8 del total del comercio exterior de estos países, (13) que orientan la mayoría de sus exportaciones hacia los Estados Unidos y al Continente Europeo, zonas de donde provienen también en un alto porcentaje sus importaciones. A esto se añade el hecho de que los transportes y medios de comunicación en el interior de la zona latinoamericana son difíciles o inexistentes, estando más desarrolladas sus comunicaciones con los Estados Unidos y Europa.

A pesar de los esfuerzos tendientes hacia la realización de la integración económica latinoamericana, ésta ha sido hasta hoy lenta y con pocos avances, en tanto que los Estados Unidos continúa siendo la parte más importante de la relación internacional económica y de política exterior para los países latinoamericanos.

En tercer caso, la organización regional ha sido profundamente susceptible a la hegemonía de los Estados Unidos. La influencia de

la potencia hegemónica recae sobre los Estados miembros de la organización a través de la manipulación de la política económica y comercial, y de la ayuda económica y militar.

Esta influencia de la potencia hegemónica sobre los países latinoamericanos funciona en forma tácita; es decir, dándola como un hecho reconocido y aceptado por la mayoría de ellos. Por otra parte, esta influencia se ejerce directamente sobre la Organización, dado que los Estados Unidos se han convertido en un miembro indispensable para su funcionamiento pues de hecho a aportado sus costos de mantenimiento, información, financiamiento, sede, etc.

Finalmente, los Estados Unidos han utilizado a la Organización para la consecución de sus fines políticos en áreas conflictivas. Como tradicional esfera de influencia de los Estados Unidos, Latinoamérica ha participado en calidad de aliada de esta potencia en lo que se ha llamado "el frente occidental".

El apoyo de la zona, expresado a través de la provisión de materias primas y logístico, si bien no ha sido fuerte cualitativamente, sí lo ha sido moral y políticamente, ya que constituye lo que podríamos llamar una contribución diplomática o de apoyo psicológico al frente occidental. Por otra parte, la posición de los Estados latinoamericanos dentro de los organismos internacionales de carácter universal, apoya las posiciones e intereses de los Estados Unidos de América en la mayoría de los casos.

Si bien hasta ahora hemos examinado la importante influencia y el control que los Estados Unidos ejercen sobre la organización de los Estados americanos, no por ello debemos pensar que dicha influencia es absoluta.

Porque de ser la hegemonía de los Estados Unidos sobre la zona absoluta e incontestable, se haría entonces innecesaria la existencia de la Organización. Sin embargo, los Estados Unidos necesitan de la organización regional precisamente porque el efecto de su influencia no es absoluto ni total; pero gracias a la influencia que ejercen sobre la mayoría de los Estados miembros de la Organización pue-

den articular a los Estados que se nieguen a adoptar determinadas posiciones mediante el acuerdo de la mayoría de los miembros.

Observamos entonces la tendencia de los Estados Unidos a procurar lograr una mayoría antes que a obtener un consenso y, por la otra parte, la actitud de los Estados miembros a trasladar problemas importantes a foros internacionales, negándose a plantearlos en el seno de la Organización, ya que el principio mayoritario juega a favor de la potencia hegemónica.

Dentro de este contexto, cobran una especial importancia los intentos de los Estados Unidos, por establecer un principio de homogeneidad política en el Continente, que les permita la articulación estrecha y total de los países latinoamericanos dentro de sus políticas.

## CAPITULO II

1. Castañeda, Jorge, México y el Orden Internacional, El Colegio de México, México, 1981, p. 175.
2. Plano, J. G. y Riggs, F., *Forging World Order: The Politics of International Organization*, New York, 1967, p. 309.
3. Orozco, José Luis, *Visión Actual de América Latina*, Instituto Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1983, p. 4.
4. Orozco, José Luis, op. cit. p. 35.
5. Citado por Connell - Smith, op. cit. p. 184.
6. Remiro Bretons, Antonio, *La Hegemonía Norteamericana Factor de Crisis de la OEA*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Madrid, 1972, p. 202.
7. Remiro Bretons, Antonio, op. cit. p. 202.
8. Lownthal F. Abraham, *La Alianza para el Progreso en Retrospectiva*, Foro Internacional, Colmex, FI -x 4, 1970, p. 395.
9. Francis, J. Michael, *La Ayuda Económica de Estados Unidos a América Latina como Instrumento de Control Político*, Foro Internacional, COLMEX, FI-XII-4, 1972, p. 435.
10. Gómez Robledo, Antonio, *La Crisis del Sistema Interamericano*, Foro Internacional, El Colegio de México, FI XVIII - 3, 1977, p. 356.
11. El modelo de desarrollo nacional populista es característico de esa época en México, Brasil y Argentina. Un estudio a profundidad sobre este modelo se encuentra en Julio Labastida y Cardoso y Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1969.
12. Datos tomados de *Latinoamérica en el Siglo XX, 1898 - 1945*, Antología, tomo I, Lecturas Universitarias, México, 1973, pp. 267 y ss.
13. *Comercio Exterior*, BANCOMEXT, México, Abril de 1981, Vol. 31, No. 4, p. 459.

## **CAPITULO III**

**LOS PRINCIPIOS. INTENTOS POR EL ESTABLECIMIENTO  
DE UN PRINCIPIO DE HOMOGENEIDAD POLITICA  
EN EL CONTINENTE.**

Hemos señalado al inició del presente trabajo (1) cómo en todos los tratados institutivos de organizaciones internacionales en los que existe - o se presume -, una cierta homogeneidad política entre los Estados miembros, éstos suelen recogerla como principio guía. Dado que la homogeneidad facilita el logro de los objetivos institucionales de la Organización, siempre se pone de relieve dentro de sus declaraciones y documentos.

En este capítulo intentaremos establecer cuales son las relaciones existentes entre la operatividad del principio de homogeneidad política recogido en la Carta de la OEA, y la hegemonía norteamericana. Para ello, hemos dividido en tres partes el estudio del problema: la primera, que se ocupa de lo que podríamos llamar la operatividad positiva del principio; es decir, los esfuerzos por transformar a la democracia representativa en criterio de acción hemisférica, y la visión de los países latinoamericanos. La segunda, se ocupa de la infraestructura política del Continente y los obstáculos para su operatividad y, finalmente, la tercera que se considera lo que podríamos caracterizar como la operatividad negativa del principio, que incluye las iniciativas dirigidas más que afianzar la democracia, a combatir el comunismo, presentando la visión particular de los Estados Unidos.

Conforme a este planteamiento, intentaremos demostrar como los Estados del hemisferio gozarían de libertad, para respetar o violar los principios básicos de la democracia representativa, siempre y cuando su violación no se traduzca en la implantación de un régimen marxista - leninista, situación que obligaría a la aplicación de una ortodoxia política en el Continente y por lo tanto a una dimensión específica operante. En el Continente la evolución del principio de homogeneidad política de la democracia representativa hacia el anti-comunismo se ha reflejado también en los principios de seguridad colectiva y defensa de la Organización, que orientados en principio a la defensa del Continente de las agresiones externas, se convirtieron en instrumentos para combatir un peligro que desde luego no vendrá de fuera, sino de las propias entrañas del Continente; es decir, la amenaza no será externa sino interna, fruto y consecuencia de los propios factores políticos y sociales de los pueblos latinoamericanos.

Por último, señalaremos que la existencia de una potencia hegemónica en el interior de la Organización de los Estados Americanos, ha llevado al uso y a la imposición de la acción colectiva en defensa del principio de la homogeneidad política, de tal modo que ha expuesto a la Organización a una acción considerable de manipulación unilateral.

La democracia representativa es el principio bajo el cual se ha intentado establecer la identidad u homogeneidad política de los países dentro del Sistema interamericano.

En principio es posible observar que la palabra Democracia tiene connotaciones ideológicas diversas, siendo el concepto moderno de Democracia, definido en relación al concepto del poder, como soberanía del pueblo y al concepto Pueblo, como soberano. (2)

Sin embargo, planteado así, este concepto conlleva un nivel de abstracción elevado, insuficiente para comprender la historia real de la democracia como ideología. En este sentido, González Casanova (3) apunta que la historia real de la democracia como ideología, adquiere un doble sentido de conjunto: de ideas - motoras y de ideas - mitos; esto es, que comprende en su interior tanto aquellas ideas que buscan orientar la acción en torno a determinados objetivos postulados como válidos, o aquellas que sólo quedan en postulados mientras la realidad sigue un curso distinto, lo que pone en evidencia su carácter ilusorio o falso.

La polémica por la democracia aparece tempranamente en la historia del Continente Americano. A partir de las luchas de emancipación de los países latinoamericanos, y anteriormente de los Estados Unidos, el problema de la democracia se presentó y continúa hasta nuestros días, evidenciándose a través de la evolución política del Continente la aparición de varios conceptos y acepciones de la Democracia.

Si durante el Siglo XIX la lucha entre los sectores liberales y los conservadores asumió la forma de lucha entre la concepción de una democracia ampliada y una democracia restringida (que se manifestaría en los países latinoamericanos con la derivación del sistema



republicano y representativo, hacia regímenes presidencialistas o dictaduras) hoy en día las concepciones de la Democracia presentan posiciones diferentes.

La Democracia aparece en la visión de los sectores liberales y progresistas de América Latina, como la lucha por la soberanía del pueblo frente a las estructuras coloniales y neocoloniales, internas y externas. (4) Esta visión implica, por lo tanto, un triple carácter: la lucha del pueblo por la soberanía frente a las clases dominantes; la integración de las poblaciones coloniales internas y el fortalecimiento del pueblo como nación frente a las naciones dominantes.

Frente a esta visión de la democracia se encuentra aquélla propugnada por la potencia hegemónica, que es compartida por los sectores conservadores y dominantes del Continente, según la cual se privilegia la concepción de la democracia liberal clásica, en un sentido social - demócrata moderno, y como proyecto de desarrollo económico y tecnológico. Esta visión ha tendido a sustituir el sentido de la soberanía del pueblo por el concepto de Estado, y éste, a su vez, por el de clase dominante.

Esta visión liberal clásica ha sido la predominante práctica en el Continente, con mayor énfasis a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En contraposición a esta visión liberal clásica de la democracia, conocida también como versión occidental, se encuentra a su vez otra concepción diferente; la democracia socialista, que tiene su basamento al igual que la otra, en la soberanía popular, sólo que mientras en la democracia occidental o capitalista está concebida como discurso formal (inicio de un proceso), proclama que su implantación vendrá a dar fin a un proceso de lucha de clases.

De cualquier manera, y a pesar de las diferentes visiones existentes de la democracia en el mundo de hoy, es innegable la hegemonía ideológica ejercida por y a través de este concepto, en los planos interno e internacional.

### 3.1. LA OPERATIVIDAD POSITIVA DEL PRINCIPIO DE LA HOMOGENEIDAD POLITICA.

#### VISION DE LOS PAISES LATINOAMERICANOS

El principio de la democracia representativa como base ideológica del Sistema interamericano, se fundamentó en elementos tales como las experiencias históricas, la proximidad geográfica y el hecho de compartir ideales e instituciones comunes entre los pueblos americanos, lo que dió lugar a una mezcla de mitos, realidad y estereotipos que encarnaron finalmente en la proclamación del ideal de la democracia, como el ideal político común.

Una de las premisas en las que se fundó la existencia de este ideal, fue la de la adopción por parte de las naciones latinoamericanas de formas de gobierno representativas, en base a las de los Estados Unidos, que se pensaba derivarían hacia la constitución de sistemas políticos comunes. La tendencia a identificar las formas republicanas de gobierno con la libertad y la democracia, ha estado presente en el Continente, razón por lo cual esta forma de gobierno se ha contrastado con lo que se considera tiranía de otros sistemas extracontinentales, a saber: Monarquía, Fascismo y Comunismo.

La existencia de una "democracia común" en América fue expuesta en la "Declaración de los Principios de Solidaridad y Cooperación Interamericanos", adoptada en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz, celebrada en Buenos Aires en el año de 1936. En dicha declaración se destacó, por primera vez, la existencia de una "democracia solidaria" común a toda América.

El principio de la democracia representativa como expresión de la homogeneidad política de los miembros de la OEA, se encuentra delineado en el artículo 5 de la Carta de Bogotá, en donde se afirma que "La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ellas se persiguen, requieren de la organización política

de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa". Encontramos, así mismo, este principio contenido en el preámbulo de la Carta de Bogotá, en donde se declara que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad, no puede ser otro que el de la consolidación en el Continente dentro del marco de las instituciones democráticas, regímenes de libertad individual y justicia social.

Así mismo, en la Resolución XXXII adoptada en la Conferencia de Bogotá, los pueblos americanos reiteraron la fé "que han depositado en el ideal y en la realidad de la democracia". Finalmente, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca son mencionados los "ideales democráticos" como elemento al que se encuentra esencialmente ligada la obligación de ayuda mutua y común defensa de las repúblicas americanas, aludiendo además a la "efectividad de la democracia" como fundamento de paz.

Es posible encontrar dos elementos importantes en las declaraciones anteriores: una que no define la democracia (a pesar de los intentos de las delegaciones uruguaya y brasileña a la IX Conferencia Interamericana por tratar de que se definiera y que no fueron aceptados) y la otra, las menciones referentes a la democracia que no constituyen una obligación en firme, teniendo solamente el carácter de declaraciones generales.

Encontramos, pues, en las declaraciones referentes a la democracia dentro del Sistema interamericano, que la separación entre la realidad y el ideal es amplia. Si bien Estados miembros de la Organización adoptaron de una manera unánime este principio como expresión de su homogeneidad política, no se realizaron esfuerzos tendientes a dotar a la Organización de facultades para la intervención en la estructuración interna de este principio; o sea que estaban dispuestos a reconocer la democracia representativa como un principio formal, pero no a convertir este principio en una realidad actuante y operante.

Este hecho puede explicarse en base a dos causas fundamentales:

- Los Estados deseaban por parte de la Organización el respaldo a su soberanía e independencia y no estarían dispuestos a aceptar intromisiones en este campo, dado que las luchas más importantes de los Estados latinoamericanos dentro de la Organización la constituyó la defensa y aceptación por parte de la potencia hegemónica del principio de no intervención, principio base del sistema interamericano, y
- La mayoría de los gobiernos de los Estados participantes en la Organización eran gobiernos de facto o autoritarios, o resultado de derrocamientos y golpes de Estado, que por lo tanto se oponían a hacer de la democracia representativa un principio efectivo.

Como consecuencia de lo anterior, los Estados latinoamericanos se negaron a extraer conclusiones prácticas de este principio, preocupándose por incluir enunciados tales como el derecho de los Estados a elegir libremente sus formas de gobierno y de organización, y reafirmando aún más el principio de la no intervención. Desde este punto de vista, se presentan grandes dificultades formales para convertir el principio de la homogeneidad política en un criterio de acción regional.

Lo anterior no quiere decir que no se hayan presentado iniciativas por parte de los Estados miembros para dar operatividad al principio; por el contrario, éstas se presentaron desde el momento mismo de la creación de la OEA. En el año de 1945, en la Conferencia de Chapultepec de la Ciudad de México, la delegación guatemalteca presentó para su estudio un proyecto titulado "Defensa y Preservación de la Democracia en América", orientado a hacerle frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Continente.

En el mismo año, con un Sistema interamericano tensionado por los crecientes conflictos entre los Estados Unidos y el gobierno de Perón en Argentina, el Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, efectuó su famosa propuesta (conocida como la propuesta Rodríguez Larreta) a favor de una política de in-

tervención colectiva contra cualquier gobierno miembro del Sistema interamericano que violase repetidamente los derechos esenciales del hombre y que dejase de cumplir sus obligaciones internacionales. Rodríguez Larreta sustentó su propuesta sobre la base de que la existencia de un gobierno antidemocrático en el Continente constituía un peligro para los demás.

Estados Unidos apoyaron calurosamente dicha propuesta, mientras que los demás Estados latinoamericanos se opusieron y reaccionaron reafirmando posteriormente en Bogotá, en el Artículo 15 de la Carta de la OEA, el principio de la no intervención.

El problema de la democracia y de la defensa de los derechos humanos en el Continente, han estado estrechamente vinculados. En 1949 se adoptó la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (resolución XXX), meses antes de que se adoptara la Declaración de los Derechos del Hombre en la ONU.

En esa ocasión se encomendó al Comité Jurídico Interamericano, el proyecto de creación de una Carta donde se especificasen los derechos humanos, proyecto que se transfirió a la X Conferencia para su estudio. Cuba presentó a su vez una proposición en el sentido de que se reconociera el derecho de resistencia ante actos ostensibles de opresión y tiranía, propuesta que no se consideró viable.

Las iniciativas por hacer de la democracia representativa un principio operativo, fueron patrocinadas tanto por los gobiernos que habían sucedido a regímenes militares, como por los gobiernos que habían sido amenazados con intervenciones. En el año de 1959, durante la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Santiago de Chile, estos problemas adquirieron un carácter urgente ante el clima de tensión que prevalecía en el Caribe.

La tarea de la conferencia se orientó hacia la reconciliación del principio de no intervención con las crecientes demandas de acción latinoamericanas, para promover el ejercicio efectivo de la democracia representativa, la observancia de los derechos humanos y el desarrollo económico y los cambios sociales. El problema de Cuba frente a la República Dominicana, llevó a aquel país a declararse en favor de la

intervención contra las dictaduras, posición a la que se opusieron los Estados Unidos, propugnando esta vez, el apego al principio de no intervención.

Cuba y Venezuela propusieron una alianza en contra de las dictaduras, pero estas iniciativas no prosperaron pues más bien se orientaban a combatir las rupturas del orden constitucional; es decir, a los golpes de Estado, sugiriendo además como sanciones el no reconocimiento colectivo de los gobierno de facto, y el rompimiento de relaciones diplomáticas.

Durante la V Reunión en Santiago de Chile, se afirmó que la existencia de regímenes no democráticos es incompatible con los principios de la OEA, y constituir un peligro para la paz en el hemisferio. En la declaración de Santiago se señalaron algunos principios y atributos de los sistemas democráticos en el hemisferio "con el fin de permitir a la opinión nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos y de los gobiernos con aquel sistema". (5)

Dentro de estos principios destacaron los siguientes: independencia de los poderes y fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por los órganos jurisdiccionales del Estado; la importancia de la celebración de elecciones libres, la libertad individual y el respeto a los derechos humanos y la libertad de prensa, radio y en general de información.

Durante el desarrollo de esta reunión, se aprobó la resolución que encomendó al Consejo de la OEA, la tarea de preparar un proyecto de convenio sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa, para ser sometido a la XI Conferencia Interamericana que se celebraría en Quito. Dicha conferencia nunca se realizó, por lo que los intentos por crear un convenio, fueron paulatinamente abandonados.

La tendencia a la imposición de sanciones, tales como el no reconocimiento de los gobiernos y la ruptura de relaciones diplomáticas, no fue abandonada, aunque no por ello encontró aceptación. La expresión más completa de esta tendencia la representaron las doctrinas Tobar y Betancourt, (6) y en ella se postulaba fundamentalmente

el establecimiento de un "cordón profiláctico" en torno a los gobiernos de facto, a través de medidas diplomáticas y su exclusión del Sistema.

Esta doctrina encontró una cerrada oposición entre varios de los países latinoamericanos (entre ellos México y Chile) en defensa del principio de no intervención, debido al temor de que dichas doctrinas pudieran ser utilizadas como instrumento de presión y de ingerencia para alinear políticamente a las naciones latinoamericanas. (7)

Como contrapartida, México propuso la Doctrina Estrada, que desde 1934 venía normando la política exterior del país en ese campo. La Doctrina Estrada se opone al reconocimiento expreso y a la emisión de juicios valorativos sobre los gobiernos de facto, estableciendo la discreción del Estado para mantener o retirar a sus representantes diplomáticos. Esta doctrina a menudo mal entendida, no gozó de la aprobación general.

En el año de 1948 durante la IX Conferencia Internacional Americana, se aprobó la resolución XXXV en la que se establece:

- La deseabilidad de la continuidad de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos;
- La prohibición de utilizar el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro gobierno, como instrumento para obtener ventajas injustificadas conforme al derecho internacional; y
- La observación de que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno, no significa juicio acerca de su política interna. (8)

Los resultados de esta resolución no satisficieron a los Estados más interesados en hacer de la democracia representativa un principio operativo.

Durante los años siguientes, la OEA se preocupó, por una parte, de la conexión entre la ausencia del respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa; y por la otra, de la tensión internacional en el Continente. Después del golpe de Estado en Perú en 1962, los gobiernos de Venezuela, Costa Rica, Re-

pública Dominicana y Honduras, solicitaron una reunión de consulta a fin de considerar la actitud que los gobiernos de los Estados miembros debería adoptar en relación a los golpes de estado.

La reunión no llegó a convocarse debido a que su esencia era la misma de la propuesta de Rodríguez Larreta, que contemplaba la intervención en defensa de la democracia, lo que en un clima de tensión tan serio como el que se vivía entonces, hacía imposible su aceptación por parte de los demás países latinoamericanos.

En ese mismo año fueron presentados cargos en contra del régimen cubano por supuestas violaciones a los derechos humanos, así como también en contra del régimen haitiano.

En la VIII Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, en 1962, se acordó reforzar a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, recomendando además que "los gobiernos de los Estados americanos cuya estructura o actos sean incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia representativa, deberán celebrar elecciones libres". (9)

Posteriormente a instancias de Venezuela y Costa Rica se aprobó en la II Conferencia Interamericana Extraordinaria, en Río de Janeiro en 1965, la resolución XXVI en la que se consideraba a los regímenes de facto como peligrosos para la paz y seguridad del Continente, exigiendo la celebración de elecciones libres por parte de dichos gobiernos y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, como requisitos para su reconocimiento y aceptación.

La pretensión de transformar el principio de la democracia representativa en un criterio de acción regional, no ha rendido frutos hasta el día de hoy. La democracia representativa no se ha afirmado en el Continente y los instrumentos propuestos para su aplicación, no han sido eficaces.

Hasta la fecha solamente en el caso de la República Dominicana, en el año de 1960, se han impuesto sanciones en contra de uno de los miembros de la Organización, en virtud del carácter no democrático de su régimen político. Estas sanciones, justificadas formal-



mente por actos de intervención del gobierno dominicano en una república vecina (Venezuela), respondieron en realidad a las características del régimen político dominicano y a la intención de derribar al dictador Trujillo.

El caso de Cuba se inscribe dentro de un contexto diferente, pues su aparición constituyó un reto a la posición hemisférica del Estado hegemónico y, por lo tanto, será examinado dentro del tercer inciso de este apartado.

### 3.1.2 LOS SISTEMAS POLITICOS LATINOAMERICANOS

Uno de los obstáculos más importantes para la instauración de una acción colectiva en favor de la democracia representativa, lo representan los sistemas políticos del Continente.

La conquista del poder por la vía no constitucional, ha sido un fenómeno constante en el tiempo, y generalizado en el Continente ha traído como consecuencia la inestabilidad política de la región.

En este período, comprendido de 1945 a 1980 es posible contar en el hemisferio golpes de Estado de los que sólo dos países, México y Costa Rica, quedan fuera de este contexto.

