

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

"PROBLEMAS ACTUALES DEL SISTEMA INTERAMERICANO".

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARLOS ALBERTO CANALES KADOCHÉ.

Ciudad Universitaria, C. C. diciembre de 1984.



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.

## P R O L O G O :

El presente trabajo, como es natural, padece de las deficiencias propias del novel Pasante de Derecho, que se enfrenta por vez primera a la árdua labor de realizar un estudio jurídico. Por ello, considero que su justificación estriba en que en él vertí mis desvelos y mis mejores esfuerzos para lograrlo, visto que ofrezco sin pretensiones mayores y con sencillez para optar por el tan anhelado título de Licenciado en Derecho.

Para ese fin, considero que se justificaba plenamente por su trascendencia, el ocuparme de la materia relativa al Sistema Interamericano, la cual se encuentra revestida de una capital importancia para la comunidad hemisférica y de una manera especial para nuestro país que, por su situación geográfica, se ubica entre la comunidad iberoamericana y esa gran potencia hegemónica, llamada los Estados Unidos de América.

Así pues, del tratamiento que se dé a estas cuestiones vitales, se obtendrá como consecuencia el mayor y mejor aprovechamiento de las relaciones entre los Estados que integran a la O.E.A. y su polarizador E.U.A., el cual constituye para muchos países incluyendo el nuestro, un renglón importantísimo para su desarrollo y progreso.

INDICE

GENERAL.

PROBLEMAS ACTUALES DEL SISTEMA INTERAMERICANO

INDICE GENERAL

CAPITULO PRIMERO

Página

"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS"

I	EL CONTINENTE AMERICANO EN EL SIGLO XIX.	1
	El Congreso de Panamá.	9
	El Fracaso de Tacubaya.	12
	El Congreso de Lima.	13
	El Congreso de Chile.	14
	La Reunión de Washington.	14
	La Alianza del Pacífico.	15
II	LA CREACION DE LA UNION PANAMERICANA.	17
III	LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS Y LAS REUNIONES DE CONSULTA.	21
	a).- Las Conferencias Interamericanas:	21
	Primera Conferencia.	22
	Segunda Conferencia.	25
	Tercera Conferencia.	26
	Cuarta Conferencia.	26
	Quinta Conferencia.	27
	Junta de Jurisconsultos.	28
	Sexta Conferencia.	29
	Séptima Conferencia.	30
	Octava Conferencia.	30
	b).- Las Reuniones de Consulta.	32
	Primera Reunión.	33
	Segunda Reunión.	34
	Tercera Reunión.	37
IV	LA CONFERENCIA DE BOGOTA (1948).	38
	Carta de la Organización de Estados Americanos.	38
	Naturaleza y Propósitos.	40
	Propósitos Primordiales.	41
	Principios.	41
	Derechos y Deberes de los Estados.	42
	Solución Pacífica de Controversias.	43
	Normas Económicas.	44
	Normas Sociales.	44
	Normas Culturales.	45
	Disposiciones Varias.	45

## CAPITULO SEGUNDO

Página

	"CONSTITUCION, VIGENCIA Y REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS".	50
V	CARTA CONSTITUTIVA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS.	50
VI	VIGENCIA Y APLICACION DE LA CARTA DE LA O.E.A.	52
	A).- Guatemala, 1954.	52
	B).- Cuba, 1962.	63
	C).- República Dominicana, 1965.	71
VII	LAS REFORMAS ORGANICAS A LA CARTA DE LA O.E.A., BUENOS AIRES, 1967.	72

## CAPITULO TERCERO

	"ANTECEDENTES Y CAUSAS DE LA CRISIS DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS".	85
VIII	MANIPULACION DE LA O.E.A. POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, COMO MUESTRA DE SU TENDENCIA A ARROJARSE LA REPRESENTACION DEL CONTINENTE.	85
IX	IMPOSIBILIDAD PARA LA O.E.A. DE ACTUAR CONTRA LOS E.U.A. Y EFECTOS NEGATIVOS DE SU POSIBLE ENFRENTAMIENTO.	88
X	LAS DECISIONES DE LA O.E.A. PARA MANTENER LA PAZ Y SEGURIDAD CONTINENTAL; CARECEN DE EFICACIA SIN LA COOPERACION ESTADOUNIDENSE.	96
XI	LA MANIPULACION DE LA POLITICA ECONOMICA Y COMERCIAL DE LOS E.U.A., ES UN INSTRUMENTO PARA EL EJERCICIO DE SU INFLUENCIA, TANTO EN LA O.E.A., COMO EN CADA UNO DE SUS ESTADOS MIEMBROS.	101
XII	LOS E.U.A. REQUIEREN DE LA EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LA O.E.A., PORQUE SU INFLUENCIA NO ES ABSOLUTA POR EL CONTROL DE LA MAYORIA, OBTIENE EL DE LA MINORIA.	109
XIII	LAS COINCIDENCIAS DE LAS POLITICAS DE LOS E.U.A. Y LAS DE CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS MOTIVA LA ACTUACION DE LA O.E.A., AL NEGOCIAR SUS INTERESES RESPECTIVOS.	112
XIV	LA POLITICA DEL RECONOCIMIENTO DIFERIDO A LOS GOBIERNOS DE FACTO LATINOAMERICANOS, ESTA DIRIGIDA A CONTROLAR LA FIDELIDAD POLITICA DE LOS MISMOS, MAS QUE A PRESIONAR EL RETORNO AL ORDEN CONSTITUCIONAL.	116

## CAPITULO CUARTO

	"EFECTOS Y PROBABLES SOLUCIONES DE LA CRISIS ACTUAL DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS".	130
XV	MANIFESTACIONES PRACTICAS QUE EXPRESAN LA CRISIS DE LA O.E.A.	130

