

24  
234



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL GRUPO CONTADORA  
Y LOS ESFUERZOS DE PAZ EN CENTROAMERICA**



**FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**HAYDEE FARIAS GUERVO**



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

PROLOGO

Págs.

## C A P I T U L O I

### 1. - ORGANIZACIONES REGIONALES AMERICANAS

|  |    |
|--|----|
| 1.1. ANTECEDENTES                                | 4  |
| 1.2. CONFERENCIAS INTERAMERICANAS                | 10 |
| 1.2.1 SEGUNDA CONFERENCIA INTERAMERICANA         | 11 |
| 1.2.2 TERCERA CONFERENCIA INTERAMERICANA         | 13 |
| 1.2.3 CUARTA CONFERENCIA INTERAMERICANA          | 15 |
| 1.2.4 QUINTA CONFERENCIA INTERAMERICANA          | 16 |
| 1.2.5 SEXTA CONFERENCIA INTERAMERICANA           | 19 |
| 1.2.6 SEPTIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA         | 21 |
| 1.2.7 OCTAVA CONFERENCIA INTERAMERICANA          | 24 |
| 1.3. LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS       | 34 |
| 1.3.1 NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA          | 34 |
| 1.3.2 LA CARTA DE BOGOTA                         | 36 |
| 1.3.3 ORGANOS, PROPOSITOS Y PRINCIPIOS DE LA OEA | 39 |
| 1.3.4 LA EXPULSION DE CUBA DE LA OEA             | 42 |
| 1.3.5 EL PROTOCOLO DE BUENOS AIRES               | 45 |

## C A P I T U L O   I I

### 2. MEDIOS DE SOLUCION PACIFICA EN CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

|       |                              |    |
|-------|------------------------------|----|
| 2.1   | METODOS PACIFICOS DE ARREGLO | 50 |
| 2.1.1 | NEGOCIACION                  | 51 |
| 2.1.2 | BUENOS OFICIOS Y MEDIACION   | 54 |
| 2.1.3 | INVESTIGACION                | 58 |
| 2.1.4 | CONCILIACION                 | 60 |
| 2.1.5 | ARBITRAJE                    | 62 |
| 2.1.6 | JURISDICCION                 | 65 |

## C A P I T U L O   I I I

### 3. LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 3.1   | EN LA SOCIEDAD DE NACIONES                        | 72 |
| 3.2   | EN LA ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS             | 74 |
| 3.2.1 | EL CONSEJO DE SEGURIDAD                           | 76 |
| 3.2.2 | LA ASAMBLEA GENERAL                               | 80 |
| 3.3   | EN LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS          | 81 |
| 3.3.1 | EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA | 82 |
| 3.3.2 | EL PACTO DE BOGOTA                                | 90 |

## C A P I T U L O   I V

### 4. LA CRISIS EN CENTROAMERICA

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.1   | CENTROAMERICA COMO CONFIGURACION HISTORICO-POLITICA | 97  |
| 4.1.1 | ECONOMIA NEOCOLONIAL                                | 99  |
| 4.1.2 | SOCIEDAD Y POLITICA                                 | 102 |
| 4.2   | LA CRISIS DE HEGENONIA EN AMERICA CENTRAL           | 108 |

## C A P I T U L O   V

### 5. - EL GRUPO CONTADORA Y SU INTERVENCION PARA LOGRAR LA PAZ EN CENTROAMERICA

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 5.1 | CONSTITUCION DEL GRUPO CONTADORA, INTEGRANTES | 131 |
| 5.2 | FUNDAMENTO JURIDICO                           | 144 |
| 5.3 | OBJETIVOS Y GESTIONES DEL GRUPO               | 145 |
| 5.4 | CARACTER DE LA PROPUESTA DEL GRUPO CONTADORA  | 163 |
|     | CONCLUSIONES                                  | 166 |
|     | BIBLIOGRAFIA                                  | 170 |

## PROLOGO

En los últimos años se ha desarrollado un fenómeno nuevo y doble, dentro de la práctica diplomática. Por un lado, declina paulatinamente la fuerza de los Organismos Multilaterales surgidos de la posguerra; el sistema de las Naciones Unidas sufre impugnaciones frontales, desacatos o indiferencia. Por otro, se perfila un incipiente alineamiento de grupos de países, que acuerdan trabajar en unidad de acción por objetivos específicos y limitados. Tal es el caso del Grupo Contadora integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela.

La ONU reflejó, en trazos gruesos, la reorganización -- del mundo al concluir la Segunda Guerra Mundial. Pero al mismo tiempo fue registrando los cambios que se sucedieron en los siguientes decenios.

Los límites de las Naciones Unidas aparecen cuando avanza la liquidación del colonialismo y se multiplican las nuevas naciones independientes; también cuando la estructura de las alianzas de la Guerra Fría entra en crisis y se abren fisuras. El desafío a la legalidad internacional, el abuso del veto en el Consejo de Seguridad, por ejemplo, sólo son formas de presión que intentan conservar el statu quo, que tratan de negar la independencia de las naciones emergentes.

El Grupo Contadora surgió en enero de 1983 como un bloque informal, estructurado al margen de las entidades tradicionales y con la ventaja de disponer de mecanismos y formas de acción idóneas, ajustados precisamente a los intereses concretos para los que fue creado.

La integración del Grupo Contadora ha permitido a sus participantes concentrar energías en un objetivo limitado, que sintomáticamente se trata de un asunto vinculado con los problemas estratégicos de la situación mundial; la crisis centroamericana.

En la ejecución de su tarea mediadora del conflicto, el Grupo Contadora ha hallado puntos de contacto con terceros países, que coyunturalmente le ha ampliado la posibilidad de alianzas. Aún así, hay una objeción notable; los miembros de Contadora carecen de capacidad de disuación frente a Estados Unidos, principal factor de tensión en el conflicto centroamericano. En este rasgo, quizá, estriba la debilidad del Grupo.

Por otra parte, aunque sustenta principios generales, el impulso real de los países que lo integran es la defensa de su seguridad nacional, ese objetivo puede tener múltiples apoyos y alianzas, pero al mismo tiempo es susceptible de aislarse, si el conflicto en el que participa cambia de carácter y se agudiza la

confrontación.

En este caso, el propósito de los miembros de Contadora fue y sigue siendo impedir que la turbulencia centroamericana rebase la dimensión y las fronteras actuales. Su actuación, en consecuencia, no se origina en consideraciones abstractas o morales, en buenas o malas voluntades, sino en el muy concreto y material riesgo de que la guerra se generalice.

Por ello, sea en su forma presente o en otra, la defensa de su propia seguridad pone a los países de Contadora en el predicamento de afrontar la evolución de la crisis centroamericana como un asunto de primer orden. Sin embargo, el enfrentamiento directo en el escenario regional ocupa cada vez mayor espacio, mientras declina la capacidad de movimiento para la diplomacia.



## C A P I T U L O I

### ORGANIZACIONES REGIONALES AMERICANAS

1.1. Antecedentes. 1.2 Conferencias Interamericanas. 1.2.1 Segunda Conferencia Interamericana. 1.2.2 Tercera Conferencia Interamericana. 1.2.3 Cuarta Conferencia Interamericana. 1.2.4 Quinta Conferencia Interamericana. 1.2.5 Sexta Conferencia Interamericana. 1.2.6 Séptima Conferencia Interamericana. 1.2.7 Octava Conferencia Interamericana. 1.3 La Organización de Estados Americanos. 1.3.1 Novena Conferencia Interamericana. 1.3.2 La Carta de Bogotá. 1.3.3 Organos, Propósitos y Principios de la OEA. ---  
1,3,4 La Expulsión de Cuba de la OEA. 1.3.5 El Protocolo de Buenos Aires

C A P I T U L O I

1.- ORGANIZACIONES REGIONALES AMERICANAS

1.- ANTECEDENTES

En 1948, cuando se creó la Organización de Estados Americanos, la aspiración a la Organización Política Internacional del Continente Americano ya tenía más de un siglo de vida.

En efecto, la cooperación entre las Naciones Americanas puede remontarse a la primera mitad del siglo XIX, cuando en 1824, Simón Bolívar convocó al Primer Congreso Interamericano que se conocería como Congreso de Panamá o Congreso de la Confederación.

Este se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá del 22 de junio al 15 de julio de 1826, con la participación de delegados de Gran Colombia (Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), la República Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), México y Perú, así como observadores de Gran Bretaña y Holanda (1)

---

1 / Cfr. Osmañzyck, Edmund Jan, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas.

El Congreso de Panamá de 1826 constituye la primera tentativa formal, a nivel gubernamental, por institucionalizar la -- cooperación regional ante amenazas externas en defensa de la soberanía e integridad territorial de los pueblos americanos que -- acababan de alcanzar su independencia, y para la preservación de la paz entre ellos.

Durante el segundo tercio del siglo XIX hubo varios int tentos de realizar el ideal bolivariano de confederación americana. En ese lapso se llevaron a cabo el Primer Congreso de Lima (1847-1848); el "Congreso Continental", celebrado en Santiago de Chile (1864-65) 2 /

Estas acciones encaminadas hacia la asociación regional, en las que sólo tomaron parte los países hispanoamericanos, si bien no produjeron resultados concretos, mantuvieron vivos -- los conceptos y principios fundamentales de derecho y de organización internacionales que habrían de convertirse en los puntos esenciales del sistema regional contemporáneo, verbigracia; ayuda mutua contra amenazas a la independencia e integridad territorial de los estados americanos; arreglo pacífico de controversias americanas; proscripción de la fuerza en la conducción de relaciones internacionales y no intervención. 3 /

---

2 / Cfr. Levin, Afda Luisa. La OEA y la ONU; Relaciones en el -- Campo de la Paz y la Seguridad.

3 / Ibidem

Hacia fines del siglo XIX, el movimiento regionalista en América, comienza una nueva etapa cuando los Estados Unidos se unen a los países latinoamericanos a fin de constituir una asociación regional para perseguir intereses comunes.

En efecto, "los Estados Unidos iniciaron el movimiento panamericano en la década de 1880, por tres motivos principales; - Primero, el gran incremento de su producción económica, que siguiera a su Guerra Civil, la incitó a extender su comercio exterior; la América Latina resultaba campo propicio para tal extensión, especialmente porque los Estados Unidos tenían una balanza de pagos desfavorables con sus vecinos del sur.

"En segundo lugar, los intereses económicos y financieros europeos estaban firmemente arraigados en América Latina y, - de acuerdo con ciertos norteamericanos influyentes, debían ser -- contraatacados tanto por motivos políticos como económicos."

"En tercer lugar, aunque de ninguna manera de menor importancia, los conflictos tales como la Guerra del Paraguay y la Guerra del Pacífico mostraron la urgente necesidad de establecer un mecanismo de paz interamericana, tanto para prevenir la posible intervención europea, como para alcanzar la situación de estabilidad necesaria que permitiera un considerable incremento del comercio estadounidense en la región" 4 /

Así pues, en mayo de 1888, Estados Unidos convocó a la Primera Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en -- Washington del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, en la que tomaron parte 19 países americanos:

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. No asistió Santo Domingo, y en cuanto a Cuba y Panamá, todavía no -- eran independientes. 5/

El temario de la Conferencia, aprobado por el Congreso de los Estados Unidos- y que se anexó a las invitaciones, ilustra con claridad sobre los propósitos que perseguía este gobierno al iniciar el movimiento panamericano. Consistía primordialmente de asuntos de índole comercial, aunque también se proponía conside-- rar un plan para arbitrar todas las disputas entre estados americanos:

- a) Conservación de la Paz
- b) Desarrollo de una unión aduanera y fomento del comercio recíproco.
- c) Desarrollo de comunicaciones entre los puertos americanos.
- d) Adopción de disposiciones aduaneras uniformes y uniformidad de procedimientos.

- e) Uniformidad de pesos y medidas y protección a patentes y marcas y a la propiedad literaria.
- f) Adopción de 'una moneda común, de plata' de - curso forzoso en las transacciones entre países americanos.
- g) Convenio de arbitraje obligatorio. 6 /

Aunque en la Conferencia de Washington fueron adoptadas muy pocas medidas efectivas sobre cualesquiera de los principales puntos debatidos, "debe ser considerada como un acontecimiento de suma importancia. Revela, desde el principio, los factores básicos que limitan la efectiva organización internacional del hemisferio; la divergencia de intereses entre los Estados Unidos, en su calidad de gran potencia y las Naciones Latinoamericanas, como potencias pequeñas..." 7 /

Por su parte, y a diferencia de las conferencias hispanoamericanas, el resultado más relevante de esta Primera Conferencia Internacional Americana fue el establecimiento de instituciones que servirían de punto de partida para el sistema interamericano.

---

6 / Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. pp. 831-832

7 / Connell-Smith, Gordon. Op. Cit. p. 64

En este sentido fue creada una asociación internacional llamada "Unión Internacional de Repúblicas Americanas", con el objeto de recopilar y distribuir con rapidez la información comercial. Esta asociación estaría representada en Washigton por una agencia denominada "Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas", bajo la supervisión del Secretario de Estado Norteamericano.

8 /

La Unión Internacional de Repúblicas Americanas no fue una organización en el sentido de la palabra, sino una serie de conferencias destinadas a fomentar el comercio y a procurar el arreglo de posibles conflictos de manera pacífica.

Desde la fundación de este primer organismo americano, los mecanismos de cooperación se fueron perfeccionando, siempre con el problema de base de la gran diferencia de potencial político, económico y militar existente entre Estados Unidos y los países latinoamericanos.

Por otra parte, el carácter unilateral de la Doctrina Monroe, a través de la cual Estados Unidos se autoconcedía la hegemonía sobre el continente, impidió durante muchos años que la Unión Internacional se ocupara de asuntos políticos y militares.

9 /

8 / Op. Cit. p. 67

9 / Cfr. Osmañzyck, Edmund Jan. Op. Cit.

## 1.2 CONFERENCIAS INTERAMERICANAS

A partir de la Conferencia de Washington se inicia una serie de conferencias interamericanas que se reunirían periódicamente, más o menos cada cinco años, en distintas capitales de América. De estas conferencias surgirían las instituciones regionales de hoy día..

Cabe advertir que hasta la década de 1930 las conferencias interamericanas fueron fundamentalmente distintas del Congreso de Panamá y de los Congresos Hispanoamericanos del siglo XIX, reunidos con propósitos principalmente políticos, como es la defensa común de la soberanía e integridad territorial de los países americanos. Aquéllas, en cambio, fueron Conferencias Apolíticas, con predominio de temas comerciales, educacionales, científicos y sociales que excluían los asuntos políticos del ámbito de la cooperación interamericana. 10 /

Ello se explica merced a la condición de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos a principios de este siglo: Después de la guerra entre España y Estados Unidos en 1898, este país se arrogó unilateralmente derechos de policía en el Caribe y en Centroamérica y mantuvo fuerzas militares en varios países del área en diversos periodos



Por supuesto, esta política intervencionista creó un -- clima de malestar, inquietud y recelo poco propicio para el desen- volvimiento de la colaboración interamericana en asuntos relaciona- dos con la paz y la seguridad continentales. 11 /

#### 1.2.2 Segunda Conferencia Interamericana

La Segunda Conferencia Internacional de Estados America- nos se reunió en la Ciudad de México del 22 de octubre de 1901 has- ta el 31 de enero de 1902, también a iniciativa de los Estados Uni- dos; en ella participaron todas las repúblicas independientes.

El programa de esta Conferencia comprendía temas de ar- bitraje, asuntos comerciales y la reorganización de la hasta enton- ces Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas.

Al término de la reunión se firmó un Protocolo de adhe- sión a las Convenciones de la Haya de 1899, cuyos principios ha--- bían de ser reconocidos como parte de las Leyes Internacionales -- Americanas; un Tratado sobre reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios y un Tratado de arbitraje obligatorio. 12 /

---

11 / Ibidem

12 / Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. p. 832

"Los Estados Unidos no figuraron entre los signatarios de este Tratado. Ni tampoco firmó su delegación un Convenio sobre los derechos de extranjeros que intentaba restringir el uso de presiones diplomáticas a favor de extranjeros; es decir, evitar lo -- que era interpretado como intervención por los latinoamericanos" -

13 /

Una de las resoluciones adoptadas en la Conferencia fue la mencionada reorganización de la Oficina Comercial, cuya denominación cambió a "Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas", "colocada bajo un Consejo Directivo compuesto de los representantes diplomáticos americanos ante el gobierno de los Estados Unidos, presididos por el Secretario de Estado. El Director de la Oficina, cargo que fué mantenido, asumía funciones adicionales; algunas de éstas iban dándole a su cargo el carácter típico de un Secretario General en épocas posteriores". 14 /

Otro resultado de esta Conferencia fue el establecimiento de una Oficina Sanitaria Internacional en Washington (diciembre de 1902), primero de los que ahora se designan como Organismos Especializados.

---

13 / Connell-Smith, Gordon. Op. Cit. p. 0

14 / Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. p. 832

### 1.2.2 Tercera Conferencia Interamericana

Entre la Segunda y Tercera Conferencia Internacional -- Americana, al tiempo que menguaba la influencia europea en el Continente Americano, la amenaza mayor para la Independencia de América Latina provenía ahora de Los Estados Unidos.

En ese lapso, éstos tomaron el control del Canal de Panamá, donde establecieron un protectorado, además del de Cuba, y - proclamaron el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe. 15 /

Ante esta situación, el clima de relaciones entre Estados Unidos y latinoamérica era poco propicio cuando se llevó a cabo la Tercera Conferencia Interamericana en Río de Janeiro, del 23 de julio al 27 de agosto de 1906, con la asistencia de Delegaciones de todas las Repúblicas, incluidas Cuba y Panamá, ya independientes, que en esta ocasión substitufan a Haití y Venezuela que no asistieron.

"Una resolución de la Tercera Conferencia hacía continuar la Unión Internacional de Repúblicas Americanas y la Oficina por un periodo de diez años. Los objetivos, organización y funciones de la Oficina fueron reformulados y establecidos nuevos reglamentos para su administración.

"La Delegación del Ecuador intentó, aunque sin lograrlo, conseguir la presidencia del Consejo Directivo, que de ahí en adelante habría de adquirirse por elección, a diferencia de antes, ocupada por el Secretario de Estado Norteamericano". 16/

"Entre los documentos aprobados son dignos de mención: la Convención estableciendo una Junta de Jurisconsultos, para elaborar dos Códigos de Derecho Internacional, uno Público y otro Privado; la Convención sobre reclamaciones pecuniarias y una resolución sobre deudas públicas, ambos actos probablemente reacción -- frente a la reciente intervención europea en Venezuela". 17/

(Cabe señalar que en 1902 este país había sufrido un -- bloqueo naval por parte de Gran Bretaña, Alemania e Italia, a fin de obligarlo a pagar sus deudas mediante la fuerza.)

---

16/ Op. Cit. p' 74

17/ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. p. 833

### 1.2.3 Cuarta Conferencia Interamericana

La Cuarta Conferencia de Estados Americanos se celebró en Buenos Aires del 12 de julio al 30 de agosto de 1910. Todas -- las Repúblicas estuvieron representadas en ella, con excepción de Bolivia.

En esta ocasión la Conferencia se desarrolló en un clima de armonía, aunque sus logros fueron escasos. Responsable de -- ello fue nuevamente la cuidadosa preparación del programa y la exclusión de temas de controversia.

En cuanto a la organización, la "Unión Internacional de Repúblicas Americanas" fue rebautizada como "Unión de Repúblicas -- Americanas" y la Oficina Internacional pasó a ser la "Unión Paname -- ricana", que por resolución, vió prolongada su existencia otros -- diez años.

En esta Conferencia los latinoamericanos expresaron su preocupación por el dominio que tenían los Estados Unidos en el -- Consejo Directivo de la Organización, pero su presidencia siguió -- en manos del Secretario de Estado Norteamericano.

En la Conferencia de Buenos Aires sólo hubieron las re -- soluciones y convenciones habituales tendientes a facilitar el co -- mercio recíproco, sin embargo, ya desde entonces empieza a vislum --

brarse cierto desarrollo de la cooperación en campos como el de -- la cultura, mediante el intercambio de profesores y alumnos.

#### 1.2.4 Quinta Conferencia Interamericana

Inicialmente prevista para desarrollarse en noviembre - de 1914, la Quinta Conferencia Internacional Americana tuvo que -- ser aplazada ante el estallido de la Primera Guerra Mundial.

Trece años después de la última reunión de Estados Ame- ricanos, se inició la Quinta Conferencia Interamericana, llevada a efecto en Santiago de Chile del 25 de marzo al 3 de mayo de 1923.

En el lapso entre ésta y la Conferencia anterior, las - relaciones entre América Latina y Estados Unidos no habían mejora- do. Tan sólo cuando este país entró a la contienda mundial en -- abril de 1917, ya había perpetrado la ocupación de Veracruz y la expedición de Pershing contra Pancho Villa en territorio mexicano y la ocupación de República Dominicana, Haití y Nicaragua por parte de los marines estadounidenses.

"la fachada de la solidaridad interamericana comenzaba a resquebrajarse frente a la realidad de las relaciones internacio- nales en el continente. El panamericanismo sólo parecía solapar - lo que los latinoamericanos llamaban el "imperialismo yanqui". 18/

Por otra parte, de la Primera Guerra Mundial surgió la Liga o Sociedad de las Naciones, "cuya existencia tuvo importantes implicaciones en el Sistema Interamericano dada su mayor amplitud internacional.

"En su adhesión a la Sociedad de las Naciones, los países latinoamericanos manifestaban su protesta contra el concepto estadounidense de un sistema interamericano exclusivo, basado en la Doctrina Monroe. Más aún, su membresía de la Liga de las Naciones incrementó la estatura de los países latinoamericanos en asuntos internacionales y los dejó menos dispuestos a aceptar la tutoría estadounidense.

"A pesar de ello, la posición relativa de América Latina frente a Estados Unidos se había debilitado como consecuencia de la guerra. La Liga resultó insuficiente como instrumento para destruir la preponderancia estadounidense, mientras que la dependencia económica de Latinoamérica aumentó considerablemente - respecto de su vecino del norte.

"Anteriormente, aunque la penetración económica de los Estados Unidos en Centroamérica había sido muy grande, el comercio sudamericano continuaba haciéndose principalmente con Gran Bretaña y Alemania. La Primera Guerra Mundial y las depresiones de Posguerra que afectaron a Europa, permitieron a Estados Uni--

dos transformar esta situación, de manera que adquirió un ascendiente económico al mismo tiempo que político sobre América Latina". 19/

En este contexto se realizó la Conferencia de Santiago, con la asistencia de todas las repúblicas, excepto Bolivia, México y Perú. México se negó a participar porque al no estar reconocido su gobierno por Estados Unidos, quedó privado de representación ante el Consejo Directivo de la Unión Panamericana.