La distribución hemisférica de los golpes de Estado es la siguiente:

En el período comprendido de 1945 a 1980, de los golpes de Estado que tuvieron lugar en el hemisferio, sólo dos países: México y Costa Rica, quedaron fuera de este contexto.

Los golpes de Estado que se dieron entre 1945 y 1960 en el Continente, fueron: 15 en Centro América y el Caribe; y 17 en Sudamérica. De 1960 a 1970, 8 dentro de la primera zona y 12 en la segunda. Debemos agregar como en ocasiones se presentaron hasta tres golpes de Estado en el mismo año e incluso en el mismo país.

Los períodos más señalados han sido entre 1945 a 1960, destacando el hecho de que de 1960 y 1964, se dieron un total de 11 golpes de Estado, años que correspondieron a los inicios de la ALPRO, implementada por los Estados Unidos, así como a una supuesta mayor lucha por la democracia preconizada por el Presidente Kennedy. Esos años correspondieron también al auge del movimiento guerrillero en América Latina.

Podríamos sacar en conclusión que el acceso al poder por la vía no constitucional en América Latina, es un fenómeno general en el espacio de todo el Continente, y constante en el tiempo; no se reduce a una área determinada o a cierta época, y tampoco muestra síntomas de desaparición o tendencias a debilitarse (como se observa en el decenio de 1970 a 1980) el número de golpes de Estado; al contrario, se incrementó abarcando a países que hasta entonces se habían librado de ello. La última década, nos muestra el aumento del fenómeno, y con ello, el crecimiento de la inestabilidad política en la región (10).

Es evidente que los sistemas políticos de la región ofrecen serios obstáculos para la adopción de medidas concretas tendientes a la observación de la democracia representativa en América Latina. El número de gobiernos constitucionales dentro de la OEA, ha sido más bien reducido, hecho que impide cualquier medida por parte de la Organización tendiente a excluir o a someter a sanciones y represalias a los gobiernos no constitucionales, ya que se correría el riesgo de contar con una membresía mínima. (11)

## 3.2 DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA HACIA EL ANTI-COMUNISMO

### LA OPERATIVIDAD NEGATIVA DEL PRINCIPIO DE HOMOGENEIDAD POLITICA.

Desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial se había proclamado la existencia de una democracia común en toda América y el apego de los países a esa forma de gobierno (Buenos Aires 1936). Sin embargo, pronto fue evidente que la concordia entre las grandes potencias no perduraría, iniciándose a poco la llamada Guerra Fría.

Como lo hemos señalado anteriormente, el Sistema interamericano nació como resultado de esa lucha, por lo que ya se apunta en su contexto el interés político de la potencia hegemónica dentro del Sistema. En la IX Conferencia de Bogotá, en el año de 1948, en el cual se creó la Organización de los Estados Americanos, fue aprobada la resolución XXXII, Preservación y Defensa de la Democracia en América, en donde por primera vez se manifestó una clara condena del comunismo, señalándose la naturaleza antidemocrática y tendencia intervencionista de este sistema, afirmando, además, por vez primera, que el comunismo internacional o cualquier totalitarismo, son incompatibles con la concepción de la libertad americana.

Lo que aparecía en ese entonces sólo como principios programáticos del Sistema, pronto encontraría su verificación en la realidad, pues haría de tal declaración un instrumento eficaz para los intereses del Estado hegemónico. En el año de 1954, en la Conferencia de Caracas fue aprobada la resolución XCIII, mejor conocida como resolución anticomunista, que pronto encontraría su aplicación al ser derrocado el régimen del Presidente Jacobo Arbenz. (12)

Las declaraciones a que nos referimos fueron reforzadas durante la VII Reunión de Consulta, de San José de Costa Rica, en el año de 1960, al reafirmar la incompatibilidad del Sistema interamericano con toda forma de totalitarismo. Sin embargo, el aumento de las tensiones sociales y políticas en el Continente, llevó a la potencia hegemónica a tratar de obtener una condenatoria más implícita de los

países latinoamericanos hacia el comunismo internacional, en especial desde que el régimen cubano se declaró marxista - leninista. La ocasión propicia para ello la constituyó la VIII Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Punta del Este, Uruguay, en el año de 1962.

En la resolución VI de la Reunión de Punta del Este, no sólo se afirmó que la adhesión de cualquier Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos al marxismo - leninismo es incompatible con el Sistema interamericano, sino también que el alineamiento de tal gobierno al bloque comunista, quebranta la unidad y la solidaridad del hemisferio. Esta resolución sirvió de base para la expulsión de Cuba del Sistema interamericano. A partir de entonces las condenas del Sistema interamericano al comunismo, se han sucedido constantemente.

Ahora conviene examinar cual ha sido la actitud de los Estados Unidos hacia el principio de la democracia representativa, actitud dentro de la cual podremos señalar dos tendencias en principio:

- Una primera que se presenta en un nivel formal y retórico a través del cual los Estados Unidos son los mejores defensores de la democracia representativa en América Latina y en el resto del mundo, actitud que se refleja constantemente en su discurso político; y
- Una segunda, que contradice totalmente a la primera: la de que hoy el carácter constitucional o nó de los gobiernos, no ha influido mayormente para la existencia de relaciones económicas y diplomáticas de los Estados Unidos con dichos gobiernos.

Los Estados Unidos han desarrollado al respecto una política de reconocimiento diferido de los gobiernos que acceden al poder por vías no constitucionales, reconocimiento orientado no tanto al restablecimiento del orden constitucional, sino más bien al aseguramiento de la lealtad de dichos gobiernos.

Durante la época posterior a la guerra fría, los Estados Unidos aplicaron en la mayoría de las veces un procedimiento automático para el reconocimiento de gobiernos de facto. Este hecho, sin embargo, sufrió un giro sustancial a partir de la aparición del primer gobierno socialista en el Continente.

Adquiere entonces relevancia el principio de la democracia representativa y el gobierno norteamericano crea entonces la Alianza para el Progreso, como una alianza de gobiernos democráticos destinada a eliminar la tiranía del Continente, aplicando una política de reconocimiento diferido. Solo que apenas puesta en práctica, se multiplican, los golpes de Estado, hecho que representa una importancia capital para la política de los Estados Unidos, ya que uno de los objetivos de la ALPRO era el de reforzar las instituciones democráticas.

El derrocamiento de Frondizi en 1962, y del presidente Prado en el Perú, en ese mismo año, aunados a los golpes de Estado en 1963 en Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras, presentaban un aspecto problemático. Entre esos golpes destaca el de Juan Bosch, primer presidente electo legalmente en la República Dominicana en 38 años. Si a la muerte de Trujillo los Estados Unidos habían intentado liberalizar la política dominicana y convertir a este país en una especie de muestra de la ALPRO, pronto estuvieron en desacuerdo con las medidas reformistas del régimen de Bosch, al cual calificaron de comunista.

Los golpes militares en general no resultaban del agrado de los Estados Unidos, por los problemas que le representaban para el reconocimiento diplomático y la detención o incremento de los programas de la ALPRO; sin embargo, la política estadounidense de apoyo a los militares de América Latina, convirtiéndolos en su mayor fuerza contra el comunismo, se tradujo en un aliento a esos golpes de Estado.

De hecho el régimen de Kennedy propició una política de cooperación más estrecha con los militares latinoamericanos, en especial por lo que respecta a la seguridad interna. El ejército fue alentado a mejorar su representación, así como a asumir su papel protector contra la insurgencia, a través de lo que se llamó "acción cívica", que con-

sistía en la cooperación del ejército en campos distintos a la defensa nacional. Estas acciones se concretaron como parte del problema de "Seguridad en la ALPRO". Esta política perdió importancia con la muerte de Kennedy, abandonándose la idea, cuando menos retórica, de hacer efectivo el ejercicio de la democracia representativa.

En el año de 1965 durante la II Conferencia Interamericana Extraordinaria, de Río, se aprobó un procedimiento para el reconocimiento diferido, que si bien no ha tenido efecto alguno para la consolidación de la democracia en la zona, ha servido para controlar a los gobiernos nacidos de la fuerza, por parte de la potencia.

Resumiendo lo expresado en este apartado, podríamos expresar lo siguiente:

- La democracia representativa como principio de homogeneidad política de la OEA no ha sido capaz de traducirse en un criterio de acción hemisférica debido, entre otros, a los siguientes factores:
- El hecho de que los países latinoamericanos defiendan primordialmente los principios de soberanía y autodeterminación, negándose la intervención del organismo regional en sus asuntos;
- La operatividad de este principio solamente sería posible en un medio en el cual el rompimiento de la regla fuera un fenómeno excepcional, dado que la cohesión de los países podría transformarlo en un principio efectivo. Como observamos anteriormente, la infraestructura política del Continente no corresponde a este supuesto.
- La actitud de los Estados Unidos hacia las democracias representativas y gobiernos autoritarios, ha sido muy flexible: ha utilizado el reconocimiento diferido para asegurar la lealtad de los gobiernos de facto, aunque se coacciona a los gobiernos representativos que intentan introducir cambios internos o reformas de alguna importancia que puedan afectar sus intereses.
- El sistema interamericano ha demostrado una mayor disposición para responder a los peligros que plantea la izquierda que

a los que plantea la derecha. El principal peligro para las instituciones democráticas del Continente, se ha derivado sin duda, en un grado mucho mayor, desde la derecha, que ha sido reforzada por la preocupación de los sucesivos gobiernos americanos en su lucha contra el comunismo.

—Mientras que para los países latinoamericanos el problema del ejercicio efectivo de la democracia representativa se ha referido especialmente al conflicto entre la no intervención y la acción necesaria para ocasionar el cambio económico y social, para los Estados Unidos este problema se ha reducido primordialmente a la responsabilidad colectiva para enfrentarse al reto del comunismo internacional.

La falta de una definición de democracia interior del sistema interamericano, se ha traducido en causa de graves conflictos en su seno, dado que por democracia puede entenderse cualquier cosa que en ese momento considere la mayoría, influida por la potencia hegemónica. “Es indudable que jamás fue entendida la democracia con tan desmedida equivocidad” nos dice el jurista mexicano Gómez Robledo, señalando que éste es uno de los principios del Sistema interamericano más alejado de la realidad. (13)

“La realidad continental no es la unión en la democracia, sino la desunión, la división en dictaduras y países democráticos. El postulado de la democracia representativa tiene un valor nulo como factor de solidaridad y de cohesión de América”, señala atinadamente Jorge Castañeda. (14)

Es por ello que para imponer un principio de identidad y homogeneidad política en el Continente, se hace necesario el uso de la fuerza, sólo que ahora lo es de la fuerza colectiva, que juristas como Isidro Fabela, han calificado como la forma moderna y más peligrosa de la intervención.

### CAPITULO III

1. Véase capítulo II, del presente trabajo.
2. González Casanova, Pablo, *No Intervención, Autodeterminación y Democracia en América Latina*, Siglo XXI, México, 1983, p. 74.
3. González Casanova, Pablo, op. cit. p. 67.
4. Ibid, pp. 69 y ss.
5. Connell - Smith, Gordon, *El Sistema Interamericano*, F.C.E., México, 1983, cita en el texto de la resolución en la p. 267.
6. Ibid, capítulo I del presente trabajo.
7. La Doctrina Betancourt se elaboró en el mismo sentido de la Doctrina Tobar en torno a el no reconocimiento de los gobiernos emanados de golpes de estado y propugna el aislamiento de las dictaduras.
8. Texto de la resolución citado por Connell-Smith op. cit. p. 334.
9. Ibid, pp. 267.
10. En años recientes en la zona sudamericana algunos países han accedido a regímenes democráticos (Argentina, Paraguay); sin embargo los regímenes de fuerza existentes en el Continente, en especial en la zona centroamericana, se han visto fortalecidos por la ayuda externa.
11. Me he referido en este punto a la existencia de gobiernos constitucionales, más que a gobiernos democráticos. Estamos conscientes de que no es lo mismo un gobierno constitucional que uno democrático, pero en el caso de los países latinoamericanos sería muy cuestionable calificar a los gobiernos como democráticos, so pena de no encontrar ninguno.
12. Ibid, pp. 141 y ss. del capítulo IV del presente trabajo.
13. Gómez Robledo, Antonio, op. cit. p. 176.
14. Castañeda, Jorge, op. cit. p. 194.



# **CAPITULO IV**

**ACCION COLECTIVA E IDEOLOGIA**

Dentro del presente apartado se analizarán los problemas de la acción colectiva y la ideología dentro del Sistema interamericano. Se pretende demostrar a través del análisis de estos problemas, cómo al adoptar los Estados Unidos una política de no intervención directa y unilateral, la instancia de la responsabilidad colectiva para la protección de la seguridad continental contra peligros o amenazas extracontinentales, se convierte para los Estados Unidos en una alternativa para el reemplazo de sus antiguos modelos intervencionistas, que ahora se convierten en intervenciones colectivas y por lo tanto legítimas para su política latinoamericana y coadyuvantes para la instrumentación en el campo exterior, de su política de cerco y contención hacia la Unión Soviética.

Se estudiarán en la primera parte los problemas de la acción colectiva su ideología, presentando un breve panorama general de los mismos. A continuación se tratarán los fundamentos de la acción colectiva en el Sistema interamericano, las causas que dieron lugar a su implementación y los casos en los cuales hasta ahora este principio ha tenido aplicaciones prácticas.

Finalmente se realizará un estudio comparativo de las facultades y competencias de la ONU y la OEA para la aplicación del sistema de seguridad colectiva en el Continente Americano, y las consecuencias que esas distinciones han traído para el funcionamiento del sistema en el ámbito interamericano.

#### 4.1 EL PRINCIPIO DE HEGEMONIA POLITICA

La Organización de los Estados Americanos ha dado a los Estados Unidos una instancia para la alineación de los países latinoamericanos en un frente político anticomunista. Al respecto, los Estados Unidos han puntualizado dos propósitos fundamentales:

- Colaboración de América Latina con los Estados Unidos y Europa en la constitución de un frente occidental anticomunista. Esta colaboración se daría por parte de los países de

la Organización a través de la colaboración económica de emergencia (basada en la producción y abasto de materias primas y recursos naturales), así como en apoyo logístico y diplomático; y

—Preservación de la zona latinoamericana al margen de la guerra fría.

El apoyo de los países latinoamericanos al frente anti-comunista se ha traducido más bien en apoyo moral y diplomático. El segundo aspecto, de preservar la zona al margen de la guerra fría, sí tiene, en cambio, consecuencias para los países latinoamericanos.

Este segundo aspecto está orientado fundamentalmente a mantener la hegemonía de los Estados Unidos sobre el Continente. La coexistencia de dos grandes bloques de poder en el mundo, presupone la conservación, por parte de cada uno de ellos, de sus respectivas zonas de influencia y el respeto mutuo (entendido tácitamente, no formalmente) de la esfera hegemónica del otro.

De esta posición se desprende el hecho de que sea difícil una agresión armada en el Continente americano por parte de la otra potencia, así como factores que hagan peligrar su hegemonía, por lo que es de esperarse que provengan en mayor medida desde el interior que del exterior de la misma zona.

Los Estados Unidos han percibido con claridad este hecho, de tal modo que es posible observar que la política seguida por el Gobierno Norteamericano, en el campo de la ayuda militar hacia los países latinoamericanos, se ha orientado, no a mejorar las posibilidades de la cooperación internacional en el supuesto de una agresión externa, sino a la capacitación de los distintos gobiernos que la han recibido, para enfrentarse de manera más eficaz en contra de la insurgencia interior.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que constituye el pilar fundamental del mecanismo de seguridad de la OEA, tiene el carácter de una alianza militar sui-géneris, en la que tan sólo uno de los Estados parte puede garantizar la acción de los mecanismos de defensa comunes; o sea que el TIAR pone de manifiesto la posición

hegemónica de los Estados Unidos frente a las naciones más débiles, constituyendo de hecho la legitimación de un sistema jerarquizado que beneficia al miembro más poderoso de la organización.

Los Estados Unidos han orientado su política a mantener la cohesión interna de su esfera de influencia, dado que su control sobre los comportamientos de los países de la zona, no es absoluto y se han presentado divergencias en las actitudes y posiciones hacia la política del estado hegemónico, tanto por parte de los gobiernos constitucionales como de los surgidos de la fuerza. Es por ello que la potencia, como una forma de afirmar su control en la zona, ha desarrollado políticas de ayuda económica y militar, tendientes a sostener en el poder a los grupos internos que la favorecen.

Dentro de estos grupos internos destaca por su importancia el militar, cuya influencia sobre la dirección política de los gobiernos ha sido considerable en un gran número de países latinoamericanos. Los programas implementados por los Estados Unidos para la capacitación y adiestramiento de los mandos de los oficiales de los ejércitos latinoamericanos, así como el suministro y venta de armas, se han traducido en poderosa fuerza de los sectores militares por sobre los sectores civiles.

Esto ha traído como consecuencia la toma directa del poder por los grupos militares, en un medio en el que la débil integración social, el atraso cultural, la penuria económica y la falta de madurez política, han debilitado las defensas institucionales para enfrentarlos, lo que ha propiciado la ruptura del orden constitucional y el aumento del militarismo en la zona.

El principal problema planteado a los Estados Unidos lo han constituido aquellos gobiernos que accediendo al poder, ya sea por la vía constitucional o por la fuerza, presentan serias divergencias políticas o ideológicas de la posición de la potencia dominante. Frente a este hecho, los Estados Unidos han adoptado principalmente tres posiciones alternativas:

- Apoyo y colaboración a los grupos internos que fuera del poder luchan por el restablecimiento del statu-quo anterior a la ascensión al poder del gobierno dominante en ese momento. (Ej. Brasil en 1964, durante el gobierno de Jao Goulart);
- La intervención directa o indirecta para la devolución del poder a grupos internos favorables a los Estados Unidos, a través de acciones unilaterales por parte de la potencia. (Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, invasión de la República Dominicana en 1965); y
- Finalmente, la movilización de la Organización regional, a través de los mecanismos de seguridad colectiva, en contra de gobierno no afines. En este caso la potencia hegemónica encuentra obstáculos importantes para la consecución de sus fines políticos, dada la defensa que los países miembros de la organización realizan de los principios de soberanía y de no intervención.

Las revoluciones, así como la dirección política que cada jefe de Estado quiera imprimir a su gobierno, son fenómenos internos. Los países latinoamericanos atentos a éstos principios, han tratado de evitar la intervención directa, con lo que han dificultado a los Estados Unidos el control de la situación política regional.

Hemos destacado esta situación, porque consideramos que es precisamente en estos casos en los que se pone de manifiesto el principio de la homogeneidad política y las transformaciones que los Estados Unidos le han impuesto, tratando de convertirlo en la base de su acción política en la mayoría de las naciones latinoamericanas.

Para alcanzar esta postura, fue necesario identificar el comunismo con todos aquellos movimientos internos opuestos a los intereses norteamericanos. La ideología que en principio comporta la profesión de una creencia política, se transformó entonces en un instrumento de presión; en una técnica de poder.

## 4.2 FUNDAMENTO DE LA ACCION COLECTIVA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

La idea del establecimiento de un sistema de seguridad colectiva en el Continente Americano, se remonta hasta la era bolivariana. El Tratado de Panamá de 1826, consagra principios como el de la solidaridad general en el caso de ataque armado a un Estado y afirma el derecho a la legítima defensa en caso de invasión repentina de los territorios de las partes contratantes, estableciendo que cualquiera de los Estados ligados por el pacto, podrá adoptar medidas individuales e inmediatas en contra del agresor.

Dentro del Sistema panamericano la idea de la seguridad colectiva aparece hasta el año de 1940, durante la Segunda Reunión de Consulta de los Ministros de las Repúblicas Americanas, celebrada en La Habana. La reunión, convocada durante la segunda guerra mundial, tenía el propósito de tomar medidas para la administración de los territorios dependientes de las potencias europeas en América, siendo aprobada, entre otras, la Resolución XV del Acta Final, titulada "Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas".

La resolución declara que cualquier atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerado como un acto de agresión contra los Estados signatarios. Si bien dentro de la resolución no fueron contemplados los dispositivos para su aplicación, en principio contiene la idea de la seguridad colectiva.

La Resolución XV estableció el marco interamericano para los acuerdos de asistencia recíproca bilaterales, negociados posteriormente por los Estados Unidos con diversos países latinoamericanos, dado que en la misma se establecía que "Todos los países signatarios, o dos o más de ellos, de acuerdo con las circunstancias, deberán proceder a la negociación de los acuerdos complementarios para organizar la cooperación para la defensa y la ayuda que se prestarán entre

sí, en caso de agresiones tales como las que se han indicado en la presente declaración”.

La articulación de la Resolución XV en un tratado destinado a prevenir y reprimir las amenazas y actos de agresión contra los países americanos, se llevaría a cabo hasta el año de 1945, durante la Conferencia de Chapultepec.

Apenas terminada la Segunda Guerra Mundial, se produce entre los Aliados una tremenda escisión. El mundo occidental, especialmente los Estados Unidos, y la URSS, del oriental, iniciaron una dura lucha, que se prolonga hasta nuestros días y la cual se conoce con el nombre de Guerra Fría.

América Latina no pudo quedar al margen. El anti - imperialismo y el anticomunismo, los dos principios que han presidido su historia durante los últimos años, se han convertido en los principales elementos de la Guerra Fría, añadiéndolos a su contexto. Leopoldo Zea, caracteriza este proceso al señalar que “En los países latinoamericanos la lucha por incorporarse al mundo occidental se ha convertido paradójicamente en parte de la Guerra Fría”. (1)

La preocupación latinoamericana por el futuro del sistema interamericano se hizo evidente y ante la creación de la Organización de las Naciones Unidas, tuvo conciencia de elementos que influirían decisivamente en la nueva forma que tomaría este sistema.

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec, Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, se centró en la adopción de resoluciones que concernían al futuro del Sistema interamericano.

Dentro de ellas se destaca la Resolución VIII, intitulada “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana”. Esta resolución, también conocida como Ley de Chapultepec, declara que “La seguridad y solidaridad del Continente se afectan lo mismo cuando se produce un acto de agresión contra cualquiera de las naciones americanas por parte de un Estado no americano, como cuando el acto de agresión proviene de un Estado contra otro u otros Estados americanos”.

En este sentido la Resolución VIII fue más lejos que la Resolución XV del Acta Final de La Habana, en la que solamente se contemplaba la agresión de un Estado no americano hacia los Estados americanos; la Resolución VIII, en cambio, contempla además casos de agresión de un Estado americano contra naciones americanas.

En el Acta de Chapultepec se postula el principio de que "Todo atentado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será considerado como un acto de agresión contra los demás Estados americanos. (2) A insistencia de la delegación norteamericana, se estipuló dentro del acta que las declaraciones anteriores constituyen un acuerdo regional que deberá ser compatible con los propósitos y principios de la organización nacional.

Dado que en las propuestas de Dumbarton Oaks se estableció que las agencias regionales no podrían tomar acuerdos en el campo de la seguridad colectiva sin la autorización previa del Consejo de Seguridad de la ONU, aparecía de lleno un problema decisivo para el Sistema interamericano.