XVI	LOS E.U.A. HAN LOGRADO ACTUAR UNILATERALMENTE SUS OBJETIVOS A CORTO PLAZO, LO CUAL IMPLICA PERJUICIOS A LA O.E.A. A LARGO PLAZO.	133
XVII	LA POLITICA ECONOMICA DE LOS E.U.A., CAUSA PROFUNDO DESCONTENTO LATINOAMERICANO QUE SE REFLEJA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA O.E.A.	143
XVIII	LA ALIANZA ENTRE LOS E.U.A. Y LOS GRUPOS DOMESTICOS REACCIONARIOS LATINOAMERICANOS PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES MANCOMUNADOS.	158
XIX	PROYECCIONES ORGANICAS Y FUNCIONALES DE LA CRISIS; LA TECNICA DE LA PRECARIDAD ORGANICA Y FUNCIONAL MANIFESTADA EN:	162
	A).- La Resistencia a reconocer convencionalmente competencias políticas a los órganos permanentes de la O.E.A., por parte de todos sus miembros.	162
	B).- La Resistencia a consolidar convencionalmente la existencia de órganos creados a través de resoluciones orgánicas y las competencias que de hecho ejercen.	169
	CONCLUSIONES	181
	BIBLIOGRAFIA	185

## CAPITULO PRIMERO.

### "ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS".

#### S U M A R I O :

I.- EL CONTINENTE AMERICANO EN EL SIGLO XIX.- El Congreso de Panamá; El Freceso de Tacubaya; El Congreso de Lima; El Congreso de Chile; La Reunión de Washington y La Alianza -- del Pacífico. II.- LA CREACION DE LA UNION PANAMERICANA.--  
III.- LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS Y LAS REUNIONES DE CONSULTA.- a).- Las Conferencias Interamericanas: Primera Conferencia; Segunda Conferencia; Tercera Conferencia; Cuarta Conferencia; Quinta Conferencia; Junta de Jurisconsultos; Sexta Conferencia; Séptima Conferencia; Octava Conferencia. b).- Las Reuniones de Consulta: Primera Reunión; Segunda Reunión; Tercera Reunión. IV.- LA CONFERENCIA DE BOGOTA (1948).- Carta de la Organización de Estados Americanos: Naturaleza y Propósitos; Propósitos Primordiales; Principios; Derechos y Deberes de los Estados; Solución Pacífica de Controversias; Normas Económicas; Normas Sociales; Normas Culturales y Disposiciones Varias.



## C A P I T U L O   P R I M E R O .

### "ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS".

#### I.- EL CONTINENTE AMERICANO EN EL SIGLO XIX.

Al iniciarse el Siglo XIX casi toda América se encontraba bajo el dominio de varias potencias europeas, ocupando España el primer lugar como potencia dominadora por hallarse bajo su protección una gran parte del Continente. Portugal, Holanda, Dinamarca, Francia y Rusia, también tenían posesiones americanas.

Una de las potencias de Ultramar que habían perdido parte de sus Colonias era Inglaterra; trece de ellas declararon su Independencia en el año de 1776 y promulgaron su Constitución en 1787. Su movimiento de Independencia era un fenómeno único en América, debido en parte a que su colonización fué diferente a la del resto del Continente.

Germán Arciniegas nos dice: "La creación de las Colonias Británicas --base de los futuros Estados Unidos-- fué una simple trasplatación de sistemas de convivencia vigentes en Europa." (1) E inclusive "...podría afirmarse que dado el carácter eminentemente comercial de las primitivas Colonias Inglesas, que éstas no eran sino Sucursales de una gran compañía, cuya sede radicaba en la metrópoli." (2)

(1).- Arciniegas, Germán.- Ensayos sobre la Historia del Nuevo Mundo, citado por Fernández Shaw.- La Organización de los Estados Americanos, Ed. Cultura Hispánica. Madrid, 1959.- Pág. 28.

(2).- Fernández Shaw.- Op. cit. pág. 29.

El aspecto comercial se hará constante para las trece Colonias Británicas y es precisamente un móvil comercial --los impuestos y el té de Boston-- lo que provocará la lucha por su Independencia. Por todo lo cual considera Fernández --- Shaw: + Que podría afirmarse con Monchi: que los Estados Unidos realizaron la emancipación con relativa facilidad y -- que aquello fué como un golpe de accionistas a mano armada-- con objeto de independizar la Sucursal y constituir allí -- una nueva empresa. + (3).

La independencia norteamericana, la revolución francesa y la intervención francesa en España, aportaron ideas de independencia a la América Española y se inició la lucha por la libertad en todo el Hemisferio: En Sudamérica Bolívar, San -- Martín, O'Higgins, Sucre y otros patriotas, son los portadores de la antorcha emancipadora. En la Nueva España, Hidalgo inicia el movimiento.

La guerra en esta zona no se presentará tan fácil como en -- Norteamérica, la lucha durará muchos años y las dificultades y obstáculos serán también muchos.

Simultáneamente con la idea de libertad, surgió en América, la de la unión, en la mente de sus más grandes libertadores; había que defenderse contra las posibles agresiones de España y contra los planes monarquistas de la Santa Alianza; había que unirse como garantía de la independencia que se había alcanzado o que se iba alcanzando.

(3).- Ibidem.

Varios personajes expresan sus ideas de unión; alianza -- que estimaban medio único y necesario para salvaguardar -- los derechos adquiridos por su independencia.

El primero entre los grandes precursores que habló de una Confederación de los Estados de la América Española, fue el General Francisco Miranda, que planeaba en 1798, un -- gran Imperio que enlazara en un todo a las antiguas posesiones españolas.