En una de las numerosas resoluciones adoptadas en esta Conferencia los latinoamericanos alcanzaron cierto éxito al modificar la Organización de la Unión Panamericana. "Con su sede en Washington, su membresía limitada a sus representantes diplomáticos en esa ciudad, el Secretario de Estado como Presidente y otro ciudadano estadounidense como su Secretario General, la Unión Panamericana semejaba indudablemente una Oficina Colonial". 20/

"En ese sentido debe interpretarse la decisión de afirmar que "la representación de los Gobiernos en las Conferencias Internacionales Americanas y en la Unión Panamericana es de derecho propio" y el abrir la alternativa de que los países que no tuvieran representante diplomático en Washington pudieran nombrar -

19/ Op. Cit. o. 82

20/ Op. Cit. p. 80



un representante especial ante el Consejo Directivo, eliminando - así la posibilidad de que los Estados Unidos, con una ruptura de relaciones diplomáticas o una declaración de persona non grata pu dieran dejar a un país sin representación en aquel órgano". 21/

Asimismo, además de los acuerdos tomados para favorecer el comercio entre los miembros, en la Conferencia de Santiago, se logró la consolidación del Tratado para Evitar o Prevenir Conflic tos entre los Estados Americanos, conocido también como Tratado - Gondra, nombre que recibió de Manuel Gondra, el Delegado Paraguayo que fue su principal inspirador.

#### 1.2.5 Sexta Conferencia Interamericana

La Sexta Conferencia de Estados Americanos tuvo lugar - en la Habana del 16 de enero al 20 de febrero de 1928 y acudieron a ella las 21 repúblicas americanas. Fue una de las Conferencias más importantes, tanto por el número de participantes, cuanto por las cuestiones debatidas y las resoluciones adoptadas.

El programa de trabajo fue dividido en ocho secciones: la Organización de la Unión Panamericana; Asuntos de Naturaleza - Jurídica Interamericana; Problemas de Comunicaciones; Cooperación Intelectual; Problemas Económicos; Problemas Sociales; Informes -

sobre Tratados, Convenios y Resoluciones aprobados en Conferen--  
cias anteriores; y Conferencias futuras. 22/

De la discusión de estos temas surgió una serie de Con--  
venciones entre las que destacan: la Convención sobre Derecho In--  
ternacional Privado, también conocida como Código de Bustamante;  
la Convención sobre Aviación Comercial; la Convención sobre Pro--  
piedad Literaria y Artística; la Convención sobre Tratados; la --  
Convención sobre funcionarios Diplomáticos; la Convención sobre --  
Agentes Consulares; la Convención sobre Neutralidad Marítima; y --  
la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados en caso de  
Luchas Civiles. 23/

Cabe señalar que entre la Quinta y la Sexta Conferen--  
cias Internacionales de Estados Americanos, habían crecido las --  
tensiones existentes entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur.  
La inestabilidad política de los países centroamericanos y del Ca  
ribe, aunada a su importancia económica y estratégica y su proxi--  
midad a los Estados Unidos los hacía particularmente vulnerables.  
Prueba de ello fue la intervención estadounidense en Nicaragua en  
1926, después de que sus marines habían sido retirados de ahí ape--  
nas un año antes.

22/ Connell-Smith, Gordon, Op. Cit. p. 91

23/ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. p. 835

Esta acción provocó justificadamente la indignación latinoamericana y casi al término de las acciones de la Sexta Conferencia, la Delegación de El Salvador propuso la aprobación de una cláusula de no intervención.

El debate suscitado en consecuencia fue "tan productivo de resentimientos y malas palabras que las minutas de la reunión tuvieron que volverse a redactar" 24 / y el problema de las intervenciones fue archivado hasta la Séptima Conferencia Interamericana por recomendación de un subcomité encargado de su análisis.

#### 1.2.6 Séptima Conferencia Interamericana

Esta Conferencia se llevó a cabo en Montevideo del 3 - al 26 de diciembre de 1933 con Delegados de todas las Repúblicas americanas, salvo de Costa Rica. En ella tomaron parte, inclusive, los representantes de Cuba y El Salvador, cuyo gobiernos no habían sido reconocidos por los Estados Unidos.

El temario de la Séptima Conferencia incluía la Organización de la Paz; Problemas de Leyes Internacionales; Derechos Civiles y Políticos de la Mujer; Problemas Económicos y Financieros; Problemas Sociales; Cooperación Intelectual; Transportes; y Resul

24 / Connell-Smith, Gordon. Op. Cit. p. 94

tados de Conferencias anteriores y Planes para las Futuras. Asimismo fue incluido un tema especial: el establecimiento de un Banco Internacional Americano. 25/

Los problemas de mayor envergadura en Montevideo fueron la intervención, tarifas y la Guerra del Chaco. Igualmente, la relación entre el sistema interamericano y otras organizaciones internacionales fue de especial significado para el futuro.

Uno de los logros de esta Conferencia fue la adopción de Convenciones y Resoluciones sobre la Codificación del Derecho Internacional, como las relativas al Asilo Político, entre otras.

Sin embargo, el resultado más notable de la Conferencia fue la adopción del Convenio sobre Derechos y Obligaciones de los Estados, cuyo artículo más importante afirma que "ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro". 26/

Aunque con reservas, al votar a favor de este Convenio, Estados Unidos se avino a alterar los supuestos de la Doctrina Monroe y aceptó algo así como "una política de buena vecindad" que consagraba el principio de no intervención en los asuntos de

---

25/ Op. Cit. p. 112.

26/ Op. Cit. p. 117

otras naciones americanas.

Este principio se convertiría en la piedra angular de la política norteamericana respecto de América Latina durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt; política que asumiría diversas formas destinadas a establecer a Estados Unidos como Buen Vecino a los ojos latinoamericanos.

En la Conferencia de Consolidación de la Paz, también llamada Conferencia de Buenos Aires, celebrada del 1 al 23 de diciembre de 1936 en esa ciudad, los Estados Unidos avanzaron todavía más por el camino del reconocimiento de un principio de igualdad internacional, que recibiría la correspondiente forma jurídica en la Octava Conferencia Interamericana de 1938.

A esta reunión "asistieron Delegaciones de las 21 Repúblicas americanas, y Roosevelt mismo pronunció un discurso durante la Ceremonia de Inauguración. Su importancia primordial para la historia del desarrollo del sistema interamericano radica en la adopción de dos documentos importantes y relacionados entre sí; el Convenio para el Mantenimiento, Conservación y Restablecimiento de la Paz, y el Protocolo Adicional Relativo a la No Intervención.

"El primero de estos acuerdos introdujo en el Sistema interamericano el principio de las consultas; el segundo reforzó el

principio de No Intervención, ligándolo con las consultas. Ambos documentos fueron tratados y presentados simultáneamente a la Conferencia, como propuestas conjuntas". 27/

Asimismo, la Conferencia de Buenos Aires buscó reforzar los mecanismos de paz interamericana con dos instrumentos nuevos; "el Tratado para la Prevención de Controversias y el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación".

"El primero de ellos comprendía comisiones mixtas bilaterales permanentes para eliminar, en la medida de lo posible, -- las causas de controversias futuras entre los signatarios; el segundo proponía una mesa redonda de ciudadanos prominentes (que debía preparar la Unión Panamericana) a uno de cuyos miembros pudieran acudir las partes en una controversia, para que interpusiera sus buenos oficios y su mediación". 28 /

#### 1.2.7 Octava Conferencia Interamericana

Todas las Repúblicas americanas sin excepción estuvieron presentes en la Octava Conferencia Internacional de Estados Americanos que tuvo lugar en Lima, del 9 al 27 de diciembre de 1938, ya en vísperas de la II Guerra Mundial.

---

27 / Op. Cit. p. 124

28 / Op. Cit. p. 127

La principal preocupación de esta reunión era "desarrollar una cooperación interamericana más efectiva frente a la amenaza extracontinental. No cabe duda de que la implementación de la política del Buen Vecino había disminuido el temor y las sospechas de los latinoamericanos frente a los Estados Unidos, que habían limitado siempre el alcance del sistema interamericano". 29/.

En la Conferencia de Lima no fue firmada convención alguna, sino un gran número de resoluciones y declaraciones sobre diversos temas de la cooperación americana. Asimismo se estableció un procedimiento de consultas mutuas y se fijaron las líneas maestras de algunos políticos comunes a todos los países americanos.

En este sentido, tienen interés particular "la Declaración de los Principios de la Solidaridad de América o Declaración de Lima y la Declaración de Principios Americanos. La primera reafirma la solidaridad continental y el propósito de defender los principios en que está basada mediante la acción común que fuera necesaria, 'coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta' de los Ministros de Relaciones Exteriores.

"La segunda, es una exposición de esos principios en - que se basan las relaciones interamericanas: no intervención, solución pacífica de las controversias, prohibición de la fuerza, respecto al Derecho Internacional, aplicación de los Tratados, - cooperación pacífica en todos los terrenos y en particular en el económico", 30/

En las postrimerías de la guerra comienzan a plantearse cuestiones vinculadas al futuro del sistema interamericano, - especialmente su relación con el sistema mundial de paz y seguridad, cuya creación era inminente-

En efecto, entre agosto y septiembre de 1944, representantes de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética se - reunieron en Dumbarton Oaks, un barrio de Washington DC, a fin - de discutir diversas propuestas para el establecimiento de un Organismo Internacional General, aglutinadas en el llamado Proyecto de Dumbarton Oaks, que luego daría lugar a la Carta de las Naciones Unidas.

En este documento se contemplaba un orden internacio--nal basado en una estructura política de carácter mundial con au



toridad suprema en el campo de la paz y la seguridad internacional, en el cual los organismos regionales complementarían dicho sistema mundial de seguridad, principalmente en cuanto al arreglo pacífico de controversias locales y donde las medidas coercitivas de carácter regional estarían sujetas a la autoridad del Consejo de Seguridad de la Organización Mundial. 31 /

Al respecto, en uno de los capítulos del Proyecto se dice lo siguiente:

- "1). Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades sean compatibles con los propósitos y principios de la Organización. El Consejo de Seguridad debe promover el arreglo pacífico de controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos -

regionales, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

2.- El Consejo de Seguridad utilizará dichos --- acuerdos u organismos, si a ello hubiera lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo - su autoridad, pero no se aplicarán medidas - coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad.

3.- Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales".

32 /

Todo esto no hizo más que acrecentar el deseo de las naciones latinoamericanas de reestructurar el sistema interameri

cano, fortalecer sus mecanismos para mantener la paz y la seguridad continentales y sobre todo, resguardar su autonomía ante la proyectada organización internacional general.

Como ya se ha señalado, en América Latina existía el hábito de encarar los problemas comunes dentro de un marco regional, ya que el regionalismo tenía una larga aunque variada historia. Por otra parte, la organización mundial no despertaba mayor entusiasmo en virtud de que, por diversas razones, los países latinoamericanos no habían tenido una experiencia feliz en la Sociedad o Liga de las Naciones .

Ahora bien, las instituciones y los procedimientos regionales que existían entonces para preservar y promover la convivencia pacífica en América dejaban mucho que desear. Así pues, la ineficacia de estos instrumentos jurídicos suscitó gran interés en la reorganización, consolidación y robustecimiento de los mecanismos regionales para asegurar la paz.

Al propio tiempo, los planes tendientes al establecimiento de un organismo mundial demostraban la necesidad de elaborar una carta orgánica que formalizara jurídicamente y diera carácter permanente a una asociación cuya funcionamiento y desenvolvimiento se sustentaban en una serie de resoluciones y declaraciones adoptadas en distintas conferencias interamericanas<sup>33</sup> /

33 / Cfr. Op. Cit.

En gran medida, el deseo de poner freno al ejercicio arbitrario del poder por parte de los Estados Unidos, dió impulso a la construcción de un edificio jurídico dentro del cual los Estados deberían conducir su vida de relación. El advenimiento de una organización internacional general era motivo de inquietud, ya que se temía que desvaneciera o impidiera que se consolidaran los logros jurídicos que constituían los cimientos del sistema regional.

Durante los meses que siguieron a las conversaciones de Dumbartos Oaks, crecieron los celos de las Naciones de América Latina hacia Estados Unidos por su posición ante la creación del organismo mundial.

A la sazón la guerra tocaba a su fin y empezaba a prepararse la Conferencia de San Francisco, donde habría de elaborarse la nueva carta fundamental de organización de la Sociedad Internacional

Finalmente, la crisis del conflicto entre América Latina y los Estados Unidos se produce en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, llevada a cabo en la Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945.

Esta Conferencia se realizó a instancias de los países latinoamericanos para considerar inter alia el fortalecimiento -

del sistema interamericano y el lugar que ocuparía frente a la - proyectada organización mundial, conforme al siguiente programa:

- a] Adopción de medidas para intensificar la cooperación en el esfuerzo bélico;
- b] examen de los problemas del mantenimiento de la - paz y la seguridad colectiva en el marco de la or ganización internacional;
- c] estudio de la problemática económica y social de América. 34/

Uno de los mayores logros de esta reunión lo constituyó la resolución sobre "Asistencia recíproca y solidaridad americana", mejor conocida como Acta de Chapultepec. Mediante este do cumento, los Estados signatarios se obligaron a consultar entre sí y a adoptar las medidas colectivas que fueran necesarias, incluso el empleo de fuerzas militares en casos de amenazas o ac tos de agresión contra cualquiera de ellos.

Este acuerdo había de mantenerse en vigor mientras durara la guerra; sin embargo, con miras a que las disposiciones - del Acta de Chapultepec adquirieran carácter permanente, se reco mendó también que los Estados Americanos consideraran concertar un Tratado que estipulara los mismos procedimientos y medidas pa ra casos de amenazas o actos de agresión después del estableci--

miento de la paz. Así se sentó la base para la creación de un sistema regional de seguridad en el período posbélico. 35/

Asimismo, el Acta de Chapultepec preparó el camino para la adopción del Tratado de Río de Janeiro de 1947 o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

La Conferencia de la Ciudad de México adoptó también una resolución que además de expresar la determinación de las repúblicas americanas de cooperar en el establecimiento de una organización internacional general, contenía algunas observaciones y sugerencias respecto del Proyecto Dumbarton Oaks:

- a) Aspiración a la universalidad
- b) Ampliación y precisión de los fines de la Organización.
- c) Ampliación y precisión de las facultades de la Asamblea General, como órgano representativo, frente al Consejo de Seguridad
- d) Ampliación de la jurisdicción y competencia del Tribunal Internacional.
- e) Creación de un organismo para la cooperación internacional intelectual y moral-
- f) Solución de las controversias regionales en el seno del sistema interamericano.
- g) Adecuada representación de América Latina en el Consejo de Seguridad. 36/

35/ Levin, Afda Luisa, Op. Cit.

36/ Seara Vázquez, Modesto. OP. Cit. p. 838

Esta Conferencia introdujo igualmente algunos cambios en la estructura y funciones de la Unión Panamericana. Al propio tiempo, dispuso que la reorganización del sistema interamericano se realizara en la Novena Conferencia Internacional Americana que habría de reunirse en Bogotá, en 1946, donde habría de redactarse el documento constitutivo del sistema regional.

Así pues, la reunión de México permitió a los pueblos americanos tomar conciencia de sus problemas comunes y coordinar su actuación, semanas más tarde, en San Francisco, donde su presión fue decisiva en la configuración, dentro de la Carta de las Naciones Unidas, del capítulo relativo a los acuerdos regionales.

### 1.3. LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS

#### 1.3.1. Novena Conferencia Interamericana

La Segunda Guerra Mundial obligó a diferir la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, cuya realización había sido programada para 1943. Finalmente fue llevada a efecto en Bogotá, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948 ante la asistencia de las 21 repúblicas americanas y de un observador y sus asesores en representación de las Naciones Unidas.

El temario de la reunión fue dividido entre seis grupos de trabajo: los dos primeros se ocuparían de redactar una carta para la reorganización del sistema interamericano, que luego sería conocida como "Anteproyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano", uno de ellos abocado a la naturaleza y los fines del sistema y el otro a los problemas de organización.

El tercer comité prepararía un tratado interamericano para el arreglo pacífico de controversias, que coordinase y mejorase los instrumentos de paz interamericana existentes. El cuarto se haría cargo de los problemas económicos. El quinto se ocupaba de asuntos sociales y culturales, inclusive, de dos convenios propuestos acerca de los derechos de la mujer y el sexto comité analizaría problemas políticos y jurídicos, especialmente



el problema de las colonias europeas en el Continente; el reconocimiento de gobiernos de facto; la defensa y conservación de la democracia y una declaración sobre los derechos y obligaciones del hombre. ~37/

Al término de las sesiones de esta Conferencia, fueron concretados varios acuerdos bajo la forma de convenciones o resoluciones y declaraciones. Los acuerdos adoptados fueron; la Carta de la Organización de Estados Americanos, también llamada Carta de Bogotá; el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, conocido como Pacto de Bogotá; el Convenio Económico de Bogotá; el Convenio Interamericano para la Concesión de Derechos Políticos de la Mujer y el Convenio Interamericano para la Concesión de Derechos Civiles a la Mujer.

Otras resoluciones aprobadas fueron las siguientes; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que constituye la Corte Internacional para proteger los Derechos del Hombre; una sobre Preservación y Defensa de la Democracia en América; la Carta Internacional de Garantías Sociales y una resolución sobre Colonias y Territorios ocupados en América.

De igual modo cabe mencionar la resolución que plantea la Conveniencia de crear un Banco Interamericano de Fomento, antecedente más o menos directo del Banco Interamericano de Desarrollo. 38/

### 1.3.2 Carta de Bogotá

La Carta de la Organización de los Estados Americanos o Carta de Bogotá se basaba en el proyecto de "pacto orgánico" - preparado por el Consejo Ejecutivo de la Unión Panamericana; fue aprobado el 30 de abril de 1948 y entró en vigencia el 13 de diciembre de 1951, después de ser ratificado por los 21 Estados - que tomaron parte en la Conferencia. 39/

La Carta, constituida por 112 artículos agrupados en 18 - capítulos, está dividida en tres partes, la Primera contiene los capítulos relativos a naturaleza, propósitos y principios de la Organización; derechos y deberes fundamentales de los Estados; - solución pacífica de controversias; seguridad colectiva; y las - normas económicas, sociales y culturales. La segunda parte o parte orgánica del documento, describe los órganos que integran la OEA; sus modalidades, competencia e integración, a través de los

38/ Seara Vázquez, Modesto, Op. Cit. p. 839

39/ Cfr. Osmañzyck, Edmund Jan, Op. Cit.

cuales realiza la Organización sus propósitos. La Tercera parte es de orden protocolar. Contiene artículos diversos sobre privilegios e inmunidades, ratificaciones, vigencias y Naciones Unidas. 40/

Algunos de los preceptos de la Carta de Bogotá que -- constituyen los principios básicos de la OEA son, entre otros, -- los siguientes:

- La igualdad de los Estados
- El respeto a la personalidad de los Estados
- El Derecho Internacional, la buena fe y los Tratados como normas de conducta entre los Estados.
- La proscricción del uso de la fuerza
- La coordinación con la Organización Mundial general
- El arreglo pacífico de las controversias internacionales.
- El reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana
- La cooperación en lo económico, en lo cultural y en lo social.
- La solidaridad ante la agresión. 41/

---

40/ Ibidem

41/ Garcés Contreras, Guillermo, México, Cincuenta Años de Política Internacional. pp. 91-91

En resumen, la Carta de la Organización de Estados Americanos se constituyó en la espina dorsal del Sistema Interamericano y marcó una nueva etapa en el Panamericanismo, al darle un contenido superior a la solidaridad continental.

En cuanto a su estructura, como quedó establecido en la Novena Conferencia, "cualquier país americano que ratificara la Carta podía ser miembro de la Organización. No había otras condiciones de forma, ni de fondo para la admisión de nuevos miembros, como tampoco las había para la suspensión o expulsión por vía de sanción." 42/

Este produjo una crisis constitucional cuando, como se verá más adelante, la presión de Estados Unidos determinó que el gobierno revolucionario de Cuba fuera excluido de la OEA, "en un acto que, independientemente de los aspectos políticos envueltos en el asunto, era una clara violación a la Carta". 43/ En 1948, al firmar el documento de Bogotá, los Estados fundadores de la OEA fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Uruguay y Venezuela. En diciembre de 1966, Barbados ingresó a la Organización; en febrero de 1967 lo hizo Trinidad-Tobago y en junio de 1969, Jamaica.

42/ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. p. 841

43/ Op. Cit. p. 842

La Carta de Bogotá o documento constitutivo de la Organización de Estados Americanos sería modificado años más tarde - por el llamado Protocolo de Buenos Aires.

### 1.3.3 Organos, Propósitos y Principios de la OEA

De acuerdo con lo señalado en la Parte Segunda del documento constitutivo de la Organización de Estados Americanos, - sus órganos eran los siguientes:

- a) La Conferencia Interamericana;
- b) La Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores;
- c) el Consejo
- d) La Unión Panamericana;
- e) Las Conferencias Especializadas; y
- f) Los Organismos Especializados.

La Conferencia Inreramericana era el "Organo Supremo" de la OEA que decidía la política general de la Organización y - en él cada Estado miembro tenía un voto.

A la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores correspondía "el estudio de problemas de carácter urgente", y asuntos de interés común.

El Consejo era también un Órgano Plenario, pero formado por los Embajadores de cada Estado miembro. Estaba subordinado a los órganos anteriores y tenía funciones importantes de coordinación general, políticas y económicas. En determinadas circunstancias podía actuar provisionalmente como Órgano de Consultas. De él dependían tres Consejos Interamericanos; el Económico y Social, el Cultural y el de Jurisconsultos.

La Unión Panamericana era el Órgano Central y permanente de la OEA y ejercía las funciones de secretariado, con sede en Washington. Tenía a su frente un Secretario General, elegido para un período de diez años, mandato que no podía ser renovado.

Las Conferencias Especializadas dependientes de la OEA eran varias y versaban sobre temas como educación, agricultura, comunicaciones, etc. Podían ser convocadas por decisión de la Conferencia, la Reunión de Consulta o el Consejo.

Las Organizaciones Especializadas eran una imitación, a escala continental americana, de sus homónimas dependientes de la ONU. Se trataba de organismos intergubernamentales establecidos por Acuerdos Multilaterales con determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados Americanos.<sup>44/</sup>

<sup>44/</sup> Cfr. Osmañzyck, Edmund Jan, Op. Cit.

Respecto de los propósitos y principios de la OEA, éstos son muy parecidos a los de la Organización de las Naciones Unidas. Así, en el artículo 2 de la Carta de la OEA ya reformada por el Protocolo de Buenos Aires, se declara que la Organización, a fin de realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, persigue los siguientes propósitos "esenciales":

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre Estados miembros.
- c) Organizar la acción solidaria de dichos Estados en caso de agresión;
- d) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos, y
- e) Promover, mediante la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural. 45/

La Carta de la OEA consagra importantes principios de Derecho Internacional; recoge así la herencia jurídica de los -- Congresos y Conferencias que comienzan a celebrarse en las primeras décadas del Sglo XIX y reafirma normas enunciadas en diversos Tratados, Protocolos y Declaraciones.