En el Acta se encomendaba al Consejo Directivo, la elaboración de un pacto constitutivo destinado a mejorar y fortalecer el Sistema interamericano, por lo que de acuerdo con lo estipulado en el Acta de Chapultepec, se convocó a una reunión en Río de Janeiro, para la articulación de un pacto interamericano de solidaridad.

#### 4.2.1 EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA

La conferencia que daría lugar a la discusión de este pacto hubo de ser aplazada varias veces, a causa de las diferencias existentes entre los Estados Unidos y Argentina, debido a la posición adoptada por este país frente a las potencias del Eje. Finalmente se celebró la conferencia en la ciudad de Petrópolis en el año de 1947.



Durante esta conferencia se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, conocido también como Tratado de Río, ratificado por las veintiuna repúblicas americanas y el cual entró en vigor el 3 de diciembre de 1948, obligando contractual y jurídicamente a todos los países miembros de la OEA.

Este Tratado, suscrito en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947, es el instrumento básico de la seguridad colectiva en el Continente Americano y en el "se estipulan los más graves compromisos asumidos hasta ahora por las repúblicas americanas en su vida de relación". (3)

Durante el tiempo transcurrido entre la Conferencia de Chapultepec (1945) y la aprobación del Tratado de Río (1947) habían sucedido acontecimientos que determinarían de una manera decisiva el sistema de seguridad interamericana, tales como la firma y ratificación de la Carta de las Naciones Unidas, de la cual formaban parte todos los Estados americanos. De acuerdo a las disposiciones de esta Carta, el instrumento de la seguridad colectiva interamericana no podía en ningún caso traspasar el marco de la legítima defensa, "transformando en un deber para los Estados americanos el derecho a todos reconocido en el artículo 51 de la Carta de San Francisco". (4)

En el preámbulo del Tratado, se afirma que "la obligación de ayuda mutua y de común defensa de las repúblicas americanas, se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos". La discusión relativa a la obligatoriedad que pudieren tener las cláusulas del preámbulo, en especial con respecto a la anteriormente citada, es planteada por diversos autores. Sin embargo, la opinión general reside en el hecho de que las cláusulas mencionadas son inferiores en obligatoriedad a las disposiciones del articulado, sosteniendo que "la procedencia de la acción colectiva dentro de la estructura actual de nuestro sistema regional, la dan hechos tangibles, concretos y de cumplimiento total, como son los actos de agresión, y no paradigmas ideales que jamás pueden encarnar con plenitud en la realidad". (5)

El punto central del Tratado de Río lo constituye una doble distinción básica: que la agresión sea o no un ataque armado y que

el agresor sea o no un Estado americano. A partir de la diferenciación de estos problemas, se articulan las disposiciones del Tratado.

En el artículo primero del Tratado los signatarios condenan formalmente la guerra y se comprometen a no emplear la fuerza, ni la amenaza de ella en sus relaciones internacionales, sino de acuerdo con lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas o en el propio Tratado. En su artículo segundo, el TIAR establece que "Las partes contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellos a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolver los entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirlos a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". (6) Este artículo fue modificado posteriormente en la Carta de Bogotá en lo que respecta a la Asamblea General.

El artículo tercero constituye la columna vertebral del Tratado afirmando el principio de solidaridad ante la agresión: El ataque armado contra uno lo es contra todos... Contiene las siguientes estipulaciones:

- a) El ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos.
- b) Cada uno de los Estados se compromete a ayudar y hacer frente al ataque.
- c) Esa ayuda implica el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.
- d) De ocurrir un ataque armado en el territorio de un Estado americano, o en la zona comprendida dentro del artículo cuarto, cada Estado americano, a solicitud del Estado o Estados directamente agredidos, podrían determinar las medidas inmediatas a tomarse, hasta que el órgano de Consulta del Sistema Interamericano adopte una decisión.

Este artículo ha dado lugar a diversas aclaraciones por parte

de los juristas, quienes señalan que el uso del término *ataque armado* implica un termino de carácter estratégico, mientras que el término *ataque armado no provocado* es más exacto y apegado a la situación de legítima defensa planteada dentro de este artículo. En lo que respecta a las medidas que podrían ser determinadas por los Estados a solicitud del Estado agredido, mientras que se adopta una decisión del órgano de consulta, los especialistas señalan que la utilización del término no implica la obligatoriedad de la toma de medidas por parte de los Estados, obligatoriedad que sería estricta una vez que fueran adoptadas por el órgano de consulta. (7)

El artículo cuarto del Tratado define los límites de la zona de seguridad, que se extiende desde el Polo Norte hasta el Polo Sur, incluyendo no sólo los territorios continentales de las repúblicas americanas, sino también a Canadá, las colonias europeas del hemisferio occidental y Groenlandia (con excepción de Islandia). Dentro de estos límites se incluyen también las islas del Pacífico, las regiones árticas y antárticas. (8)

La extensión a los límites de la zona de seguridad plantea a su vez el problema de los límites territoriales de los Estados americanos, dado que se ha considerado como parte del territorio de un país, tanto el territorio continental como el insular y el colonial. En el caso de los Estados americanos, solamente los Estados Unidos y Chile poseen territorios insulares fuera de la zona de seguridad comprendida dentro del Tratado.

En su artículo sexto el TIAR contempla la existencia de actos de agresión que no constituyan ataques armados y determina como debe procederse:

“Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectados por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto continental o extracontinental, o por cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz americana, el órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas pertinentes”. Las medidas a adoptar en este caso son las siguientes: el retiro de los

jefes de misión, la ruptura de relaciones diplomáticas o consulares, la interrupción parcial o total de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas y el empleo de la fuerza armada. El aspecto de la fuerza armada presenta en este punto varias distinciones: no ha de adoptarse más que para proveer las necesidades de legítima defensa; es decir, para rechazar el ataque armado, ya que fuera de este caso su aplicación corresponde solamente al Consejo de Seguridad de la ONU.

En el artículo veinte del Tratado se establece una importante provisión con respecto de las medidas a adoptar por el órgano de consulta, afirmando que las medidas anteriormente citadas tendrán un carácter obligatorio para los Estados ratificantes del Tratado, a excepción de que ningún Estado podrá emplear la fuerza armada sin su consentimiento.

El procedimiento y medidas para el mantenimiento de la seguridad en el Continente señalan distinciones en los casos en los que el agresor sea Estado americano, y en los que dicha agresión provenga de un Estado no americano. En el caso de un conflicto creado entre Estados Americanos. (Art. 7), tanto las medidas a adoptar como las sanciones permanecerán iguales que en los otros casos, existiendo una diferencia en cuanto al procedimiento: se establece una fase de gestiones conciliadoras y pacificadoras, procurando el restablecimiento de la paz a través de medios pacíficos. Si los señalados medios fueren rechazados, se considerará la determinación del agresor y la adopción y aplicación inmediata de las medidas acordadas por la reunión de consulta.

Respecto de los órganos u organismos encargados de la ejecución del Tratado, se presenta dentro de los artículos 11 y 12 la enumeración de los órganos ejecutores según los casos a tratar: en el caso de un ataque armado desde territorio de un Estado americano o dentro de la zona de seguridad comprendida dentro del Tratado, se otorga al presidente del consejo de la Organización (Art. 43 de la Carta de Bogotá) la facultad de convocar de inmediato a la Reunión de consulta. Fuera de los casos de ataque armado, deberá efectuarse una

solicitud dirigida al consejo de la Organización por cualquiera de los Estados signatarios, siendo el Consejo quien decidirá si la consulta es o no procedente. Se establece, asimismo, la mayoría de dos tercios para la toma de decisiones.

Dentro del Tratado de Río se otorgó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana la facultad de actuar provisionalmente como órgano de consulta, facultad refrendada posteriormente dentro de las estipulaciones de la Carta de Bogotá. Esta facultad de actuación provisional en tanto se reúnen los ministros de relaciones exteriores, se ha transformado con el tiempo en un problema dentro del sistema interamericano, dado que en las ocasiones en que ha tenido aplicación el Tratado, el Consejo ha decidido sin llevar a cabo las convocatorias para las reuniones de consulta.

Uno de los mayores problemas que presenta el Tratado de Río es el que se refiere a la definición de la agresión. Dentro del artículo noveno de dicho Tratado, se presentan alguno de los actos que se considerarán de agresión, además de los que el propio órgano de consulta determine como tales, siendo los siguientes:

- a) Ataque armado no provocado, por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado;
- b) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, al territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral; o a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado”.

Durante la discusión previa a la elaboración del Tratado, el problema de la definición de la agresión dió pie a proposiciones por parte de varios Estados en el sentido de que se incluyera la agresión económica (Cuba), los atentados en contra de la democracia (Guatemala y Uruguay), proposiciones que no fueron tomadas en cuenta. Finalmente, la delegación norteamericana insistió en que no se hicie-

ran mayores esfuerzos por definir la agresión, argumentando que “resulta evidentemente imposible presentar una definición completa, especialmente en una época en que las formas de agresión son menos previsibles que nunca, y que la inclusión o la exclusión de algunas de ellas reduciría la eficacia del Tratado y otorgaría ventajas a los posibles agresores”. (9)

De hecho la definición incompleta de la agresión y la vaguedad de los términos empleados en describirla, la lleva a caracterizar como agresión a cualquier acto que las dos terceras partes de los Estados americanos dentro de la Reunión de Consulta, deseen calificar como tal. Este hecho se ha traducido en la práctica, la asimilación de la agresión ideológica a una material, debido a la importante influencia que la potencia hegemónica ejerce dentro del sistema, lo que le permite asegurar los votos necesarios a su política durante las reuniones de consulta.

Si el carácter del Tratado se basa en el artículo 51 de la Carta de la ONU y en los supuestos del concepto de ataque armado, estas distinciones le confieren las facultades para funcionar más como un sistema de defensa propia, que como impositor de sanciones. En la práctica, sin embargo, han destacado aquellas situaciones en las que no se aplica el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, acudiendo a las formas de agresión no consistentes en el ataque armado, hecho que posteriormente se traduciría en la aparición de serios problemas de competencia entre la ONU y el Sistema interamericano.

El Tratado de Río tiene un carácter doble, ya que previene un incremento que establece la defensa colectiva contra ataques armados (de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de la ONU) y un arreglo regional para los casos de otros actos o amenaza de agresión (Cap. VIII, art. 50 - 54, de la Carta de San Francisco). En este sentido el Tratado difiere de todos los acuerdos internacionales anteriores en un aspecto muy importante: es un tratado regional dentro de una organización internacional más amplia.

El Tratado de Río modificó los fundamentos esenciales del Sistema interamericano, subordinando Latinoamérica al desarrollo de

la política global norteamericana en el hemisferio occidental. Este Tratado constituye el primer tratado militar firmado en América en tiempo de paz, convirtiéndose a la vez en un instrumento decisivo para someter las decisiones al voto de otros países, lo que significa, de más graves hechos una intervención colectiva en los asuntos internos de los Estados.

Meses después de firmado el Tratado de Río, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos recomendó la estandarización en la organización y entrenamiento de las fuerzas armadas de los países americanos, enviando el Presidente Truman al Congreso una ley que lo autorizara a brindar la cooperación militar a ese fin. (10)

Durante la celebración de la IX Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá en el año d 1948, fue constituida la Organización de los Estados Americanos, firmándose la Carta de Bogotá. Este documento menciona el Tratado de Río, pero no lo incorpora a su carta constitutiva.

La OEA, al sustituir a la Unión Panamericana, señaló un nuevo estado de las relaciones entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos.

#### 4.3 APLICACION DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

La aplicación del Tratado de Río se inició de inmediato en el Continente. Una vez que entró en vigor el 3 de diciembre de 1948, se planteó un problema entre Costa Rica y Nicaragua. Costa Rica invocó la aplicación del Tratado de Río, alegando que su territorio había sido invadido por fuerzas armadas procedentes de Nicaragua. El caso fue resuelto con eficacia y prontitud por parte del sistema interamericano, concretándose a la firma de un pacto de amistad entre los dos países en conflicto.

Los casos en que fue invocado el Tratado de Río entre 1948 y 1960, fueron los siguientes: Entre Costa Rica y Nicaragua (1948 y 1955); entre Haití y la República Dominicana (1950), en el caso

de invasión a Panamá (1959); en problemas de límites entre Honduras y Nicaragua (1957) y finalmente en el caso de la denuncia de Venezuela en contra del gobierno de la República Dominicana (1960). Dichos casos fueron resueltos exitosamente por la OEA. Tal vez sea en estos casos en los únicos en los que el Sistema interamericano ha funcionado en forma eficaz, debido a no haber estado involucrado en ellos los intereses particulares de los Estados Unidos.

Durante la celebración de la X Conferencia Interamericana en Caracas en Mayo de 1954, se aprobaron entre varias resoluciones las referentes al comunismo internacional, la reafirmación de los derechos fundamentales del hombre y la abolición del coloniaje en América. Dentro de estas resoluciones destaca la resolución XCIII llamada "Declaración de Solidaridad para la Preservación Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional", por la manera en que se relaciona con el TIAR y sus aplicaciones.

El proyecto de la resolución XCIII fue presentada por la delegación norteamericana presidida por el embajador Foster Dulles y antes de ser probada fue modificada en varios aspectos.

En los considerandos de la resolución XCIII se expresa que el movimiento comunista internacional, constituye una amenaza especial e inmediata para la paz y seguridad del Continente. Dentro del texto se declara "que el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento comunista internacional, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos, pondría en peligro la paz en América y exigiría una reunión de consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los contratos existentes". (11)

La afirmación anterior se relaciona con el artículo 6 del Tratado de Río, respecto a la adopción de medidas por parte del órgano de Consulta; así como de asimilar los conceptos de agresión material y agresión ideológica, incluyendo al comunismo dentro de los casos de agresión que no constituyen un ataque armado.



La Décima Conferencia Interamericana de Caracas revistió una importancia extraordinaria pues constituyó dentro del marco de la guerra fría, una manifestación continental anticomunista a instancias de los Estados Unidos. Esta conferencia marcó un hito en el Sistema interamericano, ya que de hecho la declaración anticomunista fue el inicio de la disolución del Panamericanismo como tal.

La resolución XCIII sobre "Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional", fue aprobada mayoritariamente y no por unanimidad, dado que varios de los países latinoamericanos se mostraron renuentes a aprobarla, temerosos de que constituyera un pretexto (como efectivamente sucedió) para futuras intervenciones en los asuntos internos de los Estados.

Se pretendía en base a esta resolución, la aplicación del Tratado de Río a el caso de Guatemala. Tratado expresamente formulado para la resolución de situaciones que impliquen un ataque armado externo.

Un mes después de la celebración de la Conferencia de Caracas (Junio de 1954), fue solicitada una Reunión de Consulta al Consejo de la Organización por los representantes de diez Estados americanos (12) debido a la preocupación por el peligro que entrañaba la intervención del comunismo internacional en Guatemala, con miras a la aplicación de los artículos del Tratado de Río al gobierno guatemalteco presidido por Jacobo Arbenz.

A pesar de haberse convocado una reunión de ministros en Río de Janeiro para el 7 de julio de ese mismo año, el Tratado no pudo ser aplicado a este caso debido al golpe militar en contra del gobierno constitucional de Guatemala, que llevó al poder al Coronel Castillo Armas, anticomunista apoyado por el gobierno de los Estados Unidos.

Los postulados de la resolución XCIII y el derrocamiento del gobierno constitucional de Arbenz, que no era comunista, sino simplemente había tratado de introducir cambios esenciales y necesarios en aspectos fundamentales de las estructuras internas de su país, implicaron serias disputas entre los Estados americanos que abordarían el

problema de las competencias entre la ONU y la OEA en el campo de la paz y seguridad internacionales. A partir de entonces se estableció un precedente que sería posteriormente utilizado en el caso de Cuba.

En el año de 1955 el embajador de Costa Rica en Washington se dirigió al Consejo de la OEA solicitando una reunión de ministros de relaciones exteriores, con el objeto de denunciar la invasión de territorio costarricense por tropas armadas procedentes del exterior, presumiblemente desde territorio de Nicaragua. Con el objeto de dilucidar el caso, se formó una comisión investigadora compuesta por miembros de cinco países.

Como resultado de los trabajos de la Comisión se firmó un acuerdo bilateral para la vigilancia fronteriza, siendo aplazada la reunión de consulta.

En 1957 se presentó un problema de límites entre Honduras y Nicaragua y gracias a la creación de una comisión que de inmediato se avocó al asunto, fue exitosamente resuelto a través de la firma de un tratado entre los dos países.

En el año de 1959 el representante de Panamá en el Consejo de la OEA, informó de la invasión de territorio panameño por fuerzas extranjeras, solicitando la aplicación del Tratado de Río y exigiendo la inmediata reunión del órgano de consulta. En este caso, por primera vez fue invocado el Tratado de Río sin que mediara la acusación de un Estado en contra de otro.

El Consejo constituido provisionalmente como órgano de Consulta, nombró una comisión investigadora, recomendando a los gobiernos americanos considerar favorablemente las solicitudes que pudiere formular Panamá para la obtención de armas para su legítima defensa. Por otra parte, la comisión sostuvo pláticas con los elementos invasores, quienes depusieron su actitud beligerante, tomándose previsiones para el caso de nuevos desembarcos.

Dado que a través de la comisión investigadora se resolvió el problema, de nuevo fue cancelada la celebración de la reunión de consulta.

En el año de 1959 Nicaragua denunció la invasión de su territorio desde el territorio costarricense, repitiéndose el procedimiento utilizado en las ocasiones anteriores por parte de la OEA, que si bien dejaba todas las actuaciones en manos del Consejo, no llegando a celebrar las reuniones de consulta, había resultado finalmente exitoso en la práctica.

La denuncia presentada por Venezuela en contra de la República Dominicana en el año de 1960, se resolvió de manera diferente a las anteriores, ya que se aplicaron sanciones efectivas en contra de un Estado americano. En este caso la aplicación del TIAR se efectuó a través de la resolución del órgano de consulta, autorizando al Consejo para la designación de una comisión investigadora. La Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores se celebró en Costa Rica, acordándose medidas a partir de las investigaciones efectuadas.

Las conclusiones a que llegaron las investigaciones fueron las siguientes:

El atentado contra la vida del presidente de Venezuela, fue parte de un complot fraguado para derrocar al gobierno de dicho país, implicando dicha acción a altos funcionarios del gobierno dominicano, que prestaron su apoyo moral y material para que se llevara a cabo.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del TIAR, se tomó la decisión de aplicar las siguientes medidas:

1. La ruptura de relaciones diplomáticas de los Estados miembros con la República Dominicana;
2. La interrupción parcial de las relaciones económicas, suspendiendo el comercio de armas e implementos militares de toda clase;
3. Se contempló la posibilidad de extender la suspensión del comercio con la República Dominicana a otros artículos (que

- posteriormente en 1961 se hizo efectiva en lo referente al petróleo y sus derivados, así como material de transporte); y
4. Se facultaba al Consejo de la OEA, para dejar sin efecto dichas medidas cuando el gobierno de la República Dominicana hubiera dejado de constituir un peligro para la paz.

El asesinato del presidente dominicano Trujillo y la organización de un nuevo gobierno, el 4 de enero de 1962, dejaron sin efecto las medidas anteriormente citadas.

#### 4.3.1 EL CASO DE CUBA: PARTEAGUAS EN LA EVOLUCION DEL SISTEMA INTERAMERICANO.

La Revolución Cubana de 1958, junto con la caída de los regímenes de Getulio Vargas en Brasil, y de Perón en Argentina, marcó el inicio de una nueva fase, caracterizada por el surgimiento de movimientos nacionalistas y democráticos en América Latina y por el auge de los gobiernos dictatoriales. A partir de 1948, Estados Unidos se inclinó hacia una línea represiva en la zona, alentando regímenes de fuerza, precapitalistas y antiizquierdistas en los países subdesarrollados.

Dos problemas se destacaron de manera predominante dentro del panorama político de América Latina: los casos de Cuba y de la República Dominicana. En ambos el problema de la acción colectiva se convertiría en punto central, obligando a la definición y delimitamiento por parte de Estados Unidos de su política hacia América Latina, y a la OEA a cuestionar las bases mismas de su funcionamiento.

Desde la segunda mitad de 1959 las relaciones entre Cuba y el Sistema interamericano se deterioraron seriamente, apareciendo problemas entre los gobiernos estadounidense y cubano, así como conflictos de Cuba con los gobiernos Venezolano, Costarricense y Panameño.

Cuba es el único país que tiene gobierno socialista - revolucionario en América Latina y su revolución de 1958 es el acontecimiento de mayor alcance dentro del Sistema interamericano desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

La Revolución Cubana se desarrolló en tres etapas: la primera de 1956 a 1958, es la de la guerra de guerrillas, que culminó con el derrocamiento de la dictadura de Fulgencio Batista; la segunda de 1959 a 1961, el tránsito de un movimiento revolucionario reformista hasta la declaración oficial del socialismo como rumbo definitivo de esta revolución; y, finalmente, una tercera que se prolonga desde 1961 hasta nuestros días, que podría denominarse construcción del socialismo en Cuba.

En enero de 1959 triunfa la revolución guerrillera en Cuba. A la oposición entre capitalismo y comunismo, ofrecía una alternativa humanista. En los meses finales de 1959, Fidel Castro, líder revolucionario cubano, declaraba: "Nuestra revolución practica el principio democrático, por una democracia humanista. Humanismo quiere decir que para satisfacer las necesidades materiales del hombre no hay que sacrificar sus anhelos más caros que son sus libertades; y que las libertades más esenciales del hombre nada significan si no son satisfechas también las necesidades materiales de los hombres. Humanismo significa justicia social con libertad y derechos humanos...". (13) En ese mismo año Castro rechazó las acusaciones de comunismo de la delegación norteamericana en las Naciones Unidas.

Al adoptar el gobierno cubano medidas para la realización de las reformas urbana y agraria, expropiando propiedades a industriales estadounidenses, las relaciones entre el gobierno de Cuba y los Estados Unidos se tensionaron fuertemente. Como respuesta a las políticas implantadas por el nuevo régimen cubano, el presidente Eisenhower eliminó completamente la cuota azucarera cubana en julio de 1960, hecho que fue calificado por el gobierno de Cuba como agresión económica, presentando su queja ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La respuesta de la Unión Soviética ante esta situación, fue la de ofrecer sus propios mercados al azúcar cubano, concertándose la firma de acuerdos comerciales y de intercambio entre Cuba y la Unión Soviética, así como con otros países del área socialista. Cuba comenzó a reorientar paulatinamente su economía hacia los mercados del bloque socialista, dado que el acercamiento cubano-soviético se produjo

paralelamente al enfriamiento de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos.