El rioplatense Mariano Moreno, en 1810, creyendo a las -- nuevas naciones producto de circunstancias espirituales -- idénticas, quería que cada virreinato, audiencia y capitania general dejara su sello sobre el ideal de unión. En -- centroamericano José Cecilio del Valle afirma que, la u-- nió n es necesaria porque : "Esta identidad de sentimientos no producirá los efectos de que es capaz si continúan aisladas las provincias de América, sin acordar sus relaciones y apretar sus vínculos que deben unirlos." (4) Bernardo Monteagudo escribió también un ensayo sobre unión -- americana. Por su parte el uruguayo Artigás ya desde 1812 sostenía la idea Federal que formuló en las "Instrucciones del año de 1813" y que de haber triunfado habrían dado la base de la organización, por lo menos, de una gran parte del continente, siguiendo las grandes líneas de la unión de los Estados Unidos. El chileno O'Higgins ve la -- conveniencia de realizar una confederación latina de América, en defensa de las libertades civiles y políticas de sus habitantes.

(4).- Méndez Pereira, Octavio: Bolívar y las Relaciones -- Interamericanas. Ed. Ediciones Universidad de Panamá, --- 1959, pág. 19.

Lugar aparte y mención distinta merece la aportación de -- Simón Bolívar. Hizo proyectos, incluso más concretos y -- prácticos que los anteriores, al pensamiento una la acción y con su personalidad y genio emprende la doble cruzada de emancipación y unión de los países de América.

Al iniciar Bolívar al lado de Miranda su carrera de Diplo-- mático y de Publicista en Londres, escribió el 5 de sep-- tiembre de 1810, en el Morning Chronicle, un artículo don-- de ya germinaba la idea de la Confederación; pronosticaba-- en ese artículo, que los venezolanos alcanzarían definiti-- vamente la bandera de la independencia y declararían la -- guerra a España.

"Tampoco descuidarán invitar a todos los pueblos de Améri-- ca a que se unan a la confederación. Dichos pueblos, pre-- parados ya para tal proyecto, seguirán presurosos el ejem-- plo de Caracas."

De aquí en adelante, hasta el fin de sus días, la idea de-- la solidaridad continental, de la unidad americana, fué su idea fija.

En 1815, Bolívar expuso su sueño sobre el futuro de América en su "Carta de Jamaica". En este documento analizó la si-- tuación que prevalecía en Hispanoamérica y prevé su futu-- ro; Bolívar se da cuenta de la necesidad de una Organiza-- ción Internacional por parte de las nuevas naciones y tra-- ta de encontrar el medio más idóneo para llevar a cabo la unión. Dice que el plan deberá tomar la forma de una asam-- blea de plenipotenciarios y de una confederación de repú-- blicas hispanoamericanas. Su origen común, su lengua, polí--

gión y costumbres son su base y debe surgir de esos caracteres, un pacto que garantice su existencia y promueva su progreso. Nos dice el Libertador: "Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación -- del mundo, menos por su extensión y riqueza, que por su libertad y gloria". (5)

Solivar, no excluye de su proyecto a Inglaterra, ya que no desea aislar a hispanoamérica. Quiere que esa potencia sea el apoyo que para crecer y hacerse fuerte necesita la nueva confederación. Esta será el órgano mediante el cual hispanoamérica pueda tratar con otros países del mundo, respecto a la paz y a la guerra.

Siendo presidente de Colombia, el Libertador inició las negociaciones formales para llevar a cabo su ideal de unión hispanoamericana.

En 1822, Santander y Gual siguiendo sus instrucciones, enviaron a Santamaría y a Mosquera --aquel a México, éste a Sudamérica-- para que concluyeran tratados de unión, liga y confederación con las demás repúblicas ya independientes. Los enviados colombianos firmaron los tratados con Perú, Chile (que no lo ratificó) y México; posteriormente se agregó Centroamérica. En ellos y para estrechar más los vínculos que debían unir a los estados signatarios y allanar las dificultades que pudieran surgir entre sí o con países extraños, se convino en fundar una asamblea general de plenipotenciarios, sita en el Istmo de Panamá y de la cual formarían parte los estados de la América antes española.

(5).- Bolivar, Simón: Documentos "Carta de Jamaica".- Casa de las Américas, Cuba, 1964.- pág. 54.

El 7 de diciembre de 1824, desde Lima, Bolívar dirigió una circular a los países partes de los tratados bilaterales - antes mencionados. Los invita a mandar sus representantes al Istmo de Panamá; para iniciar las labores de aquella A s a m b l e a d e F l e n i p o t e n c i a r i o s, en la que él cifraba tantas esperanzas. El libertador reafirmó entonces las funciones importantísimas que tendría tal asamblea: "...que nos sirviese de Consejo en los grandes conflictos, de punto de -- contacto en los peligros comunes; de fiel intérprete de -- los tratados cuando ocurran dificultades y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias." (6)

Bolívar, al ratificar la invitación lo hizo como Jefe del Perú, limitándola a Colombia y México, porque solamente -- estos países y el Perú, estaban ligados por un tratado de Confederación, que debería ser la base jurídica de los acuerdos de la Asamblea.

El vicepresidente de Colombia, el General Santander y la Junta Peruana de Gobierno, consideraron que deberían ser -- invitados también, Chile, Argentina y Centroamérica.

Bolívar aceptó la sugerencia, exceptuando a la Argentina, -- debido a que existía la posibilidad de que se iniciara una guerra entre ese país y Brasil; independientemente de la anarquía que imperaba en dicho Estado. No obstante esto, -- la invitación se formuló.