---

45/ Ibidem.

La carta de la OEA declara expresamente que "dentro de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos constituye un organismo regional". Además, varias disposiciones de la Carta afirman que las instituciones interamericanas deben funcionar de conformidad con los propósitos y principios de la ONU. 46/

Al mismo tiempo, la Carta de la OEA contiene disposiciones cuya finalidad es preservar la autonomía del sistema interamericano en el mantenimiento de la paz y la seguridad continentales. Este instrumento jurídico requiere que los Estados miembros procuren solucionar las controversias que lleguen a suscitarse entre ellos dentro del marco de las instituciones y procedimientos regionales, antes de someterlas a la consideración del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

#### 1.3.4 La Expulsión de Cuba de la OEA.

El 1° de enero de 1959 el gobierno revolucionario de Fidel Castro tomó el poder en Cuba y casi inmediatamente el gobierno de los Estados Unidos inició el boicót económico de la isla.



A los ojos de Estados Unidos, Cuba se había convertido en satélite soviético en el Continente Americano; una mofa a la Doctrina Monroe que no se podía tolerar. Así pues, el objetivo de los Estados Unidos sólo podía ser el derrocamiento de Castro.

Sin embargo, el empleo de las fuerzas armadas contra - Cuba era una acción injustificable y una flagrante violación de los pactos interamericanos y de la Carta de las Naciones Unidas, por tanto, el único curso de acción que restaba parecía ser el patrocinio de una invasión de exiliados cubanos quienes supuestamente daría la señal para un levantamiento popular en la Isla. 47/

La aventura de Bahía de Cochinos culminó el 17 de --- abril de 1961 con el total fracaso de los contrarrevolucionarios cubanos armados por Estados Unidos.

El 1° de mayo de ese mismo año, el gobierno de Castro proclamó el carácter socialista de la REvolución cubana y en - septiembre, su gobierno fue acusado en el Consejo de la OEA de violar los derechos humanos y de emprender actividades subversivas contra sus vecinos.

Cuba se situó entonces en el núcleo de las preocupaciones de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores llevada a cabo en Punta del Este, Uruguay, del 22 al 31 de enero de 1962, dedicada exclusivamente a promover la exclusión de Cuba de la OEA con el pretexto de que con sus acciones e ideología creaba un serio problema a la Organización.<sup>48/</sup>

Finalmente, el 31 de enero de 1962 Estados Unidos logró forzar la expulsión ilegal de Cuba de la OEA y de todas sus organizaciones especializadas, comprometiendo progresivamente - en los dos años siguientes a todos los Estados Americanos, con excepción de México, que no aceptó, a interrumpir sus relaciones diplomáticas consulares y comerciales con aquel país.

El texto de la resolución que entraría en vigor el 14 de febrero de 1962, declara: "...el actual gobierno de Cuba, -- que se ha calificado a sí mismo de marxista-leninista, no responde a los principios ni a los objetivos del sistema interamericano".<sup>49/</sup>

<sup>48/</sup> Garcés Contreras, Guillermo. Op. Cit. p. 146

<sup>49/</sup> Collard, Claude-Albert. Instituciones de Relaciones Internacionales. p. 422

Dicha resolución fue aprobada por 14 votos contra uno (el de Cuba) y seis abstenciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México).

#### 1.3.5. El Protocolo de Buenos Aires.

A principios de los años sesenta surgió entre la mayoría de los Estados Americanos y los Estados Unidos en conflicto relacionado con la interpretación de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Para entonces los Estados Unidos habían aprovechado - la OEA como instrumento de su política en Latinoamérica y pretendía conferir a la Organización carácter de alianza policia-co-militar, mientras que los países latinoamericanos querían - hacer de ella un instrumento de cooperación económica, científica y técnica. 50/

En la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana llevada a cabo en Río de Janeiro, Brasil, en noviembre de - 1965, ambas partes reconocieron la necesidad de introducir algunas enmiendas a la Carta.

La Tercera Conferencia Extraordinaria Interamericana se reunió en Buenos Aires del 15 al 27 de febrero de 1967 y en ella fueron aprobadas numerosas modificaciones referentes a la Organización y la competencia de los órganos de la OEA.

El documento, llamado oficialmente Protocolo de Buenos Aires sobre reformas a la Carta de la OEA, extendió su contenido de 112 a 150 artículos y entró en vigencia el 27 de febrero de 1970.

La Carta reformada conservó la división en tres partes. La primera agrupa las disposiciones programáticas, la segunda es la descripción de sus órganos y sus funciones y en la tercera se encuentran disposiciones diversas.

De acuerdo con las innovaciones más importantes hechas a la Carta de Bogotá, sus órganos y funciones, tal como opera actualmente, serían los siguientes:

- a) La Asamblea General
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c) Los Consejos
- d) El Comité Jurídico Interamericano
- e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- f) La Secretaría General

- g) Las Conferencias Especializadas
- h) Los Organismos Especializados

En cuanto a sus funciones, "la Asamblea General substituye a la Conferencia Internacional Americana y pasa de ser una reunión diplomática a un órgano auténtico de una organización internacional. Posee la amplia facultad de 'decidir la acción y la política generales de la Organización' y determina 'la estructura y funciones de sus órganos'. Asimismo coordina las actividades de las diversas entidades que constituyen el sistema interamericano, entre sí y con las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales que persigan fines similares"

"En la Carta de la OEA se atribuyen a la Reunión de Consulta dos funciones: a) "considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos" y b) servir de órgano de consulta en los casos determinados por la Carta o por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca."

"Respecto de los Consejos, en la anterior versión de la Carta de la OEA, el Consejo de la Organización tenía tres órganos: los Consejos Interamericanos Económico-Social, de Jurisconsultos y el Cultural. En la versión revisada, actualmente -

en vigor, se crearon el Consejo Permanente de la Organización, el Consejo Interamericano, Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Sus principales funciones son las de formular recomendaciones, en particular a la Asamblea General, respecto de la convocatoria de Conferencias Especializadas y la creación, modificación o supresión de Organismos Especializados, así como sobre la coor  
dinación de sus actividades'.

"Antes de la reforma de la Carta, el órgano jurídico de la Organización era el Consejo de Jurisconsultos, que ahora ha sido substituido por el Comité Jurídico Interamericano, órgano compuesto por once juristas elegidos por la Asamblea General. Como sus funciones tiene las de 'servir de cuerpo consul  
tivo de la Organización'; 'promover el desarrollo progresivo y la codificación del Derecho Internacional'; 'estudiar los problemas jurídicos referentes a la integración de los países en desarrollo del continente' y 'estudiar las posibilidades de uniformar sus legislaciones en cuanto parezca conveniente'.

"La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene su antecedente en la Novena Reunión de Consulta (Santiago de Chile, 1959), que encargaba al Consejo de la OEA la misión de organizarla y señalarle sus funciones. Esta Comisión, cuya principal función es la de 'promover la observancia y defensa

de los Derechos Humanos' actuará en tales cuestiones como órga  
no consultivo de la Organización.

"La Secretaría General es el órgano administrativo ---  
permanente, que viene a ocupar el lugar que anteriormente tenía  
la Unión Panamericana. Su principal cometido es el de aplicar  
la política formulada por la Asamblea General y los Consejos, -  
promoviendo 'las relaciones económicas, sociales, jurídicas, -  
educativas, científicas y culturales entre todos los Estados -  
miembros de la Organización.

"Las Conferencias Especializadas comprenden las reunio  
nes de carácter intergubernamental que se celebren para tratar  
asuntos técnicos especiales o desarrollar determinados aspectos  
de la cooperación internacional."

"Por su parte, los Organismos Especializados son Orga-  
nizaciones Intergubernamentales que han sido establecidas por -  
Acuerdos Multilaterales. Se les atribuyen "funciones en mate-  
rias técnicas de interés común para los Estados Americanos". -  
Tienen una gran autonomía aunque deben seguir las recomendacio-  
nes que hagan la Asamblea General y los Consejos. Deben coordi-  
nar sus actividades con los organismos mundiales análogos, pero  
sin perder su carácter de Organismos parte del Sistema Interame-  
cano". 51/

## C A P I T U L O   I I

### MEDIOS DE SOLUCION PACIFICA EN CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

2.1 Métodos Pacíficos de Arreglo. 2.1.1 Negociación. 2.1.2 Buenos Oficios y Mediación. 2.1.3 Investigación. 2.1.4 Conciliación. 2.1.5 Arbitraje. 2.1.6 Jurisdicción



## CAPITULO II

2. MEDIOS DE SOLUCION PACIFICA EN CONTROVERSIAS INTERNACIONALES

## 2.1 METODOS PACIFICOS DE ARREGLO

Según el Derecho Internacional Moderno, las controversias internacionales deben resolverlas los Estados únicamente - por medios pacíficos, es decir, sin recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

En este sentido, la Carta de las Naciones Unidas es muy clara al afirmar que "Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas". 52 /

Al proclamar el principio de arreglo pacífico de las - controversias, el Derecho Internacional no fija de antemano cuál es el medio pacífico que deben utilizar los Estados en cada caso

---

52 / Curso de Derecho Internacional; Tomo I, p. 181

concreto. Dentro de esa obligación general de zanjar los conflictos por vía pacífica, los Estados tienen derecho de elegir libremente cualquier instrumento de solución pacífica, en consonancia con el carácter de la controversia y las circunstancias de la situación.

Como las disputas internacionales son de naturaleza muy variada y admiten diferentes fórmulas de solución, los procedimientos para arreglarlas son también numerosos y variados entre sí. En el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas se enumeran diversos medios pacíficos de arreglo de los litigios internacionales; la negociación, la investigación, la mediación, los buenos oficios, la conciliación, el arbitraje, la jurisdicción, el recurso a Organismos o Acuerdos Regionales u otros medios pacíficos de libre elección de las partes. 53 /

#### 2.1.1. Negociación

Al surgir un conflicto entre dos Estados, generalmente éstos recurren a la negociación diplomática directa para tratar de resolverlo, antes que a otros medios de solución. Las negociaciones directas entre dos Estados implican la discusión bilateral.

53 / Cfr. Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público

teral de los problemas en litigio que les enfrentan y sirven además, para intercambiar opiniones sobre diversos temas, canjear información, concordar la política, ajustar Tratados, etc. 54 /

En el Acta General de 1928 sobre Arreglo Pacífico de las Diferencias Internacionales, reafirmada con algunas modificaciones en 1949 por la Asamblea General de la ONU, el recurso a distintos procedimientos de conciliación se prevé tan sólo en el caso de que no se logre arreglar el litigio por vía diplomática, esto es, mediante negociaciones. 55 /

Tal es así ya que las negociaciones directas constituyen el medio principal de arreglo de las controversias internacionales y figuran en primer lugar entre los métodos pacíficos porque son la base sobre la que descansan todos los demás.

Este procedimiento es uno de los caminos más llanos para llegar al arreglo, de las controversias entre los Estados. Los representantes de los países interesados pueden entablarlas de manera oficial y a los niveles más distintos, y pueden ser no oficiales.

---

54 / Curso de Derecho Internacional: Tomo II. p. 250

55 / Ibidem

La principal ventaja de las negociaciones directas es - que con ellas se obstaculiza cualquier presión e injerencia por parte de terceros Estados en la solución del conflicto. Durante las negociaciones se crea la posibilidad de establecer contactos personales entre los dirigentes de los Estados y acabar con la desconfianza entre ellos. 56/

Ahora bien, cuando el problema no ha logrado resolverse por medio de la negociación directa entre los Estados Interesados, se recurre a otros procedimientos que pueden clasificarse en dos grandes categorías:

- 1) Aquella que propone una solución a las partes sin que estén obligadas a aceptarla. A esta categoría pertenecen;
  - a) Los buenos oficios y la mediación,
  - b) La conciliación y
  - c) La investigación
- 2) Aquella que se distingue por el carácter obligatorio de la solución elaborada. Entran en este grupo:
  - a) El arbitraje y
  - b) La jurisdicción o arreglo judicial. 57/

---

56/ Op. Cit. p. 251

57/ Collard, Claude-Alberto. Op. Cit. p. 322

"La utilización de un método u otro de arreglo pacífico depende no sólo de los convenios en vigor entre los Estados, sino también de la naturaleza del litigio. Los problemas o litigios entre los Estados pueden presentar o no un carácter jurídico. Se oponen los litigios políticos y los litigios jurídicos. "

"los litigios jurídicos son susceptibles más fácilmente que los otros de ser materia de arreglo mediante una solución obligatoria para los Estados que revista la forma de un recurso arbitral o judicial. "

"los litigios políticos o conflictos de intereses se prestan más difícilmente a una solución de carácter obligatorio; se puede recurrir a los procedimientos de mediación, conciliación o buenos oficios". 58 /

### 2.1.2 Buenos Oficios y Mediación

"Cuando la negociación ha fracasado, o bien, cuando los Estados no recurren a ella, un tercer Estado puede procurar un arreglo entre las partes, interponiendo sus buenos oficios o

mediando en la disputa, según el caso. Ambos métodos de solución parecen confundirse.

✓ "Los Buenos Oficios ocurren cuando un país exhorta a las naciones contendientes a recurrir a la negociación entre ellos. - La mediación se da conduciendo esas mismas negociaciones deriva - de un pacto internacional que concede autoridad al Estado mediador para intervenir en esa forma". 59 /

Es decir, los Buenos Oficios los presta un tercer país - ajeno a la controversia. Consisten en inclinar a los Estados entre quienes surgió el litigio a solucionarlo mediante cualquier - medio pacífico, coadyuvando, en particular, a que se establezcan entre ellos negociaciones y contactos diplomáticos directos. El Es tado que ofrece sus Buenos Oficios no participará en esas negocia - ciones y no sugerirá soluciones para resolver la controversia.

Los Buenos Oficios pueden ser prestados por un tercero - a iniciativa propia o a petición de los litigantes; pueden ser co lectivos, cuando los ofrecen varios Estados, e individuales, cuan do parten de un Estado o de una persona.

En nuestros días, los Buenos Oficios se ofrecen a menudo también por las Organizaciones Internacionales. Pero en toda circunstancia su ofrecimiento no obliga a los Estados litigantes y puede ser rechazada por ellos.

A la par con los Buenos Oficios, se halla la mediación, aunque sin deslindarla de ellos; sin embargo, los Estados han fijado su delimitación en la práctica. La diferencia radica en los modos de cumplimiento de los Buenos Oficios y de la mediación, así como en los Derechos y Deberes de los terceros Estados coadyuvantes al arreglo pacífico de una controversia. Al contrario del que ejerce sus Buenos Oficios, el mediador es participante activo en las negociaciones entre los Estados en conflicto. - Para él, la escala de derechos y deberes es más amplia: no sólo interviene en las negociaciones desde el principio hasta el fin, a menudo incluso las dirige, puede proponer cambios en las exigencias de las partes a fin de lograr su acercamiento y también puede sugerir alternativas de acción.

De la envergadura de las funciones del mediador proviene la segunda peculiaridad importante de la mediación que la distingue de los Buenos Oficios: para realizarla es indispensable el consentimiento de los dos Estados en pugna.

"La misión del mediador estriba única y exclusivamente en conseguir la conformidad en las pretensiones opuestas de las partes y la conciliación entre ellas. El mediador es precisamente un conciliador, no un juez. De ahí que sus propuestas no -- sean obligatorias para los Estados desavenidos."

"La mediación puede realizarse a petición de las partes en litigio (mediación solicitada) o a iniciativa de una tercera parte (mediación ofrecida). Como tercera parte pueden intervenir un Estado o Estados, una persona o una Organización Internacional ajenos a la controversia". 60 /

No obstante las diferencias entre Buenos Oficios y mediación, hay mucho de común entre ellos. Incluso puede darse el caso de que al cambiar la índole de las acciones de la tercera parte, los Buenos Oficios se convierten en Mediación.

En resumen, de lo expuesto "se puede deducir los elementos de ambas instituciones:

- a) Nunca puede ser considerado actoinamistoso el ofrecimiento de los Buenos Oficios o de la Mediación de una tercera potencia;



- b) Cualquier Estado puede ofrecer sus Buenos Oficios o - su mediación-
- c) Cualquiera de los Estados en conflicto puede solicitar a cualquier Estado su intervención en este sentido;
- d) Los terceros Estados solicitados pueden aceptar o negarse a intervenir;
- e) Los dos Estados en conflicto, o uno de ellos, pueden negarse a aceptar los Buenos Oficios o la Mediación - que el tercer Estado ofrece". 61 /

### 2.1.3 Investigación

Con el fin de arreglar por vía pacífica una controversia o crear el clima para tal arreglo, se constituyen las comisiones de investigación. Su objetivo consiste en esclarecer los hechos que han dado lugar a un conflicto, sin entrar en calificación jurídica alguna, lo que corresponde a los Estados interesados.

Aunque ya los principios generales sobre el procedimiento de la investigación habían sido esbozados en la Convención de 1899 sobre los modos de solución pacífica de controversias, en el artículo 9 de la Conferencia de Paz de la Haya, realizada en 1907, se exponía la conveniencia de que "las partes no avenidas por vía

diplomática constituyen, en la medida que lo permitan las circunstancias, una comisión internacional de investigación sobre la que recaiga la obligación de facilitar la solución de estos litigios esclareciendo las circunstancias del hecho mediante su investigación imparcial y concienzuda." 62/

El informe que una Comisión de Investigación presenta como resultado de su labor no tiene carácter obligatorio y sólo sirve para arrojar luz sobre la disputa. Actualmente, este procedimiento de arreglo es muy poco usado. 63/

Las características de este medio de solución pacífica son las siguientes:

- a) Las comisiones son establecidas "a posteriori";
- b) No podrán ocuparse más que de establecer la realidad de los hechos;
- c) El recurso a este procedimiento es voluntario;
- d) Los Estados se reservan la facultad de no someter a estas comisiones los litigios en los que estimen envueltos su honor o sus intereses vitales;
- e) El informe de la Comisión no es obligatorio para las partes". 64/

62/ Curso de Derecho Internacional. Tomo II. p. 255

63/ Sepúlveda, César. Op. Cit. p. 303

64/ Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público. p. 285

#### 2.1.4 Conciliación

"Se trata de Comisiones Permanentes, previamente creadas por disposiciones convencionales y a las cuales los Estados en conflicto deberán someter forzosamente sus diferencias si uno de ellos lo pide". 65 /

"Es un paso más allá de las Comisiones de Investigación, pues los conciliadores no sólo investigan los hechos conductivos a la disputa, sino que sugieren alguna solución variable." 66 /

Cuando los Estados discordantes llegan a aceptar el procedimiento de conciliación, habitualmente son ellos mismos quienes determinan en cada caso la composición y el régimen de funcionamiento de las comisiones. Sin embargo, el recurso a este procedimiento actualmente es cada vez menos frecuente.

Este modo pacífico de arreglo "es muy flexible, trata con miramiento las susceptibilidades de los Estados y se distingue de la mediación por la intervención de personas cuyo carácter principal no es de índole política". 67 /

---

65 / Op. Cit. p. 283

66 / Sepúlveda, César. Op. Cit. p. 304

67 / Colliard, Claude-Albert. Op. Cit. p. 325

La comisión de conciliación se compone de cinco miembros; éstos estudian los hechos que originaron el conflicto, formulan un informe que habrá de ser aprobado por la mayoría de ellos y lo someten a la consideración de las partes.

Como en las otras formas ya analizadas del procedimiento internacional, los dictámenes de las comisiones de conciliación no son obligatorios para las partes; sólo tienen el carácter abierto para recurrir al arbitraje o a la jurisdicción internacional; sin embargo, han de comprometerse a acatar la llamada "moratoria de guerra", que es el compromiso que asumen los litigantes a no iniciar acción violenta alguna en tanto duren las gestiones de conciliación.

"Pueden clasificarse en tres tipos los Tratados que consideran la conciliación. A veces la conciliación se aplica a todos los litigios, a veces constituye la primera fase en un conjunto de procedimientos pacíficos y si fracasa se pasa al arbitraje. Otros convenios reservan la solución de la conciliación para los litigios políticos e instituyen el arbitraje para los litigios jurídicos. En unos casos, haciéndose la misma distinción entre litigios políticos y jurídicos, la conciliación se combina con el arreglo judicial". 68/

## 2.1.5. Arbitraje

El Arbitraje es un método por el cual las partes en una disputa convienen en someter sus diferencias a la decisión de un tercero (árbitro), o a una Comisión Arbitral o Tribunal constituido especialmente para tal fin, con el objeto de que sea resuelto conforme a las normas que las partes especifiquen, usualmente, -- normas de Derecho Internacional. 69/

El recurso al Arbitraje, lo mismo que a los otros medios pacíficos de solución de controversias internacionales, es voluntario, pero si los Estados en conflicto han acordado someter a arbitraje su litigio, quedan obligados a acatar su decisión. Tal es una de las principales diferencias entre el Arbitraje y los demás medios del procedimiento de conciliación ya vistos.

"El acuerdo por el que las partes litigantes someten su controversia a juicio arbitral se llama "Compromiso". En él se señala el procedimiento de formación del tribunal de Arbitraje, la materia objeto de la controversia, el procedimiento de juicio arbitral, las fuentes jurídicas que el tribunal debe aplicar en la solución de la controversia, el procedimiento de adopción de la resolución de arbitraje y la obligación de las partes de cumplirlas. 70/

69/ Sepúlveda, Cesar. Op. Cit. p. 305

70/ Curso de Derecho Internacional; Tomo II, p. 257

El tribunal de arbitraje se constituye por acuerdo de las partes divergentes una vez que se ha producido la controversia que se va a examinar.

El Arbitraje es una de las instituciones más antiguas en el Derecho Internacional, su evolución ha estado siempre en función de la selección de los árbitros. Alguna vez lo fue el Papa o el Emperador; más tarde se recurrió al Arbitraje por soberano; luego apareció el procedimiento de la comisión mixta, compuesta de igual número de miembros designados por ambas partes; esta fórmula paritaria se sustituyó finalmente por la de la comisión arbitral, con un tercio "neutral", compuesto de tres o cinco miembros.

En la Conferencia de la Haya de 1899, el Arbitraje empezó a ser considerado como una institución respetable y susceptible de generalizarse. Tanto en dicha Conferencia, cuanto en la Convención de 1907, se expresó al respecto que: "En las cuestiones jurídicas, y en primer término, en las cuestiones sobre interpretación o aplicación de los Tratados Internacionales, las potencias contratantes reconocen el Arbitraje como el medio más eficaz, y al mismo tiempo, el más equitativo para resolver los conflictos que no hayan podido solucionarse por la vía diplomática". 71 /

Por otra parte, tipo especial de órgano Arbitral es la Corte Permanente de Justicia, establecida por las mencionadas - Convenciones de La Haya.