Los Estados Unidos acusaron a la URSS de situar a Cuba en un papel que sirviera a los fines soviéticos en el hemisferio occidental, advirtiéndole a Eisenhower que “de acuerdo con las obligaciones contraídas mediante tratados, no permitirían (los Estados Unidos) el establecimiento de un régimen dominado por el comunismo internacional en el Continente Americano”. (14)

Dentro de un clima de creciente tensión se celebraron la Sexta y Séptima reuniones de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en San José de Costa Rica en el año de 1960. La Sexta Reunión obedeció, como lo anotamos anteriormente, a la denuncia presentada por Venezuela en contra del gobierno de la República Dominicana, problema resuelto a la muerte del dictador Trujillo. La Séptima Reunión de Consulta fue celebrada a petición del gobierno peruano con el objeto de considerar “las exigencias de la solidaridad hemisférica, la defensa del sistema regional y la defensa de los principios democráticos americanos frente a las amenazas que puedan afectarlos”.

Durante esta reunión se analizó el problema de las relaciones de Cuba con los demás Estados americanos, poniéndose énfasis en la intervención comunista en el hemisferio. La reunión obtuvo, entre sus escasos logros, la declaración de San José.

La declaración, emitida en términos vagos, condenó la intervención o amenaza de intervención de potencias extracontinentales, manifestando que la aceptación de tal intervención por parte de un país americano, ponía en peligro la solidaridad y seguridad del hemisferio al tiempo que afirmaba la incompatibilidad del Sistema interamericano con los regímenes totalitarios. La declaración no mencionó expresamente al gobierno de Cuba, por lo que algunos Estados americanos (entre ellos México), declararon en el sentido de que se trataba de una resolución de carácter general para todos los Estados miembros de la OEA, sin que ello constituyera una amenaza o condena al gobierno cubano.

La existencia de un país disidente dentro del sistema panamericano se transformó paulatinamente en un serio problema para la

potencia hegemónica. En abril de 1961, la administración del presidente Kennedy llevó a cabo un proyecto heredado de la pasada administración, ejecutando un frustrado plan de desembarco en Playa Girón (Bahía de Cochinos) con el objeto de invadir Cuba por exiliados cubanos entrenados, apoyados y armados por los Estados Unidos.

Poco después de este incidente, Castro se declaró marxista-leninista, afirmando que el gobierno de Cuba era un gobierno socialista. Aunque parece que más que una revolución planeada de ese modo, la cubana se convirtió en socialista por contragolpe, como reacción en contra de las acciones de los Estados Unidos. (15) Este proceso fue avizorado con lucidez por el filósofo francés Jean Paul Sartre, quien durante una visita a Cuba antes de la instauración del socialismo, resumió el proceso de la siguiente manera: "en una palabra, el subdesarrollo es una tensión violenta entre dos naciones, y su intensidad se determina en función del retraso de una con respecto a la otra". (16)

Ante el frustrado intento de una invasión a su territorio, Cuba se dirigió a las Naciones Unidas, pero los Estados Unidos bloquearon toda resolución que implicara su participación en el caso, impidiendo que el problema fuera turnado a la OEA. En la Asamblea General la delegación mexicana sometió un proyecto en el cual se condenaba la intervención de los Estados Unidos en Cuba y se hacía un llamado para el arreglo pacífico del caso sin recurrir a la OEA, sosteniendo que dicho problema debía ser tratado en la asamblea de las Naciones Unidas. El proyecto mexicano solo fue apoyado por cinco países latinoamericanos.

....

En el año de 1961, Colombia solicitó una reunión de consulta en base al artículo 6 del Tratado de Río, para considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados Unidos, que pudieran surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana. Se proponía que uno de los objetivos de la reunión fuera el de "señalar los diversos tipos de amenazas que justificaran la aplicación de medidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad de acuerdo al Capítulo V de la Carta de la OEA y a las disposiciones del TIAR, estableciendo

aquellas que conviniere tomar para el mantenimiento de la paz y seguridad en el Continente". (17)

En realidad el propósito del proyecto colombiano (apoyado por los Estados Unidos) consistía en adoptar medidas en contra de Cuba. La VIII Reunión de Consulta fue convocada el 4 de diciembre de 1961, en virtud de una resolución adoptada por el Consejo de la OEA. Desde el momento mismo de su convocatoria, esta reunión se tradujo en conflictos, desacuerdos y desunión entre los países americanos.

Únicamente se pronunciaron en contra de la convocatoria Cuba y México, que discutían la base jurídica de la convocatoria misma. De cualquier manera, por mayoría de catorce votos a favor, fue celebrada, acordándose lo siguiente:

1. Que la adhesión de cualquier miembro de la Organización de Estados Americanos al marxismo - leninismo, es incompatible con el sistema latinoamericano; y el alineamiento de tal gobierno, con el bloque comunista, quebranta la unidad y la solidaridad del hemisferio. (Resolución VI).
2. Que el gobierno de Cuba, que oficialmente se ha confesado como marxista - leninista es incompatible con los principios y propósitos del Sistema interamericano;
3. La exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos y del Consejo Interamericano de Defensa;
4. La suspensión inmediata del comercio de armamento con Cuba, pidiendo la extensión de dicha medida hacia otras mercaderías;  
y
5. El establecimiento de una comisión especial de consulta sobre seguridad contra la acción subversiva del comunismo internacional.

Otras resoluciones de la reunión se referían a cuestiones tales como la autodeterminación y la no intervención, la celebración de



elecciones libres, la Alianza para el Progreso y sobre los derechos humanos.

La exclusión de Cuba del Sistema Interamericano se llevó a cabo el 14 de febrero de 1962, siendo aprobada dicha decisión por 14 votos a favor, 1 en contra (Cuba) y 6 abstenciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México), mientras la resolución VIII (interrupción del comercio de armas e implementos de guerra) se aprobó por 17 votos a favor, 1 en contra (Cuba) y 3 abstenciones (Ecuador, Brasil y México).

Para entonces los Estados Unidos prácticamente habían bloqueado el comercio con Cuba, imponiendō un embargo casi total. De los países latinoamericanos que originalmente se había abstenido para dar su aportación a estas medidas, solamente México sostuvo su posición original.

El resultado de la Reunión de Punta del Este, reunión basada sobre las erróneas interpretaciones del TIAR, si bien favoreció de momento a los intereses de la potencia hegemónica, por otra parte constituyó un claro reflejo de la crisis del Sistema interamericano. La situación fue descrita por la revista U.S. New & World Report en los siguientes términos: "lo que los Estados Unidos esperaban en Punta del Este era el despliegue de unidad y acción hemisférica. Lo que emergió en cambio, fueron la desunión y la indecisión. Como consecuencia de esta escisión, estuvieron en oposición con los Estados Unidos las naciones que representaban aproximadamente las tres cuartas partes de la población total de la América Latina" (18), no hizo sino reflejar la realidad.

Para el otoño de 1962, el 22 de octubre, el presidente norteamericano Kennedy anunció que se habían instalado en Cuba proyectiles soviéticos de largo alcance y expresó su intención de establecer un bloqueo naval y una sobrevigilancia aérea a la isla, apelando simultáneamente ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y ante el Consejo de la OEA. Por su parte Cuba y la Unión Soviética enviaron sendas resoluciones condenando la cuarentena naval impuesta a Cuba.

En el Consejo de la OEA los Estados Unidos solicitaron una reunión formal del órgano de Consulta, habiéndose aprobado una resolución que sancionaba el uso de la fuerza armada de acuerdo con los términos del Tratado de Río. En dicha resolución se instaba al desmantelamiento de los proyectiles y bases ofensivas en suelo cubano, recomendando a los Estados miembros la adopción de medidas individuales y colectivas en base a los artículos 6 y 8 del TIAR, incluyendo la fuerza armada si ésto fuere necesario. Estas últimas medidas significaron de hecho un apoyo a la cuarentena impuesta por los Estados Unidos, que por cierto fue proclamada oficialmente hasta después de la reunión del Consejo de la OEA. La resolución anterior recibió tres abstenciones: Brasil, México y Bolivia.

La crisis de octubre de 1962 se resolvió mediante la negociación directa entre los jefes de las dos grandes potencias, fuera del Consejo de Seguridad. A cambio del retiro de los misiles soviéticos, los Estados Unidos se comprometieron a no invadir Cuba, ni patrocinar invasiones a la isla.

Si bien la atención de la OEA y los países latinoamericanos, así como de los Estados Unidos se había centrado en el caso de Cuba, no por ello dejaron de producirse serios problemas en el área del Caribe. En 1963 el representante de la República Dominicana expuso serias quejas ante el Consejo de la OEA en contra del gobierno haitiano.

El régimen haitiano presidido por Francois Duvalier realizó y promovió actos en contra del gobierno dominicano presidido por Juan Bosch. El gobierno de Bosch, de origen democrático, acusó al gobierno haitiano de la violación de su embajada en Puerto Príncipe y de atentar sistemáticamente contra los derechos humanos.

Como resultado de las quejas contra Haití el Consejo elaboró varias recomendaciones, que finalmente quedarían sin efecto al ser derrocado por un golpe militar el gobierno constitucional de Bosch, siendo sustituido por el régimen derechista pro-estadounidense encabezado por Donald Reid Cabral.

En noviembre de 1963, el gobierno de Venezuela solicitó la reunión del órgano de consulta de acuerdo con el artículo 6 del TIAR,

para considerar las medidas que pudieran adoptarse frente a los actos de intervención y agresión del gobierno de Cuba, en contra de la integridad territorial y soberanía de Venezuela.

Como antecedentes encontramos los siguientes: en Venezuela, la época de la polarización del conflicto cubano con el sistema interamericano, se caracterizó por la existencia de un movimiento insurreccional de izquierda en contra de los gobiernos de los presidentes Betancourt (1959 - 64) y Leoni (1964 - 69). Dicho movimiento llevado a cabo por el Frente de Liberación Nacional (FLN) y su aparato militar, las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN) realizaron acciones importantes, sobre todo durante los años de 1962 - 63, que comprendían desde la insurrección armada (Carupano, Puerto Cabello en 1962) hasta el sabotaje de oleoductos e instalaciones de las compañías petroleras norteamericanas, secuestros y robos consiguiendo crear un clima de guerra civil en el país. En estas circunstancias, en noviembre de 1963 el ministro de asuntos exteriores venezolano, anunció que se había descubierto un depósito de armas en las playas de Paraguná, lo que permitía creer que se trataba de armas enviadas por el gobierno de Cuba para ayudar al movimiento del FALN.

Una vez que el Consejo de la OEA se constituyó en órgano provisional de consulta, envió al lugar de los hechos una comisión de investigación formada por representantes de Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay, bajo la presidencia de un representante de Argentina. La comisión elaboró un informe en el que constaba que efectivamente, las armas encontradas en las costas de Venezuela, habían sido enviadas por instrucciones de Fidel Castro; que este envío, era parte de un plan mucho más amplio, destinado a impedir el desarrollo normal de las elecciones presidenciales y, a más largo plazo, imponer un sistema político de tipo castrista en Venezuela.

Una vez estudiado el informe por el Consejo de la OEA, y a petición del gobierno de Venezuela, se decidió convocar a una reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para el 21 de julio de 1964, en la ciudad de Washington. Esta reunión, la IX en su tipo, inició sus trabajos en un clima dentro del cual predominaban tres

tendencias diferentes: de línea dura, defendida por Venezuela y Estados Unidos, que buscaba la imposición de sanciones a Cuba; otra que se oponía a la aplicación de sanciones defendida por México, Chile, Bolivia y Uruguay; y, finalmente, una moderada que buscaba implementar una solución de transacción entre las otras dos posiciones.

Al votarse el proyecto de resolución, triunfó aquella que favorecía la imposición de sanciones a Cuba, por 15 votos contra 4 (México, Bolivia, Chile y Uruguay). En esta reunión, las resoluciones aprobadas fueron cuatro. La II, intitulada "Declaración al Pueblo de Cuba", expresaba la simpatía del sistema interamericano al pueblo de Cuba, oprimido por la dictadura castrista; la resolución III, "Cooperación Económica Regional e Internacional", afirmaba que la libertad y la democracia no pueden ser realizadas mientras la miseria persista, y las de asuntos de carácter diverso.

La resolución I, titulada "Aplicación de Medidas al Gobierno Actual de Cuba", partiendo del informe presentado por la comisión de Investigación, determinó que los actos realizados por el gobierno de Cuba en contra de Venezuela constituían una agresión, hecho que exigía una condena al gobierno de Cuba y la aplicación de medidas coercitivas en los términos de los artículos 6 y 8 del TIAR. Las medidas coercitivas estipuladas para su aplicación en este caso eran las siguientes:

- Ruptura de las relaciones diplomáticas, comerciales y de transportes marítimos con el gobierno de Cuba;
- Advertencia al gobierno de Cuba, de que la continuación de los actos incriminados podrían llevar a los Estados miembros de la OEA, a tomar medidas más enérgicas, incluyendo el recurso a la fuerza armada; y
- Una exhortación al gobierno de Estados no miembros de la OEA, para que rompieran las relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro.

El Consejo de la OEA quedaba autorizado para suspender las medidas señaladas una vez que el gobierno cubano dejara de cons-

tituir una amenaza para la paz, transmitiendo al Consejo de Seguridad de la ONU el texto de la resolución I.

De los cuatro países que habían votado en contra de la resolución I, y que seguían manteniendo relaciones con el gobierno de Cuba, solamente México mantuvo su posición inicial, negándose a aplicar las disposiciones de dicha resolución. México afirmaba que el TIAR había sido desnaturalizado, y proponía para la solución de este conflicto, una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia a fin de saber si la interpretación del Tratado de Río era correcta. La propuesta de México no recibió ninguna respuesta.

La interpretación del TIAR en este caso se basaba sobre la existencia de una agresión, que no era ataque armado, (ocurrida un año antes) y en estos casos la aplicación de medidas no puede contemplar el uso de la fuerza armada, dado que ello constituye una competencia del Consejo de Seguridad de la ONU. Por otra parte, en el momento en que se decidía la aplicación de tales medidas, había transcurrido más de un año de cuando fueron encontradas las armas en las costas de Venezuela, se gozaba en 1964 de una situación pacífica y por lo tanto el peligro había dejado de existir.

Tiempo después se dió a conocer en las memorias de un funcionario norteamericano que las armas encontradas en las costas de Paraguaná en Venezuela, habían sido colocadas ahí por la Agencia Central de Inteligencia, con el objeto de llevar hacia un desenlace el clima de tensión existente entre los países de la zona y el gobierno de Cuba. (19)

Mientras tanto, a principios de 1964 la OEA enfrentó un problema entre uno de sus Estados más débiles y el más fuerte: el conflicto desarrollado entre los Estados Unidos y Panamá. En el mes de enero de 1964, el embajador de Panamá ante la OEA solicitó al Consejo de esta organización una reunión de consulta para conocer el caso en que "Panamá ha sido víctima de un ataque armado, no provocado, contra su territorio y su población civil cometido por fuerzas armadas de los Estados Unidos de América acantonadas en la zona del canal, el cual ha dejado un saldo de varios muertos y heridos y creado una situación que pone en peligro la paz de América". (20)

Esta disputa originada por el izamiento de una bandera norteamericana sin autorización, por unos estudiantes norteamericanos, provocó una respuesta inmediata por parte del pueblo panameño y posteriormente una represión violenta por parte de las tropas norteamericanas estacionadas en el canal; sin embargo las raíces eran más antiguas. Panamá se había quejado anteriormente de la discriminación racial hacia sus ciudadanos, por parte de los estadounidenses; y había realizado esfuerzos por establecer su soberanía, sobre la zona, atendiendo la opinión del pueblo panameño que exigía la nacionalización del canal.

Panamá, después del incidente de 1964, acusó ante el Consejo de la OEA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a EE.UU. de agresión. Finalmente los países en conflicto aceptaron la mediación del Comité Interamericano de Paz, que si bien restauró la paz en la zona, no pudo armonizar los problemas de fondo existentes en las relaciones entre dos Estados. Al realizar la OEA la reunión del órgano Consulta, se constituyó un comité investigador que efectuó esfuerzos para lograr una negociación pacífica entre las partes.

Si bien en un primer momento la renuencia de los Estados Unidos a negociar condujo el problema hacia un punto de estancamiento, posteriormente se llegó a un acuerdo que calmó la situación por lo menos durante un tiempo.

Entre tanto, la vida del Sistema interamericano se vio influida por acontecimientos que afectaron a los principales organismos de la OEA. Resulta significativo destacar que durante los decisivos años que transcurrieron entre la adopción de la Carta de la OEA y el año de 1964, la Conferencia Interamericana, órgano supremo del sistema, sólo se reunió una vez, a pesar de que la Carta estipulaba que se debía reunir por lo menos cada cinco años. Para el año de 1964 habían transcurrido diez años desde la X Conferencia Interamericana, habiéndose pospuesto indefinidamente la XI Conferencia Interamericana que debería de celebrarse en Quito en 1960.

En el mes de diciembre de 1964 tuvo lugar en Washington, en la Unión Panamericana, la I Conferencia Interamericana Extraordinaria. Su finalidad era la de establecer un procedimiento para la

admisión de nuevos miembros a la Organización, ya que la Carta de la OEA no incluía ninguna estipulación en ese sentido. En el Acta de Washington, la conferencia resolvió lo siguiente:

- Que cualquier Estado americano independiente que deseara ser miembro de la Organización, debería manifestar estar dispuesto a cumplir con todas las obligaciones que entraña la condición de miembro de la Organización, en especial las referentes a la seguridad colectiva, consignadas en los artículos 24 y 25 de la Carta de la OEA;
- La admisión del Estado solicitante por el voto de los dos tercios de los miembros; y
- Que el Consejo de la OEA no tomara ninguna decisión respecto a las solicitudes de admisión, presentadas por aquellas entidades políticas cuyos territorios se encuentren sujetos total o parcialmente a litigio o reclamación, entre un país extracontinental y uno o más Estados de la Organización.

Dentro del Acta de Washington destacan dos puntos importantes: uno, donde si bien no se establece como condición previa la adhesión al TIAR para ser miembro de la OEA, los artículos 24 y 25 de la Carta señalan la obligación de cumplir lo que en dicho Tratado se estipula; y el otro, que se refiere a los problemas existentes por las reclamaciones de los países latinoamericanos sobre territorios administrados por la Gran Bretaña, como en caso de Guatemala, Venezuela y Argentina, se dispone que sean tomados en consideración.

El surgimiento de varias naciones a la vida independiente, dentro del territorio americano, planteó un serio problema a la OEA que no contaba con los procedimientos necesarios para contemplar la inclusión de Estados dentro del sistema, más a partir de 1964, fueron los nuevos estados de Jamaica, Trinidad y Tobago y finalmente Barbados.

La I Conferencia Interamericana Extraordinaria acordó una Segunda Conferencia para celebrarse en Río de Janeiro en 1965. Sin embargo, los trabajos de esta segunda conferencia se vieron aplazados

por un acontecimiento que había de enfrentar al Sistema interamericano a una de las crisis más serias en sus setenta y cinco años de existencia.

#### 4.3.2 LA INVASION DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Días después de celebrarse el setenta y cinco aniversario de la creación del Sistema interamericano, los infantes de marina de los Estados Unidos invadieron a la República Dominicana. Esta acción del régimen del presidente norteamericano Johnson, influiría sensiblemente para acentuar el proceso de deterioro del ya de por sí severamente dañado Sistema interamericano.

El 24 de abril de 1965, en Santo Domingo se inició una insurrección popular en contra de la Junta Militar, con el objeto de restituir en el poder al presidente derrocado Juan Bosch. El 28 de abril, cuando aún no se había decidido el triunfo para ninguna de las dos facciones participantes en la insurrección, el presidente Johnson envió a Santo Domingo varios regimientos de infantes de marina, expresando que era con el propósito de proteger la vida y propiedades de los ciudadanos norteamericanos en Santo Domingo, afirmando de paso que las autoridades locales eran incapaces de brindarles protección.

Tal medida tomada de una manera unilateral y de carácter violatorio a lo estipulado en los artículos 15 y 17 en la Carta de la OEA (en donde se prohíbe expresamente la intervención) provocó duras críticas por parte de los países latinoamericanos en especial y de la comunidad mundial en general. El día 29 de abril, los Estados Unidos acudieron ante el Consejo de la OEA con el fin de solicitar su apoyo, convocándose la X Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, para considerar la situación creada por la lucha armada en la República Dominicana.

El Consejo de la OEA pidió un cese al fuego inmediatamente a fin de establecer una zona neutral internacional. Los trabajos de la



X Reunión de Consulta se iniciaron el 1o. de mayo y durante los mismos se presentaron varios proyectos urgiendo el retiro de las tropas de los Estados Unidos del territorio dominicano (México y Chile). Los Estados Unidos se negaron a ello alegando que no permitirían el establecimiento de otro régimen comunista en América Latina, dado que este movimiento, que se había iniciado originalmente como una revolución democrática popular, había sido infiltrada paulatinamente por los comunistas.

Los Estados Unidos no deseaban el retorno de Juan Bosch al gobierno, oponiéndose a la revolución desde un principio. A medida que el problema avanzaba, el número de tropas norteamericanas en la isla fue aumentando hasta alcanzar un total de 20,000 hombres.

Durante la X Reunión de Consulta, los Estados Unidos urgieron la creación de una fuerza interamericana de paz para ser enviada a la República Dominicana. Varios países se mostraron renuentes a la aprobación de la constitución de esta fuerza, aduciendo que la operación era esencialmente estadounidense y negándose a sancionar una intervención colectiva, que crearía un precedente peligroso. La resolución que creaba la fuerza interamericana de paz se aprobó finalmente por 14 votos afirmativos (que incluían el de la República Dominicana), 5 votos negativos (Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay) y una abstención (Argentina). La fuerza interamericana de paz, al mando de un militar brasileño y con un enviado de los Estados Unidos, estaba compuesta por 10,900 soldados de los Estados Unidos, 1,115 brasileños, 250 hondureños, 164 nicaraguenses, 183 paraguayos, 20 policías costarricenses (por carecer este país de un ejército regular) y 3 oficiales salvadoreños.

Las tropas norteamericanas constituían una mayoría abrumadora del carácter de control de esta fuerza de paz, demostrando su composición la política de los Estados Unidos, pues con excepción de los costarricenses, los demás contingentes provenían de países que o bien habían experimentado recientes golpes militares, o eran dictaduras ya por largo tiempo constituídas.

A mediados de mayo el presidente Johnson envió una misión de alto nivel a la República Dominicana con el objeto de formar un

gobierno provisional. Este comité falló en sus intentos, por lo que el Consejo de la OEA resolvió nombrar un comité especial (al que se opusieron México y Uruguay) para lograr la paz y reconciliación que permitiera el desarrollo de las instituciones democráticas en este país.

No fueron aceptados como candidatos para las elecciones ni Juan Bosch ni el Coronel Francisco Caamaño, jefe de la insurrección. Por ello se escogió al Dr. Héctor García Godoy (ex - ministro del gobierno de Bosch) como presidente provisional, se dispuso el exilio de los dirigentes de ambos bandos y se citó a elecciones libres.

Juan Bosch fue nominado de nuevo como candidato a la presidencia, pero las amenazas a su vida y el control de la elección dieron el triunfo a Joaquín Balaguer, ex - teniente del dictador Trujillo. Con ello se confirmaba el triunfo de la intervención norteamericana, decidiendo la reunión de consulta una semana antes de la toma de posesión de Balaguer, el retiro de la fuerza interamericana de paz.