El gobierno chileno no aceptó la invitación, alegando que

(6).- Bolívar, Simón: Op. Cit. Págs. 142 y 143.

dicha aceptación era competencia del poder legislativo. El Congreso resolvió hasta 1826, cuando ya habían cesado las sesiones y, aunque los delegados habrían podido asistir a Tacubaya, no lo hicieron.

La Argentina en un principio aceptó, luego modificó su actitud; ya que quería que la Confederación resolviera favorablemente su conflicto con el Brasil. A esta petición, Santander respondió que no era posible, ya que el litigio era a causa de la posesión de un territorio y de ningún modo se veía amenazada la independencia de ambos países.

El gobierno mexicano propuso que se invitase al Brasil, aunque su gobierno fuese imperial, ya que los negocios a tratarse no tocarían en nada a la política interior de las naciones, sino solo a la exterior.

El ministro colombiano en Londres invitó al gobierno imperial, por conducto del ministro brasileño en Inglaterra, quien con fecha 30 de octubre de 1825, contestó: "...que la política del Emperador estará siempre pronta a contribuir; al reposo, dicha y gloria de América", y que en consecuencia, "enviaría un plenipotenciario al Congreso a tomar parte de las deliberaciones de interés general". (7)

Pero probablemente por posibles compromisos del Brasil con la Santa Alianza (cuyos intereses eran contrarios a los del Congreso), el plenipotenciario ofrecido no se nombró.

(7).- Caicedo Castilla, José Joaquín: El Panamericanismo. Ed. Roque de Palma, Buenos Aires, 1961, Pág. 6.

Respecto a Inglaterra y a los Estados Unidos, la actitud de Bolívar fue diferente. Los nuevos países necesitaban un aliado que les diese gran importancia y respetabilidad, y que además constituyera el soporte moral, cultural y material que requerían; pero todo ello --decía Bolívar-- para salir adelante únicamente, no para formar parte de un futuro real. Además en ese tiempo, la única potencia que podría ayudarlos, era Inglaterra: ésta era pues, la aliada ideal para hispanoamérica.

Los Estados Unidos por su parte, nunca estuvieron en el pensamiento de Bolívar, tal es la opinión de varios autores, así como la conclusión de la lectura de sus cartas.(8) Su oposición a los Estados Unidos no es simple conveniencia o estrategia política internacional (lo que concluyen algunos, de la afirmación de Bolívar de que Inglaterra no concurriría al Congreso si lo hacían los Estados Unidos), sino una verdadera aversión a los norteamericanos; fundada en profundas razones políticas, sociológicas y de estrategia internacional; aversión que inclusive el Bolívar diplomático no pudo ocultar.

Su pristine idea, el ideal originario de Bolívar, fue el de un auténtico y verdadero hispanoamericanismo: en el que los estadounidenses no deberían participar por su heterogeneidad de toda índole, por su espíritu egoísta y mercantilista y por su tortuosa política hacia la independencia de las Colonias Españolas.

(8).- Bolívar, Simón: Op. Cit.



A la distancia vemos, que su oposición a los Estados Unidos no fue simple conveniencia, sino un temor fundado a las ambiciones hegemónicas norteamericanas; temor justificado si analizamos los resultados del panamericanismo.

Pero tanto Santander como Guadalupe Victoria, no entendieron el verdadero sentido de la idea bolivariana, para ellos, la alianza solamente tenía un significado militar y por eso consideraron, que deberían concurrir todos los países del continente.

Desfigurado así el proyecto de Bolívar, los Estados Unidos fueron invitados. Tras largos debates, los estadounidenses nombraron sus delegados: Anderson, murió antes de llegar a Panamá; Sargeant, no llegó a tiempo a la asamblea. De esta forma, el hispanoamericanismo de Bolívar, se convertía en panamericanismo continental, que en ese momento los propios Estados Unidos rechazarían porque no tenían aún la fuerza suficiente para imponer su hegemonía política, en una asamblea de tal especie; aunque aprovecharían la invitación para tratar de desbaratar los planes de Bolívar, haciendo propaganda de su democratismo, en contra según ellos, de los intereses monárquicos hispanoamericanos.

#### El Congreso de Panamá (1826)

El 22 de julio de 1826 se efectuó un Congreso en la población de Panamá, con la asistencia de los delegados de Colombia, México, América Central y el Perú; Inglaterra y Holanda asistieron en calidad de observadores.

Colombia como país sede, presentó un programa de trabajo(+) cuyos temas sobresalientes fueron:

Estudio del Tratado de Unión, Liga y Confederación;

Destino futuro de Cuba y Puerto Rico (++);

Convenios de carácter comercial y consular;

Consagración de la Doctrina Monroe, como norma de Derecho Internacional Americano, con el fin de impedir toda tentativa de colonización en el Continente, por parte de las potencias europeas y de rechazar la posibilidad de intervenciones. (+++)

Acuerdo sobre la Codificación del Derecho Internacional para fijar los principios aplicables a las relaciones de los estados americanos en tiempos de paz y guerra.

El proyecto colombiano sobre confederación, fue admitido en forma general y solo fue rechazado en lo relativo a la libertad de comercio terrestre y marítimo; respecto a la conciliación y en lo referente al artículo que fijaba la residencia de la asamblea en Panamá.

Como ya se dijo anteriormente, concurren al Congreso Ingleses y Holandeses como observadores.