"En realidad, órgano permanente de la Corte sólo lo es la Oficina Internacional, que sirve de intermediario para las comunicaciones relativas a la convocación de la Corte. La Oficina tiene su sede en la Haya y funciona bajo la supervisión del Consejo Permanente de Administración, que se compone de los representantes diplomáticos acreditados en La Haya de los países signatarios de estas Convenciones y del Ministro de Relaciones Exteriores de Holanda, que ejerce las funciones de Presidente del Consejo.

"Cada Estado participante en las Convenciones de la - Haya designa no más de cuatro árbitros. Las personas promovidas de esta manera son incluidas en una lista general, de la que las partes en cada litigio concreto eligen a los árbitros". 72/

En cuanto al funcionamiento de dicha Corte Permanente de Justicia o de Arbitraje, pueden señalarse los siguientes puntos:

- 1] Competencia.- El tribunal es juez de su propia competencia, y a este efecto interpretará el compromiso Arbitral, los Tratados que se refieren a él y los principios del Derecho Internacional.
- 2] La sentencia.- Tiene carácter definitivo, y no hay apelación.
- 3] La revisión.- Las partes pueden haber reservado en el compromiso, el derecho de revisión de la sentencia que en todo caso, sólo puede intervenir cuando hayan sido descubiertos nuevos hechos comprobados por el tribunal. Siempre, salvo disposición convencional en contrario, este procedimiento de revisión debe ser iniciado ante el mismo tribunal". 73 /

#### 2.1.6 Jurisdicción o Arreglo Judicial

Se llama Jurisdicción o Arreglo Judicial Internacional al procedimiento de regulación pacífica por el que la controversia se resuelve mediante un órgano Judicial Internacional permanente, cuya actividad está basada en sus normas estatutarias. Esta Jurisdicción se diferencia del Arbitraje Internacional, en que las partes litigantes intervienen ellas mismas en su formación y fijan el procedimiento del Juicio Arbitral.



A la vez, entre Jurisdicción y Arbitraje hay mucho de común; en ambas circunstancias la decisión del órgano administrador de justicia tiene fuerza de ley para las partes. Los litigantes recurren al Arreglo Judicial y al Arbitraje de modo voluntario, o sea, que la competencia del Tribunal es facultativa para los Estados.

El tribunal puede encargarse de la tramitación de la -- controversia únicamente con el consentimiento de todos los participantes en ella. Este consentimiento se expresa bien en forma de demanda presentada al tribunal por cada participante en el litigio, bien en forma de acuerdo concluido entre ellos y notificado posteriormente al tribunal, o por último, en forma de reconocimiento por el Estado de la Jurisdicción Obligatoria del tribunal correspondiente, mediante la conclusión de un Tratado o una Declaración Unilateral. 74/

En la historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, es conocida la actividad de diversos tribunales internacionales. La Sociedad de Naciones instituyó el Primer Tribunal Internacional, la "Corte Permanente de Justicia Internacional", que funcionó desde 1920 hasta 1940.

Su misión era resolver los conflictos entre los Estados y emitir dictámenes facultativos a petición de los órganos de la Sociedad de Naciones Unidas formó la "Corte Internacional de Justicia".

Cabe señalar la posibilidad de creación de tribunales regionales, como la breve experiencia de la "Corte de Justicia - Centroamericana", que actuó de 1907 a 1917 "en el marco espacial limitado de los cinco pequeños Estados de América Central: Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador". 75/

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia de la ONU, es el principal órgano judicial de las Naciones Unidas. La Carta de la ONU "no impide la formación de otras instancias judiciales en el marco de la organización y permite a sus miembros - encomendar la solución de sus diferencias a otros tribunales." -

76/

La Corte Internacional de Justicia de la ONU cumple dos funciones:

- 1) Resolver las controversias entre los Estados
- 2) Emitir opiniones consultivas respecto de cualquier cuestión jurídica para el Comité de Seguridad y la

---

75/ Colliard, Claude-Albert. Op. Cit. p. 328

76/ Curso de Derecho Internacional. Tomo II. p. 261

Asamblea General y, con autorización de esta última, para los otros órganos de la ONU y sus Organismos Especializados. Dichas opiniones consultivas no implican obligatoriedad para los órganos que las solicitan. 77/

Para someter un conflicto a la Corte Internacional de Justicia es necesario un compromiso previo de las partes, a menos que hubiesen aceptado la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria.

Sólo los Estados podrán ser partes ante la Corte y la competencia contenciosa de ésta se extenderá a "todos los conflictos que las partes le sometan, y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los Tratados y Convenciones vigentes".

Se extiende también a aquellos asuntos que, de acuerdo con Tratados y Convenciones en vigor, hubieran tenido que ser sometidos a la Corte Permanente de Justicia Internacional o a una jurisdicción que debiera instituir la Sociedad de Naciones".78/

---

77/ Ibidem

78/ Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. p. 294

En cuanto a la cláusula facultativa de jurisdicción -- obligatoria, su finalidad es convertir en obligatoria la competencia de la Corte cuando los Estados lo aceptan anticipadamente: "los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria "ipso facto" y sin convención especial, respecto a cualquier otro Estado que -- acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico." 79 /

Dichos "conflictos de orden jurídico" serían los que -- versan sobre:

- a) La interpretación de un Tratado;
- b) sobre cualquier cuestión de Derecho Internacional;
- c) la existencia de todo hecho que si fuere establecido constituiría violación de una obligación internacional y,
- d) la naturaleza o extensión de la reparación que ha -- de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional. 80 /

Por otra parte, la declaración de aceptación de la men--

---

79 / Ibidem

80 / Sepúlveda, César. Op. Cit. p. 313

cionada cláusula, podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad, o por determinado tiempo.

Hasta el momento, la declaración de aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte ha sido ratificada por unos cincuenta países. "Lo lamentable es que muchos de estos Estados han incluido en su declaración ciertas reservas que con frecuencia la privan de contenido práctico.

El ejemplo más típico de esas reservas lo ofrece Estados Unidos, que en virtud de la enmienda Connally excluyó de la competencia de la Corte, además de los conflictos que expresamente se hubieran dejado para otro medio de solución, y en ciertas condiciones, los que resultaran de Tratados Multilaterales, "los conflictos relativos a cuestiones que caen esencialmente bajo la competencia nacional de los Estados Unidos de América, tal como es determinada por los Estados Unidos de América."

Este tipo de reserva prácticamente quita valor a la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte, ya que cualquier Estado que la haya emitido puede decidir, como es su derecho, que el asunto de que se trata es de su competencia interna.

La penalización que lleva consigo esta reserva es que pueden valerse de ella los demás países que no la hubieran interpuesto, en caso de conflicto con un país que sí la hubiera incluido en su declaración". 81/

## C A P I T U L O    I I I

### LA SOLUCION DE LOS CONFLICTOS EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

3.1 En la Sociedad de Naciones.    3.2. En la Organización de Naciones Unidas.    3.2.1 El Consejo de Seguridad.    3.2.2 La Asamblea General.    3.3. En la Organización de Estados Americanos.    3.3.1. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.    3.3.2 El Pacto de Bogotá.

## C A P I T U L O    I I I

3.    LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES3.1    En la Sociedad de Naciones

La Sociedad de Naciones, creada en 1919 y discutida al propio tiempo que el Tratado de Paz de Versalles con el que se puso fin a la Primera Guerra Mundial, fue el primer intento de establecer un Sistema Internacional que garantizara la Paz y arbitrara los posibles conflictos entre los países.

En el llamado Pacto de la Sociedad de Naciones se establecía la competencia del Consejo, uno de sus órganos principales, para "toda cuestión... que afecte la paz del mundo", e igualmente se señalaban diferentes sistemas para la solución de los conflictos. 82/

"Cuando surgía un conflicto grave entre los miembros de la Sociedad de Naciones, éstos debían someterlo a un procedimiento de solución pacífica dentro de las alternativas de:

---

82/ Cfr. Oswaizyck, Edmund Jan. Op. Cit.



- a) Solución Arbitral o Judicial y
- b) Examen del Consejo

"Cuando el conflicto no fuera sometido al Arbitraje ni a la Jurisdicción Internacional, debería buscarse su solución a través de la acción del Consejo o de la Asamblea". 83/

La Sociedad de Naciones atribuye gran importancia al arreglo pacífico de los litigios entre los Estados, problema que se hallaba estrechamente ligado a las tareas encaminadas a impedir la guerra.

Sin embargo, el Pacto no contenía la prohibición incondicional de la guerra. Los miembros de la Sociedad de Naciones enfrentados por algún conflicto entre ellos, sólo estaban obligados jurídicamente a no romper las hostilidades antes de haber transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o la decisión judicial o del dictamen del Consejo de la Sociedad de Naciones.

En el Pacto se indicaba asimismo que, a fin de mantener la paz, era necesario limitar los armamentos de las naciones al mínimo compatible con la defensa nacional y el cumplimiento de --

los compromisos internacionales impuestos por la acción común. No obstante, esta prescripción fue letra muerta casi desde sus inicios.

"Las disposiciones del Pacto relativas al arreglo pacífico de controversias fueron completadas por otras paralelas, -- destinadas a prevenirlas y a propiciar la creación de un ambiente internacional de seguridad y comprensión. Estas disposiciones complementarias abarcaron tres aspectos: 1) Seguridad colectiva. 2) Desarme. 3) Celebración de gran número de Acuerdos Internacionales tendientes a reforzar las disposiciones del Pacto sobre recurso a medios pacíficos de solución de conflictos".<sup>84 /</sup>

### 3.2 En la Organización de Naciones Unidas

El arreglo pacífico de las controversias en el ámbito de las Organizaciones Internacionales, con ayuda de los mecanismos previstos en sus propios Estatutos, adquiere hoy día proporciones cada vez más amplias.

En cada Organización se trata de resolver litigios concernientes a la esfera de su actividad. Es de gran importancia sobre todo, el arreglo de controversias en la Organización de -- las Naciones Unidas y en sus Organizaciones Regionales.

---

<sup>84 /</sup> Ibidem

"El procedimiento para referir una disputa a la Organización está contenido en el Artículo 35 de la Carta, pues ahí se expresa que todo miembro de las Naciones Unidas, y aún terceros Estados que acepten la obligación de arreglo pacífico, pueden llamar la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General sobre la controversia". 85/

En cuanto a los arreglos regionales, éstos están previstos en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, cuyo Artículo 52 estipula;

- 1) No hay nada en la presente Carta que impida la existencia de arreglos o agencias regionales que traten de asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y que resulten adecuados para la acción regional, siempre y cuando tales arreglos o agencias y sus actividades sean consistentes con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.
- 2) Los miembros de las Naciones Unidas que celebren tales arreglos o que constituyan tales agencias harán todo lo que esté en su poder para alcanzar el arreglo pacífico de disputas locales, a través de tales

arreglos regionales o agencias regionales, antes de turnarlos al Consejo de Seguridad.

- 3) El Consejo de Seguridad alentará el arreglo pacífico de disputas locales a través de los arreglos regionales o de agencias regionales de este tipo, ya sea a iniciativa de los Estados afectados o por haberle sido referidos por el Consejo de Seguridad. 86 /

Así pues, "las obligaciones que contraen los miembros de las Naciones Unidas para utilizar los arreglos o agencias regionales para dirimir sus disputas, quedan reforzados mediante compromisos específicos de los Miembros de la OEA de utilizar los procedimientos del sistema interamericano para la solución de sus controversias antes de turnarlas al Organismo Mundial".

87 /

### 3.2.1 El Consejo de Seguridad

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, la responsabilidad primordial de "mantener la paz y la seguridad internacionales" recae en uno de sus principales órganos, el Consejo de Seguridad.

---

86 / Connell-Smith, Gordon. Op. Cit. p. 258

87 / Ibidem

Este cumple funciones más amplias también en orden al arreglo pacífico de las controversias; asimismo, los Miembros de la Organización "reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad". La finalidad de esta concesión de poderes "asegurar una acción rápida y eficaz". La única limitación a la actuación de dicho organismo es la de que proceda de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. 88/

Conforme al Artículo 33 de la Carta, la competencia de la ONU en general y del Consejo de Seguridad en particular, está limitada a las controversias cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Cuando reconoce la existencia de un litigio con ese carácter, el Consejo de Seguridad tiene derecho a exigir de los Estados la solución del conflicto a través de los diversos medios pacíficos. Igualmente está facultado para recomendar a las partes litigantes los procedimientos o métodos de ajuste más idóneos. 89/

---

88/ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. p. 304

89/ Cfr. Osmañzyck, Edmund Jan. Op. Cit.

Al hacer tales recomendaciones, el Consejo deberá tomar en cuenta que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas a la Corte Internacional de Justicia.

"Si los Estados no logran arreglar la controversia -- por alguno de los medios pacíficos, el Consejo de Seguridad puede recomendar a las partes en conflicto los términos concretos - de la solución efectiva del litigio o, a petición de ellas, hacerles recomendaciones a fin de que se llegue a un arreglo pacífico".

"Además, el Consejo tiene derecho a investigar él mismo toda controversia o toda situación a fin de determinar si su prolongación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales."

"Así pues, de acuerdo con la Carta de la ONU, el Consejo de Seguridad está facultado para ejercer las diversas funciones de conciliación: Buenos Oficios, Mediación, Comisiones de Investigación y de Conciliación. En todos los casos señalados, - las decisiones tomadas por él son recomendaciones no obligato---rias para los Estados en pugna". 90/

Por otra parte, el Consejo de Seguridad puede solicitar a los Estados la aplicación de medidas distintas del uso de la fuerza armada, tales como interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, áreas, postales, telegráficas, etc., así como la ruptura de las relaciones diplomáticas, contra aquellas naciones cuyas acciones amenacen la paz.

Asimismo, si dichas medidas fuesen inadecuadas, el Consejo "podrá utilizar la fuerza armada en la forma que juzgue conveniente". Para ello contará con contingentes armados que "los Estados miembros deberán mantener disponibles para el caso de -- que fuera necesario ejecutar de modo urgente una acción coercitiva internacional". 91/

En este sentido, "la acción del Consejo de Seguridad, -- tal como está concebida en la Carta, se dirige más a la prevención y represión de la guerra que a la solución del conflicto. -- Por ello se dice que las Naciones Unidas están concebidas en la Carta para actuar más como policía que como jurisdicción". 92/

---

91/ Seara Vázquez, Modesto. Op. Cit. p. 305

92/ *Ibidem*

### 3.2.2 La Asamblea General

Otro de los órganos de las Naciones Unidas que puede conocer toda clase de disputas que pongan en peligro la paz, para discutir las y proponer recomendaciones al Consejo de Seguridad o a las partes en contienda, es la Asamblea General de la ONU.

Al cumplir funciones de conciliación, cuando la controversia no ha sido puesta en manos del Consejo de Seguridad, al igual que éste, las resoluciones sobre arreglo pacífico de litigios aprobadas por la Asamblea General, sólo tendrán el carácter de recomendaciones no obligatorias para los Estados en pugna.

"Como puede verse, los poderes de la Asamblea General son limitados en materia de resolución de conflictos o de acciones para el mantenimiento de la paz. El verdadero poder en esta materia corresponde al Consejo de Seguridad, que actúa como un super-Estado, al tener la posibilidad no sólo de adoptar decisiones, sino de imponerlas por la fuerza". 93/

Por su parte, la Asamblea y el Consejo pueden conferir funciones de conciliación a los órganos especialmente creados para dar solución a las controversias, así como utilizar con los mismos fines los órganos o acuerdos regionales.



### 3.3. En la Organización de Estados Americanos

Se puede recurrir a las Organizaciones Regionales como uno de los medios pacíficos de solución de los conflictos internacionales a iniciativa de los Estados en pugna, miembros de dichas organizaciones; a iniciativa de una Organización Regional o bien del Consejo de Seguridad de la ONU.

En todos los casos, son los Estatutos de las Organizaciones Regionales los que determinarán el procedimiento de arreglo pacífico de las controversias entre sus miembros.

En tal sentido, la Carta de la OEA establece minuciosamente el procedimiento de Buenos Oficios, Mediación, Investigación, Conciliación y Juicio Arbitral y confiere grandes atribuciones en el arreglo pacífico de los litigios al Consejo Permanente y a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, principales órganos de la OEA.

Asimismo, el Consejo Permanente está facultado para formar el tribunal de Arbitraje sin la intervención de las partes en el litigio.

El principio de que todas las controversias deben recibir una solución pacífica, ocupó la atención de los gobiernos -

americanos desde la celebración de la Primera Conferencia Panamericana.

Este principio se ha manifestado a lo largo de la historia de la Organización Americana bajo la forma de diversos -- Tratados, Declaraciones y Resoluciones tendientes a mantener la paz y la seguridad en el marco de la Organización de Estados - Americanos.

Al respecto, el Tratado Interamericano de Asistencia - Recíproca, llamado también Tratado de Río y el Tratado Americano de Solución Pacífica o Pacto de Bogotá, son dos instrumentos formidables signados igualmente a fin de asegurar la integra-- ción política del continente.

### 3.3.1. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

En cumplimiento de una de las resoluciones adoptadas en el Acta de Chapultepec sobre Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana, el 2 de septiembre de 1947 se suscribió el Tratado - Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que entraría en vigor un año después.

Este acontecimiento tuvo lugar al término de las sesiones de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de -

la Paz y la Seguridad del Continente, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947.

Los antecedentes del Tratado de Río o TIAR, remiten en primer término a la mencionada Conferencia de Chapultepec, durante la cual fue acordada la elaboración de un Tratado Colectivo de Seguridad, y también a la Carta de las Naciones Unidas, - aprobada en la Conferencia de San Francisco, en donde se preveía la existencia de Acuerdos u Organismos Regionales abocados a - mantener la Paz. 94 /

Este Tratado tiene su base jurídica en el artículo 51 - de la Carta de la ONU, "que consagra "el Derecho inmanente de - legítima defensa individual o colectiva, en caso de ataque armado". Sin embargo, el TIAR no es simplemente un Tratado destinado a organizar el ejercicio del Derecho de legítima defensa.

"Además de eso, es un Tratado cuyo objeto es catalizar la solidaridad americana frente a actos que afecten desfavorablemente ciertos bienes jurídicos de los Estados, descritos en el artículo 6 del propio TIAR; y es, al propio tiempo, y en tercer término, un Tratado que se formuló -al igual que lo hace el Pacto de Bogotá en su propio campo- para permitir que la OEA -

pueda cumplir con la obligación que como Organismo Regional tiene "de entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional" (artículo 52 de la Carta de San Francisco)".95 /

El Tratado de Río consta de un preámbulo y 26 Artículos y en su contenido reiterada la voluntad de los Estados signatarios de permanecer unidos dentro de un Sistema Interamericano compatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas; condena formalmente la guerra y los compromete a someter toda controversia que surja entre ellos a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí.

El Tratado de Río se concibió como un instrumento para organizar acciones de carácter colectivo dirigidas a conjurar peligros a la paz y a la seguridad continentales. En él se señalaron los principios y procedimientos a seguir en la hipótesis de ataque armado y en el caso de otras perturbaciones de la paz y la seguridad continentales.

En caso de ataque armado, tanto extracontinental como intracontinental, el Tratado declara que las partes contratantes se comprometen a ayudar al Estado agredido. "Queda librado al criterio de cada parte la determinación de la asistencia inmediata que prestará individualmente, pero todas están obligadas a consultar sin demora para acordar las medidas colectivas que convenga adoptar (Artículo 3)". 96 /

El Artículo 6 define las circunstancias del segundo caso en la forma siguiente;

"Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente". 97 /

---

96 / Levin, Aída Luisa. Op. Cit. p. 34

97 / Ibidem

Los conflictos intracontinentales reciben un tratamiento especial en cuanto al procedimiento inicial que debe seguirse. En caso de tales conflictos, el documento señala que el Organismo de Consulta debe instar a los Estados divergentes a suspender las hostilidades y a resolver su controversia por medios pacíficos.

Rechazar estas recomendaciones implica asumir ipso facto el carácter de Estado agresor y hacerse acreedor a sanciones como las aplicadas en casos similares por el Consejo de Seguridad de la ONU; retiro de los jefes de misión, interrupción total o parcial de relaciones económicas y de las comunicaciones, suspensión de relaciones diplomáticas y consulares e inclusive el empleo de la fuerza armada.

"Cabe destacar que estas medidas son aplicables tanto en las situaciones que señala el Artículo 6 como en caso de ataque armado, única hipótesis que el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas prevé en forma expresa."

"Las decisiones relativas a la aplicación de medidas colectivas se adoptan por mayoría de dos tercios y son obligatorias para todas las partes contratantes, con la sola excepción de que ningún Estado está obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento". 98/

De acuerdo con el Artículo 9 del TIAR, se caracteriza como actos de agresión el ataque armado --no provocado-- por un Estado contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado; o la invocación mediante el traspaso de fronteras demarcadas de conformidad con un Tratado, sentencia judicial, laudo arbitral o aquella que afecte una jurisdicción efectiva de otro Estado. 99/

La acción conciliadora de mediación en aplicación del Tratado de Río ha sido posible en virtud de su Artículo 7, que dispone que "en caso de conflictos entre los Estados americanos, el órgano de consulta primeramente debe procurar su solución --por medios pacíficos.

"Cabe destacar que este artículo se incluyó a fin de armonizar dos tendencias opuestas que se manifestaron en la Conferencia de Río. A juicio de algunos Estados, la aplicación --del Tratado debía limitarse a casos de agresión extracontinental. En cambio, según el parecer de otros Estados, debía establecerse un sistema de seguridad colectiva para conjurar amenazas a la paz y a la seguridad del continente, cualquiera fuese su origen geográfico". 100/

---

99/ Moreno Pino, Ismael. Op. Cit. p. 190

100/ Levin, Aida Luisa. Op. Cit. pp. 41-42

El TIAR ha sido invocado muchas veces desde que entró en vigor en 1948, en todos los conflictos suscitados entre países latinoamericanos y especialmente contra Cuba desde 1962. Las medidas adoptadas han variado entre acciones puramente conciliatorias o de mediación (en algunos casos acompañadas por amenazas más o menos explícitas en el sentido de que se decretarían sanciones contra la parte recalcitrante), medidas punitivas de carácter político y económico y el empleo de fuerzas militares. 101/

Fruto de condiciones políticas internacionales que existían cuando se pensó en su elaboración, el TIAR, concebido asimismo en función principalmente de asuntos extracontinentales, se ha proyectado cada vez más hacia corrientes políticas internas del continente y por ello ha sido objeto de una serie de críticas que culminaron con su revisión.

En efecto, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OEA, realizada en San José de Costa Rica entre el 16 y 29 de julio de 1975, llevó a cabo una revisión del Tratado y aprobó el llamado Protocolo de Reformas al TIAR.