El conflicto de Santo Domingo suscitó una profunda crisis en el interior de la OEA, evidenciando que a pesar de los tratados y de los acuerdos establecidos, los Estados Unidos se habían reservado el uso de la fuerza para la preservación de sus intereses por sobre los de la Organización. Además, este hecho definió claramente la política norteamericana hacia las revoluciones sociales en América Latina, demostrando su preferencia por regímenes anti - comunistas de carácter dictatorial, a aquellos de carácter democrático - reformista.

Las enormes desigualdades de poder entre los Estados miembros de la OEA quedaron subrayadas por la intervención norteamericana en la República Dominicana, que no solo violó el principio básico de la no intervención sino aún contó con el apoyo de la Organización, a través de la creación de una fuerza interamericana, que le dió legitimidad a su actuación sin que por otra parte jamás mediara alguna medida de censura por parte de la OEA.

Ante la crisis del Sistema interamericano, agravada por los sucesos de Santo Domingo, se convocó una II Conferencia Interamericana Extraordinaria, con el fin de reforzar el Sistema interamericano. En esta conferencia celebrada en Río de Janeiro, en noviembre de 1965, se reiteró el principio de no intervención.

Durante la Conferencia los Estados latinoamericanos enfocaron la atención de los problemas económicos, criticando el hecho de que el Sistema interamericano se hubiera preocupado más por los aspectos políticos, que por los económicos y sociales.

Concluídos los trabajos se firmó el Acta de Río de Janeiro. se aprobaron resoluciones tendientes a la creación de Emergencia Interamericana y el establecimiento de una Agencia Promotora de Exportaciones Interamericanas. Los intentos de Estados Unidos por crear una fuerza de paz permanente, fueron rechazados.

La III Conferencia Interamericana Extraordinaria coincidió con la XI Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y la Primera Reunión de Presidentes Americanos en Punta del Este, Uruguay en el año de 1967. Entre otras disposiciones se acordó reformar la Carta de la OEA, los mecanismos económicos del sistema, agilizando la Alianza para el Progreso y la decisión de establecer un mercado latinoamericano, como resultado de la convergencia de la Alianza para el Progreso y afirmando la decisión de establecer un mercado latinoamericano, como resultado de la convergencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano, convergencia que nunca se realizó.

Mientras tanto, el gobierno cubano había convocado en La Habana, en enero de 1966, a la Primera Conferencia de Pueblos Afro-Asiáticos - Latinoamericanos de Solidaridad (Conferencia Tricontinental), que estableció la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS) con sede en La Habana. Como resultado de esta conferencia, se decidió celebrar la Primera Conferencia de Solidaridad de Pueblos Americanos en 1967, bajo el patrocinio de OLAS.

Antes de que se llevara a cabo dicha conferencia, en junio de 1967 el gobierno venezolano solicitó una reunión de consulta para examinar la actitud del gobierno de Cuba, que "persistía" en la intervención en los asuntos internos de ese país, promoviendo y organizando la subversión a través de las OLAS y denunciaba el desembarco reciente de una expedición de comandos en sus playas con el apoyo del gobierno cubano.

En respuesta a la solicitud venezolana se convocó a la XII Reunión de Consulta, para celebrarse en Washington del 22 al 14 de septiembre de 1967.

Durante esa reunión se aprobó una cláusula que estuvo lejos de hacerse efectiva. En ella se pedía a los Estados latinoamericanos que se abstuvieran de embarcar cualquier cargamento, en cualquier barco que se hubiera dedicado a transportar carga hacia Cuba, negando a dichos barcos el abastecimiento de combustible, excepto en casos en que los envíos fueron de carácter humanitario.

De hecho, resultaba difícil para los Estados Unidos solicitar a los Estados americanos la abstención en su comercio con Cuba, por ser un país comunista, cuando ellos mismos habían iniciado acercamientos hacia mercados de países comunistas. Durante esta reunión el ministro de relaciones exteriores boliviano informó en el sentido de que Ernesto Guevara, uno de los líderes de la revolución cubana, se encontraba realizando actividades subversivas en Bolivia.

En el mes de junio de 1969, la OEA se enfrentó con el problema del conflicto entre El Salvador y Honduras, primer conflicto armado de consideración entre dos Estados miembros del Sistema interamericano en casi treinta años: una guerra no declarada entre El Salvador y Honduras, causada por problemas demográficos y económicos. El Salvador es un Estado que cuenta con un territorio reducido y una importante población, mientras que Honduras cuenta con una gran extensión territorial escasamente poblada, lo que ha favorecido la emigración hacia Honduras de pobladores salvadoreños.

A fines de mayo y principios de junio de 1969, El Salvador protestó porque en base a una ley agraria hondureña, más de 5,000 salvadoreños radicados en territorio hondureño, habían sido despojados de sus granjas. Esta situación se agravó debido a la propaganda llevada a cabo por parte de los dos países a través de la radio y la prensa.

Ambos países solicitaron, en una primera instancia, la presencia de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos; comisión que no tuvo oportunidad de llevar a cabo sus trabajos, dado que el 25 de junio El Salvador rompió sus relaciones diplomáticas con

Honduras, no obstante que los ministros del exterior de las demás repúblicas centroamericanas trataron de conciliar a ambos países. Honduras se dirigió al consejo de la Organización de los Estados Americanos, solicitando una reunión de consulta, con el objeto de que tomara conocimiento de "la insistente agresión y ataques armados por las fuerzas de la república de El Salvador, así como la violación del espacio aéreo hondureño por la aviación salvadoreña". En un principio el Consejo de la OEA se decidió por continuar el trabajo de los mediadores, pero al agravarse la situación convocó a una reunión de consulta de Ministros de Relaciones de América, exhortando a los gobiernos a suspender la guerra y a restaurar la situación al statu - quo ante bellum y a tomar las medidas necesarias para el restablecimiento de la paz.

El 18 de julio el Consejo resolvió unánimemente ordenar la suspensión de hostilidades a las 10:00 horas p.m., de ese día, exigiendo el retiro de las tropas dentro de los cuatro días siguientes. El Salvador se negó al retiro de sus tropas en tanto no se ofrecieran garantías a los derechos salvadoreños residentes en Honduras.

La reunión de consulta se celebró el 26 de julio en Washington y ante la insistencia de El Salvador de no retirar sus tropas de territorio hondureño, lo declaró agresor, disponiéndose a imponerle sanciones. No se había discutido aún el tipo de sanciones a aplicar cuando su Ministro de Relaciones Exteriores anunció que se avenía a un acuerdo, por lo que la reunión adoptó entonces una serie de medidas encaminadas a resolver el conflicto.

A principios del mes de agosto terminó el retiro de las tropas salvadoreñas del territorio hondureño. Sin embargo, el problema de fondo, que provocó el conflicto, continúa sin encontrar una solución.

#### 4.4 LAS REFORMAS AL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA

La revisión y actualización de los órganos e instituciones del Sistema interamericano llevada a cabo a partir de 1967, no comprendió

en un primer momento al Tratado de Río, uno de los instrumentos de este sistema que demanda con mayor urgencia un análisis a fondo. La historia del TIAR y sus aplicaciones, ha constituido una serie de conflictos que se reflejan de manera decisiva en el deterioro del Sistema interamericano.

Hasta el año de 1975 el TIAR había funcionado eficientemente sólo en unos cuantos casos, especialmente en aquellos en los que no se hallaban involucrados los intereses de los Estados Unidos, constituyéndose de hecho en un instrumento para favorecer la acción preponderante de uno de los miembros de la Organización dentro del Continente.

El carácter doble del TIAR, en donde confluyen a la vez los postulados de la Confederación de San Francisco y el Acta de Chapultepec, mal acoplados, ha permitido la aparición de una serie de situaciones conflictivas y en muchos casos la desnaturalización de este Tratado. Por otra parte las infortunadas aplicaciones de este instrumento han propiciado el descrédito de la OEA y una solidaridad negativa de los países americanos.

Durante la Conferencia de Plenipotenciarios en San José de Costa Rica, se suscribió al Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el 26 de julio de 1975. Las reformas más importantes al tratado se dieron en los siguientes términos:

- En la primera se procuró adecuar las disposiciones del Tratado en lo referente a la competencia y disposiciones que sobre la materia se encuentran determinadas en la Carta de las Naciones Unidas (art. 2);

Por lo que se refiere al ataque armado, se introdujeron reformas de carácter realista a fin de limitar el compromiso de ayuda mutua e inmediata en caso de una agresión extra-continental, dado que de hecho en las condiciones del mundo actual, sólo uno de los Estados americanos es susceptible de recibir un ataque armado extracontinental: los Estados Unidos.

- Respecto a la zona de seguridad (antes llamada región) que constituye el ámbito de aplicación del Tratado; se mantuvo un carác-

ter poco realista al exceptuar solamente a Groenlandia, como parte del territorio de Dinamarca, de acuerdo con los términos anteriormente vigentes, y extender esta zona más al sur. La existencia de tratados posteriores al TIAR, como es el caso de la OTAN y otros, hace innecesaria la actual extensión de esa amplia zona de seguridad.

- La reforma más importante y substancial que se realizó al TIAR, es aquella relativa a los casos de agresión que no constituyan un ataque armado (Art. 6 del TIAR no reformado). El artículo 6 del Tratado de Río, dió pié a el mayor número de conflictos al interior del sistema, sirviendo para justificar todo tipo de situaciones políticas por encima de la aplicación del derecho y la justicia internacionales, dado que en base a ese concepto fue figurada la llamada agresión ideológica, que sirvió de pretexto para realizar un sin número de intervenciones en los países latinoamericanos.

El artículo 6 que en el protocolo de reformas pasa a ser el número 5, fue reformado como sigue: en primer lugar se suprimió la frase "agresión que no sea ataque armado", introduciendo una referencia al artículo 9 en el que se enumera una lista de aquellos actos que han de entenderse como agresión. En segundo lugar, la obligación de ayuda mutua a partir de las decisiones que tome el órgano de consulta.

- Respecto a los tipos de agresión contemplados en el artículo 9 del protocolo reformado, es importante hacer notar que su definición corresponda a la elaborada en las Naciones Unidas. Un año antes de celebrarse la conferencia de Costa Rica, en diciembre de 1974, la Asamblea General de las Naciones Unidas había adoptado una definición de la agresión (Resolución 3314 - XXIX), que aportó los elementos básicos para su posterior inserción en el protocolo de reformas al TIAR.

Es importante destacar que tanto la definición de la agresión en las Naciones Unidas como la hecha en el TIAR, no contemplan los supuestos de la agresión económica. El concepto de la seguridad económica colectiva, considerado como el complemento y funcionamiento necesario de la seguridad política que venía siendo discutido

1947, fue planteado de nuevo en 1975 sin encontrar la aceptación de los Estados Unidos.

El régimen jurídico de las inversiones extranjeras, objeto de serias y tensas discusiones tanto en la Conferencia de Bogotá como en posteriores ocasiones, hasta llegar a la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, ha encontrado siempre una oposición por parte de los Estados Unidos, cuya posición en este sentido ha sido descrita lúcidamente por Antonio Gómez Robledo cuando afirma que: la posición de los Estados Unidos es la de que "la inversión extranjera debe rodearse de tales privilegios y garantías que equivalen prácticamente, para el Estado receptor, a un régimen de capitulaciones". (21).

Finalmente, el protocolo reformado del TIAR contempla algunos cambios en el sentido de dar mayor flexibilidad al Tratado, tales como la previsión de que por una votación mayoritaria, puedan dejarse sin efecto las sanciones acordadas por una mayoría de dos tercios. (Fue en base a esta disposición que se retiraron las sanciones impuestas a Cuba).

El protocolo de reformas al Tratado de Río aún se encuentra pendiente de su ratificación por parte de los dos tercios de los Estados Americanos. Si bien las reformas introducidas al Tratado han contribuido a dotarle de una mayor flexibilidad y realismo, aún está lejano el tiempo en que dicho Tratado constituya un instrumento para el cuidado de los intereses interamericanos y la solución armónica de diferencias que puedan surgir. Para ello sería necesario fundamentalmente el establecimiento de un sistema equilibrado de relaciones entre los países latinoamericanos, basado en el respeto a sus propios derechos.

#### 4.5 LA CONSTITUCION DE UN FRENTE IDEOLOGICO

Los Estados Unidos han orientado su política de dominio hacia Latinoamérica, tratando de evitar en la mayoría de los casos la intervención abierta, que lesiona los principios de soberanía y auto-



determinación y trae como consecuencia repudio, temor y desconfianza hacia la potencia por parte de los Estados latinoamericanos. El instrumento utilizado para lograr sus fines a través de medios indirectos, lo ha constituido la asimilación de la agresión ideológica a la agresión material.

Por otra parte, la tendencia de los Estados Unidos a identificar a aquellos movimientos de carácter reformista con el comunismo internacional, se ha traducido en el apoyo norteamericano hacia regímenes de tipo conservador en la zona, privilegiando con frecuencia a gobiernos dictatoriales por sobre aquéllos elegidos democráticamente.

La posición del Sistema interamericano hacia el comunismo ha quedado definida a través de varias resoluciones, desde la resolución XXXII del Acta Final de la IX Conferencia de Bogotá, hasta la más acabada resolución XCIII, aprobada durante la X Conferencia de Caracas en 1954 y otras posteriores. La declaración de Caracas de 1954 configuró la llamada agresión ideológica, que no constituyó otra cosa sino aquello que el distinguido jurista mexicano Gómez Robledo ha designado como "la camisa de fuerza impuesta a un Estado soberano para impedirle regirse por el sistema político que más le agrade, por la simple razón de ser el de una potencia extracontinental". (22)

De esta declaración se extraen las conclusiones siguientes:

- Afirma en cierto sentido que ningún país independiente puede ser comunista, porque serlo equivaldría a la pérdida de la libertad e independencia.
- No se reconoce o admite la posibilidad de que los gobiernos puedan por sí mismos orientarse hacia el comunismo, sino que se da por supuesto que éste tendrá que implantarse gracias al ejercicio de fuerzas externas al Estado o al Continente.
- La resolución anticomunista modifica el Tratado de Río, que en su artículo 6 estipula que: "Cualquier hecho o situación extra o intracontinental susceptible de poner en peligro la paz de América, puede dar lugar a la aplicación de las medidas que el órgano de consulta estime oportunas para la defensa

común y el mantenimiento de la paz y seguridad continental". El Tratado de Río está hecho en función de una supuesta amenaza de agresión material o física, pero no contempla el supuesto de una amenaza ideológica.

La resolución anticomunista no encontró en aquel entonces una aplicación inmediata, en parte porque el gobierno de Arbenz (en contra de quien se había orientado dicha resolución) cayó antes de que pudiera ser llevada a la práctica, y en buena parte, también, debido a la renuencia y al temor de los países latinoamericanos para ponerla en práctica al considerar que podría constituir un poderoso instrumento para la intromisión en los asuntos internos de los Estados.

El caso de Cuba presenta un problema esencial para el funcionamiento del principio hegemónico como principio de acción colectiva en el Continente. De hecho es un parteaguas dentro de la orientación política, tanto de los Estados Unidos, como de las demás naciones latinoamericanas.

En el año de 1960 durante la VII Reunión de Consulta celebrada en San José de Costa Rica, Estados Unidos trató de obtener una condena concreta del régimen cubano por parte de la Organización. Sin embargo, los miembros restantes de la misma se negaron a llevarla a cabo, efectuando tan sólo una fórmula condenatoria hacia las potencias chino - soviéticas, englobando de manera muy general a Cuba. Es importante hacer notar que para ese año el gobierno cubano aún no se había declarado marxista - leninista.

Fue a partir de año de 1962 en que el gobierno de Cuba se declaró marxista, cuando se recomendó su exclusión del sistema, basándose en la incompatibilidad de los regímenes marxistas - leninistas con los fines y principios del Sistema interamericano; sin embargo, los gobiernos latinoamericanos que se habían limitado a emitir frases condenatorias al gobierno cubano, no adoptaron acciones colectivas hasta el año de 1964, en que fue convocada la IX Reunión de Consulta a petición de Venezuela.

Para entonces la mayoría de los países latinoamericanos habían roto sus relaciones diplomáticas y económicas con el gobierno

de Cuba (a excepción de México, Bolivia, Chile y Uruguay). Venezuela acusó formalmente a Cuba de agresión e intervención material (que tenían mucho de cuestionables) proponiendo ante la IX Reunión de Consulta, la aplicación de medidas coercitivas contra el gobierno cubano y la imposición de un bloqueo continental. Sólo México se opuso a esta resolución, basando su posición en la imposibilidad de los organismos regionales para la imposición de sanciones y medidas coercitivas a los Estados sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU, alegando que la Carta de Bogotá no prevee la exclusión de sus miembros.

La IX Reunión de Consulta decidió la exclusión del régimen cubano con base en la incompatibilidad de su régimen político con los principios básicos del Sistema interamericano y no en razón a que dicho régimen hubiera efectuado acciones que pusieran en peligro la paz o la seguridad de otros Estados.

#### 4.5.1. APLICACION DISCRIMINATORIA DEL PRINCIPIO DE LA HOMOGENEIDAD POLITICA.

La aplicación del principio de la homogeneidad política ha sido ampliamente discriminatoria por parte de la Organización. Este hecho resulta evidente si comparamos el caso de Cuba, con acciones unilaterales por parte de otros Estados (invasión a Bahía de Cochinos en 1961, intervención en la República Dominicana en 1965, etc.,) que no merecieron la aplicación de medidas semejantes a las impuestas a Cuba.

El carácter discriminatorio de la Organización, se ha manifestado en todo caso, en contra de aquellos gobiernos que han enfrentado la hegemonía de los Estados Unidos, convirtiéndose la Organización en un instrumento para la política de defensa ideológica que patrocina y ejecuta la potencia en el Continente.

La política de defensa ideológica que los Estados Unidos han desarrollado en la zona, ha requerido de diversas medidas y grados de participación en ella, por parte de la Organización. Estas medidas

aparecen claramente marcadas en las resoluciones que decidieron la expulsión del gobierno de Cuba, la aplicación de sanciones en su contra y la creación de la fuerza interamericana de paz.

—En la resolución, que excluyó al gobierno de Cuba de la Organización, las acciones se expresan en la privación de los derechos de un miembro de la misma, en virtud de su naturaleza política. No existió mayor participación en el hecho por parte de la OEA.

—En la segunda resolución, que decidió la ruptura de las relaciones diplomáticas, comerciales y de transporte, entra la participación colectiva directa que justificada formalmente con base en una supuesta agresión a Venezuela, de hecho responde al enfrentamiento del gobierno cubano con la potencia hegemónica.

—En el tercer caso, la resolución que dispuso la creación de la fuerza interamericana de paz, tiene como base fundamental en las acciones unilaterales de la potencia hegemónica, justificar supuestamente la invasión a Santo Domingo y responder a las exigencias y necesidades de la defensa ideológica del Continente. Este tipo de resolución exige un mayor grado de compromiso a los demás miembros de la Organización.

Las acciones tendientes a implementar una respuesta colectiva y operativa para la defensa ideológica del Continente, no han obtenido la aprobación de la totalidad de los países miembros de la Organización. A la imposición de esta política, se ha opuesto una minoría de países en la zona, casi siempre compuesta por Estados con gobiernos constitucionales; sin embargo, en el seno de la Organización el principio mayoritario favorece esencialmente a la potencia hegemónica, hecho que se traduce en dos aspectos:

—Por una parte la orientación de la Organización hacia la búsqueda del logro de la mayoría y no del consenso; y por la otra;

—La proliferación de las abstenciones o no participación en las votaciones por parte de algunos Estados, que expresen su ne-

gativa u hostilidad (moderada o encubierta) hacia los proyectos de la Organización.

Es interesante observar la conducta de los Estados miembros de la Organización frente al principio de la democracia representativa y frente al de la defensa ideológica:

Si por una parte todos los Estados han coincidido en adoptar a la democracia representativa como expresión de la homogeneidad política del Continente, por la otra se han resistido abiertamente (basándose en los principios de la soberanía y la no intervención) a dotarla de operatividad. En el caso de la defensa ideológica, este principio ha identificado el marxismo-leninismo como el único factor atentatorio contra la democracia representativa. La política de defensa ideológica del hemisferio, si bien ha contado con el rechazo de una minoría de países (la mayoría con gobiernos constitucionales) ha encontrado en cambio la adhesión y aceptación de una gran mayoría compuesta en general por los gobiernos no constitucionales de la zona.

Los gobiernos de facto, defensores también del principio de la democracia representativa, haciendo un gran énfasis en la no intervención, principio que han utilizado como garantía de su supervivencia y al que han manejado con fines internos, la han desplazado en favor de la lucha anticomunista, orientándola no hacia la defensa extracontinental de la zona, sino al control y represión de los movimientos interiores.

Resumiendo este segundo apartado, podríamos concluir lo siguiente:

—El principio de homogeneidad política continental no ha tenido éxito para consolidar a la democracia representativa en el Continente, pero ha servido a la potencia hegemónica para la consolidación y la defensa de sus intereses ideológicos dentro de la zona. Este hecho ha traído como consecuencia la conversión de la organización regional en un instrumento de la política de los Estados Unidos, traducido en profundos conflictos y contradicciones al interior de la OEA.

—Los Estados Unidos han abandonado sus esfuerzos a favor de una democratización real del Continente, conscientes de que las democracias auténticas perjudicarían más que beneficiarían a sus intereses. Han aceptado por lo tanto la prevalencia del principio de no intervención y la existencia de los gobiernos de facto, siempre y cuando no se trate de un régimen que supuestamente ponga a ellos en peligro.

Los Estados Unidos han utilizado a la Organización para legitimar bajo el rubro de una supuesta acción colectiva, actitudes unilaterales y claramente intervencionistas efectuadas por ellos en contra de otras naciones del hemisferio. Con este fin, la potencia ha exagerado las dimensiones y el valor real de las amenazas por parte de potencias extrañas a la seguridad y la paz del Continente, así como las supuestas amenazas a su hegemonía en la zona.

Finalmente, los gobiernos de la zona se han negado a participar en la constitución de un frente de defensa ideológica y a darle contenido operativo. Esta actitud, resultado del temor a la intervención que provoca la valorización unilateral y dogmática de la situación interna de los Estados, por parte de los Estados Unidos, se ha reflejado en el debilitamiento de la Organización y en su precaria capacidad para la toma de decisiones colectivas.

#### **4.6 DIFERENTES VISIONES DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD COLECTIVA: LA ONU Y LA OEA.**

El problema de las competencias de la ONU y de la OEA en lo referente a los aspectos de la seguridad colectiva, ha sido un factor importante en todos los conflictos suscitados en el Continente Americano.

Es posible encontrar una cierta discordancia entre los enfoques regional y universal, con respecto de aquellos problemas que atañen a la seguridad colectiva. En una gran medida las diferencias entre

ambos enfoques, provienen de la naturaleza de los problemas que afectan la paz y la seguridad en Continente. La dinámica de los intereses nacionales al interior del Sistema interamericano, las pugnas ideológicas, el problema de la inestabilidad política y sobre todo los problemas de carácter económico y político interno de los países americanos, se encuentran en el fondo de este problema.