El observador holandés, Coronel Van Veer, asistió al Congreso, con el fin de defender los intereses territoriales de Holanda en América, "... al margen y sin carácter oficial al

- (+).- Dicho proyecto fue el más generoso y además el único presentado bajo formas jurídicas ya elaboradas.
- (++).- Los Estados Unidos durante los debates para nombrar Delegados al Congreso, se opusieron a que se ayudara a estos países a obtener su libertad.
- (+++).- Los Estados Unidos también se opusieron a este punto, ya que su interpretación y aplicación --alegaban--, les correspondía a ellos.

guno participa en el Congreso."(9)

Inglaterra envía a Dawkins como observador, no participará en las deliberaciones, pero deberá aconsejar a los delegados. A la Gran Bretaña le atrae el proyecto de Confederación y más que nada que ésta no quede bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Busca proteger sus intereses y ejercita su influencia para que se tomen en cuenta las prácticas legales y marítimas inglesas.

Durante el Congreso, Dawkins no confirma la participación inglesa en la confederación, más que nada por que quiere permanecer en paz con Europa. "Inglaterra no fue en Panamá -- entonces parte de Colombia-- lo que esperaba Bolívar. No le interesa comprometerse. Desconfía de la Asamblea(+), quiere comercio amplio, mares libres, intereses genéricos. No le interesa convertirse en sostén de la independencia hispanoamericana, ni en protector de la Confederación. Y quizá la mejor justificación de su actitud se encuentra en los raquíticos resultados del fallido Congreso de Panamá." (10)

El Congreso se clausuró el 15 de julio, habiéndose aprobado cuatro acuerdos:

- 1.- Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpétua.
  - 2.- Convenio sobre las reuniones futuras del Congreso.
  - 3.- Convenio sobre contingentes.
  - 4.- Convenio relativo a la organización y movimiento del ejército y marina.
- (9).- Cuevas Cancino, Francisco: Tratado sobre la Organización Internacional. Ed. Jus, S.A. México, 1962. Pág.
- (+).- Anfictionía: Confederación de Estados Griegos con una "latria" común. En este caso, tal "latria" era el hispanoamericanismo.
- (10).-Cuevas Cancino, Francisco: Op. Cit. Pag. 307.

El citado Congreso de 1826 no respondió a lo que de él se esperaba. "Lo que se hizo en Panamá fué darle el rótulo - de multilateral a los actos bilaterales que entre sí habían realizado las cuatro naciones Americanas participantes"(11) Sin embargo, la significación del tratado es muy especial, - ya que ejerció gran influencia en posteriores organismos - americanos e inclusive mundiales.

Este Congreso ha quedado como auténtico ejemplo de unión y no sólo como antecedente del llamado "panamericanismo".

#### El Fracaso de Tacubaya.

Una de las decisiones tomadas en Panamá fué la de trasladar la Asamblea a Tacubaya (México, D.F.). Se acordó también, - por el Art. 16 del Tratado de Confederación, que el canje - de ratificaciones se verificaría en tal lugar, dentro de - un término de ocho meses o antes si fuera posible.

Dicha reunión no se verificó, aunque ya en 1827 se encontraban en México los delegados de Colombia, de Centroamérica y de México y los comisionados de Holanda y Estados Unidos.

El delegado colombiano llegó a México desde 1826, pero hasta junio de 1827 recibió una comunicación del gobierno mexicano, preguntándose si estaba dispuesto a participar en la reunión. Gual contestó que antes tendrían que decidirse -- dos cuestiones: la prerrogativa de los delegados y la ratificación del Tratado. La primera cuestión fué arreglada -- rápidamente por el gobierno mexicano, no así la segunda que fué rechazada por el Senado.

(11).- Idem. Pág. 311.

Como resultado, el 9 de octubre de 1928, se reunieron los delegados de Colombia, Centroamérica y México, y se acordó -- a pesar de los esfuerzos de la delegación mexicana para que continuará la reunión -- el retiro de los plenipotenciarios de Colombia y Centroamérica.

El hispanoamericanismo fracasado en Panamá, no pudo renacer en Tacubaya: "... cuyo congreso no llegó a reunirse, porque fué saboteada su realización por el embajador norteamericano en México, Mr. Poinsett." (12)

A la muerte de Bolívar fué México quien trató de reunir - asambleas internacionales en los años de 1831, 1838 y 1840, sin resultados positivos.

Por esa época, los Estados Unidos inician su política anexionista -- Texas, California--.

El Congreso de Lima (1847-1848).

La actitud norteamericana y el temor a la expedición que organizaba en Europa el General Juan José Flores (ex-presidente de Ecuador) con el apoyo de la corona española y con el propósito ostensible de reconquistar las antiguas colonias, hicieron que el Perú convocara a un Congreso en Lima a fines de 1847; a él concurren Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y el Perú. Se firmaron cuatro documentos:

Tratado de Unión y Confederación;  
 Tratado de Comercio y Navegación;  
 Convención Consular y  
 Convención de Correos.

(12).- Fernández Shaw: Op. Cit. Pág. 90.

El Tratado de Confederación es bastante similar al de Unión, firmado en 1826 en Panamá, estableciéndose principalmente, la unión de los países firmantes en la defensa de intervenciones y prevención de ataques organizados por países ajenos. En el Tratado de Comercio y Navegación, se obligaban los países firmantes a un trato preferencial recíproco.