---

101/ Ibidem



Dichas enmiendas harían del Tratado un instrumento -- más en concordancia con la época actual, eliminarían los vestigios de la Guerra Fría que habían influido en su elaboración -- original y evitarían que fuera utilizado como instrumento de la posición hegemónica de los Estados Unidos, que en la práctica -- se oponía sistemáticamente a los principios básicos de no inter vención y de autodeterminación de los pueblos. 102 /

En suma, "el Tratado de Río estaba destinado a proporcionar las estructuras y procedimientos mediante los cuales la comunidad interamericana habría de organizar la acción colectiva para prevenir y eliminar amenazas a la paz y a la seguridad del hemisferio americano, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.

"hasta cierto punto, puede considerársele como el -- equivalente interamericano del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. 103 /

---

102 / Connell Smith, Gordon. Op. Cit. p. 260

103 / Levin, Aída Luisa. Op. Cit. p. 35

### 3.3.2 El Pacto de Bogotá

El Tratado Americano de Solución Pacífica, más conocido como Pacto de Bogotá, es, además de la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos, el otro documento fundamental firmado en la Novena Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá, Colombia, en los primeros meses de 1948.

Tanto en el Tratado de Río como en la Carta de la OEA se previó la concertación de un Tratado que sistematizara en un instrumento jurídico los diversos procedimientos de arreglo pacífico de disputas que a la sazón eran objeto de un conjunto numeroso de Protocolos, Tratados y Declaraciones, "en forma de no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable". (Artículo 26 de la Carta).

Con el Pacto de Bogotá se intentaría codificar, coordinar y mejorar los mecanismos de paz existentes. Este Tratado representa "un adelanto considerable respecto de todo lo que se ha logrado hasta ahora, tanto en la esfera mundial como en la interamericana, ya que el Pacto consagra el principio de arbitraje obligatorio y establece mecanismos adecuados para impedir que se frustre este propósito, estableciendo además la jurisdic

ción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia para las --  
controversias de carácter jurídico. 104 /

El arreglo pacífico de los conflictos entre Estados ---  
americanos constituyó un principio básico del sistema interamericano desde sus inicios. El asunto ha aparecido en el temario de todas las Conferencias Internacionales de Estados Americanos y --  
fue objeto de discusión de varias Conferencias extraordinarias. -  
Pero aunque el principio de que todas las disputas interamericanas deben solucionarse mediante medios pacíficos ha sido aceptado des  
de tiempo atrás, su incorporación a Tratados viables ha resultado exclusiva. A principios de 1948, ninguno de los acuerdos firmados con anterioridad habían sido ratificados portodos los Estados americanos. 105/

El Tratado "contiene sesenta Artículos, divididos en -  
los ocho siguientes capítulos:

- 1) Obligación General de Resolver las Controversias por Medios Pacíficos
- 2) Procedimientos de Buenos Oficios y de Mediación
- 3) Procedimiento de Investigación y Conciliación

---

104 / Castañeda? Jorge. México y el Orden Internacional p. 185

105 / Connell-Smith, Gordon. Op. it. p. 250

- 4) Procedimiento Judicial
- 5) Procedimiento de Arbitraje
- 6) Cumplimiento de las Decisiones
- 7) Opiniones Consultivas
- 8) Disposiciones Finales

"Como puede verse, el Tratado incorpora todos los medios de solución pacífica de controversias que se conocen, integrándolos en un todo coherente y bien estructurado que conduce en última instancia a que se cumpla el requisito exigido por el ya citado Artículo 26 de la Carta de la OEA". 106/

"No se incluyen negociaciones, ya que el Tratado se ocupa del arreglo de controversias que no pueden dirimirse mediante los canales diplomáticos habituales, en opinión de las partes contendientes". 107/

El capítulo I "contiene una obligación general para dirimir disputas entre los signatarios, mediante medios pacíficos y de usar la maquinaria de paz regional antes de referirse al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas".

---

106/ Moreno Pino, Ismael. Op. Cit. p. 241

107/ Connell-Smith, Gordon. Op. Cit. p. 251

"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 la tercera o terceras partes, mientras que el mediador o mediadores se eligen por acuerdo mutuo entre - los contendientes. En el caso de no poder alcanzar un acuerdo a - través de tales procedimientos, estos últimos podrán recurrir sin demora a cualesquiera de los procedimientos que tengan arreglo pa - cífico".

"El procedimiento de conciliación e investigación impli - ca la sumisión de una controversia a una omisión de Investigacio - nes y Conciliación, establecida de acuerdo con estipulaciones de - talladas contenidas en el capítulo 5 del Tratado. El onsejo de la OEA convocará a la Comisión de Investigaciones y Conciliación a - petición de la parte que inicie el proceso. La Comisión informa - rá acerca de la disputa y hará recomendaciones a las partes, pero éstas no las comprometerán."

"El capítulo sobre procedimientos judiciales se ocupa - del papel de la Corte Internacional de Justicia, de cuyos Estatutos forman parte todos los estados americanos. Cada signatario - del Pacto de Bogotá reconoce, en relación con cualquier otro está - do americano, la jurisdicción de la Corte como obligatoria ipso -

facto en todas las disputas de tipo jurídico que pueden surgir entre ellas. Cualquier contendiente tiene derecho a recurrir a la Corte Internacional en caso de que fallara la conciliación o -- acuerdo sobre procedimientos de arbitraje. En el caso de que la Corte se declarase incompetente para oír el caso, habrá arbitraje forzoso.

El capítulo 5 sobre procedimiento de arbitraje, "declara que los signatarios pueden someter a arbitraje diferencias de cualquier tipo, que surjan entre ellos, sean jurídicos o no. Pero en el caso de arbitraje forzoso, se establecerá un Tribunal de Arbitraje.

"El capítulo 6, cumplimiento de las decisiones, establece que si alguno de los signatarios "dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte Internacional de Justicia o un -- laudo arbitral, la otra u otras partes interesadas, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU, promoverá una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de que acuerde las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión judicial o arbitral.

Del capítulo 7, se dice que "los contendientes pueden -- por mutuo acuerdo, pedir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través del Consejo de la OEA, --

una opinión en calidad de asesoría, de la Corte Internacional de Justicia, acerca de cualquier problema jurídico": 108/

Aunque fue firmado por 21 Estados Americanos el 30 de -- abril de 1948, sólo ha sido ratificado por nueve Estados; Costa - Rica, República Dominicana, Haití, Honduras, México, Nicaragua, - con reservas, Panamá, El Salvador y Uruguay. Los signatarios que no han ratificado son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay, Perú y Vene-- zuela.

"En cuanto hace a las reservas formuladas por los Esta-- dos Unidos, debe señalarse que son muy amplias y van todas endere-- zadas contra aspectos sustantivos del Tratado. Mediante ellas, - los Estados Unidos se reservan el derecho a no presentar ante la Corte Controversia alguna que, a su juicio, no pertenezca propia-- mente a la jurisdicción de ésta". 109/

Otros países que también hicieron reservas al Pacto fue-- ron Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú. "Des-- graciadamente, y en especial las de Estados Unidos eran tales que hacían prácticamente inoperantes los principios de Arbitraje for--

---

108 / Op. Cit. Pp. 251-252

109 / Moreno Pino, Ismael. Op. it. p. 259

zoso y la jurisdicción forzosa del Pacto. Por tanto, éste comparte la debilidad básica de otros esfuerzos hechos para asegurar el arreglo pacífico de disputas internacionales". 110/

---

110 / Connell-Smith, Gordon. Op. it. p.253



## C A P I T U L O    I V

### LA CRISIS EN CENTROAMERICA

4.1. Centroamerica como Configuración Histórico-Política. 4.1.1  
Economía Neocolonial. 4.1.2 Sociedad y Política. 4.2 La Crisis  
de Hegemonía en América Central.

## C A P I T U L O    I V

4.    LA CRISIS EN CENTROAMERICA4.1    Centroamérica como Configuración Histórico-Política

Lo que hoy se designa como Centroamérica y que en su momento fue cuna de la civilización maya, comprende el área del continente americano entre México y Colombia; Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Cuando se produjo la conquista española, los mayas, ya en decadencia, componían una población de aproximadamente dos millones de habitantes, agrupados en comunidades agrícolas y en centros religiosos urbanos.

Después de la conquista de México, el área fue progresivamente dividida por España en distintas provincias sometidas a las autoridades mexicanas.

La Independencia de cada uno de los países centroamericanos se logró en 1821 como parte de un proyecto unionista mexicano que aspiraba a emancipar y a agrupar en un solo Estado a todas las ex-provincias del virreinato de la Nueva España. Sin embargo, la oposición de estas provincias a unificarse bajo la protección

del antiguo centro colonial y la abdicación del Emperador Mexicano Agustín de Iturbide, en 1823, hizo fracasar este plan integrador.

Las antiguas capitanías centroamericanas se escindieron entonces, y crearon una República Federativa: las provincias Unidas del Centro de América, con capital en Guatemala, La Unión fue ~~formada~~ en 1839 y el consiguiente fraccionamiento de la naciente República dió lugar a los actuales Estados Centroamericanos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

Si bien Panamá -cuya independentista está ligada a la formación de la Gran Colombia, junto con Ecuador, Colombia, Venezuela y Belice, hasta hace pocos años todavía bajo colonización británica- no sigue el mismo curso histórico de la conformación de Centroamérica como región, comparte con el resto de países centroamericanos un área geográfica y económica común y sus destinos están entrelazados.

Así pues, para ubicar la problemática centroamericana - en la doble vertiente de la política internacional y de la crisis de la región, hay que hurgar en su pasado colonial e incluso en el momento de su conquista, cuando los lazos económicos, sociales, políticos y culturales entre la Europa hispana y sus posesiones americanas empezaron a tenderse y a estrecharse; cuando el colo-

nialismo hispano perpetró patrones de dependencia externa no sólo en la Península Ibérica sino en sus propiedades en el Nuevo Continente; patrones que la independencia política no pudo destruir y que con este continuo colonialismo-neocolonialismo-dependencia externa con sus redes de intereses asociados, desafía a quienes hoy día propugnan un cambio tanto evolutivo cuanto revolucionario.

#### 4.1.1 Economía Neocolonial

Desembarazados de los rígidos compromisos con la metrópoli, los jóvenes países americanos suspendieron las exportaciones a España, apenas proclamada su independencia. Con ello aniquilaron también el pago de los elevados tributos que reclamaba el poder colonial.

Sin embargo, la aparente ruptura con el pasado, que se observaba en el intercambio exterior a través de sus aspectos más acusados, no tenía concordancia con el orden interno.

La riqueza heredada de la colonia, los frecuentes préstamos a gobiernos que por diversas razones no podían enfrentar sus compromisos; la comunidad de intereses con los grandes terratenientes, y la influencia política que derivaba de todo ello, hicieron de los comerciantes una capa social de influencia aún mayor que en la época colonial.

Los extranjeros solían tener el respaldo de sus gobier-- nos invariablemente y éstos protestaban cuando sus nacionales -- eran molestados en sus bienes o prerrogativas ante gobiernos enton ces efímeros, débiles o acosados por problemas intestinos. Dentro de este grupo de comerciantes extranjeros con mayores privile gios, destacaban los ingleses.

Antes monopolizado por los españoles, el dominio de -- ciertas esferas de influencia no concluyó tras las luchas de inde pendencia. Aparte del papel económico que jugaron, los persone-- ros del capital extranjero en América Latina heredaron e hicieron perdurar las funciones de "liderazgo social" que implantaron los conquistadores. 111 /

En 1823 el Presidente de los Estados Unidos, James Monroe proclamó ante el mundo, en un mensaje que se ha hecho histórico, la llamada Doctrina Monroe, que en esencia dice: Consideramos peli groso para nuestra paz y seguridad, todo intento de los países europeos para extender sus sistemas a cualquier porción de este hemisferio con el cual tenemos necesaria e inmediata conexión; toda intervención europea en los asuntos de América será tomada como - acto poco amistoso respecto de los Estados Unidos.

---

111 / Cfr. Halperin Donghe, Tulio. Hispanoamérica Después de la Independencia

Esta declaración ha sido largamente discutida, analizada, interpretada, rebatida y aun rectificada a lo largo de más de un siglo. Aunque en su momento representaba la confirmación de la independencia de los pueblos de América, con el tiempo no fue sino la aspiración proteccionista por parte del país más poderoso del Continente, en su intento de preservarlo para sí de una posible vuelta del colonialismo extracontinental.

Con este instrumento de hegemonía, los Estados Unidos quisieron tomar por sí y ante sí la responsabilidad de la paz y la tranquilidad del hemisferio.

Desde el punto de vista económico, la Doctrina Monroe sirvió de inmediato como vehículo de aseguramiento del dominio comercial de la gran potencia del norte, que a su amparo inició en vasta escala su penetración capitalista en el extenso territorio desde el Río Bravo hasta la tierra del Fuego.<sup>112</sup> /

Este protectorado arbitrario impuesto sobre los pueblos de América, desde fines del siglo XIX transformó su esencia original de instrumento contra las intervenciones europeas, en un instrumento de intervención estadounidense en latinoamérica que durante casi una centuria le ha permitido socavar sus riquezas: petróleo y metales de México, azúcar de Cuba, café y plátano de

---

<sup>112</sup> / Cfr. García Ruiz, Ramón. El Canal de Panamá

Centroamérica, caucho de Brasil, estaño de Bolivia, salitre de -- Chile, finas maderas de todos los bosques ecuatoriales, carne de Argentina, etc.

Sin embargo, como condición esencial para obtener estas riquezas, había que desplazar de los mercados del continente la - competencia de los países europeos, principalmente de Francia y - Gran Bretaña.

#### 4.1.2 Sociedad y Política

Alrededor de 1830 se hicieron presentes en América Latina capitales franceses, estadounidenses y suizos, que llegaron - presurosos a llenar el "hueco" del poder colonial. El "efecto de de mostración", de especial desarrollo en la época colonial, se man- tuvo durante la independencia, dirigido y auspiciado por los ex-- tranjeros.

A través de este fenómeno, los latinoamericanos aspira- ban a semejarse, aun formalmente, a los prototipos representados por los inmigrantes. Junto con los norteamericanos, los europeos - retuvieron así, la hegemonía en la implantación de las pautas so- ciales en los países latinoamericanos.

Los criollos, hábilmente llegados a la cabeza de los movimientos independentistas, dominaron la escena política de las ex colonias. Las nuevas estructuras políticas, también diferentes de las anacrónicas virreinales, consagraban la dominación de los blancos nacidos en tierra americana.

No obstante esto, abrían cauces a la participación "controlada" de algunos sectores de nativos e incluso de libertos y negros en actividades públicas. De esta manera se pretendía evitar durante cierto tiempo, una eventual explosión social o revueltas intestinas originadas por la persistente desigualdad social.

La supremacía del Jefe del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, legitimado en el nuevo orden, garantizaba la continuidad formal de una autoridad parecida a la que ejerciera el Virrey. Igualmente, tras la independencia pervivieron los fueros clerical y militar, que de hecho convertían a sus usufructuarios en castas privilegiadas. 113/

"Administraciones municipales y regionales facultadas con jurisdicciones, pero que de hecho sufrían de anemia políticas; núcleos de poder regionales en forma de magnates locales, que compartían la autoridad y el patrocinio, alianza y parentesco, suman

---

113 / Cfr. Halperin Donghi, Tulio, Op. Cit.



do clientes y dependientes; los cargos públicos usados como un medio para repartir fondos públicos a los dependientes cercanos y -lejanos, asociada con el difundido soborno como sustituto para la eficiencia administrativa; y esta lista no queda de ninguna manera completa. Tal era el panorama político de la época". 114/

Por lo demás, la esclavitud -quizás la herencia de mayor atraso histórico para las ex-colonias- no fue inmediatamente abolida, si bien se observó una tendencia generalizada a liquidar la. El período de transición incluyó paliativos como la prohibición de la trata de esclavos y la libertad de los futuros hijos de esclavos.

En este marco general pueden apuntarse algunas singularidades del istmo centroamericano. La economía regional de los primeros años de la independencia carecía de alternativas para su desarrollo y de capitales para su impulso. La libre disponibilidad de su Organización no significó, pues, un avance inmediato. - Ejemplo de ello es: que en Honduras, en Nicaragua, en el litoral costarricense del Pacífico, hacendados dueños de tierras vastas como provincias europeas, vivían en la escasez sobre esas riquezas -- ilusorias que era imposible explorar adecuadamente. 115/

114/ Stanley J. y Bárbara H. Stein. La Herencia Colonial de América Latina. p. 156

115/ Cfr. Halperin Donghi, Tulio. Op. Cit.

Sólo el cultivo del café en el litoral costarricense - del Pacífico, tuvo un futuro halagueño para sus propietarios. La explotación y exportación de este grano pronto dio a los terratenientes grandes ganancias. Se advierte aquí, más que la vigencia - de estructuras coloniales, resabios de fuerte impacto en el nuevo orden y como en otras áreas, la economía centroamericana tuvo en la depauperación y el crecimiento desigual, el sustituto a su antecedente colonial.

Por su parte, las Provincias Unidas de América Central, organizadas tras la caída de Agustín de Iturbide en México, vivieron un período de ásperas luchas entre liberales y conservadores. La corriente liberal encabezada por Francisco Morazán, logró dominar un tiempo la política regional; pero a la llegada de Rafael Carrera, caudillo guatemalteco, a la escena política, Guatemala se separa y en 1839 queda rota la Confederación. Una alianza militar entre aristocracia tradicional y poder militar perdura, sin embargo, en los países recién formados.

Como resulta evidente, la sola independencia no cambió esencialmente las estructuras coloniales. La economía conservó - las antiguas instituciones -acaso modernizadas- y hubo de soportar embates mayores, ya expuesta a mayores contingencias, tras la ruptura de los lazos que la unían a España. Otras instituciones - políticas y sociales se transformaron y algunas más nacieron. Pero

la superestructura apenas sufrió modificaciones en relación con el período de dominación española. Los cambios más notorios, incluso en la base económica, sólo empezaría a aparecer al mediar el siglo XIX.

El hecho es que durante todo el siglo XIX, destacados políticos centroamericanos intentaron mantener o reinstaurar la desmenbrada federación centroamericana, pero aunque la aspiración integracionista siguió viva en los cinco pequeños Estados, nunca pudo concretarse por la oposición de los intereses norteamericanos y británicos que seguían al pie de la letra el viejo principio de "divide para reinar".

Los ingleses, a la sazón, habían llegado a centroamérica apenas consumada la independencia de la región y su dominación neocolonial se había caracterizado por la construcción de ferrocarriles, puertos y telégrafos y el manejo de los créditos a las jóvenes naciones. Estas, claro está, pagaban a cambio el alto precio de ver su libertad cada vez más comprometida.

A fines del siglo XIX, los ingleses comenzaron a verse desplazados gradualmente por los norteamericanos, cuya transnacional United Fruit Company, sentó sus reales en Guatemala, se apropió de las mejores tierras cultivables y monopolizó la producción,

el transporte y el comercio del plátano y demás productos tropicales de esta rica zona.

En El Salvador, región cafetalera por excelencia, las plantaciones de este cultivo de exportación requerían más y mejores tierras, por lo que en 1880, los grupos dominantes, aliados con el capital norteamericano, expulsaron a los campesinos de sus tierras ancestrales, introdujeron formas capitalistas de trabajo y consolidaron a la oligarquía cafetalera como clase dominante.

Nicaragua, por su parte, fue invadida en 1856 por el filibustero estadounidense William Walker, quien con apoyo disimulado pero real de Washington, logró proclamarse Presidente de esta pequeña República.

Su propósito era expandir el territorio destinado al sistema de esclavitud que estaba a punto de ser abolido en la región. En ese intento llevó sus correrías filibusteras hasta Costa Rica, donde fue derrotado y hasta Honduras, donde finalmente fue fusilado en 1860.

En 1893, José Santos Zelaya asume la presidencia de Nicaragua al frente de un gobierno nacionalista que se niega a acceder a las desmedidas demandas intervencionistas de los Estados Unidos. El entonces presidente norteamericano, William M. Taft,

promueve su desalojo del poder y meses más tarde ordena el desembarco de los tristemente célebres "marines", que luego de someter al jefe liberal, permanecerían en el país durante más de treinta años.

El siglo termina con la intalación en territorio hondureño de la transnacional bananera United Fruits (hoy United Brands), proporcionando a la empresa el veinticinco porciento de su producción mundial.

Esta transnacional llegó a poseer casi la mitad de las tierras cultivables de este país, los ferrocarriles, puertos y --barcos para transportar sus productos y el monopolio del mercado internacional donde vendían sus "chiquitas bananas". Asimismo, -pormecanismos invisibles pero muy reales, legislaba, elegía presidentes y los derrocaba según le conviniera. 116 /

#### 4.2 Crisis de Hegemonia en América Central

Al iniciarse el presente siglo, la influencia europea en el Continente menguaba. Gran Bretaña, especialmente ansiaba conciliarse a los Estados Unidos, como podía desprenderse de los Tratados con los que renunciaba a sus derechos de compartir el control

de un canal en el istmo centroamericano.

Como fue señalado al inicio de esta investigación, el intervalo transcurrido entre la Segunda y Tercera Conferencias Interamericanas aportó nuevas e insoslayables pruebas de la potencia y ambiciones de los Estados Unidos. Evidentemente la mayor amenaza para la independencia de América Latina provenía ahora de ese país.

En efecto, entre 1902 y 1906, los Estados Unidos tomaron el Canal, establecieron protectorados en Cuba y Panamá y proclamaron el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe. Este, entre otras cosas, se pronunciaba contra la intervención europea en el Hemisferio Occidental, pero no contra la intervención como tal. "Por el contrario, reclamaba para los Estados Unidos el Monopolio de ese derecho (y el cumplimiento de una obligación) de intervenir en las Américas.

"No sorprende, por tanto, que el periódico argentino La Prensa (18 de diciembre de 1904), describiera el corolario Roosevelt como "la más seria y amenazante declaración contra la integridad latinoamericana emanada de Washington".

"En 1904, un año después de apoderarse de la Ruta del Canal, Theodore Roosevelt proclamaba que:

El mal proceder crónico, o la importancia resultante de un relajamiento general de la sociedad civilizada, puede requerir en última instancia, en América como en -- otras partes, la intervención de algún país civilizado y en el Continente americano la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a este país, por poco que lo desee, al ejercicio de un poder poli-- cial internacional, en casos flagrantes de tales malos - procederes o impotencia".

"En 1905 los Estados Unidos se hicieron cargo del control de la aduana de la República Dominicana, primera de una serie de intervenciones en Centroamérica y en el Caribe en este siglo y que duraría hasta el final de la política del Buen Vecino - en la primera mitad de los años cuarenta". 117/

Al reseñar las Conferencias Interamericanas en el primer capítulo de este trabajo, quedó asentada igualmente la actitud de prepotencia asumida por Estados Unidos frente a Latinoamérica.