Mientras que la Carta de las Naciones Unidas presupone la coexistencia política de Estados con diferentes asistentes políticos, la Organización interamericana considera a su vez el compromiso de los Estados miembros de adherirse a la democracia representativa; en caso de que cualquier Estado miembro decidiera alejarse de dichos principios, sería excluido de la Organización (como lo fue Cuba).

La evolución de las relaciones entre la ONU y la OEA se apartó en forma considerable del curso que se había previsto en 1945, encontrando entre las causas de este alejamiento las diferencias entre el sistema internacional que sirvió de base a la Carta de San Francisco (establecida sobre la premisa fundamental de un acuerdo conocido por las dos grandes potencias) y el tipo de orden internacional y de conflictos que imperaron en la post - guerra. Por otra parte, al interior del Sistema interamericano, en donde en un principio los Estados latinoamericanos se esforzaron por resguardar la autonomía del sistema, en cuanto a los asuntos de seguridad colectiva y solución de controversias, los conflictos y tensiones crecientes han disminuído el entusiasmo (sobre todo de los países latinoamericanos) por la utilización del enfoque de los organismos regionales. Desde entonces se ha puesto de manifiesto una tendencia entre estos países por recurrir a la organización universal para el arreglo de sus controversias, con el fin de contrarrestar y tratar de balancear el peso que los Estados Unidos tiene en el orden regional.

Inclusive es posible detectar que el planteamiento de los problemas de estos países en el seno de la ONU, privilegia a la Asamblea General como foro para su solución, antes que al Consejo de Seguridad, debido entre otras causas, el veto que poseen los Estados Unidos y se traduce, muchas veces, en su incapacidad para la solución de los conflictos en que se ven envueltos los intereses norteamerica-

nos y la paralización de las decisiones más importantes que pudieren afectarlos.

El problema de las competencias entre la ONU y la OEA, es posible centrarlo en relación a cuatro puntos fundamentales: la solución pacífica de controversias, la legítima defensa colectiva, la aplicación de las medidas coercitivas y la posibilidad de recurrir a la utilización de la fuerza armada, por parte de la organización regional, con propósitos no coercitivos.

Como hemos expresado anteriormente, la OEA representa dentro de la ONU, una agencia regional de acuerdo con las disposiciones de los artículos 1 al 4 de la Carta de San Francisco, en donde además se asienta la preeminencia de la organización universal por sobre las organizaciones regionales (artículo 103 de la Carta de la ONU). Por otra parte, el artículo 51 de la Carta de San Francisco, constituye la base jurídica del Tratado de Río e instrumento esencial para la seguridad colectiva del Sistema interamericano.

De lo anterior, se desprende el hecho de que son precisamente las disposiciones contenidas en la Carta de la ONU, las que configuran el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva en el Continente americano.

#### 4.6.1 ASPECTOS RELATIVOS A LA SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS

Si bien se había desarrollado la tendencia del Sistema interamericano de privilegiar los mecanismos propios regionales en los asuntos relativos a la solución pacífica de controversias, estableciendo expresamente esta obligación en sus instrumentos y órganos (artículo 20 de la Carta de Bogotá, TIAR art. 2 y Pacto de Bogotá en su artículo II), la Carta de San Francisco prevé la competencia del Consejo de Seguridad para el tratamiento de estas cuestiones (art. 52, 4), contemplando además el derecho de los Estados miembros de la ONU, a recurrir a esa organización aún cuando existan instrumentos de orden regional.



Nos hallamos, pues, de este modo ante un conflicto en cuanto a las disposiciones de la OEA y de la ONU respecto a la solución pacífica en los casos de Guatemala, Cuba, Haití y Panamá. En los dos primeros se plantearon problemas de jurisdicción entre los dos organismos, no así en los otros, que fueron remitidos por la organización universal hacia la OEA.

Las controversias, especialmente las de carácter político en el Sistema interamericano, han presupuesto la necesidad por parte de los Estados miembros, de proteger su derecho a recurrir a los foros universales, reservando para los organismos regionales un papel y funciones complementarias de la organización general.

#### 4.6.2 LA LEGITIMA DEFENSA COLECTIVA

Como hemos afirmado en otra parte del presente trabajo (23) dentro de los artículos del TIAR se estipula la obligación de ayuda mutua de los Estados americanos entre sí, en el caso de ser uno o varios de ellos objeto de un ataque armado. El principio esencial del TIAR lo constituye la legítima defensa colectiva, contemplado en el artículo 51 de la Carta de la ONU, como un derecho de todos los Estados que en el contexto del TIAR, se convierte en una obligación para los Estados signatarios del Tratado.

El ejercicio del derecho inmanente de la legítima defensa colectiva, se encuentra sujeto a las estipulaciones de la Carta de la ONU, conceptualización que ha tenido que ser ampliada dentro del Sistema interamericano. Este problema, lejos de constituir una controversia de carácter meramente jurídico, se ha reflejado en honda crisis en el Sistema interamericano, manifiesta en varias situaciones; un ejemplo lo constituye Punta del Este en 1962, cuando la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores consideró que la adhesión al comunismo por un Estado americano, es de por sí una amenaza o un acto de agresión hacia los Estados americanos, lo que obliga a tomar las medidas que aconseje la preservación de la libertad.

Esta resolución, a todas luces violatoria de las estipulaciones de la Carta de las Naciones Unidas, pone de relieve la importancia de enfatizar la distinción de las competencias entre la ONU y la OEA, con el propósito de proteger los derechos de los Estados miembros.

#### 4.6.3 APLICACION DE MEDIDAS COERCITIVAS POR LA ORGANIZACION REGIONAL

Partiendo del presupuesto de que solamente el ataque armado puede originar el derecho a la legítima defensa colectiva, los puntos contemplados durante largo tiempo por el TIAR, como agresiones que no constituyeron un ataque armado, dieron lugar a los más serios conflictos de competencia entre las dos organizaciones. Los supuestos, contemplados como agresión no armada (art. 6 del TIAR) no figuran en las estipulaciones de las Naciones Unidas, en lo que respecta a la legítima defensa y, por lo tanto, las medidas a aplicar en estos casos caerían dentro de aquellas que deberían ser aprobadas necesariamente por el Consejo de Seguridad.

La inclusión del artículo 6 en el TIAR, hizo que éste fuera algo más que un simple instrumento regional para la legítima defensa colectiva, desnaturalizando así los principios fundamentales del Tratado. En la práctica, la aprobación del Consejo de Seguridad en el caso de las sanciones impuestas en contra de la República Dominicana en 1960, informándose solamente con posterioridad de los hechos a este órgano.

El caso de la aplicación de medidas coercitivas, sean de carácter armado o no, sin la aprobación del Consejo de Seguridad, mediando solamente la información al mismo, sentó un precedente peligroso en el Sistema interamericano, dado que permitió la aplicación de sanciones a un Estado en base a recurrir a una mayoría de dos tercios (14), lo que se convierte en un problema para los Estados latinoamericanos de por sí vulnerables.

Finalmente encontramos que el problema de la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza armada, por parte de la organización regional, con propósitos no coercitivos, es decir, solamente con una finalidad policial o pacificadora ha redundado en una preocupación y seria controversia dentro del Sistema interamericano. Este problema se ha puesto de relieve después del caso de la República Dominicana en el año de 1965.

La Organización de las Naciones Unidas, goza dentro de este campo de competencia general y básica para organizar fuerzas armadas con una función no coercitiva con propósitos pacificadores, debido al carácter universal y obligatorio de las disposiciones contenidas en la Carta de San Francisco.

El propósito de la OEA en este campo, es fundamentalmente el de la legítima defensa colectiva de sus miembros, pero carece de la competencia básica de que gozan las Naciones Unidas. Por lo tanto, la OEA sólo puede utilizar la fuerza armada con la autorización previa del Consejo de Seguridad, siendo las funciones de la organización regional en este campo, de carácter limitado y delegadas. La formación de la fuerza interamericana de paz fue claramente un acto violatorio a las estipulaciones de la Carta de San Francisco y de los principios de no intervención y de respeto a la soberanía de los Estados, dado que sus acciones recayeron sobre los asuntos internos de un Estado.

A partir de la creación del Tratado de Río y de la OEA, dichas organizaciones tendieron a privilegiar la instancia regional antes que a la organización universal en lo que respecta a los asuntos de la seguridad colectiva, en el seno del Sistema interamericano. Esta tendencia parece ir en decadencia desde relativamente temprano, debido a la insatisfacción de los Estados latinoamericanos con la actuación de la OEA.

Si bien todavía no se ha resuelto la cuestión de los límites jurídicos de la competencia regional, de gran importancia en los que respecta a las facultades de los organismos regionales en lo relativo a los aspectos de la seguridad colectiva, es conveniente destacar que el

reconocimiento de competencia a la organización regional para la utilización de medios de presión, que rebasen los límites individuales de los Estados, entraña graves riesgos, pues en razón de los desequilibrios de fuerzas, o en base a prioridades de orden político o ideológico, es posible que los organismos regionales actuales tomen decisiones contrarias a los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.

Hasta la fecha, el Consejo de Seguridad se ha encontrado lejos de constituir una garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las organizaciones regionales en el campo de la paz y de la seguridad. Las divisiones ideológicas y de orden político en el seno del Consejo, lo han imposibilitado para tomar decisiones adecuadas y prontas en el caso de la OEA.

De cualquier manera, las tendencias de los países latinoamericanos para presentar sus controversias ante la Organización de las Naciones Unidas, se han constituido en un problema para la organización regional, que la ha conducido a la inacción y a la incapacidad para la toma de decisiones.

El foro de la organización universal ha constituido un recurso importante para los países latinoamericanos, sirviendo por una parte como contrapeso hacia el poder y la influencia de los Estados Unidos, y por otra, confiriéndoles la capacidad de aliarse con otros países del Tercer Mundo para el apoyo de sus iniciativas y posiciones.

No obstante, aún persiste el problema de la búsqueda de un foro adecuado para la solución de las controversias y los problemas de seguridad colectiva dentro del Continente Americano, pudiendo esperar que las funciones y facultades tanto de la OEA como de la ONU, cambiarán según las circunstancias de los casos concretos que se presenten y según la efectividad de cada organización.

Hemos intentado demostrar dentro del presente apartado, cómo el abandono de la intervención directa por parte de los Estados Unidos, fue sustituido por la intervención a través de la acción colectiva en el Continente, constituyendo al mismo tiempo un instrumento de intervención en los asuntos internos de los Estados y marco de la guerra fría, para coadyuvar al establecimiento de un frente occidental anticomunista.

El papel del Sistema Interamericano en la salvaguarda de la paz y de la seguridad internacionales en el Continente, a partir de la creación de la OEA, se ha visto complicado por los siguientes factores:

- a) El hecho de que la OEA debe operar dentro del marco de las Naciones Unidas;
- b) Las amenazas extracontinentales, a las que hace referencia el TIAR y que hasta ahora no han tenido lugar en el Continente, observándose una marcada tendencia por parte del gobierno de los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, de asimilar las agresiones extracontinentales con rebeliones internas; y
- c) Como consecuencia de lo anterior, especialmente a partir de la Revolución Cubana, ha sido particularmente difícil distinguir entre intervención y acción colectiva.

El papel del Sistema interamericano de acción colectiva ha sido fundamentalmente el de mantener el statu -quo en el Continente, favorable a los intereses de Estados Unidos, evitando los cambios sociales radicales. El Sistema interamericano se ha convertido en un marco multilateral para la conclusión de acuerdos bilaterales de carácter estratégico -militar entre los Estados Unidos y algunos regímenes del Continente. Este hecho se comprueba en la proliferación del militarismo y la desestabilización de la región.

Las profundas diferencias de poder político, económico y estratégico que caracterizan a las partes integrantes del Sistema interamericano, se han reflejado decididamente en la constitución y actuaciones de la organización. El marcado predominio del interés unilateral de los Estados Unidos, dentro del organismo, ha tornado ineficaz al Sistema para adoptar soluciones comunes.

Durante los últimos años, entre los países latinoamericanos miembros de este organismo, se ha observado la tendencia a tratar sus problemas dentro del marco de las Naciones Unidas, hecho que señala un debilitamiento progresivo de la OEA, que la ha conducido a la inacción.

## CAPITULO IV

1. Zea, Leopoldo, *América Latina en el Siglo XX*, UNESCO, México, 1964, p. 36.
2. Caicedo Castillo, José, op. cit. p. 69.
3. Gómez Robledo, Antonio, *El Tratado de Río*, Foro Internacional, COLMEX, F - I - 1, p. 47.
4. Castañeda, Jorge, op. cit. p. 267 y ss.
5. Gómez Robledo, Antonio, op. cit. p. 77.
6. Gómez Robledo, Antonio, *El Protocolo de Reformas al Tratado de Río*, Foro Internacional, COLMEX, FI XVIII - 3.
7. Gómez Robledo, Antonio, op. cit. p. 55.
8. En el artículo 4 de TIAR, se definen los límites de la región o zona de seguridad, éstas se extienden desde el Polo Norte hasta el Polo Sur e incluyen los territorios continentales de las Repúblicas Americanas, el Canadá, las Colonias Europeas en el Hemisferio Occidental y Groenlandia, con excepción de Islandia y de las Islas Hasai que quedan incluidas en el territorio de los Estados Unidos.
9. Gómez Robledo, Antonio, op. cit. p. 351.
10. Connell - Smith, Gordon, op. cit. p. 262
11. Texto de la Resolución XCIII citado por Caicedo Castilla, José, op. cit. p. 89.
12. Los países que solicitaron dicha reunión fueron: Nicaragua, Cuba, Estados Unidos, Haití, Brasil, Perú, Honduras, Panamá, República Dominicana y Costa Rica.
13. Texto del discurso del Dr. Castro de Villegas, Abelardo, *Reformismo y Revolución en el Pensamiento Latinoamericano*, Siglo XXI, México, 1980, p. 274.

14. Connell - Smith, Gordon, op. cit. p. 205.
15. Villegas, Abelardo, op. cit. p. 272.
16. Villegas, Abelardo, op. cit. pp. 270 y ss.
17. Caicedo Castilla, José, op. cit. p. 263 y ss. El autor presenta un exhaustivo estudio sobre las proposiciones colombianas en Punta del Este.
18. Citado por Gómez Robledo, Antonio en *La Crisis del Sistema Interamericano*, Foro Internacional, Colmex, México, Fl III -1, p. 30.
19. Citado por Connell - Smith, op. cit. p. 226.
20. Textos en Caicedo Castillo, José, op. cit. p. 257.
21. Gómez Robledo, Antonio, *El Protocolo del Tratado de Río*, op. cit. p. 356.
22. Gómez Robledo, Antonio, op. cit. p. 348.
23. Vid. pp. 130 y ss. del presente trabajo.

# **CAPITULO V**

**EL AGOTAMIENTO DE LOS MODELOS ECONOMICOS Y  
POLITICOS EN AMERICA LATINA:**

**LA CRISIS DEL SISTEMA INTERAMERICANO.**



Concluida la Segunda Guerra Mundial se inicia un ciclo de auge económico que marca la recomposición del capitalismo internacional en favor de los Estados Unidos. Este período de prosperidad del capitalismo a partir de la post-guerra, tendría como características principales las siguientes: el período hegemónico de los Estados Unidos y la debilidad de sus competidores tradicionales (Europa y Japón), el auge y desarrollo de un proceso de transnacionalización inaugurado por las empresas estadounidenses, la consolidación de una división internacional del trabajo en la que los países subdesarrollados avanzan hacia una industrialización sustitutiva, el monopolio financiero y tecnológico del capital norteamericano, y finalmente, la existencia de un poderoso sistema económico e ideológico contrario a la visión del capitalismo occidental, hecho que se traducirá en el antagonismo y conflicto conocido como "Guerra Fría".

El nuevo ciclo expansivo del capitalismo requirió un nuevo ordenamiento económico, político y militar que se manifestó en la creación de instituciones de carácter económico (FMI, BIRF, GATT), así como político - militar (OEA - OTAN, etc.) Este período de auge se construyó en base a las concepciones Keynesianas, desarrollándose vigorosamente el Estado, promoviéndose estímulos a la inversión y el consumo privado y apareciendo la empresa transnacional como una instancia a la vez centralizadora e internacionalizadora del capital.

El modelo de crecimiento impulsado por los Estados Unidos desde fines de la guerra entró en crisis a partir de los años setenta, inaugurando un largo período de recesión y provocando al mismo tiempo nuevos intentos de recomposición del capital, que tienden hacia la reestructuración de la división internacional del trabajo, afectando, en consecuencia, las formas de articulación de la economía latinoamericana con la economía mundial.

En América Latina este ciclo de auge-recesión-recomposición, es un proceso que adquiere manifestaciones particulares no sólo en el plano de lo económico, sino también en el plano de lo político y social.

## 5.1 EL MODELO ECONOMICO

Las manifestaciones del agotamiento del ciclo de auge posterior a la segunda guerra, son hoy visibles y profundas: el desorden monetario, los desequilibrios comerciales, la inflación, la desocupación etc., han alcanzado niveles crecientes no sólo en los países subdesarrollados, sino al interior de los propios países desarrollados, llevando a cuestionar tanto el modelo de crecimiento de las sociedades industriales como sus estilos de vida.

La crisis ha traído como consecuencia traslados industriales hacia algunos países del capitalismo subdesarrollado, la creciente incorporación de los países socialistas al mercado capitalista, la tendencia acelerada hacia la automatización en los grandes núcleos industriales, la emergencia de políticas de tipo monetarista y una discusión sobre la gobernabilidad (ingobernabilidad) de la democracia en el seno de los países más desarrollados. La nueva estrategia económica propuesta para hacer frente a esta crisis, se ha centrado en las políticas de corte monetarista y en la abolición del Estado benefactor (Welfare State) que caracterizó el período de la post-guerra.

El pensamiento de Keynes, preponderante durante los años de la post-guerra, se reveló impotente para resolver las contradicciones actuales de la acumulación capitalista. Ello se tradujo en la mayoría de los países industrializados con la aparición de políticas de corte monetarista de recortes del gasto público, reducción de los servicios sociales, endurecimiento de las leyes de inmigración, restricción de las áreas de intervención estatal y reducción de los costos del trabajo, abandonando las políticas de pleno empleo.

En América Latina, paralelamente al pensamiento de la CEPAL, centrado en la sustitución de importaciones y en las políticas de promoción industrial, también entró en crisis sólo que en este caso las políticas monetarias adoptadas para hacer frente a la misma, se han basado en la represión como mecanismo de control social. Ello ha conducido a la aparición de políticas que tratan de abolir al Estado intervencionista, dando fin a los intentos por realizar reformas profundas y abandonando políticas de corte populista o reformista.

En América Latina el pensamiento de la CEPAL predominó en el campo económico desde finales de la década de los años cuarenta, tendiendo a homogeneizar la política económica en el Continente. Este pensamiento, de gran influencia en los círculos académicos tanto de países subdesarrollados como desarrollados, se basó en la concepción centro-periferia, postulando el desarrollo económico "hacia adentro". (1) De 1948 a 1954 la CEPAL propuso una serie de políticas económicas que de alguna u otra manera fueron acogidas por los gobiernos de la región, con miras a fomentar un desarrollo productivo "hacia adentro".

El modelo de desarrollo "hacia adentro" entra en una primera crisis a mediados de los años cincuenta, debido a las necesidades de avanzar más allá de la sustitución de importaciones, lo que imponía exigencias de financiamiento, tecnología e inversión que no podían ser satisfechas por las burguesías y los Estados nacionales. Es a partir de ese momento que se recurre a la inversión masiva de capitales extranjeros, lo que se convertiría en el factor más importante para el desarrollo de la industrialización.

Con ello se afirmó el predominio del capital norteamericano, dándose una alianza entre éste y las burguesías locales. Las políticas económicas se basaron entonces en una concepción desarrollista y de modernización tendientes a apoyar estas nuevas condiciones de acumulación.

Este patrón de acumulación llevó a profundizar la internacionalización de la economía latinoamericana, definiendo un tipo de dependencia industrial y tecnológica muy marcada y un fuerte incremento de la inversión extranjera (en especial la norteamericana) al interior de la zona. Las políticas desarrollistas llevadas a cabo por los diversos gobiernos y por la CEPAL, dieron origen a un patrón de acumulación que permitió el avance de la industrialización en líneas más complejas, engendrando una tendencia hacia la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas, mientras que el resto de los sectores productivos se estancaron o quedaron vegetando.

Este tipo de centralización de la producción, originó un crecimiento de las importaciones realizadas por la política sustitutiva, necesarias para sostener el ritmo de industrialización (tanto en el ramo de alimentos como de insumos), creándose un círculo vicioso de recurrencia permanente y creciente al financiamiento externo, para darle continuidad al nuevo proceso de acumulación.

De esta forma paulatinamente se fueron estrechando las posibilidades de inversión, se profundizó la dependencia y se agudizaron las contradicciones del modelo. El capitalismo latinoamericano, centrado en la producción de medios de consumo, ha carecido de la producción de medios para la producción, lo que se ha reflejado en una subordinación cada vez mayor hacia el sector oligopólico, y en la incapacidad de expandir el modelo con base en el mercado interno.

El modelo de acumulación capitalista imperante en América Latina ha sido calificado por diversos autores como un modelo de acumulación sustitutivo oligopólico (2). Este modelo se ha caracterizado por dos hechos esenciales: por una parte, ha centralizado el capital, con el predominio de las inversiones extranjeras en las economías nacionales, (lo que ha traído como consecuencia la marginalización de amplias capas de la población); y, por la otra, el acelerado ritmo de crecimiento promovido durante algunos años que llevó a un aumento del PNB y a una modernización de la vida económica, lo que originó un cambio en los patrones urbano - rurales, etc. Estos hechos se tradujeron a su vez en la insatisfacción de las clases medias y rurales, así como la incapacidad del Estado para atender sus demandas y expectativas crecientes.

Es en este contexto donde se desarrollará América Latina durante la década de los años setenta, en medio de contradicciones crecientes que planteaban como opciones fundamentales el socialismo o el fascismo. El auge popular y anti-imperialista que caracterizó a la región durante los años sesenta, se encontró en franco retroceso en la siguiente década, aunque surgen intentos para la implantación de nuevos modelos económicos alternativos al modelo existente. Tales fueron los casos de los gobiernos chileno y peruano, que plantearon las alternativas socialista el primero y reformista - nacionalista el segundo, siendo ambos finalmente derrotados.

Ante el recrudecimiento de las crisis a finales de los años setenta y principios de los ochenta, se desarrolló un nuevo modelo de acumulación en proceso de implantación hoy en día en el Continente: la estrategia neoclásica monetarista, que ha encontrado su expresión más precoz y pura en el régimen chileno de A. Pinochet.

Los principales aspectos de esta estrategia son los siguientes: el rechazo a la industrialización sustitutiva, el desmantelamiento del aparato económico estatal, entregándose la mayoría de las empresas públicas al sector privado, la reducción del gasto público y de los salarios reales, la introducción de políticas cambiarias liberales, la eliminación de restricciones al capital extranjero y el desarrollo de un sistema financiero caracterizado por la centralización de los capitales y, finalmente, la abolición de las reformas económicas y sociales realizadas en períodos previos.