#### El Congreso de Chile (1856)

Posteriormente, en 1856, debido a la expedición filibustera de William Walker a Centroamérica, cuyo gobierno fue reconocido por el norteamericano, se reunieron en Chile; Perú, -- Chile y Ecuador, saliendo de ahí el Tratado Continental. -- Acerca de éste, dice el maestro Sepúlveda que: "No medió con vocatoria para el caso, ni hubo congreso como se pretende. Fuera de contener algunos aspectos interesantes, como el no reconocimiento de cesiones o enajenaciones territoriales y el tratamiento de aventureros y piratas, el Tratado Continental es un convenio más de defensa calcado del de Lima de 1847, al que no se otorgó ratificación de ningún país. Que dó como tantos otros, en el campo de la intención pura." (13)

#### La Reunión de Washington (1856).

En el mismo año de 1856, se reunieron en Washington, el 9 de noviembre, representantes de Guatemala, Perú, México, El Salvador, Venezuela, Costa Rica y Colombia, y firmaron un convenio de características semejantes al de Chile. Aunque ninguno de estos tratados surgieron de congresos propiamente dichos, deben de tomarse en cuenta entre los congresos hispanoamericanos, ya que ambos son semejantes al de Lima de 1847-1848.

(13).- Sepúlveda, César: Derecho Internacional Público. Ed. Porrúa, S.A. México, 1968. Pág. 296.

La "política expansionista norteamericana", la expedición inglesa al golfo de Fonseca, la anexión de Santo Domingo a España, la expedición tripartita en México y el conflicto peruano-español, constituyeron motivos suficientes de preocupación para hispanoamérica y llevan a la Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, El Salvador y Venezuela a reunirse en Lima en 1864.

En esta junta se descarta la idea de formar una Confederación y se acepta en cambio la de "una familia de naciones".

Se pone en cuestión, también, si convenía o no, invitar a los Estados Unidos; Colombia sostenía que la nación norteamericana tenía ya tanta fuerza, que de asistir al Congreso, ejercería demasiada influencia; Costa Rica, en cambio, propuso la firma de un pacto con esa nación, por lo cual, se obligarían a respetar la independencia, soberanía e integridad territorial de las naciones sudamericanas.

A este respecto, ningún autor consigna si se llevó a cabo la invitación.

Al final, se firmaron cuatro acuerdos: Tratado de Unión y Alianza Defensiva entre los Estados de América; Tratado sobre Conservación de la Paz; Convención de Comercio y Navegación; Convención de Correos.

Dentro de esta primera etapa, que algunos autores llaman "período hispano de la cooperación interamericana", encontramos otras reuniones importantes y varios intentos más de unión.

La primera de dichas reuniones tuvo lugar al finalizar la guerra de secesión norteamericana (1861-1865), que consti-

tuyó un "interin" de calma para hispanoamérica; calma en su lucha con las ambiciones de los estadounidenses.

El 5 de diciembre de 1865, Perú y Chile celebran un Tratado de Alianza Ofensiva y Defensiva, al que el 12 de enero de 1866 se adhirieron Ecuador y Bolivia, lo cual afianzó el llamado Pacto de la Cuádruple.

#### Alianza del Pacífico.

A iniciativa del Perú, se celebraron otras conferencias, entre Perú, Chile y Bolivia, que dieron por resultados las firmas de: Convención Consular y Diplomática y Tratado sobre principios de Derecho Internacional; el primero firmado el 16 de mayo y el segundo el 3 de octubre de 1867. Sin embargo, y pese a los esfuerzos peruanos por elevar estas conferencias a la categoría de Congreso, que aunara y unificara puntos de vista, resultaron fallidos.

Otra iniciativa colombiana para reunir un congreso en Panamá (1880), tampoco tuvo éxito aunque sólo se limitaba a la adopción del principio de arbitraje. A pesar de esto, no fracasó en el deseo venezolano de conmemorar el centenario del nacimiento de Bolívar. En 1883 se celebró en Caracas, el Congreso Bolívariano. A este concurren: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, El Salvador y Venezuela. En este Congreso únicamente se suscribió ad Refrendum un protocolo el 14 de agosto de 1882, que reconocía al arbitraje como el mejor medio para resolver las controversias internacionales.

En tales reuniones y a pesar de no estar representados todos los Estados y de que los tratados no entraron en vigor,



es indudable la formulación de principios fundamentales, - que constituirían posteriormente una aportación hispanoamericana a la cooperación interamericana.

Es necesario también señalar, que desde la muerte de Bolívar o quizás desde 1847-1848 (Congreso de Lima), el hispanoamericanismo ha sido simplemente una reacción defensiva.

El fracaso de este primer período, caracterizado por su aspecto eminentemente teórico, sin resultados positivos, se debe a: "... la inestabilidad política propia de los países de este hemisferio, a la carencia de liderazgo espiritual, a la ausencia de vínculos económicos que hubiesen aproximado a los miembros, a la falta de visión de los estadistas y a la de una conciencia de unidad. Todo ello -- junto conspiró para que todo el esfuerzo intelectual que se nota en esa multitud de proyectos y de concepciones más o menos brillantes se quedara lamentablemente en la etapa de las cosas imaginarias, sin resultados positivos. El legado de este primer período es más bien raquítico." (14)

Las reuniones que posteriormente se celebraron, pero que tuvieron lugar dentro del Siglo XIX, serán mencionadas por así convenir al desarrollo del presente trabajo, en los posteriores numerales.

## II.- LA CREACION DE LA UNION PANAMERICANA.

El antecedente de la llamada Unión Panamericana fué la "Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas", que se creó el 14 de abril de 1890 y fué constituida como órgano central de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas. Su-

(14).- Sepúlveda, César: Op. Cit. Pág. 297.

propósito original fué compilar y distribuir las informaciones comerciales y generales entre todas las Repúblicas, no sólo para fomentar el intercambio comercial, sino para disipar el poco conocimiento mutuo que existía entre sus pueblos. Su administración fué encargada en un principio al Secretario de Estado de los Estados Unidos, quien era el responsable de su organización y dirección. La unión se sostenía con las cuotas de los estados miembros; tales cuotas se establecían en proporción al número de población.