Actitud que desde finales del siglo pasado se vió fortalecida año con año bajo el dominio de las empresas transnacionales sobre todo los sectores económicos de los respectivos países,

el entreguismo, las vinculaciones de las oligarquías locales con la explotación capitalista extranjera y la proliferación de estructuras militares altamente represivas que desde entonces han ahogado en sangre a lo largo y ancho de América Latina, los intentos populares para poner fin al neocolonialismo.

En particular, "la inestabilidad política de los países centroamericanos y del Caribe, junto con su importancia económica y estratégica y su proximidad a los Estados Unidos, los han hecho especialmente vulnerables a lo que se ha llamado eufemísticamente, el "imperialismo protector".

"Hacia 1930 los Estados Unidos tenían más dominio que nunca en el Hemisferio Occidental. Las potencias europeas habían aceptado la Doctrina Monroe y la Liga de las Naciones se mostraba renuente a ocuparse de problemas "americanos". Los Estados Unidos disfrutaban de todos los derechos de una gran potencia tradicional bajo las Leyes Internacionales y, además, los que se había adjudicado en el Continente Americano de acuerdo con la Doctrina Monroe".

"Pero el ejercicio de todos esos poderes ponía en ridículo las comparaciones halagadoras que hacía con las relaciones internacionales de otras regiones, y que tanto gustaban de hacer



los estadistas norteamericanos en las reuniones panamericanas. La diferencia entre ideales y realidad se había hecho demasiado grande al iniciarse esta década, como para que la pudieran ocultar trivialidades sobre la "solidaridad intermaricana". 118 /

Para entonces, los Estados Unidos habían llegado a ocupar una posición de fuerza sin precedentes respecto de sus vecinos latinoamericanos. Ninguna potencia no americana, y ni siquiera la Liga de las Naciones podía desafiar a la Doctrina Monroe.

En este contexto, Estados Unidos podía permitirse modificar su política latinoamericana, cuyo objeto principal reconocido había sido prevenir la intervención extracontinental en América.

Sin embargo, cuando fue anunciada la Política del Buen Vecino en marzo de 1933, los "marines" continuaban en Haití, ocupado desde 1915; en Haití, la República Dominicana y Nicaragua -- continuaban siendo protectorados económicos y la independencia de Cuba y Panamá estaba restringida por Tratados favorables a los Estados Unidos. Amén de otras restricciones políticas y económicas impuestas en la región por el país que aspiraba a mantener, por Decreto, una política de buena vecindad de ahí en adelante con las Naciones Latinoamericanas.

Obviamente la política intervencionista norteamericana siguió siendo la misma pese a su nuevo disfraz, como lo prueba -- el mantenimiento de relaciones amistosas con tiranos tales como - Somoza, Batista y Trujillo.

Al surgir la Guerra Fría, una vez finalizada la contienda mundial, las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos -- allende el Río Bravo se deterioraron aún más.

"Los latinoamericanos no aceptaban ni la importancia - que le concedían los Estados Unidos a la amenaza que representaba el comunismo internacional, ni su política para combatirlo. Mu-- chos de ellos tenían más la intervención de Estados Unidos que la amenaza comunista."

"Para obtener la ayuda de América Latina en la Guerra - Fría, los Estados Unidos se encontraron en la necesidad de hacer concesiones en el campo económico, en respuesta a las crisis polí- ticas; así, por ejemplo, se estableció el Banco Interamericano de Desarrollo y se propuso la creación de la Alianza para el Progreso' .

"Las relaciones interamericanas se vieron afectadas no - sólo por la "revolución de esperanzas crecientes" de América La- tina, alentada por "revoluciones" similares en otras partes del - mundo, sino también por cambios sociales y económicos al sur de su frontera que los Estados Unidos eran incapaces de manejar". 119 /

"Con estos antecedentes de relaciones Interamericanas - de la posguerra ocurrió la revolución cubana; los acontecimientos que llevaron al rompimiento entre el Doctor Fidel Castro y Estados Unidos; la alineación de Cuba con la Unión Soviética y la certeza norteamericana de que el fantasma del comunismo se había instalado definitivamente en América.

Como primer paso para contrarrestar la "amenaza roja" se estableció la mencionada Alianza para el Progreso, a fin de hacer frente a los problemas políticos y sociales ya existentes en América Latina, que podían agudizarse ante el ejemplo cubano. Finalmente, tras una serie de intentos fallidos para asfixiar el proceso revolucionario, Cuba fue excluida de la OEA. Sin embargo, el caso cubano no era sino un capítulo más en la tradición de las intervenciones estadounidenses en los asuntos internos y externos de Latinoamérica.

En efecto, pocos años atrás, en 1954 el gobierno constitucional de Jacobo Arbenz en Guatemala, se enfrentó a la United Fruit distribuyendo las tierras que la trasnacional mantenía improductivas.

La Reforma Agraria apenas se iniciaba cuando Arbenz fue derrocado por un cruento golpe militar planeado y dirigido por los Estados Unidos a través de la Agencia Central de Inteligencia, (CIA)

La caída de Arbenz provocó la radicalización de muchos guatemaltecos. Los campesinos que encontraron un poderoso elemento movilizador en la Reforma Agraria de 1954, se lanzaron abiertamente a la lucha y en 1962 surgieron movimientos guerrilleros como el Ejército Guerrillero de los Pobres y las Fuerzas Armadas - Rebeldes.

Estos movimientos han mantenido la lucha desde entonces y poco a poco han ido ganando terreno en la confianza de los guatemaltecos más desprotegidos, indígenas y campesinos, principalmente, que ante la brutalidad de la represión ya no dudan en integrarse a la guerrilla. 120/

En la República Dominicana, por su parte, es asesinado Rafael Leónidas Trujillo, quien ocupaba el poder dictatorialmente desde 1930 con ayuda y apoyo de Washington. Sus crímenes eran ya tantos y tan monstruosos que finalmente se volvió molesto incluso para los Estados Unidos y la CIA dispuso su muerte en mayo de -- 1961. Al morir Trujillo era propietario del 71 por ciento de la tierra cultivable del país y el 90 por ciento de su industria. 121/

Tras una rebelión popular, en 1963 se realizan las primeras elecciones democráticas del país, en las que resulta electo

---

120/ Cfr. Guía del Tercer Mundo 1981.

121/ Ibidem

Presidente el escritor Juan Bosch, Siete meses después otro golpe lo derriba, restituyendo en el poder a los mismos militares de la dictadura trujillista.

En abril de 1965 estalla la rebelión popular encabezada por el Coronel Francisco Caamaño y un mes más tarde, alegando simpatías "castro-comunistas" de los nacionalistas dominicanos, los Estados Unidos vuelven a intervenir con sus marines.

Treinta y cinco mil invasores aplastan la insurrección popular y antes de dejar el país preparan el acceso al poder de un incondicional de Trujillo, Joaquín Balaguer, quien en retribución abre las puertas del país a la explotación de la transnacionales. 122/

Nicaragua, asediada nuevamente por los marines en 1926, es heroicamente defendida por el General Augusto C. Sandino, que al frente de tres mil hombres resiste durante más de seis años a doce mil infantes de marina estadounidense auxiliados por la aviación y las fuerzas de la oligarquía local.

Sandino depone las armas cuando los invasores abandonan

el país en 1933, pero es emboscado y asesinado por órdenes del entonces comandante de la Guardia Nacional, Anastasio Somoza.

Este usurpa el poder y lo ejerce despóticamente hasta -- ser ajusticiado por el patriota Rigoberto López Pérez en 1956. A la muerte del tirano lo suceden sus hijos, primero Luis Somoza -- Debayle y después Anastasio, graduado en West Point.

Es durante la dictadura somocista cuando Nicaragua va a conocer la represión más feroz de su historia y también la heroicidad de la resistencia popular. Una nueva etapa de la lucha antisomocista y antimperialista se inicia en 1961, al fundarse el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), con la juventud -- insurrecta y viejos luchadores que habían combatido bajo las órdenes de Sandino.

El asesinato del dirigente opositor Pedro Joaquín Chamorro en 1978, desencadena masivas manifestaciones de protesta que son sofocadas a sangre y fuego por el tirano.

En septiembre de ese mismo año, el Frente Sandinista -- unifica sus tres "tendencias" y asume la vanguardia del conjunto de la oposición, nucleada en el Frente Patriótico.

En mayo de 1979 comienza la "ofensiva final" que combi-

na una huelga general, la insurrección popular, la lucha armada y una intensa actividad diplomática en el exterior. El 17 de julio Somoza huye del país y el 19 entra en Managua la Junta de Reconstrucción Nacional constituida semanas antes en Costa Rica. 123/

"...El fracaso rotundo de la política represiva del imperialismo, esto es, la derrota militar, moral, económica de Somoza, con el peligro de una vietnamización de América, en caso de nueva intervención de los marines, y con negativa a la intervención colectiva, obligó a Estados Unidos a ceder ante un frente interno que ya había triunfado, y cuyos respaldos internacionales se encontraban en el propio mundo occidental y en la propia América Latina."

"Es cierto que antes de darse por vencido, el imperialismo norteamericano ordenó a su guardia que destruyera el máximo de vidas y bienes en Nicaragua. Su guardia tuvo derecho de genocidio, de tierras arrasada. Eliminó a miles de jóvenes; destruyó ciudades, casas, escuelas, hospitales; el ochenta por ciento de los transportes; más de las dos terceras partes de la industria".

"Cumplida la orden, el jefe de la guardia se retiró, pensando que por lo menos había hecho lo más difícil posible, la ---

reconstrucción de Nicaragua. Con su derrota, la política más agresiva del Imperialismo fue también derrotada. A partir de entonces se intentaría otra". 124/

Asimismo, en Granada, una pequeña isla caribeña, se llevó a cabo una revolución democrático-popular que alcanzó la victoria en los primeros meses de 1979, apenas un poco antes que la revolución sandinista.

"En Granada había surgido en 1979, como dijera Fidel -- Castro, "una gran revolución en un pequeño país...", el cual, como tantas otras islas caribeñas, había sufrido cuatro siglos de colonización británica, y venía ensayando la neocolonización bajo el dominio de Inglaterra y los Estados Unidos". 125/

Estas características se agudizan auspiciadas por un gobierno crecientemente más corrupto y brutal, el cual, "cerrando los caminos legales de la participación política, crea en gran parte las premisas de una situación revolucionaria, aislándose incluso, de grupos capitalistas que antes habían sido sus aliados.

---

124 / González Casanova, Pablo. El Pueblo al Poder. p. 89

125 / Pierre-Charles, Gerard; "Granada", en Revista Estrategia. p. 67



"El martes 13 de marzo, el Movimiento de la Nueva Joya, con muy pocos hombres armados, se apodera de los cuarteles de la flamante Fuerza de Defensa. Otro destacamento toma la única estación de radio de la isla y proclama al pueblo granadense el triunfo de la insurrección y la instalación del Gobierno Revolucionario Provisional, con Maurice Bishop a la cabeza. Ese día el pueblo despertó escuchando por primera vez la recién bautizada estación de Radio Granada Libre". 126/

"El movimiento de la Nueva Joya encabezado por Maurice Bishop, se fijó la tarea histórica de la conformación del Estado Nacional y de la conquista de la soberanía. Entendió al mismo tiempo que una empresa de tal envergadura, sólo podría realizarse en el marco de un proyecto socialista y del no alineamiento en el plan de las relaciones internacionales, con el apoyo solidario de la humanidad progresista. Es por ello que el imperialismo veía a Granada como un peligroso ejemplo".

"La revolución granadina trastornaba ese mundo dominado del Caribe, en donde las corporaciones transnacionales tienen invertido un total de 28 mil millones de dólares, con fuertes intereses en el petróleo de Trinidad y Tobago, la bauxita de Jamaica,

---

126 / Carrión, Luis; "Granada, esa Pequeña Isla Gigante", en Revista Estrategia, p. 64

los inmensos recursos mineros e hidráulicos de Surinam y Guayana. Después de la "espiná clavada" de Cuba socialista y del sandinismo, Granada parecía confirmarla impotencia de Norteamérica para impedir el avance emancipador de esta parte del mundo considerado históricamente como su "coto cerrado" 127/

Así pues, con la misma retórica de Roosevelt y de Wilson y su política del big stick de principios del siglo contra Cuba, Puerto Rico, Panamá, Nicaragua, Haití, República Dominicana, México, con el pretexto de proteger la vida de ciudadanos norteamericanos, combatir el caos, restablecer la Ley y la democracia e imponer la civilización, Granada fue invadida por tropas estadounidenses y de seis países del Caribe el 25 de octubre de 1983. En Washington, la intervención fue justificada "como una necesidad ante la hipótesis de que se establezcan bases soviéticas que podrían amenazar los intereses estratégicos de los Estados Unidos en el Caribe". 128/

Este argumento, multiplicado por los poderosos medios de propaganda, afirmaba, entonces como ahora, que la rebelión de los pueblos de Granada, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, y cualesquiera que luche por la defensa de su soberanía política, eco-

---

127/ Pierre-Charles, Gérard. Op. Cit. p. 68

128/ "Crónica de la Intervención", en Uno más Uno, 26 de octubre de 1983

nómica e ideológica, sólo puede ser resultado de la exportación - soviética y/o cubana.

Por fortuna otras veces difieren de estas apreciaciones; "La actual crisis en América Central es fundamentalmente resultado de la perpetuación de diversas desigualdades sociales, económicas y políticas, y no de intervenciones de la Unión Soviética ni de Cuba. Tal distorsión de la realidad por parte del gobierno de Estados Unidos es manipulada en favor de una simplista visión de la Guerra Fría". 129/

"Si bien todas las naciones de la zona enfrentan idénticos impulsos, lo cierto es que, colocadas entre sí, no son lo mismo. Admitir esas diferencias fundamentales es la base del ejercicio real de su propia soberanía y el principio total de la convivencia y de una pluralidad respetuosa y digna".

"Es importante evitar la trampa de ver los problemas en el prisma distorsionador de la pugna entre el Este y el Oeste. De abandonarse a estas percepciones conceptuales, la globalidad - llevaría al reconocimiento de que los problemas se inscriben en - tales coordenadas y pasarían a segundo término sus causas endógenas". 130/

129/ Social Science Research Council, Comité Conjunto para Estudios Latinoamericanos; La Crisis en Centroamérica, en El Día, 23 de abril de 1981

130/ Valero, Ricardo; Contadora: la Búsqueda de la Pacificación en Centroamérica en Política Exterior de México, p. 193

Sin embargo, los Estados Unidos se han negado sistemáticamente a admitir tales principios; a admitir que todos los pueblos oprimidos llevan en su propio seno la semilla de la rebelión, y que ésta germinará con el desarrollo de las condiciones objetivas y subjetivas particulares de cada país.

Como se ha señalado, al finalizar la década de los 70, se presentaba un nuevo panorama en Centroamérica y el Caribe. En El Salvador crecía el descontento popular en idéntica proporción a la represión desatada contra las masas por los regímenes militares detentadores del poder desde 1931.

El cierre de las alternativas políticas condujo a un auge de los movimientos guerrilleros que comenzaron a coordinarse entre sí y con las fuerzas de oposición democrática.

Buscando evitar la repetición de la experiencia nicaraguense, tan peligrosamente cerca del pueblo salvadoreño, se produce un golpe por parte de la oficialidad reformista, y el 15 de octubre de 1979 asume el poder una Junta Cívico-militar integrada por representantes de la social democracia y la iniciativa privada. Paralelamente se anuncia un amplio programa de reformas, pero unos meses después resulta evidente que se carece del poder real para llevarlo a cabo. 131/

En enero de 1980 los civiles renuncian a la Junta y son sustituidos por personeros del sector más conservador de la Democracia Cristiana, encabezado por José Napoleón Duarte, quien tras diversas maniobras turbias en sucesivos comicios electorales, llegaría a fungir como Presidente de ese país hasta hoy día.

El clima represivo se intensifica y en este marco el -- descontento del pueblo salvadoreño cobra forma en la acelerada -- constitución de un ejército del pueblo que, junto con las guerrillas y las milicias de autodefensa de sindicatos y otras agrupaciones, se reorganiza, consolida su dirección político-militar y de masas y unifica su programa representado por el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y el Frente Democrático Revolucionario (FDR).

El Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, cuyo nombre honra al dirigente de las insurrecciones populares de los años treinta, "surgió en 1980 como producto de la unificación de las cinco Organizaciones Político-militares más importantes en El Salvador. Tiene como propósito establecer un gobierno democrático revolucionario basado en el amplio concurso de las masas y en la unidad del pueblo.

"Por su parte, el Frente Democrático Revolucionario es la agrupación político-civil en la que concluyen partidos políticos, sindicatos, organizaciones campesinas, grupos estudiantiles,

de colonos y pequeños empresarios y comerciantes. Ambos frentes de lucha política y militar se encuentran orgánicamente enlazados mediante la Comisión Diplomática que es su instancia negociadora".

132 /

El importante ascenso de la insurrección salvadoreña durante ese año y los primeros meses de 1981 trajo consigo una mayor injerencia estadounidense en el área. Al respecto no es descabellado asociar esta franca intervención con el hecho de que Reagan asumiera la presidencia en enero de 1981, habida cuenta de las declaraciones hechas por este personaje durante su campaña, respecto de Centroamérica y el Caribe, que él calificaba como su tercera frontera.

A casidos años del triunfo de las revoluciones granadina y sandinista, los Estados Unidos estaban perdiendo su tradicional hegemonía en Centroamérica; en este sentido, el movimiento revolucionario en El Salvador resultaba demasiado peligroso y definitivamente intolerable, era en fin, otro acto terrorista que debía ser ejemplarmente sancionado.

Primero llegó la enorme eficacia de la tecnología militar: sus helicópteros artillados, sus aviones fouda magister, su

---

132 / "La Oposición Democrática en El Salvador", en La Jornada, 15 de octubre de 1984

napalm, su fósforo blanco. Después los contingentes de norteamericanos, algunos cubiertos bajo el púdico velo de técnicos y expertos sobre cuestiones agrarias cuya misión era la creación de "aldeas estratégicas" al estilo vietnamita. Otros eran asesores militares encargados del adiestramiento del ejército en el uso del sofisticado armamento, pero que extrañamente, también tomaban parte en los combates contra insurgentes.

"Efectivamente, en la zona del Canal de Panamá está -- constituido el "Octavo Grupo de Fuerzas Especiales" norteamericano, que asesora, entrena y dirige a la mayoría de los ejércitos latinoamericanos, pero particularmente hoy aplica su ciencia militar a la zona centroamericana".

"La presencia de estas Fuerzas Especiales en El Salvador, su inserción en el ejército, configura modalidades específicas en donde los mandos del ejército salvadoreño están siendo sustituidos por la oficialidad norteamericana, cuyo comando se encuentra en el Comando Sur del Canal de Panamá". 133/

En este contexto, cuando el intervencionismo de los Estados Unidos incrementaba el peligro de regionalización del con--

---

133 / Maldonado, Ezequiel; "El Salvador": Contener la Cada Vez -- Mayor Injerencia Imperialista", en Revista Estrategia. p. 78

flicto y había hecho de esta zona una de las más conflictivas -- del planeta, se produjo la declaración franco-mexicana sobre la situación en El Salvador.

El documento entregado al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 28 de agosto de 1981, fue el resultado de intercambios de opinión entre los Ministros de Relaciones Exteriores de México y Francia, señores Jorge Castañeda y Claude Cheysson.

En el comunicado se señala que "ambos ministros manifiestan la grave preocupación de sus gobiernos por los sufrimientos del pueblo salvadoreño en la situación actual, que constituye una fuente de peligros potenciales para la estabilidad y la paz de toda la región, habida cuenta de los riesgos de internacionalización de la crisis, y en tal virtud, formulan la siguiente declaración:

Convencidos que corresponde únicamente al pueblo de El Salvador, la búsqueda de una solución justa y durable a la profunda crisis por la que atraviesa ese país, poniendo así fin al drama que vive la población salvadoreña.

Conscientes de su responsabilidad como miembros de la comunidad internacional e inspirándose en los Principios y Propósitos de la Carta de las Naciones Unidas.



Tomando en cuenta la extensa gravedad de la situación existente en El Salvador y la necesidad que tiene ese país de cambios fundamentales en los campos social, económico y político,

Reconocen que la Alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y del Frente emocrático constituye una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ello se derivan. En consecuencia es legítimo que la Alianza participe en la instauración de los mecanismos de acercamiento y negociación necesarios para una solución política de la crisis.

Recuerdan que corresponde al pueblo salvadoreño iniciar un proceso de solución política global en el que será establecido un Nuevo Orden Interno, serán estructuradas las fuerzas armadas y serán cesadas las condiciones necesarias para el respeto de la voluntad popular expresada mediante elecciones auténticamente libres y otros mecanismos propios de un sistema democrático.

Hacen un llamado a la comunidad internacional para que, particularmente dentro del marco de las Naciones Unidas, se asegure la protección de la población civil de acuerdo con las normas internacionales aplicables y se faci-

lite el acercamiento entre los representantes de las --  
 fuerzas políticas salvadoreñas en la lucha a fin de que  
 se restablezca la concordia y la paz en el país y se -  
 evite toda injerencia en los asuntos internos de El Sal-  
 vador". 134 /

El hecho, aunque muy positivo e importante, produjo una  
 inmediata y explicable reacción de hostilidad de parte de los Es-  
 tados Unidos, que además de reiterar la defensa de la Junta geno-  
 cidida, preparó una comparsa que calificó de intervencionista el re-  
 conocimiento franco-mexicano,

Lo increíble de quienes avalaban la propuesta norteamer-  
 ricana, -Pinochet, Romeo Lucas, Stressner, entre otros-, es que -  
 se ostentaban como defensores de la legalidad, la no intervención  
 y el respeto a la autodeterminación de los pueblos. La dictadura  
 argentina ofreció a la Junta inclusive apoyo militar y aun tropas  
 para acabar con la resistencia revolucionaria del pueblo.

"Resulta curioso que gobiernos hermandados casi comple-  
 tamente por la intervención extranjera llamen intervencionista a  
 un documento como el presente que trata precisamente de impedir -

---

134 / Garcés Contreras, Guillermo. Op. Cit, pp, 416-417

la intervención de terceros en los asuntos que sólo competen a -- los salvadoreños y que busca la libre autodeterminación del pueblo de El Salvador.

"A mayor abundamiento se trata de lograr la posibilidad de negociaciones entre las diversas facciones que se hacen manifiestas en ese país, en aras de una solución pacífica de los problemas de aquella nación que aleje la posibilidad de convertirla en un foco bélico en el que participen muchos intereses, inclusive aquellos que son ajenos del todo al país". 135/

Tal era, grosso modo el panorama en la región centroamericana y del Caribe durante los primeros años de esta década; sin embargo, pese a la actitud crecientemente belicista del gobierno de Reagan, que dió nueva intensidad a la "Guerra fría" al colocar en el primer plano de su hostilidad a países como El Salvador, Cuba, Guatemala y Nicaragua, pese a su vergonzoso triunfo sobre la revolución granadina, los pueblos se organizaban y resistían al opresor.