Las consecuencias de esta política se han manifestado en la contracción del mercado interno, (especialmente en los bienes de consumo popular), la quiebra de pequeñas y medianas empresas, el aumento de los niveles de desempleo y la concentración de los capitales y el ingreso, marginando de sus beneficios a amplias capas de la población. Esta política, calificada por André Gunder Frank de "genocidio económico", (3) se ha traducido en un incremento del papel represivo del Estado en los países latinoamericanos.

En el plano de las relaciones económicas multilaterales interamericanas, el auge del nacionalismo reivindicativo se manifestó en el Continente con fuerza creciente hasta el año de 1973. Antes de 1968 la mayoría de los organismos internacionales promovidos por los países latinoamericanos habían tenido poca efectividad para lograr una mejor distribución de la riqueza y una igualdad de condiciones entre los países subdesarrollados y los desarrollados, tendiendo a servir en última instancia a los intereses hegemónicos.

El Banco Interamericano de Desarrollo, a pesar de haber sido creado con la oposición inicial de los Estados Unidos en 1959, pronto se convirtió en un instrumento de esta potencia para la consecución de sus intereses en la zona; el Mercado Común Centroamericano crea-

do en 1960, desde sus inicios benefició a las empresas transnacionales, que pudieron obtener un campo libre de barreras internas para sus inversiones y su dominación; la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960) mostró sus debilidades para hacer frente a la participación capitalista norteamericana en sectores importantes de la vida económica latinoamericana, llegando casi a paralizar su desenvolvimiento.

Esta situación cambiaría fundamentalmente a partir del año de 1968, al coordinarse los planteamientos económicos latinoamericanos a través de la Comisión Económica de Coordinación Latinoamericana (CECLA) y de las conclusiones del Consenso de Viña del Mar. En 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena por el cual se creó un mecanismo de integración sub-regional (Pacto Andino) que conllevaba la intención de controlar y regular los capitales extranjeros en la zona y promover un desarrollo independiente.

Se crean a partir de entonces diversos organismos: el Acuerdo de la Cuenca del Plata en 1969 (Argentina, Bolivia, Uruguay, Brasil y Paraguay), la Comisión Económica de Coordinación y Negociación (CECON) organismo informal para el diálogo Norte-Sur, la OLADE y el SELA. El Tratado de Montevideo de 1960 instrumento de creación de la ALALC, fue sustituido en 1980 por un Tratado, firmado también en Montevideo, que da pie a la creación de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). Este tratado constituye una nueva respuesta a la necesidad de flexibilizar los mecanismos de integración, dado que no contempla plazos ni obligaciones rígidas para el cumplimiento de sus metas.

A finales de los años setenta el recrudecimiento de la crisis económica, y las respuestas implantadas en el Continente para enfrentarlas, se tradujeron en un debilitamiento de los organismos multilaterales establecidos, proliferando en cambio los acuerdos entre los países que sostenían posiciones políticas similares para hacer frente a situaciones concretas. De cualquier manera, la conciencia de la posición de América Latina en la vida económica internacional se ha dejado sentir

en los foros internacionales, en donde los países latinoamericanos han jugado un importante papel.

Iniciativas como las de implantar un Nuevo Orden Económico Internacional, la necesidad de establecer un diálogo Norte-Sur abierto y permanente, la participación de los países latinoamericanos al interior del Grupo de los 77, han constituido instancias importantes para los Estados de la zona en el tratamiento de sus problemas y la búsqueda de un equilibrio tanto al interior del sistema interamericano como en el orden internacional.

## 5.2 LOS MODELOS POLITICOS

La sociedad internacional de hoy se agita en un mundo complejo caracterizado por tensiones que oponen a los pueblos entre sí: las disputas entre las potencias imperialistas industriales; la oposición en los países subdesarrollados y los desarrollados; el antagonismo entre el campo capitalista y el socialista y las tensiones internas en el campo socialista. Dentro de estas tensiones, la más aguda y general es aquella que enfrenta a los pueblos dependientes y a las potencias dominantes. Los pueblos dependientes son objeto de discordia; en la oposición capitalista - socialista, estos pueblos constituyen el campo de los conflictos y aún en la polémica al interior de los países socialistas, la política a seguir respecto a dichos pueblos, es objeto de discrepancias.

Es este campo de fuerzas en el que se desarrolla y crece el Sistema interamericano, compuesto por una potencia dominante y los pueblos dependientes latinoamericanos; es también al interior de este contexto, en donde se enmarcan los esfuerzos de los países latinoamericanos por encontrar los caminos apropiados hacia el logro de la autonomía y verdadera independencia nacional, tanto en lo político como en lo económico, lo mismo hacia el exterior que hacia el interior.

El desarrollo histórico de los pueblos de América Latina, que desde temprano se orientan a la búsqueda de soluciones políticas y

sociales que les permitan encontrar la mejor forma de gobernarse, ha marcado la emergencia de modelos y proposiciones políticas de diversa índole. Los dilemas fundamentales a los que tales modelos y proposiciones se han enfrentado, son los de democracia o totalitarismo, reformismo o revolución.

El ideal de la democracia representativa, plasmada como un "debe ser" en la mayoría de las constituciones de los Estados Latinoamericanos, evolucionó en forma muy diferente en la realidad política del Continente.

Encontramos de este modo tres proyectos diferentes, que conllevan ideologías también diferentes, propuestas como respuestas ante la necesidad de la reorganización de las sociedades latinoamericanas: el proyecto transnacional, el proyecto nacional desarrollista o reformista y el proyecto socialista - nacional popular.

La dinámica de las relaciones internacionales a principios de la década de los años setenta, está marcada por la rotura de los modelos imperantes a partir de la Segunda Guerra Mundial y que se expresan en el campo económico por el abandono de los acuerdos monetarios establecidos en Bretton Woods, la crisis de 1973-74 de la economía mundial y la aparición de los fenómenos de "estancamiento con inflación) generalizados. En el aspecto político, este quiebre se manifiesta en el resquebrajamiento de la hegemonía norteamericana a nivel mundial, que se marca con la derrota en la guerra de Vietnam, los sucesos de Watergate, el resurgimiento de Europa Occidental y Japón, que les llevan a la necesidad de plantear la necesidad de un liderazgo compartido (Comisión Trilateral), la expansión cuantitativa del campo socialista y la dimensión de poder lograda por la URSS y, finalmente, las demandas crecientes del Tercer Mundo.

Dentro de esta dinámica internacional América Latina asiste en los inicios de la década de los setenta a un proceso de intensificación de la lucha de clases, y de crisis en las estructuras políticas de la mayoría de los países. El fin de los años sesenta y el principio de los setenta se halla marcado por la instalación de varios gobiernos que



poseen algunos denominadores comunes, a saber: el ser coaliciones que buscan apoyarse en una movilización de las clases subordinadas de la sociedad; el promover procesos de independencia nacional, cuya dinámica les lleva a enfrentarse en corto plazo a los intereses norteamericanos, y el desafío a los bloques dominantes al interior de estos países. Un ejemplo de ello podemos encontrarlo en los casos de Velasco Alvarado en el Perú y de Omar Torrijos, en Panamá (1968); de Juan José Torres en Bolivia y de Salvador Allende en Chile (1970), así como en la instauración del gobierno de Cámpora en Argentina y la estructuración del Frente Amplio uruguayo en 1971.

Si bien tales gobiernos presentan rasgos diferenciados respecto a sus fuerzas dirigentes (militares nacionalistas en unos casos, pequeña burguesía revolucionaria en otros, o alianzas de partidos marxistas) y presentan a la vez contenidos ideológicos distintos, todos ellos representaron en su momento un desafío tanto a la potencia hegemónica en el Continente, como a las clases dominantes al interior de estos países.

Ante esta situación, el gobierno norteamericano presidido por Richard Nixon desarrollará una "estrategia de contención", que inaugura las prácticas de desestabilización y realiza un despliegue de apoyo hacia los gobiernos conservadores en la zona, interrumpiendo los procesos nacionalistas que se estaban llevando a cabo, generalmente a través de la toma violenta del poder por los militares. A partir de la segunda mitad de los años setenta, los movimientos populares en el Continente entran en una fase de reflujo, que se proyectarán a su vez sobre los intentos democráticos y nacionalistas.

El cambio de gobierno de los Estados Unidos se vió presidido por lo que algunos autores califican como una "crisis de legitimidad interna" (4), por lo que el advenimiento de James Carter al poder plantea el reame moral de los Estados Unidos, fundando su política sobre el eje de la defensa de los derechos humanos. La política latinoamericana de Carter se desenvolverá con dificultades en un ambiente tenso, obteniendo resultados parciales a través de la firma de nuevos tratados con Panamá en lo relativo a la zona del canal, la distensión con Cuba

en los inicios, y finalmente llegará a un punto muy bajo en las relaciones entre los dos países; sin embargo, en Centroamérica se agudizaran al máximo las contradicciones, desarrollándose un proceso que romperá la atmósfera de repliegue generalizado en la zona.

Para el final de la década de los setenta la posición de los países socialistas en América Latina, era muy diferente a la de la década anterior: el bloqueo a Cuba a finales de los años setenta era prácticamente inexistente, continuando en su posición solamente los Estados Unidos; Cuba, por su parte, matizó sus afirmaciones de extender la revolución en el Continente (afirmaciones que le habían creado conflictos, tanto con los países latinoamericanos como con algunos partidos socialistas), admitiendo la pluralidad de medios para conseguir la marcha hacia el socialismo. Por lo que respecta a la URSS, su política hacia Latinoamérica ha estado presidida por la ambigüedad, lo que le ha significado costos elevados a su prestigio en el Continente, ello se ha traducido en el rebasamiento de los partidos comunistas locales por fuerzas que se adhieren al marxismo y al socialismo en planos de pluralidad ideológica.

El socialismo en América asume los más diversos y variados matices: desde la lucha guerrillera y el trotskismo, hasta la democracia cristiana y la socialdemocracia, fuerzas estas dos últimas que han venido adquiriendo una importancia creciente en la vida política regional.

En fin de la década de los sesenta está señalada por dos acontecimientos fundamentales: el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y el cambio de gobierno en los Estados Unidos, hecho que marca la coyuntura para un recrudecimiento de las posiciones más conservadoras y agresivas de la política norteamericana hacia la América Latina. El gobierno del presidente Reagan ha implementado una política nueva de contención en un marco internacional de lo que se ha conocido como la "ingobernabilidad de la democracia" y el fortalecimiento de los Estados autoritarios. (5)

Es en este contexto en el que se enfrentan los tres proyectos mencionados para llevar a cabo la reordenación social, económica y política de los países latinoamericanos.

El proyecto transnacional se ha presentado como la propuesta para transformar sustantivamente a las economías de los países desarrollados, adaptándolas a las crecientes necesidades del proceso de internacionalización del capital. Al interior de este proyecto la acción del Estado es contemplada simplemente como la del garante de las condiciones adecuadas para el libre funcionamiento del mercado, que una vez abierto a la penetración transnacional logrará una asignación óptima de recursos, elevando la eficiencia en su uso.

El proyecto transnacional no altera la naturaleza clasista de las relaciones de dominación, ni las relaciones sociales de producción, sino que refleja las contradicciones dentro del bloque dominante y su recomposición a través de la introducción de una nueva racionalidad al interior de la sociedad. Este proyecto, que conlleva elevados grados de autoritarismo, ha sido propuesto como respuesta a la crisis de los modelos económicos y políticos existentes y encuentra su complemento en el modelo económico neo-clásico liberal de corte monetarista.

El proyecto nacional desarrollista o reformista, planteado en América Latina desde la segunda mitad del siglo XX, propone la continuidad de una estrategia de desarrollo que se basa en la expansión del mercado interno. Este proyecto, por naturaleza, se opone al proyecto transnacional, aunque no por ello constituye un proyecto totalmente independiente, ya que si bien no acepta los patrones de desarrollo transnacionales, no por ello desconoce su influencia.

El proyecto nacional reformista busca las mejores condiciones de negociación frente a los grandes centros de poder, de tal manera que permita a los países latinoamericanos mejorar sus relaciones de intercambio con la economía mundial y adquirir un grado mayor de independencia en sus relaciones externas. En lo interno, dicho proyecto plantea el apoyo en las clases sociales subalternas, aglutinando sus fuerzas bajo el liderato de una burguesía industrial y su clase política,

utilizando como instrumento fundamental a un partido centrista en la búsqueda del equilibrio de fuerzas.

Este proyecto ha tratado de ser llevado a la práctica a través de una mayor intervención del Estado en la economía, de la generación de un campo de conflictos institucionalizado y del predominio ideológico a través de mecanismos que permitan la representación y resolución de las demandas emergentes. Tal parece que un caso representativo de este tipo de proyecto podría ser el caso del Estado Mexicano.

Finalmente encontramos el proyecto socialista nacional y popular, que hemos distinguido de esta manera debido a los caracteres particulares que ha adquirido el socialismo y sus desarrollos en el territorio latinoamericano. A partir del triunfo de la revolución cubana y la instauración del primer régimen socialista en el Continente, se abren nuevas alternativas para los países latinoamericanos, alternativas que se traducirán a su vez en la búsqueda de nuevas vías para la construcción del socialismo: la vía constitucional y democrática que planteó Salvador Allende en Chile, y los primeros intentos de la revolución sandinista por llevar a cabo un tipo de reformas democráticas de carácter profundamente nacionalista y popular.

Las propuestas de proyecto socialista aún no han alcanzado dimensiones suficientes en una gran parte de los países de la región; sin embargo, la mayoría de los elementos que lo constituyen están presentes o prefigurados en las condiciones políticas actuales.

Si bien el proyecto transnacional comparte con el nacionalismo desarrollista o reformista, la base común de las relaciones sociales de producción, en el proyecto reformista no se cuestionan las bases clasistas de la dominación, pero se acude a la ideología nacionalista como factor integrador de las contradicciones sociales internas. El proyecto reformista muestra puntos de confluencia a su vez con el proyecto socialista respecto a la conformación de un mercado interno amplio y su preocupación por la preservación de la democracia.

El análisis de los tres proyectos imperantes hoy en América Latina nos lleva a pensar que las alternativas ideológicas e históricas

presentes, son las siguientes: el reformismo o la revolución, alternativas condicionadas por el antagonismo dominante de la historia latinoamericana contemporánea; ésto es, el antagonismo existente entre la expansión capitalista moderna y las condiciones atrasadas de las economías latinoamericanas.

### 5.3. LA RUPTURA DEL PRINCIPIO DE LA HOMOGENEIDAD POLITICA.

Hemos anotado anteriormente cómo la democracia representativa, principio base del Sistema Interamericano, no ha podido ser traducido hasta la fecha en un principio operante para la homogeneidad y cohesión política del Continente. Los intentos llevados a cabo en este sentido por los Estados Unidos han conducido no sólo al fracaso de la política norteamericana, sino también a la desestabilización y desequilibrio del orden político.

La emergencia de la revolución cubana representó el punto clave para el rompimiento del principio de homogeneidad política del Continente, al instaurarse por primera vez un régimen de carácter socialista al interior de la zona hegemónica tradicional de los Estados Unidos de Norteamérica. La revolución cubana vino a romper el equilibrio político social existente hasta entonces en el Sistema interamericano.

Si bien el caso cubano ha ofrecido a la vez una solución política, económica y social sobre cuya eficacia pueden plantearse algunas dudas, es indisputable que ha demostrado la existencia real de una alternativa que anteriormente no se creía posible. De esta manera la revolución cubana introdujo una dimensión nueva a la historia política y social latinoamericana, poniendo término a la hegemonía indiscutible de los Estados Unidos en el Continente y obligando, por otra parte a redefinir los términos de la lucha política y social en los países latinoamericanos.

La revolución cubana ha tenido consecuencias tales como el surgimiento de movimientos que intentaron emular al cubano en

otros países de la zona, así como en la consolidación de un frente anti-revolucionario por los sectores conservadores latinoamericanos.

Estos hechos influyeron, a su vez, en el comportamiento de la potencia hegemónica, obligándola, por una parte, a transformar la perspectiva desde la cual contemplaba la situación latinoamericana; y por la otra, a alinearse más decidida y concretamente con los sectores conservadores del Continente y con aquellos grupos hasta entonces indecisos que ante la eventual instalación de regímenes socialistas, se tornaron en defensores del status - quo.

El ascenso de los movimientos populares y sociales en todo el Continente a mediados de la década de los sesenta, entra en una fase de repliegue para el decenio siguiente, al tiempo que se da una evolución y un cambio en los métodos y estrategias que utiliza la potencia hegemónica en defensa de sus intereses y en sus intentos por reafirmar la homogeneidad política.

En la primera época, el Sistema interamericano era el instrumento diplomático de los Estados Unidos, para la imposición de gobernantes dóciles a sus intereses. Pronto la evolución de las condiciones políticas, los llevaron al abandono sustituyéndolos por otros métodos de carácter legítimo. Fue a partir de 1948, creada la OEA, en que se privilegiaría el uso de la intervención colectiva, constituyendo una nueva etapa en las relaciones interamericanas.

A partir de los años setenta, también como una respuesta a la evolución política del Continente y a la situación del orden internacional, aparece una nueva forma de intervención más sofisticada y compleja: la desestabilización - estabilización, que se adapta a las condiciones de una época en la cual no es posible llevar a cabo intervenciones abiertas, ya sea unilaterales o colectivas.

La desestabilización se ha entendido como "la práctica utilizada por determinadas fuerzas políticas para provocar y acrecentar las dificultades de un gobierno específico en los campos político, económico, financiero, administrativo y militar, con el fin de debilitar su liderazgo sobre la sociedad civil y su control sobre el aparato del Estado a fin de impedir el desarrollo de sus programas y, en última ins-

tancia, provocar su caída. (6) En este caso las fuerzas políticas que actúan de esa manera son fuerzas externas al Estado, y su acción consiste fundamentalmente en agravar o alimentar las contradicciones internas para lo cual apoyan a la oposición interna y tratan de obstaculizar la superación de las limitaciones económicas y políticas existentes.

La desestabilización, a su vez, conlleva un aspecto contrario: la estabilización, porque ha sido utilizada al igual que la desestabilización, como instrumento político para lograr los fines de la potencia hegemónica, en el Continente.

En América Latina la desestabilización ha adquirido importancia debido a su utilización por la potencia hegemónica, en alianza con las fuerzas conservadoras internas, para agredir a los gobiernos de carácter nacionalista o populares democráticos que intentan romper con los principios de la potencia hegemónica en el Continente.

En tanto la desestabilización ha sido utilizada en contra de los regímenes que pretenden llevar a cabo procesos de cambio social, que afectan los intereses norteamericanos en el Continente, la estabilización se ha utilizado en favor de los regímenes con frecuencia dictatoriales y antidemocráticos que favorecen la preeminencia de esos intereses. Como ejemplos de esta nueva táctica destacan los casos en los que se aplicaron políticas desestabilizadoras en Chile, durante el régimen de Salvador Allende; en Jamaica durante el gobierno de Michael Manley; en Cuba durante los primeros años de la revolución; en Panamá durante la época de renegociación de los Tratados del Canal y en Nicaragua a partir de 1981.

La política estabilizadora, en cambio, se ha aplicado en El Salvador para sostener a una dictadura a todas luces antidemocrática; en Chile, que es un ejemplo acabado de esta política, durante el régimen de Pinochet, etc. El uso de los instrumentos de desestabilización - estabilización, no significa que se hayan abandonado los antiguos métodos de intervención directa y colectiva, sino que se han combinado. Un ejemplo de ello lo constituye la intervención directa y unilateral en Granada, o los intentos en 1979 del Secretario de Estado de los

Estados Unidos, al solicitar ante la XVII Reunión de Consulta de la OEA la intervención militar en Nicaragua, proposición que fue rechazada.

La ruptura de la homogeneidad política del Continente implicó un cambio en la estrategia y métodos utilizados por la potencia hegemónica, con el objeto de consolidar una situación global de dependencia de los países latinoamericanos. En este contexto, los esfuerzos de los Estados Unidos por utilizar a la OEA como un instrumento de defensa de la ortodoxia política del sistema, han sumido tanto a la Organización, como a sus miembros, en serias contradicciones.

A medida que se ha evidenciado por parte de los Estados Unidos la imposibilidad para la instauración de las democracias representativas en el Continente, dado que los gobiernos democráticos a su vez se negarían a aceptar el respaldo a una política que desemboca en la aceptación del status-quo, aquejado por las contradicciones de la desigualdad y el subdesarrollo, y actuarían más a menudo en perjuicio de los intereses norteamericanos que a su favor, los Estados Unidos se han mostrado dispuestos a aceptar la prevalencia del principio de no intervención sobre los casos de legitimidad democrática, en los gobiernos donde la quiebra del orden constitucional interno, no ha supuesto una amenaza a su hegemonía.

Si los cambios internos, constitucionales o nó, han significado un reto para la preponderancia de la potencia hegemónica, ésta ha luchado por implicar a la organización en acciones de afirmación de la democracia, pretendiendo esconder las exigencias de la intervención tras la apariencia de la seguridad colectiva.

Esto ha traído como consecuencia la inquietud de los Estados miembros de la Organización, ante la progresiva separación y alejamiento entre el gobierno y las bases sociales, que han tenido lugar en el ámbito latinoamericano debido, en parte, a las interpretaciones radicales que la potencia hegemónica ha realizado del fenómeno revolucionario, lo que se ha traducido en una resistencia por parte de la mayoría de los países, para institucionalizar la defensa ideológica al interior del Continente.



Aunque si bien este hecho no ha impedido a los Estados Unidos comprometer a la Organización en políticas de defensa ideológica, éstas han adquirido en cada caso un carácter precario y negociable.

Finalmente, la OEA ha sido hasta hoy incapaz de traducir en acciones positivas el principio de la homogeneidad política que proclama su Carta: la democracia representativa, debido al carácter retórico de su afirmación y a la imposibilidad de que un gran número de sus miembros, dados los intereses que representan, colaboren efectivamente en esa tarea. La declaración de ortodoxia política de la OEA ha servido hasta hoy como un instrumento ideológico.

#### 5.4. DECADENCIA Y CRISIS DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS.

La transposición del principio de la democracia representativa hacia la constitución de un frente de defensa ideológica y la incapacidad para la toma colectiva de decisiones dentro de la organización, se han traducido en una serie de conflictos y divergencias de intereses que han sumido a la OEA en una profunda crisis.

Desde el día de su constitución, la organización regional ha sido incapaz de satisfacer los intereses que motivaron la participación de los Estados Unidos como potencia hegemónica y la de los países latinoamericanos. A medida que ha pasado el tiempo se ha desarrollado al interior del Sistema interamericano un doble proceso; por una parte, la frustración de las expectativas de los países latinoamericanos dentro de la Organización y, por otra, la imposición material y unilateral por parte de los Estados Unidos de políticas tendientes a la realización de sus intereses en un corto plazo.