La Unión Internacional de las Repúblicas Americanas a nuestro modo de ver, constituyó el vehículo de la nueva política norteamericana. Y es sintomático y significativo que -- tanto el lugar de la residencia de la oficina, como la de organización y dirección, estuvieran sujetas a la voluntad de los estadounidenses.

La Unión sufrió varios cambios: el primero de ellos en 1896, en el que se determinó que el Comité Ejecutivo estaría integrado por cuatro representantes diplomáticos hispanoamericanos y el Secretario de Estados de los Estados Unidos, "Para aconsejar y vigilar" el funcionamiento de la Oficina. En 1902, en la Segunda Conferencia Internacional Americana celebrada en México, el Consejo Directivo sustituyó al Comité Ejecutivo y asumió la responsabilidad de la Oficina; dicho Consejo estaría integrado por todos los representantes diplomáticos hispanoamericanos acreditados en la capital de los Estados Unidos y el Secretario de Estado Norteamericano, que actuaría como Presidente Permanente; cambió también su nombre por el de "Oficina de las Repúblicas Americanas"; y se instaló a la oficina como órgano administrativo permanente de las Conferencias Internacionales, además, se fundó la Biblioteca conmemorativa de Colón. En la Tercera Conferen-

cia Internacional Americana celebrada en Río de Janeiro, se reorganizó la oficina, erigiéndola en "Comisión Permanente de las Conferencias Internacionales Americanas"; para que sirviera de centro permanente de información e intercambio de ideas y para ampliar su esfera de acción a asuntos jurídicos, técnicos y educativos, así como comerciales. Su duración se limitó a diez años, prorrogables, tácitamente, por iguales períodos consecutivos, a menos que doce meses antes de la expiración del período decidieron retirarse la mayoría de los estados miembros.

Se creó la figura del Director General, encargado de la Dirección de la Oficina. En cada uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas se creó una sección especial encargada de colaborar con la Oficina de Washington.

En el año de 1910, se inauguró el edificio permanente de la organización, con la aportación de sus miembros.

En la Cuarta Conferencia Internacional Americana, se usó -- por primera vez la expresión "unión Panamericana", en sustitución de la de "Oficina Internacional". Fué también el momento, en que el nombramiento del Presidente del Consejo no sería de iure y ex officio, sino por concesión de las Repúblicas Americanas.

Al efectuarse la Quinta Conferencia, se estableció la designación de representantes especiales en el Consejo Directivo y la elección por votación del Presidente y del Vicepresidente. Se instituyó asimismo, que la representación de los gobiernos en las Conferencias Internacionales Americanas y en la Unión Panamericana sería de derecho propio.

En 1928, se convirtió en procedimiento normal el nombramiento de representantes especiales en el Consejo Directivo, que

dando a la libre elección de los respectivos gobiernos la facultad de designar para tal cargo, a sus propios Embajadores en Washington.

Durante la Conferencia sobre los Problemas de la Paz y de la Guerra, celebrada en México, tuvo lugar una nueva reorganización en la Unión Panamericana, que permitió que desde Enero de 1946, la elección anual de Presidente y Vicepresidente del Consejo, fuera rotativa entre los estados miembros y que aumentara la proporción de representantes especiales. Los delegados designados por las Repúblicas Americanas tendrían la categoría de Embajadores y gozarían de los privilegios e inmunidades que como a tales correspondía.

"En el año de 1948, se convirtió a la Unión Panamericana en Secretaría General, regida por un Consejo Directivo (que de acuerdo con la Carta de Bogotá se convirtió en el Consejo de la O.E.A.) y en centro de intercambio de información y de fomento de cooperación interamericana en asuntos que no son de carácter político, es decir, en problemas culturales, educativos, económicos, de bienestar social, agrícola, científicos y técnicos. La carta de Organización de los Estados Americanos, en sus artículos 48 y 49, especifica la composición del Consejo y los periodos de elección del Presidente y Vicepresidente". (15).

"Debe anotarse que la Carta de Bogotá emplea la expresión Unión Panamericana en un sentido completamente diferente - al admitido hasta 1948. Es decir, la Unión Panamericana -

(15).- Fernández Shaw: Op. cit. Pág. 590.

ya no es, como sucedía anteriormente la asociación misma, - sino simplemente la Secretaría. Lo que antiguamente se llamó Unión Panamericana se ha convertido en la Organización - de los Estados Americanos, la O.E.A." (16).

Las funciones de la Unión Panamericana se han modificado -- sustancialmente, pero se ha conservado el nombre como un ho menaje a la tradición.

### III.- LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS Y LAS REUNIONES DE CONSULTA.

#### a).- Las Conferencias Interamericanas (\*):

La situación antes descrita, relativa a la falta de un li- der continental, cambia al entrar al escenario los Estados Unidos, quienes toman el liderato del panamericanismo y, co mo consecuencia, se entra a una etapa de realizaciones mate riales, aunque limitadas. Nos dice Cuevas Cancino que: "Po demos explicarla como un diálogo entre Norteamericanos, por una parte, y los países del Sur del Bravo por la otra.

Aunque ocasionalmente escuchemos cambios de tono en esa plá tica, se desenvuelve ésta con armonía hacia un fin concreto: La obtención de ventajas comerciales para los nacionales es tadounidenses a cambio del reconocimiento de ciertos princi pios jurídicos y políticos caros a los países latinoamerica nos. Pudiera afirmarse que esta etapa consiste en un movi miento patrocinado por los Estados Unidos para obtener una Unión conveniente a ellos". (17)

(16).- Caicedo Castilla: Op. Cit. Págs. 167-168.

(\*) -- En la Hoja 22 se explica el porqué del cambio de deno minación de Conferencias Internacionales Americanas, al de Conferencias Interamericanas.