Y en pleno recrudecimiento de la violencia, surge el -- Grupo Contadora, como una alternativa en contra de la salida militar al conflicto.

## C A P I T U L O V

### EL GRUPO CONTADORA Y SU INTERVENCION PARA LOGRAR LA PAZ EN CENTROAMERICA

5.1 Constitución del Grupo Contadora, Integrantes. 5.2 Fundamento Jurídico. 5.3 Objetivos y Gestiones del Grupo. 5.4 Carácter de la Propuesta del Grupo Contadora.

## C A P I T U L O V

5. EL GRUPO CONTADORA Y SU INTERVENCION PARA LOGRAR LA PAZ EN CENTROAMERICA5.1 Constitución del Grupo Contadora

Fue a principios de 1983 cuando Contadora, una pequeña isla panameña ubicada en el Océano Pacífico, fue mencionada en casi todas las noticias internacionales de los principales periódicos del mundo.

Durante los días 8 y 9 de enero de ese año, los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se dieron cita en la isla para analizar la grave crisis política y militar de Centroamérica y proponer negociaciones directas para lograr un clima de convivencia pacífica en el área. Desde entonces, Contadora dio su nombre al grupo formado por estos cuatro países y la fecha inauguró un nuevo concepto en la Diplomacia Internacional.

"En los meses anteriores, las tensiones en América Central habían aumentado sus niveles de peligrosidad. La región se había venido convirtiendo en campo de lucha y conflicto. Al lado de manifestaciones crónicas de rezagos socio-económicos y las muestras más acabadas de autoritarismo político, la convivencia

parecía prácticamente imposible... A los muy antiguos problemas del desarrollo, se venían a sumar circunstancias que no sólo justificaban ese encuentro sino que lo hacían de extraordinaria --- oportunidad". 136/

En efecto, "desde la iniciación de la administración -- Reagan la situación en Centroamérica y el Caribe, particularmente en El Salvador y contra Nicaragua, se hacía cada día más grave y alarmante, por las constantes amenazas del nuevo gobierno norteamericano de intervenir directamente en el primero e invadir a la segunda". 137/

Sin embargo, cabe destacar en los antecedentes de Contadora otros esfuerzos políticos para reducir la tensión en América Central por parte de países fuera del área, ya que por lo menos - desde 1980 ya se advertía preocupación por encuadrar la crisis regional dentro de un marco de negociaciones y concesiones mutuas.

No obstante, como ya se vió en capítulos precedentes, - la efectividad de la Organización Panamericana dejaba mucho que - desear y en consecuencia, a las dificultades que representaba para aquellas iniciativas realizar gestiones en el seno de la OEA -

---

136 / Valero, Ricardo. Op. Cit, p, 197

137 / Díaz-Callejas, Aponilar, Contadora: Desafío al Imperio, p. 127

por el inminente enfrentamiento con los Estados Unidos, se añadía el riesgo de iniciar un proceso burocrático sin mayores perspectivas de triunfo.

"En el período anterior a Contadora las principales gestiones reclamaban detener los ataques a Nicaragua, buscar una negociación en el conflicto interno de El Salvador, establecer mecanismos multilaterales de cooperación en la zona y auspiciar alguna suerte de advenimiento global entre Cuba y Estados Unidos".<sup>138/</sup>

Algunos o varios de estos componentes se hallaban en las gestiones de paz regional llevadas a cabo entre 1980 y 1982. En el mismo lapso Estados Unidos puso en marcha campañas paralelas, que dentro del campo diplomático defendían el proyecto contra insurgente para Centroamérica. Una síntesis de este período es la siguiente:

"3 de agosto de 1980: México y Venezuela firman en San José un acuerdo para suministrar en partes iguales 160 mil barriles diarios de petróleo a Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Jamaica, Panamá y República Dominicana (después se agregarían -

---

<sup>138/</sup> Arreola de Dios, Gerardo: "Contadora, Tres Años Después", La Jornada, 11 de enero de 1986

Belice y Haití]. Las condiciones excepcionalmente favorables de financiamiento caracterizaron el acuerdo, reivindicado como "ejemplo de la cooperación sur-sur". El Acuerdo de San José implicaba una pérdida neta de 700 millones de dólares anuales para los firmantes, pero lo sostenían en el interés de preservar su propia autoridad política en el área y auspiciar un proceso de estabilización económica y social.

8 de abril de 1981: En la continuación de acciones conjuntas, el Presidente venezolano Luis Herrera Campins visita México. Ambos países condenan en un comunicado conjunto "cualquier acto de intervencionismo, directo o indirecto, que agrave el conflicto de El Salvador y -- ofrecieran sus Buenos Oficios para mediar en la situación de ese país.

11 de julio de 1981: Se reúnen en Nassau, Bahamas, los cancilleres de México, Jorge Castañeda; Venezuela, José Alberto Zambrano; Canadá, Mark Mc Guigan y el Secretario Norteamericano de Estado, Alexander Haig. La cita, propuesta por Estados Unidos con el evidente interés de involucrarse en eventuales negociaciones sobre la situación centroamericana, se realizó para discutir "una iniciativa para estimular el desarrollo económico y social del área de la Cuenca del Caribe". No se alcanzaron -- acuerdos concretos. El comunicado final estableció que



"cualquier país de la Cuenca del Caribe puede beneficiarse de dicha cooperación económica", pero estableció la opción de que los países donantes tienen la libertad de escoger los países con los cuales cooperarían y las mejores formas de hacerlo". Es decir, tal como pudo ocurrir antes de la reunión, sin necesidad de discutirlo. Las cuatro naciones no pudieron coincidir en sus respectivas posiciones que eran:

-México: Plan de ayuda económica, sin asistencia militar, que no sea un elemento de confrontación contra los países socialistas y que comprenda a todas las naciones del área:

-Venezuela: A favor de permitir ayuda militar en el área [En este momento Caracas se había convertido ya en el principal aliado del régimen militar-democrristiano - El Salvador].

-Canadá: Plan de ayuda para las naciones caribeñas miembros de la Comunidad Británica. Exclusión de Cuba en cualquier caso;

-Estados Unidos: Plan de asistencia financiera (como el Marshall europeo), con garantías para la inversión privada y excluyendo a Cuba.

El resultado más significativo de la reunión fue el fracaso del intento norteamericano de montar un aparato multinacional que dejaba manos libres a la asistencia militar y que tenía el respaldo de Venezuela y Canadá.

28 de agosto de 1981: Se produce la declaración franco-mexicana en donde se reconoce la representatividad de los Frentes Democrático Revolucionario (FDR) y Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FLMN). Al firmar esta declaración México buscaba un aliado más cercano y estable que Venezuela, cuyo compromiso con el gobierno de Duarte pesaba sobremanera.

29 de septiembre de 1981: En el marco de las conclusiones de Nassau, Estados Unidos inicia su programa unilateral de ayuda financiera (Iniciativa para la Cuenca del Caribe, ICC), al firmar un crédito para Honduras por 35 millones de dólares. El fondo inicial de la ICC es de 350 millones de dólares y excluye a Cuba, Nicaragua y Granada.

21 de febrero de 1982: Invitado por el gobierno sandinista el Presidente mexicano José López Portillo visita Managua. En un discurso propone "mecanismos de negociación que incluyen concesiones reales".

-Negociación entre las partes en El Salvador

-Continuar el acercamiento Estados Unidos-Cuba

-Reducción de efectivos militares en el área

-Pactos de no agresión entre Nicaragua y Estados Unidos y Nicaragua y sus vecinos.

24 de marzo de 1982: A cuatro días de las elecciones -- salvadoreñas, Honduras presenta en la OEA un plan de -- paz de seis puntos: reducción de equipos y asesores militares, cese del armamentismo, supervisión internacional de fronteras, diálogo permanente y respeto a las -- fronteras tradicionales. El proyecto no trasciende.

7 de septiembre de 1982: Tras el desplazamiento de los democristianos del gobierno salvadoreño, Venezuela reanuda las acciones conjuntas con México.

Los Presidentes de ambos países envían sendas cartas al coordinador de la Junta de Gobierno de Nicaragua, Daniel Ortega; al Presidente Hondureño, Roberto Suazo Córdova y al Presidente Norteamericano, Ronald Reagan. En --- ellas señalaron algunas particularidades:

-A Ortega le señalan como elemento de tensión el aumento considerable de las fuerzas armadas nicaraguenses, - así como el reiterado apoyo de Nicaragua a movimientos armados de oposición en algunos países vecinos". Pese

a la sutil crítica a la política interna y a la acusación de proteger la insurgencia salvadoreña, los sandinistas recibieron la Carta como "un gesto muy positivo que alienta la posibilidad de alcanzar la paz".

-A Suazo los presidentes le comunican el respaldo a la gestión hondureña en la OEA (que sólo sería retórico). Le señalan que la acción de los somocistas en territorio hondureño ha favorecido la tensión.

-A Reagan le comunicaron de sus gestiones y lo instaron a sumarse a un esfuerzo pacifista. Washington dijo que veía la gestión con "interés". Sin embargo, las cartas no abrieron la posibilidad de negociación.

4 de octubre de 1982: Estados Unidos participa, junto con sus aliados, en el despliegue de la primera contraofensiva diplomática multilateral en dos años. Se crea en San José, Costa Rica, un bloque de naciones llamado "Foro pro Paz y Democracia". Participan en la reunión los cancilleres de Costa Rica, Colombia, El Salvador, Honduras y Jamaica; también el Primer Ministro de Belice y el Secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos de Estados Unidos. En ese momento, México y Venezuela gestionaban, como secuela de su frustrada acción epistolar, una reunión en Caracas entre dirigentes de Honduras y Nicaragua.

El "Acta Final", en la que se constituyó el "Foro" de San José exigía como medidas necesarias para la paz, que cada país buscara "crear y mantener instituciones de go**bierno** verdaderamente democráticas, basadas en la voluntad popular expresada en elecciones libres",

-Impedir el uso del propio territorio para fines de apoyo, abastecimiento, adiestramiento o dirección de elementos terroristas o subversivos en otros estados, poniendo fin al tráfico de armas y pertrechos".

Nicaragua no fue invitada a la reunión, pero las "exigencias" aprobadas por el "Foro" coinciden con las acusaciones contra la revolución sandinista. La existencia del "Foro" fue usada como pretexto por Honduras para negarse a una entrevista con Nicaragua. El "oro" se convirtió de hecho en un bloque activo que buscaba hacer contrapeso a las fórmulas de distensión que propugnaban México y Venezuela.

13 de octubre de 1982: Washington avanza en su contraofensiva: tras constituir el "Foro" de San José, el Departamento de Estado declara su oposición a las gestiones mexicano-venezolanas, argumentando que la "falta de instituciones democráticas" y el "tráfico de armas" son problemas más importantes que la tensión fronteriza en-

tre Honduras y Nicaragua, Tegucigalpa ratifica esta posición.

4 de diciembre de 1982: De regreso de un viaje a Brasil y Colombia, Reagan se entrevistó con sus cuatro colegas aliados, los dirigentes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica. El jefe de la Casa Blanca ratificó su apoyo a la lucha contra insurgentes, representada por sus interlocutores y defendió sus propios instrumentos de presión, la ICC y el "Foro" de San José".

139/

Colombia, México, Panamá y Venezuela, países limítrofes con el conflicto centroamericano, veían con preocupación el ascenso de la escalada armamentista que elevaba el grado de tensión en la zona. Un agravamiento de la crisis implicaba que en mayor o menos medida estos países sufrieron consecuencias inmediatas, entre otras, la desarticulación del comercio y la economía de toda el área; flujos migratorios incontenibles y que a mediano plazo - su proximidad con la zona conflictiva.

Había entonces una razón muy poderosa que movía a la acción a los gobiernos de estos países. No era el proceso revolucio

nario en Centroamérica, ni el interés en los Estados centroamericanos o en los Estados Unidos. En lo fundamental Colombia, México, Panamá y Venezuela tenían un interés propio; impedir que la tensión en América Central creciera y que las consecuencias de la guerra los alcanzaran al extenderse más allá de las fronteras del área conflictiva.

El 8 y 9 de enero de 1983, los Ministros de Relaciones Exteriores de dichos países se reunieron en Isla Contadora, Panamá, para tratar diversos temas de interés regional.

De acuerdo con el comunicado final de esa reunión, los cancilleres "examinaron el complejo panorama existente en América Central, así como los procesos políticos que se llevan a cabo en el área, su interrelación y sus consecuencias para la estabilidad y la paz en la región. Al expresar su profunda preocupación por la injerencia foránea -directa o indirecta- en los conflictos de América Central, y al advertir que resulta altamente indeseable inscribir dichos conflictos en el contexto de la confrontación este-oeste, coincidieron en la necesidad de que se eliminen los factores externos que los agudizan.

"Formularon un llamado urgente a todos los países del área centroamericana para que, a través del diálogo y la negociación, se reduzcan las tensiones y se establezcan las bases para -

un clima permanente de convivencia pacífica y respeto mutuo entre los Estados.

"Al reafirmar la obligación de los Estados de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, exhortaron a todos ellos a abstenerse de actos que puedan agravar la situación, creando el peligro de un conflicto generalizado que se extienda a toda la región".

"Asimismo, se hizo un recuento de las diversas iniciativas de paz y sus efectos, en este sentido, respetando los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, los cancilleres analizaron posibles nuevas acciones y señalaron la conveniencia de incorporar a esos esfuerzos la valiosa contribución y el necesario apoyo de otros países de la Comunidad Latinoamericana", 140/

Es así como el Grupo Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, se convirtió en promotor de la única instancia negociadora con posibilidades reales para distender la situación en América Central. Los cuatro integrantes del Grupo defendían con ello la posibilidad de pacificar el área y por lo

---

140 / "Comunicación Conjunto Emitido en la Isla Contadora, República de Panamá, por los Ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, Colombia, México y Venezuela". Secretaría de Relaciones Exteriores, 9 de enero de 1983



tanto, de impedir que una guerra generalizada estallara en sus --  
propias fronteras.

La característica principal de la gestión de Contadora -  
es que constituía un foro amplio de discusión regional, en el que  
no intervenía directamente Estados Unidos; no se hallaba bajo la  
hegemonía de Washington, como en el caso de la Organización de Es-  
tados Americanos, y rechazaba examinar la situación como resulta-  
do de la confrontación este-oeste- y es la principal tesis nortea-  
mericana en el área.

El proceso, hacía énfasis en la necesidad de hallar so-  
luciones negociadas a los conflictos regionales, lo que constituía  
un camino inverso de que buscaba Estados Unidos, empeñado como es-  
ta en soluciones militares.

"La Constitución de Contadora, en rigor fue un paso ne-  
cesario para los integrantes del grupo, era una forma de mayor for-  
malidad y permanencia que las gestiones anteriores. Pero al ga-  
nar en estabilidad perdió en la sustancia. El proceso negociador  
eliminó el tema salvadoreño y se limitó a buscar el avenimiento -  
entre los Estados del área, sin comprometer al gobierno estadouni-  
dense". 141/

---

141 / Arreola De Dios, Gerardo, "Contadora, Tres Años Después".  
Op.Cit.

## 5.2 Fundamento Jurídico

La integración del Grupo Contadora, responde a los propósitos y Principios contenidos en el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas que establece:

"1.- Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y -- eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones Internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2.- Fomentar entre las Naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas - adecuadas para fortalecer la paz universal". 142 /

El interés del Grupo en propiciar el acercamiento entre las partes no era un acto de intervención sino que era la respuesta a los principios y propósitos establecidos en la Carta.

Asimismo se tomaron en cuenta los Principios del Derecho Internacional: Autodeterminación de los Pueblos, No Intervención y Solución Pacífica de las Controversias. A tal efecto, se diseñó un marco conceptual que incluyó los principios y las normas jurídicas y políticas para ubicar los conflictos, así como presentar las bases de desarrollo económico y social con el fin de atender de raíces sus problemas.

### 5.3 Objetivos y Gestiones del Grupo

La expresión fundamental de Contadora se produjo durante el primer semestre de 1983. el 21 de abril los integrantes del Grupo lograron establecer una agenda de discusiones como resultado de una serie de visitas conjuntas a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, donde se entrevistaron con sus cancilleres.

"Dentro de los asuntos que a juicio de los Ministros de Contadora, requieren especial atención, deben mencionarse la carrera armamentista, el control de armamentos y su reducción, el traslado de armas, la presencia de asesores militares y otras formas de asistencia militar foránea, las acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de otros Estados, las amenazas y las agresiones verbales, los incidentes bélicos y las tensiones -

fronterizas, la conculcación de los Derechos Humanos y de las garantías individuales y sociales, así como los graves problemas de orden Económico y Social que están en la base de la crisis que afecta a la región.

Las diferencias en cuanto a la prioridad, el ámbito y el alcance que cada país asigna a los distintos temas, así como el orden y la forma en que deben tratarse fueron objeto de cuidadoso y prolongado examen". 143/

Según el comunicado oficial "se coincidió en la necesidad de evitar tratamientos rígidos e inflexibles" y se acordó que las discusiones serían globales o bilaterales, según cada caso. Al alcanzar este resultado el Grupo Contadora eliminó la posibilidad de abrir un proceso de negociaciones sobre la base de la interpretación norteamericana (según la cual los conflictos regionales se deben a la injerencia soviético-cubana y la ayuda militar nicaraguense a la revolución salvadoreña) y virtualmente dejó sin base de sustentación al "Foro" de San José.

El 19 de mayo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -de la cual forma parte Estados Unidos- aprueba por unani-

midad, una resolución que otorga respaldo al Grupo Contadora ---- por ser "un mecanismo internacional reconocido para un esfuerzo de paz en entroamérica"; 144/

El proyecto de resolución, primero que adopta el Consejo de Seguridad de la ONU sobre Centroamérica, fue presentado por ocho países miembros de los No Alineados; Guyana, Jordania, Malta, Nicaragua, Paquistán, Togo, Zaire y Zimbabwe.

En este mismo sentido "el voto norteamericano se interpreta como un recurso para no quedar aislado, reservarse la posibilidad de intervenir eventualmente en las gestiones y no descalificar la propia actuación de sus aliados en la zona. Con su voto, Estados Unidos también se pronuncia públicamente por una vía negociadora (una exigencia de sectores parlamentarios, de la Prensa y otras fuerzas internas), sin renunciar a la acción militar de --- hecho.

"Para Nicaragua, pese a que la gestión de Contadora no incluye el diálogo bilateral y directo con Estados Unidos, el apoyo al Grupo significa fortalecer una instancia negociadora en la que puede desempeñarse mejor que en la OEA -regida por la "Guerra Fria"- o el "Foro" de San José, abiertamente antisandinista. Con

sus limitaciones, es una alternativa de negociación que Managua sabe -- aprovechar. Otras fuerzas que se pronuncian a favor de Contadora: Brasil, Perú, la Unión Soviética, la Internacional Socialista y -- la Comunidad Económica Europea, entre ellas"; 145/

Entre el 15 y 17 de julio se llevó a cabo la cumbre de Presidentes de Contadora en Cancún, México y emitió una basta declaración que resumía la interpretación de la crisis en el área -- y las alternativas de paz, mediante negociaciones en los terrenos político, de seguridad y económico.

Ahí los Presidentes convocaron a la medida internacional a tomar el asunto centroamericano en sus manos y reclamaron en -- particular, la colaboración de los Estados Unidos y de Cuba. Mientras el gobierno revolucionario de La Habana se manifestó dispuesto a participar en cualquier negociación tendiente a la paz, la Casa Blanca sólo mantuvo apoyos retóricos a Contadora sin comprometerse en absoluto y en cambio alentando más aún la guerra.

De Cancún emanaron acuerdos claves como la lucha por -- crear zonas desmilitarizadas, la proscripción del uso del territorio de unos Estados para desarrollar acciones políticas o milita-

---

145 / Arreola De Dios, Gerardo, "La Contraofensiva Diplomática de Estados Unidos en América entral". Op, Cit.

res de desestabilización en otros Estados; y el compromiso de --- promover un clima de distensión y de confianza en el área, evitando declaraciones y otras acciones que pongan en peligro el indispensable clima de confianza política que se requiere. 146 /

La respuesta norteamericana fue el inicio de maniobras militares -las más prolongadas en la historia regional- que se iniciaron en agosto de ese año y todavía no terminan.

El 30 de septiembre, en la XXXVIII Asamblea General de la ONU, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda, expone que el Grupo Contadora "ha avanzado razonablemente hacia su objetivo primordial de detener las hostilidades y evitar una generalización del conflicto en Centroamérica". El diplomático indicó que la contradicción centroamericana "se da entre quienes pretenden mantener sin alteraciones un orden social obsoleto y quienes buscan transformarlo", y puntualizó que "es imprescindible respetar en todas partes el principio del pluralismo". En alusión a la política de Estados Unidos en la región, el canciller mexicano señaló que "el acoso persistente, las acciones de desestabilización, las tensiones fronterizas, los incidentes bélicos, la carrera armamentista, la permanencia de asesores y la in-

---

146 / "Declaración de Cancún sobre la Paz en Centroamérica". Secretaría de Relaciones Exteriores, 18 de julio de 1983

jerencia militar extranjera, no han sido propicios a la distensión en el área". Al respecto, Sepúlveda reiteró que el Grupo de Contadora había actuado como "un muro de contención para evitar el desbordamiento del conflicto centroamericano". 147/

El 6 de octubre, en Nueva York, el Grupo Contadora entrega el Documento de Objetivos a Javier Pérez de Cuéllar, Secretario General de la ONU. El informe señala que los gobiernos centroamericanos se comprometieron a suscribir 20 acuerdos, seis de ellos de carácter militar, uno de reducción de armamentos en la zona y cinco de cooperación económica regional. 148/

Ese mismo mes, el 25 de octubre, Estados Unidos invadió Granada, estaba terminando de montar su infraestructura militar en Honduras y fortalecía su respaldo a la contra y al ejército salvadoreño y Contadora se quedaba con la boca cerrada y sus documentos en la mano...

---

147 / "Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda Amor, en el Debate General del XXXVIII Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU"; Secretaría de Relaciones Exteriores, 30 de septiembre de 1983

148 / Cfr. "Documento de Objetivos"; Secretaría de Relaciones Exteriores, 6 de octubre de 1983



Efectivamente, los hechos fueron vaciando de contenido el proyecto de Contadora. Fue la intervención norteamericana, -- la escalada belicista, la que impuso el ritmo de los acontecimientos en los meses posteriores y lo que se convirtió en el factor decisivo de la situación regional,

El 9 de enero de 1984, exactamente un año después de -- constituirse el Grupo Contadora, los cancilleres anunciaron en Panamá un proyecto de paz y cooperación en la región, aprobado por los cinco gobiernos centroamericanos, que incluía medidas sobre seguridad, cuestiones políticas, económicas y sociales; sin embargo, fue imposible obtener un acuerdo para declarar una moratoria de armas en la región, 149/

Tan sólo dos días más tarde, el 11 de enero, se presentó el Informe de la Comisión Kissinger a la opinión pública. Sus objetivos eran "examinar las causas y desarrollar opciones políticas a los conflictos en la región, buscar consensos internos y externos en favor de su posición y definir las metas de la seguridad nacional estadounidense frente al área", 150/

Este documento repetía insistentemente los elementos -

---

149/ Cfr. Díaz-Callejas, Apolinar. Op. Cit.