El privilegio de los principios de seguridad hemisférica por parte de la potencia hegemónica, en perjuicio de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, que esperaban primordialmente la resolución de una parte de estos problemas dentro de la Organización, ha motivado la desilusión

de estos países por una participación activa. Por el contrario, la política de defensa ideológica patrocinada por los Estados Unidos en el Continente se ha transformado en un factor de inseguridad y temor para las naciones latinoamericanas, actitud que se ha manifestado en las divergencias entre aquellos gobiernos que aceptan y se someten a las líneas políticas norteamericanas, y sus bases sociales, las cuales se oponen a lo que consideran el reforzamiento de la dependencia.

Si consideramos además el privilegio otorgado por la potencia a ciertos sectores militares por sobre los sectores civiles de la población en una gran mayoría de los países latinoamericanos, y la quiebra del orden constitucional, con el consecuente aumento del militarismo y el debilitamiento de las instituciones internas, en un medio creciente de marginalidad y autoritarismo político, comprenderemos la proliferación de zonas de alta tensión política y social en el Continente, cuya inestabilidad constituye un grave problema para el Sistema.

El ejercicio unilateral del poder por parte de la potencia hegemónica, ha constituido un factor debilitante de la Organización, lesionando gravemente el principio de la igualdad de los Estados miembros al impedir su participación en la toma de decisiones que afecten a la paz y la seguridad del Continente.

La transformación de la OEA de un mecanismo para la toma colectiva de decisiones, en un mecanismo de asentimiento, refleja claramente la crisis de la Organización. La incapacidad para la toma de decisiones operativas por parte de los Estados latinoamericanos (consecuencia del entrecruzamiento por una parte de las exigencias que provienen de la potencia hegemónica y, por la otra, de las exigencias de su orden social interno) han traído como resultado la negativa para consolidar a los órganos y a la estructura de la Organización, en donde el sentimiento predominante no es el de la cooperación, sino el de la desconfianza.

La reforma a la Carta de la OEA no ha servido para alterar la naturaleza y el carácter de la Organización sino, por el contrario, muestra y pone de relieve la tensión entre los intereses contradictorios que buscan sin éxito ser compensados. Ante esta situación los Estados

miembros han venido a privilegiar a la organización universal para la promoción de soluciones y como foro de sus problemas, y a la creación de instancias negociadoras fuera de los organismos establecidos por grupos de países afines en sus políticas e intereses.

Las asambleas realizadas en el seno de la OEA a partir de 1971 se han visto precedidas por las tensiones y los conflictos, fruto de la desconfianza recíproca entre la potencia hegemónica y los países latinoamericanos. La OEA, al servir como un instrumento decantador y catalizador de los intereses del Estado hegemónico, ha llevado a radicalizar las posiciones de los Estados del hemisferio, contribuyendo a un progresivo deterioro de las posibilidades de entendimiento político dentro del Continente.

Finalmente, podríamos afirmar, en suma, que la crisis de la Organización se produce debido fundamentalmente a que los intereses de la potencia hegemónica y los de los países latinoamericanos no son armónicos sino excluyentes. Es por ello que la crisis de la Organización no es nueva; nació con la creación misma del ente colectivo.

Los factores que producen la crisis se hallan presentes en los fundamentos que dan base a la Organización; por lo tanto, las reformas a ésta, dirigidas a resolver, o por lo menos a ocultar la crisis, de hecho han servido para consolidarla.

Si bien la mayoría de los Estados latinoamericanos han preferido llevar a la Organización hacia un punto muerto, esta inmovilidad no elimina las causas de la crisis, que permanece presente y se manifiesta en los problemas del Continente. Hasta hoy la Organización continua presa de sus contradicciones, en búsqueda de soluciones compensatorias imposibles de encontrar, mientras que crece la conciencia de que la alineación política constituye un síntoma de dependencia.

La Organización no ha hecho más que reflejar la alienación de las relaciones interamericanas producida por esa alineación política.

## CAPITULO V

1. Pizarro, Roberto, *América Latina, La Nueva Etapa del Capitalismo y la Crisis Económica Mundial*, Comercio Exterior, VAN-COMEXT, México, 1982, Vol. 31, p. 392.
2. Entre ellos se encuentran Samir Amín, V. Bambilra, Theotonio Dos Santos y Roberto Pizarro.
3. Citado por Roberto Pizarro, op. cit. p. 405.
4. Gaspar Tapia, Gabriel, *América Latina en los Ochentas Los Proyectos Políticos Posibles*, Iztapalapa, UNAM, México, 1981, Año 2 - 5, p. 255 y ss.
5. Por ingobernabilidad de la democracia se ha entendido una corriente teórica que postula restricciones a la igualdad y a la participación política en un mundo cada vez más jerarquizado y especializado. Esta corriente teórica conservadora postulada por científicos políticos de los países desarrollados como Samuel P. Huntington, Michael Crozier, Daniel P. Moynihan, pretende enfrentar la crisis de legitimidad que atraviesa el estado moderno a través de un incremento del autoritarismo, ante la incapacidad creciente de este estado para enfrentar las demandas y la participación creciente de la sociedad.

Para consultar sobre este aspecto véase los trabajos de J. Habermas, *Crisis de Legitimidad en el Capitalismo Tardío*, de Clauss Offe, de Alan Wolffe, *Los Límites de la Legitimidad*, México, Siglo XXI.

6. Camacho, Daniel, *Desestabilización, Democracia y Cambio Social*, Siglo XXI, México, 1983, p. 57.

# **CAPITULO VI**

## **CONCLUSIONES**

He intentado probar a lo largo de este trabajo cómo el principio base de la homogeneidad política del Sistema interamericano, la democracia representativa, se transformó finalmente en instrumento para la implantación de una política de defensa ideológica por parte de la potencia hegemónica en la zona, y la manera en que los mecanismos de la seguridad colectiva continental se han orientado hacia la represión de las fuerzas políticas internas del Continente y no hacia la defensa contra la agresión externa.

La capacidad por parte de la Organización para traducir el principio de la homogeneidad política hacia un plano operativo o funcional ha sido hasta ahora nula o escasa, en virtud del carácter retórico que ha tomado la afirmación de la democracia representativa, y a la imposibilidad de que colaboren activamente con ese fin un número importante de sus miembros.

La transposición del principio de la democracia representativa hacia la constitución de un frente de defensa ideológica y la incapacidad para la toma colectiva de decisiones dentro de la Organización, se han traducido en una serie de conflictos y divergencias de intereses que han sumido a la OEA en una profunda crisis.

El estudio de las organizaciones regionales, y en particular de la Organización de los Estados Americanos, nos llevó a destacar como uno de los rasgos más característicos de su esfera de influencia, la relevancia que posee para el Estado hegemónico el régimen político de los Estados latinoamericanos sobre los que la proyecta. La situación de estos Estados refleja una dependencia global de intensidad variable, dependencia que el Estado hegemónico busca afirmar por razones económicas y políticas.

Al analizar la evolución y desarrollo de las acciones de la OEA, hemos observado también cómo, ante los obstáculos que se representan para la afirmación de la influencia y el poder del Estado hegemónico, éste reacciona de diversas maneras que no se excluyen entre sí y suponen formas de intervención, que pueden abarcar desde la intervención directa y unilateral, hasta la intervención colectiva y, finalmente, el uso de prácticas desestabilizadoras o estabilizadoras.

En los casos en que el Estado hegemónico, ha emprendido acciones de intervención unilateral en los asuntos internos de otros países, éstas se han reflejado posteriormente en la actitud de estos países al interior de la Organización, condicionando su conducta a las posiciones del Estado hegemónico. Dichas intervenciones unilaterales se han realizado fuera de la Organización, vulnerando los principios de no intervención y de igualdad jurídica de los Estados, que se han constituido como las bases fundamentales del Derecho Internacional Americano.

En otros casos hemos podido observar cómo el Estado hegemónico ha intentado y logrado en ocasiones, la movilización de la organización regional contra el gobierno que pretende hostilizar, basándose para ello en consideraciones ideológicas, y allegándose así legitimación por parte de la Organización.

Hemos destacado la naturaleza instrumental de las ideologías y su utilización al servicio de una empresa de dominación. Resulta significativo dentro de este contexto el hecho de que todos los gobiernos hostilizados ideológicamente por los Estados Unidos hayan afrontado la oposición norteamericana a la realización de reformas estructurales que consideraban esenciales para el desarrollo económico y social de sus países; en la mayoría de los casos el conflicto económico precedió siempre al ideológico.

Dentro de este contexto, la actitud de los Estados Unidos ha adoptado un carácter acentuadamente unilateral, en el sentido de que ha tratado de imponer al interior de la Organización sus interpretaciones particulares de las reglas colectivas en defensa del principio de homogeneidad política. Estas interpretaciones han transformado a la Organización en un mecanismo sancionador, de coerción, que deberá actuar en contra de los gobiernos que rompan con tal principio.

Tal estado de cosas ha obstaculizado los mecanismos de solución de las controversias de la Organización, que han resultado ineficaces cuando el Estado hegemónico se convierte en parte de una disputa, y si el conflicto tiende a desbordar el status-quo su solución es prácticamente imposible. Hemos observado como los Estados Unidos tienden a englobar este tipo de conflictos dentro de una tensión

política generalizada, a la que trata de incorporar a los países restantes, mediante la condena ideológica y la calificación de su mera existencia como una amenaza a la estabilidad de los demás gobiernos del Continente. Para lograr este fin, los actos de esos gobiernos son sometidos a la manipulación publicitaria, que exagera sus contornos y les atribuye tonalidades alarmantes.

En estas situaciones, que han proliferado a través de la historia del Sistema interamericano y a lo largo del Continente, la Organización se ha enfrentado ante una disyuntiva: sancionar las acciones de la potencia hegemónica o marginarse. Un análisis de la evolución de la OEA nos muestra a partir de finales de los años sesenta la tendencia acusada por parte de los países latinoamericanos hacia la marginación de la Organización, al punto de que en casos tan importantes como la Guerra de las Malvinas, la intervención norteamericana en Granada y el conflicto centroamericano, la Organización se ha mantenido al margen de una participación activa.

Lo anterior nos demuestra que si bien los Estados Unidos han pretendido transformar a la Organización en un instrumento institucional para el ejercicio de su hegemonía, ello no quiere decir que la Organización haya sustentado dichos objetivos en una forma total e incondicional. Hemos visto en este trabajo cómo las acciones de la Organización no han asumido un carácter directo y armado en contra de los países renuentes a suscribir el principio de la homogeneidad política y la negativa a otorgar un mayor número de funciones y competencias a la Organización.

De lo anterior podría deducirse que si bien la Organización ha servido en un grado apreciable a los intereses norteamericanos, sin embargo ello no ha bastado para cubrirlos, de tal manera que a medida que la Organización se ha ido debilitando, se manifiestan cada vez más acciones de carácter unilateral por parte de los Estados Unidos que se han basado en una percepción de la conciencia de la realidad interamericana, condicionada por tres factores: el hecho de que la cohesión hemisférica no es suficiente para lograr la *adhesión* o a la autorización de las acciones propuestas al interior de la Organización; la conciencia por parte de los Estados Unidos de que su propia fuerza es suficiente para prescindir de la Organización; y finalmente, porque



la incapacidad de la Organización para condenar aquellas acciones que no esta dispuesta a autorizar, acaba por consentirlas y legitimarlas, a través de su silencio o de sus acciones.

De cualquier manera, el hecho de que los Estados Unidos hayan logrado realizar unilateralmente sus objetivos a corto plazo, contando con la participación, la pasividad y la cobertura de la Organización, ha traído graves perjuicios a la OEA. La actuación unilateral por parte de la potencia hegemónica ha quebrantado los compromisos interamericanos, facilitando el debilitamiento y la crisis de la Organización.

El desinterés y abandono de la Organización por parte de los países latinoamericanos se ha hecho evidente al pasar el tiempo. La desilusión de los países latinoamericanos ante la falta de respuesta por parte de la Organización hacia sus problemas más urgentes, tales como lo son aquellos planteados por el desarrollo económico y social de los países y el privilegio por parte de la OEA hacia los problemas de la seguridad colectiva, por sobre los de la seguridad económica, se han reflejado en el crecimiento de instancias mediadoras y de cooperación regional al margen de la Organización, hecho que ha contribuido aún más a su deterioro.

Hasta el día de hoy, los países latinoamericanos se han negado a aceptar la vigencia de un principio de homogeneidad política operativo en el Continente, manifestando su renuencia hacia el principio de que el rumbo ideológico emprendido por uno de ellos capacite a los demás para actuar en su contra. La defensa por parte de estos países de su libertad para darse el régimen político que más les agrade, se ha manifestado en la intransigencia por la defensa del principio de la soberanía, intransigencia que se intensifica aún más frente a las siguientes consideraciones: la desconfianza ante la calificación política que pueda emanar de un órgano colectivo manipulado por los Estados Unidos en un momento determinado, y la conciencia de que una propuesta de acción hemisférica sólo podría ser ejecutada por la potencia hegemónica.

Los esfuerzos de los Estados Unidos por constituir un frente ideológico al interior del Continente, les han llevado a transformar su

política hemisférica no ya en una política anti-comunista, sino directamente antirrevolucionaria en la medida en que se ha opuesto al cambio de las estructuras de poder político, económico y social existentes.

La Organización continúa hasta hoy presa de sus contradicciones, del choque violento de intereses en un equilibrio imposible, mientras crece la conciencia de que la alineación política es para los países latinoamericanos, dependencia; de ahí la crisis de la Organización, presente ya desde su nacimiento.

El Panamericanismo como síntesis del ideal de una América unida no sólo no ha obtenido resultados, sino que ha sido perjudicial para los países latinoamericanos, ya que ha obstaculizado los esfuerzos de estos países por crear una Organización propia y afin a sus intereses. No existe un factor de unidad para toda América, porque no pueden coexistir la riqueza y la miseria, el poder y la debilidad, la dominación y la dependencia dentro de un ideal común.

La pretensión de englobar a todos los países de la zona en una comunidad de intereses e ideas cuya expresión sería la OEA, es equivocada; así como lo es también el intento por basar esta comunidad en un principio de homogeneidad o identidad política. La democracia representativa, principio de homogeneidad o identidad política: la democracia representativa, principio de homogeneidad política del Sistema interamericano, ha sufrido una ruptura irremediable no sólo porque es un ideal alejado de la realidad americana, ni por el hecho de la aparición de regímenes socialistas en el Continente, sino porque también influye fundamentalmente sobre la evolución de este principio, el abandono y alejamiento de la democracia al interior de los grandes centros de poder.

La polémica sobre la ingobernabilidad de la democracia en el seno de los países desarrollados, es un claro ejemplo de que el concepto de la democracia - mito, impuesto como principio de identidad política a los países latinoamericanos, ha tendido a ocultar y mistificar los postulados de una política basada en la fuerza y la violencia intervencionista. Hoy, el reconocimiento de la realidad política intervencionista

por el pensamiento neoconservador, ha sustituido el concepto de la democracia representativa en su acepción liberal-clásica, por el concepto de la seguridad nacional.

La democracia representativa no ha constituido hasta hoy un factor equilibrador o integrador para el sistema, ni lo podrá constituir, dada la asimetría básica que priva al interior: asimetría estructural que se proyecta en lo económico, en lo político y en la diferencia de los proyectos nacionales, que en el caso de los Estados latinoamericanos, no van más allá de sus fronteras mientras que el proyecto norteamericano es un proyecto imperial. Es imposible la constitución de un sistema armónico en base a estos factores, por lo que el Sistema interamericano, ha generado a lo largo de su historia desintegradoras fuerzas centrípetas en lugar de elementos homogeneizantes que contribuyan a la creación de fuerzas centrífugas.

De ahí los esfuerzos de los países latinoamericanos por iniciar una política abierta y diversificada en sus relaciones internacionales, independiente y fuera del marco de organizaciones que como la OEA, no representan sus propios intereses. Condición necesaria para el desarrollo de una política exterior independiente lo constituye sin duda la atención a factores importantes como el orden interno, la cooperación de los Estados latinoamericanos entre sí y, finalmente, la relación con otras naciones y la potencia hegemónica en la zona.

El orden interno adquiere una decisiva importancia. La resolución de los problemas que plantea el desarrollo interno, la superación de los desequilibrios económicos y la distribución social de la riqueza, así como la apertura y democratización real de los sistemas políticos, son elementos que contribuyen el fortalecimiento de la capacidad latinoamericana para la resolución de sus propios problemas, sin propiciar intervenciones ajenas.

El incremento de la cooperación económica entre las naciones latinoamericanas, abre las posibilidades para un desarrollo conjunto. Por otra parte, la formación de una unidad política regional congruente con la defensa de sus intereses, constituiría un importante esfuerzo de participación colectiva orientado a evitar las imposiciones e intervenciones por parte de la potencia hegemónica.

América Latina debe buscar la cooperación de los Estados Unidos desde fuera de la Organización y no al interior de la misma, dentro de un plano de igualdad, actuando como un bloque unido, que sólo podrá ser conseguido a través de la unidad tanto económica como política. Solamente de esta manera se podrán transformar las relaciones de dominación hoy vigentes, en relaciones democráticas y justas de poder.

Si la historia de la Organización de los Estados Americanos ha sido la lucha por la imposición de un principio de homogeneidad política, la democracia representativa, la historia de la lucha por la verdadera democracia latinoamericana, entendida en lo interno y hacia el exterior, ha sido la lucha contra la intervención y por la soberanía de los pueblos de América Latina.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Monteverde, Alonso.  
*El Panamericanismo.*  
México, Ed. Cuaderno Americanos, 1970.
- Bemis, Samuel F.  
*The Latin American Policy of the United States: An Historical Interpretation.*  
New York, 1943.
- Boersner, Demetrio.  
*Relaciones Internacionales en América Latina.*  
Colección Nueva Sociedad.  
México, Ed. Nueva Imagen, 1982.
- Caicedo Castilla, José.  
*El Derecho Internacional Americano.*  
Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 1970.
- Castañeda, Jorge.  
*México y el Orden Internacional.*  
México, Ed. COLMEX, 1981.
- Connell - Smith, Gordon.  
*El Sistema Interamericano.*  
México, F.C.E., 1982.
- Fabela, Isidro.  
*La Intervención.*  
México, E.N.C.P.S., 1960.
- González Casanova, Pablo. (coordinador)  
*No Intervención, Autodeterminación y Democracia en América Latina.*  
México, Ed. Siglo XXI, 1983.
- González Casanova, Pablo. (coordinador)  
*América Latina en los Años Treinta.*  
México, UNAM, 1977.

- Gómez Robledo, Antonio.  
*Idea y Experiencia de América.*  
México, F.C.P. y S., 1958.
- Halperin Donghi, Tulio.  
*Historia Contemporánea de América Latina.*  
Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1969.
- Labastida, Julio.  
*Dependencia y Desarrollo en América Latina.*  
México, Ed. Siglo XXI, 1969.
- Varios Autores.  
*Latinoamérica en el Siglo XX, 1898 - 1945*  
Antología, Tomo I  
*Lecturas Universitarias.*  
México, UNAM, 1973.
- Levín, Aída Luisa.  
*La OEA y la ONU: Relaciones en el Campo de la Paz y de la Seguridad.*  
México, S.R.E., 1974.
- Mecham, J. Lloyd.  
*The United States and the Inter - American Security: 1889 - 1960.*  
Austin, Univ. of Texas Press, 1961.
- Orozco, José Luis.  
*Visión Actual de América Latina.*  
México, Instituto Dr. José Ma. Luis Mora, 1983.
- Plano, J. G. y Riggs, F.  
*Forging World Order: The Politics of International Organization.*  
New York, 1967.
- Remiro Bretons, Antonio.  
*La Hegemonía Norteamericana Factor de Crisis en la OEA.*  
Madrid, Publicaciones del Real Colegio de Bolonia, 1972.
- Riveiro, Darcy.  
*El Dilema de América Latina.*  
México, Siglo XXI, 1982.

Seara Vázquez, Modesto.  
*Derecho Internacional Público.*  
México, Ed. Limusa - Wiley, 1970.

Seara Vázquez, Modesto.  
*Tratado de la Organización Internacional.*  
México, F.C.E., 1982.

Seara Vázquez, Modesto.  
*Paz y Conflicto en la Sociedad Internacional.*  
México, UNAM, 1969.

Sistema Económico Latinoamericano.  
*Las Relaciones Económicas de América Latina con Estados Unidos.*  
México, Siglo XXI, 1984.

Soler, Ricaute.  
*Idea y Cuestión Nacional Latinoamericanas.*  
México, Siglo XXI, 1981.

Thomas, Ann Van Wynen y Thomas, A. J.  
*The Organization of American States.*  
Dallas, Southern Methodist Univ. Press, 1963.

Varios Autores.  
*Clases Sociales y Crisis Política en América Latina.*  
México, UNAM - Siglo XXI, 1981.

Vega, Juan Enrique. (coordinador)  
*Teoría y Política en América Latina.*  
México, CIDE, 1983.

Villegas, Abelardo.  
*Reformismo y Revolución en el Pensamiento Latinoamericano.*  
México, SIGLO XXI, 1980.

Wolfe, Alan.  
*Los Límites de la Legitimidad.*  
México, Siglo XXI, 1984.

Yepes, José María.  
*Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas.*  
Caracas, 1954.

Zea, Leopoldo.  
*América Latina en el Siglo XX.*  
México, UNESCO, 1963.



## ARTICULOS Y DOCUMENTOS

*Carta de la Organización de los Estados Americanos.*  
Uruguay, Ediciones del Congreso, 1978.

*Carta de la Organización de las Naciones Unidas.*  
México, ONU, 1981.

Francis, J. Michael  
*La Ayuda Económica de Estados Unidos a América Latina como Instrumento de Control Político.*  
Foro Internacional, México, COLMEX, XIII, 4, 1972.

Gaspar Tapia Gabriel.  
*América Latina en los Setenta: Los Proyectos Políticos Posibles.*  
Iztapalapa, UNAM, Año 2, México, 1981.

Gómez Robledo, Antonio.  
*La Crisis del Sistema Interamericano.*  
Foro Internacional, COLMEX, 3, México, 1977.

Gómez Robledo, Antonio.  
*El Protocolo de Reformas al Tratado de Río.*  
Foro Internacional, COLMEX, XVI - 3, México, 1977.

Gómez Robledo, Antonio.  
*El Tratado de Río.*  
Foro Internacional, COLMEX, 1 - 1, México, 1964.

Gross Espiell, Héctor.  
*El Proceso de Reforma de la Carta de la OEA.*  
A.F.D.I., París. 1968.

Lowenthal, Abraham.  
*La Alianza para el Progreso en Retrospectiva.*  
Foro Internacional, COLMEX, Fl - x4, México, 1970.

Pellicer de Brody, Olga.

*México en la OEA.*

Foro Internacional, COLMEX, VI 2, 3, México, 1966.

Pizarro, Roberto.

*América Latina, La Nueva Etapa del Capitalismo y la Crisis Económica Mundial.*

Comercio Exterior, BANCOMEXT, Vol. 31 - 4, México, 1981.

Urquidi, Víctor.

*Los Retos del Desarrollo en América Latina.*

Foro Internacional, COLMEX, XX - 4, México, 1969.