150/ Valero, Ricardo. Op. Cit. p. 206

claves de la política de la Casa Blanca y justificaba ampliamente la línea belicista, y como para unir la acción a la palabra, un arsenal de gran envergadura empezó a llegar a Honduras, mientras Reagan reclamaba más apoyo para el régimen salvadoreño y la contra nicaraguense.

En marzo se intensificó la operación intervencionista - norteamericana al ser minados los Puertos de Nicaragua en un acto más de violación y desprecio del Derecho Internacional por parte del gobierno de Reagan. En medio del unánime rechazo mundial que provocó tal acción, Contadora tuvo aquí su gran oportunidad para denunciar y condenar a su vez dichos actos de guerra "que no solamente eran violatorios del Derecho Internacional, sino dirigidos a sabotear los esfuerzos de paz en que el Grupo venía empeñado"... pero no lo hizo. 151 / :

Nicaragua recurrió a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, que a despecho de las afirmaciones en contra por parte de los Estados Unidos, aceptó tener plena competencia para investigar y juzgar sobre las denuncias presentadas. Por lo pronto, en mayo ordenó a Estados Unidos "que se abstuviera de realizar cualquier intento de minar fondeaderos nicaraguenses y que inte--

rumpiése cualquier apoyo a los activistas rebeldes contra el gobierno sandinista", 152 /

Sin embargo, como cabía esperar, Washington desconoció la decisión de la Corte alegando que "el caso de Nicaragua presenta aspectos políticos no sujetos a ser resueltos por ninguna Corte y según la Carta de Naciones Unidas no son de la incumbencia - específicamente de la Corte Mundial", 153/

Y mientras la Administración Reagan hacía crecer el problema centroamericano, Contadora se empeñaba infructuosamente en elaborar documentos de consenso, que alentaran negociaciones y -- auspiciaron la distensión.

"En junio de 1984, se completó la elaboración del primer proyecto integral, que se conocería como Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Se redactó respetando los compromisos y las recomendaciones adoptadas por consenso en las Comisiones de Trabajo",

"Las metas inmediatas seguían siendo las mismas: la reducción de los niveles de enfrentamiento y la preservación de la

---

152 / Ibidem

153 / Ibidem

región frente al intervencionismo, el control efectivo de la carrera armamentista, la salida de asesores extranjeros, la proscripción del uso del territorio de unos Estados para acciones de agresión y desestabilización de otros, y la erradicación del tráfico de armas". 154/

Para entonces Contadora había hecho concesiones de cierta importancia a Estados Unidos. "Contra la posición del Grupo de considerar que la crisis centroamericana no es reflejo del conflicto Este-Oeste, voceros de los cuatro gobiernos hablan de la "presencia cubana", del "armamento soviético" y de la "lucha entre las superpotencias", como elementos de la situación regional" 155/

Aun así, en septiembre, una versión del Acta ya revisada y aceptada por los países centroamericanos, fue objetada finalmente por Costa Rica, El Salvador y Honduras ante el anuncio de que Nicaragua suscribiría el documento.

En este sentido, "funcionarios del gobierno estadounidense afirmaron que las previsiones del Acta de Paz no pueden ser aplicadas en la forma en que están estructuradas actualmente, y -

---

154/ Valero, Ricardo. Op. Cit. p. 209

155/ Arreola De Dios, Gerardo; "la Contraofensiva Diplomática de Estados Unidos en América Central". Op. Cit.

que tal preocupación es compartida por las autoridades de San José, Tegucigalpa y El Salvador". 156/

Así pues, desde el momento en que se manifestó la negativa de estos países de suscribir el Acta, cabía suponer cuál sería la línea a seguir durante los meses siguientes. Ya entonces era evidente que Washington y sus aliados desestimaban la posibilidad real de concluir un Acuerdo en el marco de Contadora, a menos que se tratara de un texto que pudiera estar al servicio de la estrategia contra insurgente.

Al completarse dos años de gestión política y diplomática, Contadora perdía terreno lentamente. "En un intento de romper esa impasse y luego de una serie de consultas individuales con todos los países, los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron los días 8 y 9 de enero de 1985. Ahí se estableció claramente la decisión de recoger aquellas observaciones que contribuyeran a dar mayor precisión al Acta, y se exhortó a los gobiernos de Estados Unidos y Nicaragua para que intensificaran su diálogo y, eventualmente, alcanzaran los Acuerdos necesarios a efecto de normalizar sus relaciones y, con ello, las del conjunto de la región". 157/

---

156/ "El Salvador no Suscribirá el Acta de Paz"; Uno más Uno, 2 de octubre de 1984

157/ Valero, Ricardo, Op. Cit. p. 213

Sin embargo, a mediados de febrero fue revelado un documento secreto de la Casa Blanca donde se señala que "el contrabandador que presentaron los tres países centroamericanos, refleja muchas de nuestras preocupaciones y cambia el enfoque dentro de Contadora hacia un nuevo documento ampliamente consistente con los intereses estadounidenses.

"Hemos aplastado los más recientes esfuerzos mexicanos y nicaraguenses para apurar la firma de un Acuerdo poco satisfactorio de Contadora. La administración está oficialmente en oposición a la firma de un protocolo, tanto en principio como específicamente en el caso de Contadora y hemos intentado prevenir la adopción de un protocolo que estaría abierto a cubanos, soviéticos y otros signatarios desagradables". 158/

Acorde con su política antisandinista, el 1° de mayo de ese año, el gobierno de Reagan decretó un boicot económico contra Nicaragua y por si fuera poco, a principios de junio "el Congreso de Estados Unidos aprobó una partida de varias decenas de millones de dólares, solicitada por el Ejecutivo para respaldar las acciones de los grupos armados que luchan contra el gobierno de Nicaragua.

---

158/ "Aceptaron Tres Países de Centroamérica Bloquear el Acta"; Excelsior, 11 de febrero de 1985

"Así, el 18 de junio, el vicescanciller Víctor Hugo Tinco expresó ante los representantes plenipotenciarios de los países centroamericanos y del Grupo Contadora que Nicaragua no estaba en condiciones de seguir discutiendo los aspectos pendientes del Acta, mientras recibía presiones reales y concretas. Pidió que se realizaran acciones destinadas a rechazar y contrarrestar los actos que se cometían contra la seguridad y los legítimos intereses nacionales de su país". 159 /

Al no encontrar respuesta a su petición, Nicaragua abandonó la reunión. "En el fondo, su planteamiento ponía de manifiesto una de las debilidades del proceso. Ilustraba la dificultad de encontrar una plena correspondencia entre la evolución de la negociación y los hechos". 160 /

Ante tal situación, los cancilleres centroamericanos y del Grupo convinieron en reunirse nuevamente los días 21 y 22 de julio en la Isla de Contadora. Allí se acordó una gira del Grupo por el Istmo para recoger las observaciones de los gobiernos centroamericanos frente al conjunto de la negociación y cuyos resultados fueron sistematizados en un encuentro un mes después.

---

159 / Valero, Ricardo. Op. it. p. 218

160 / Ibidem

En la reunión de Cartagena de Indias, celebrada del 23 al 25 de agosto de 1985, los cancilleres de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay integraron un Grupo de Apoyo a Contadora a fin de impulsar la pronta conclusión y suscripción del Acta de Paz.

Entre el 12 y el 13 de septiembre, los cancilleres de Contadora y los de los países centroamericanos volvieron a reunirse para que éstos conocieran el proyecto final del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Los nueve representantes coincidieron en el hecho fundamental de que se trataba de la conclusión de una etapa de la negociación. Aspectos como el control y reducción de armamentos, mecanismos de ejecución y seguimiento en materia de seguridad y maniobras militares, serían discutidos posteriormente.

Sin embargo, el último trimestre de 1985 transcurriría en un clima de tensión provocado por el incremento de las maniobras militares en Honduras y de la ayuda estadounidense a las bandas contrarrevolucionarias de Nicaragua.

El 12 de enero de 1986 el Grupo Contadora lanzó una nueva estrategia con el apoyo de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Los ocho cancilleres, (Contadora y el Grupo de Apoyo) emitieron un mensaje con proposiciones básicas para articular un plan de paz que fue aprobado por los cinco países centroamericanos.



Esto, aunado a los movimientos diplomáticos en Centroamérica, permitió al Grupo Contadora recuperar la iniciativa y remontar el "punto muerto" que había en la comunicación regional. En el esfuerzo, además del Grupo de Apoyo, se manifestó un subrayado respaldo de la Comunidad Económica Europea.

La recuperación del espacio de negociación se produjo en el período de transición gubernamental en Guatemala y Honduras y en la fase final de la campaña electoral en Costa Rica. Sin embargo, el clima de distensión tenía límites claros y no podía suponerse que se había producido un cambio sustancial en el panorama Istmico. La Declaración de Caraballeda, el pronunciamiento político de Contadora y el Grupo de Apoyo respaldado por los cinco cancilleres centroamericanos, resumía los propósitos de la negociación en el área. Su componente novedoso era la agilidad con que fue concluido, aprobado y ratificado. Pero en su contenido no había novedades respecto de documentos precedentes.

Como en el Documento de Objetivos y en la primera versión del Acta de Paz y Cooperación, el nuevo texto de Contadora permitía lecturas diversas, interpretaciones sumamente matizadas. Igual que sus predecesores, el documento consignaba objetivos inadmisibles en cualquier foro y circunstancias por parte de Estados Unidos (eliminación de tropas y asesores extranjeros, eliminación de ayuda a fuerzas irregulares, eliminación de maniobras militares de carácter ofensivo).

El 8 de mayo de 1986, con motivo del cambio de gobierno en Costa Rica, los Presidentes y Jefes de Misiones Especiales de los países miembros del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo, al analizar la situación de las gestiones de paz en América Central, entre otras cosas, señalaron que:

"Es imprescindible que se observe rigurosamente el principio de no intervención en los asuntos internos de los países de la región.

Concurrentemente, los países con vínculos e intereses - en la región deben dar garantías adecuadas para que no se frustre la concreción y ejecución del Acta de Contadora. En ese contexto, urgen el cese del apoyo a las - fuerzas irregulares que actúan en la región..." 161 /

Sin embargo, el 3 de junio la Prensa mexicana dió a conocer un estudio con relación al costo que representaría una intervención en Centroamérica "sólo para contener el sandinismo" elaborado por grupos conservadores estadounidenses para el Pentágono. Las objeciones que hacía respecto de algunos de los Acuerdos claves del Tratado de Contadora, según la revisión de septiembre de 1983, eran las siguientes:

---

161 / Boletín Informativo. Secretaría de Relaciones Exteriores, 8 de mayo de 1986

"a) Eliminar las bases militares extranjeras.

-Esto podría obligar a Estados Unidos a abandonar muchas de nuestras operaciones de apoyo en el terreno del espionaje (inteligencia) en la región, así como el apoyo mediante ejercicios militares en Honduras.

b) Retirada de asesores militares

-Esto cancelaría efectivamente todos los esfuerzos que lleva a cabo Estados Unidos en Centroamérica en lo que se refiere a asesoramiento y adiestramiento en la región.

c) Suspensión de todo el abastecimiento de material bélico.

-Esto detendría nuestra ayuda militar a El Salvador, Honduras y Costa Rica, y prohibiría nuestra ayuda militar a Guatemala.

d) Abstenerse de prestar ayuda política, militar, financiera o de otro tipo a individuos, grupos, fuerzas irregulares o grupos armados que promuevan el derrocamiento o desestabilización de otros gobiernos.

-Esto obligaría a que Estados Unidos cesara su ayuda a las Fuerzas Democráticas de Resistencia.

e) Desarmar y desplazar de las zonas fronterizas a cualquier grupo de fuerzas irregulares

-Esto haría necesario que Honduras y Costa Rica des-

bandaran a las Fuerzas Democráticas de Resistencia.

f] Reducción con vistas a eliminar las maniobras que comprometan la participación de fuerzas armadas de otros Estados,

-Esto tendría un efecto sobre nuestras actuales prácticas militares con Honduras..." 162/

Así pues, era evidente el interés de los Estados Unidos para frenar cualquier Acuerdo de Paz en la región. De todas maneras, tres días más tarde fue presentada la versión definitiva del Acta de Paz avalada por el Acuerdo de los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. De momento, el Grupo Contadora asumía nuevamente la iniciativa y sus gestiones parecían rebasar las acciones guerreristas.

Finalmente, sin embargo, el gobierno de Ronald Reagan - logró imponer la legalidad de la guerra de agresión en América Central. La encendida campaña en torno al financiamiento para la contra nicaraguense culminó con la aprobación de una importante cantidad dedicada a sustentar la guerra sucia en centroamérica.

Paralelamente, el fallo de la Corte Internacional de

---

162/ "Intervenir en Centroamérica, Caro y Riesgoso"; Excélsior, 3 de junio de 1986

Justicia de la Haya contra las actividades terroristas de la Administración Reagan en la región centroamericana, dado a conocer a mediados de este año, fue vetado por los Estados Unidos ante la protesta mundial.

En este contexto, la firma del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica era punto menos que imposible. La violenta realidad desafiaba de nuevo a los discursos.

#### 5.4 Carácter de la Propuesta del Grupo Contadora

Desde los primeros intentos de Organización de los Estados Americanos, apareció la preocupación de establecer sistemas que tendieran a la prevención y solución de los conflictos entre los Estados.

Partiendo de esta base, el Grupo Contadora, al integrarse, reconoció que si bien los sistemas y foros internacionales -- tiene vigencia y son competentes, la situación ha requerido la acción por otras vías. El Grupo no está tratando de sustituir, sino de complementar las vías de solución.

En 1983, con la creación del Grupo, se concretaron esas vías de solución, se creó la instancia que estimuló una auténtica negociación, a partir de la libre presentación de ideas y propues

tas entre las partes.

El Grupo, ofreció su intervención para ayudar a las partes a encontrar una solución al conflicto centroamericano.

Considero, que dentro de los medios de solución pacífica a los conflictos Internacionales, Contadora se tipifica como mediador en el conflicto.

"Se entiende por mediación, la intervención amistosa de una tercera potencia por propia iniciativa a petición de una o de las dos partes para ayudarla a encontrar una solución pacífica al conflicto.

De esta definición podemos deducir los elementos de esta institución:

- a] Nunca puede ser considerado acto inamistoso el ofrecimiento de la mediación de una tercera potencia.
- b] Cualquier Estado puede ofrecer su mediación
- c] Cualquiera de los Estados en conflicto puede solicitar a cualquier Estado su intervención en este sentido.

d) Los dos Estados en conflicto, o uno de ellos, pueden negarse a aceptar la mediación que el tercer Estado ofrece. 163/

En la mediación el Estado interviene de modo activo y no solo propone una solución al problema sino que participa en la discusiones entre las partes para tratar de que, su propuesta de solución sea aceptada.

La propuesta del Grupo, no tiene fuerza obligatoria para las partes en conflicto que pueden aceptarla o rechazarla.

## CONCLUSIONES

1.- Desde los orígenes de las primeras Organizaciones Panamericanas, la intervención de los Estados Unidos, ha jugado un papel fundamental entre todas las Naciones al Sur del Río Bravo.

2.- La Doctrina Monroe y la defensa del mundo libre han tenido para los norteamericanos igual función cuando se trata de sus intereses y estos intereses están, desde hace más de un siglo, en lograr que América sea para Estados Unidos.

3.- Ese "destino manifiesto", esa teoría tan cara a los Estados Unidos para justificar su expansión y su injerencia sigue vigente y su influencia se deja sentir en todas las Organizaciones Panamericanas.

4.- Hoy día las alternativas que realmente representen el sentir latinoamericano han de gestarse y prosperar al margen de la influencia de los Estados Unidos y, vale decir también, fuera de las Organizaciones Panamericanas.

5.- Las gestiones del Grupo Contadora iniciadas a principios de 1983, lo convirtieron en la alternativa independiente - por lo menos hasta que las instancias americanas recobren su voz.



6.- La intervención del Grupo Contadora, aunque prevista en la Carta de las Naciones Unidas, cobra importancia, como medio pacífico de arreglo de las controversias internacionales al ofrecerse como mediador en el conflicto centroamericano como "muro de contención diplomática" contra la guerra generalizada en esta parte del Continente.

7.- La acción del Grupo Contadora como posible solución a la crisis en América Central se ha ido diluyendo frente a la contundencia de los hechos. Atrapado en sus propias limitaciones, el Grupo está cada vez más lejos de alcanzar un Acuerdo de Paz en el área y más cerca de verse sometido a las exigencias de la política guerrerista norteamericana.

8.- Algunos hechos que ha sustanciado la incapacidad de Contadora para frenar la guerra en Centroamérica son:

- a) La propia naturaleza del Grupo, es decir, una coalición de socios menores de Estados Unidos, sometidos a la dependencia económica y bajo fuertes presiones de la potencia imperialista.
- b) La falta de capacidad de discusión en todo terreno -- no sólo respecto de Estados Unidos, sino también de países como Honduras y El Salvador, cuyos regímenes

se hayan controlados por Washington. Es decir su -- propuesta de paz concretada en el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica no es obligatoria para las partes en controversia y, no -- puede ser sólo por el carácter mediador de las negociaciones, sino porque la sola existencia del Grupo constituye en sí una amenaza más a la hegemonía norteamericana en el área ya resentida por la presencia de la revolución sandinista.

c] Un Acuerdo tácito entre Estados Unidos y las demás - potencias occidentales para que éstas se alejen de - un compromiso real en torno a la crisis norteamericna.

9.- Sin fuerza real, sin interlocutores necesarios y - virtualmente solo frente a los Estados Unidos. El Grupo Contadora se ha ido convirtiendo poco a poco en el centro de elogios y - apoyos de todos los rincones del mundo, de todas las fuerzas políticas, incluso del Consejo de Seguridad de la ONU, pero asimismo - en un proyecto retórico, en tanto avanza la guerra impulsada por la Casa Blanca

10.- No es necesario que los manires repitan los casos de la Dominicana o Granada: la intervención estadounidense en América Central y la expansión de la Guerra hoy en día son un hecho, como lo demuestra la ocupación de Honduras la agresión cotidiana, multilateral y generalizada contra Nicaragua y la campaña contra insurgente en El Salvador.

B I B L I O G R A F I A

- "Aceptaron Tres Países de Centroamérica Bloquear el Acta"; Excelsior - México, 11 de febrero de 1985
- "Apoyo del Consejo de la ONU al Grupo Contadora"; Uno más Uno. México 20 de mayo de 1983
- ARREOLA DE DIOS, GERARDO "Contadora, Tres Años Después"; La Jornada. México, 11 de enero de 1986  
 "La Contraofensiva Diplomática de Estados Unidos en América Central"; Boletín de Información de la Agencia Noticiosa Checoslovaca. Praga, Col. 32, Núm. 26, julio de 1983
- CASTAÑEDA, JORGE México y el Orden Internacional. El Colegio de México. México. 1981
- CARRION, LUIS "Granada. Esa Pequeña Isla Gigante"; Revista Estrategia. México, año VII Vol. 4, Núm. 40 julio-agosto 1981
- COLLIARD, CLAUDE ALBERT Instituciones de Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica Madrid, 1978
- CONNELL-SMITH, GORDON El Sistema Interamericano. Fondo de Cultura Económica. México, 1982

- "CRONICA DE LA INTERVENCIO" Uno más Uno. México, 26 de octubre de 1983
- CURSO DE DERECHO INTERNACIONAL TOMOS I y II Editorial Progreso Moscú, 1979
- DIAZ-CALLEJAS, APOLINAR: Contadora, Desafío al Imperio. Editorial La Oveja Negra. Colombia. - 1985
- "EL SALVADOR NO SUSCRIBIRA EL ACTA DE PAZ" Uno más Uno. México 2 de octubre de 1984
- GARGES CONTRERAS, GUILLERMO México, Cincuenta Años de Política Internacional. Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional. México. 1982
- GARCIA RUIZ, RAMON El Canal de Panamá. Biblioteca Enciclopédica Popular. Núm. 86, Secretaría de Educación Pública, México -- 1945
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO El Poder al Pueblo. Ediciones Océano. México, 1985
- HALPERIN DONGHI, TULIO Hispanoamérica Después de la Independencia. Editorial Paidós. Buenos Aires, 1972
- "LA OPOSICION DEMOCRATICA EN EL SALVADOR" Excelsior, México, 3 de junio 1984

LEVIN, AIDA LUISA

La OEA y la ONU: Relaciones en el Campo de la Paz y la Seguridad, Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1974

MALDONADO, EZEQUIEL

"El Salvador: Contener la Cada Vez Mayor Injerencia imperialista"; Revista Estrategia. México, Año VII, Vol 5, Núm. 41 septiembre-octubre - 1981

MORENO PINO, ISMAEL

Orígenes y Evoluciones del Sistema Interamericano. Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 1977

SMANCZYK, EDMUND JAN,

Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica. Madrid 1976

PERIODISTAS DEL TERCER MUNDO

Gufa del Tercer Mundo, 1981. México 1981

PIERRE-CHARLES, GERARD

"Granada"; Revista Estrategia, México, Año IX, Vol. 6, Núm. 54, noviembre-diciembre de 1983

SEARA VAZQUEZ, MODESTO

Tratado General de la Organización Internacional. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa México, 1981

SEPULVEDA, CESAR

Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, México, 1964

SOCIAL SCIENCE RESEARCH  
COUNCIL, MIEMBROS DEL COMI  
TE CONJUNTO PARA ESTUDIOS  
LATINOAMERICANOS

"La Crisis en Centroamérica". El -  
Día, México, 23 de abril de 1981

STANLEY J. y BARBARA H. STEIN

La Herencia Colonial de América La-  
tina. Siglo XXI. Editores, México -  
1975

SECRETARIA DE RELACIONES  
EXTERIORES

Boletín Informativo. México 21 de  
abril de 1983

Boletín Informativo, México 8 de ma  
yo de 1986.

Comunicado Conjunto Emitido En la -  
Isla Contadora, Panamá por los Mi-  
nistros de Relaciones Exteriores de  
Panamá, Colombia, México y Venezuela.  
México, 9 de enero de 1983. Declara-  
ción de Cancún sobre la Paz en Cen-  
troamérica. México, 18 de julio de  
1983. Documento de Objetivos. Méxi  
co 6 de octubre de 1983. Interven-  
ción del Secretario de Relaciones -  
Exteriores de México, Bernardo Sepúl  
veda Amor, en el Debate General del  
XXXVIII Período de Sesiones de la -  
ONU, Nueva York, N.Y. 30 de septiem  
bre de 1983