(17).- Cuevas Cancino: Op. Cit. Pág. 312.

Es menester señalar que en el artículo 33 de la Carta de la O.E.A. se establece que:

La Conferencia Interamericana es el órgano supremo de la Organización de los Estados Americanos. Elle decide la acción y la política generales de la Organización, determina la estructura y funciones de sus órganos y tiene facultades para considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados Americanos.

Antes de referirnos al desarrollo de las Conferencias, es necesario explicar que se utiliza actualmente la denominación de "Conferencias Interamericanas", en virtud de que en el año de 1948, vino a sustituir éste al utilizado hasta esa fecha, precisamente al de "Conferencias Internacionales Americanas", por ser más propio de nuestro tiempo.

#### Primera Conferencia.

La Primera Conferencia Internacional Americana, fué propuesta para celebrarse inicialmente en el año de 1882, pero cambios gubernamentales en los Estados Unidos y la llamada Guerra del Pacífico, impidieron que se llevara a buen término el proyecto.

Nuevos cambios en el gobierno estadounidense, así como razones de conveniencia comercial, propiciaron que en 1888 el Congreso de los Estados Unidos autorizara al Presidente a convocar a una conferencia que debería reunirse el año siguiente. En 1889, el 2 de octubre, se inauguró en Washington la Primera Conferencia Internacional Americana.

Fueron invitadas y concurrieron a excepción de la República Dominicana, todas las Repúblicas americanas.

¿ Que propósitos habían movido al gobierno norteamericano, otrora escéptico partidario de laanfictionia americana, a convocar a sus vecinos Latinoamericanos para la realización de esta Conferencia. ?

En opinión de Fernández Shaw y Cuevas Cancino (18), el mercado estadounidense se encontraba saturado, a pesar de que sus productos habían invadido el Continente euroasiático. No quedaba pues otra solución que buscar salida a estos -- productos y lo más lógico era entonces dirigir la poderosa industria norteamericana hacia los países latinoamericano. Por ello, estimo que las razones para dicha reunión fueron de carácter eminentemente comerciales;

Los principales puntos que se acordaron fueron:

Promover las relaciones comerciales recíprocas para asegurar mercados más extensos a los productos de cada uno de los referidos países; .

Creación de una Unión Aduanera Americana;

Aprobación de un sistema de pesas y medidas;

Adopción de una moneda común de plata acuñada por cada uno de los gobiernos y,

Plan general de arbitraje.

(18).- Fernández Shaw: Op. Cit. Pág. 120

Cuevas Cancino: Op. Cit. Págs. 343 y sigs.

Y tan cierto resulta que principalmente el móvil mercantil movía a los delegados de los Estados Unidos, que no sólo no aceptaron, sino que votaron en contra de una recomendación aprobada por mayoría el 18 de abril de 1890, por medio de la cual se señalaban a los extranjeros iguales derechos civiles que los gozados por los naturales, no concediéndose mayores privilegios, por ninguna razón a los primeros.

Se principiaba a poner de relieve una vez más la antinomia existente entre las dos Américas: la anglosajona que buscaba acrecentar la hegemonía; y la hispanoamericana, que no quería por ningún motivo dejarse arrebatar la relativa libertad de que gozaba, sino por el contrario, acabarla de consolidar.

En este mismo sentido Cuevas Cancino nos dice: "La Primera Conferencia Panamericana puso de manifiesto de modo evidente, el antagonismo existente entre una nación y las otras: La oposición entre sus diversas estructuras económica-sociales; y por tanto, el propósito de los fines perseguidos. La visión del mundo que se asentaba en esas estructuras diversas, era distinta, como distinta era la concepción sobre los supuestos en que había de descansar la unidad del continente". (19)

La conferencia se clausuró el 14 de abril de 1890, con la creación de la "Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas", la cual ha sido reseñada con antelación:

(19).- Cuevas Cancino: Op. Cit. Págs. 345-346.



## Segunda Conferencia.

Esta conferencia tuvo verificativo del 22 de octubre de 1901 al 31 de enero de 1902, en la Ciudad de México. En ella se aprobaron cuatro tratados, seis convenciones, tres recomendaciones y un protocolo de adhesión a los Tratados de La Haya.

De los Tratados podemos citar:

Tratado de Extradición y Protección contra el Anarquismo;  
 Tratado sobre Reclamaciones por Daños relativos al Dinero sometidos al arbitraje cuando hayan fracasado las gestiones diplomáticas; y  
 Tratado sobre patentes de invención y marcas de comercio.

En las Convenciones entre otras se encuentran:

Ejercicio de profesiones liberales;  
 Igualdad jurídica de los extranjeros y nacionales;  
 Formación de los Códigos de Derecho Internacional Público y Privado; y  
 Canje de publicaciones y protección literaria.

Es de notarse una vez más, la tendencia hispanoamericana para dejar cimentados determinados principios de Derecho.

En esa conferencia se vuelve a insistir en la igualdad jurídica de los extranjeros y los nacionales, no pudiendo los primeros exigir mayores derechos que éstos, cuando por causas de fuerza mayor vean afectados sus intereses. La convención estaba dirigida principalmente contra todos aquellos países, que en múltiples ocasiones y con el pretexto de tratar de proteger la vida o intereses de sus ciudadanos, habían cometido verdaderas intervenciones en contra de los pueblos de este Continente. Como es de suponerse los Delegados norteamericanos, no aprobaron esta convención

Otro punto importante fue el referente al arbitraje obligatorio. Este Tratado fue firmado por Argentina, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, e igualmente, tampoco fue suscrito por los Estados Unidos.

#### Tercera Conferencia.

La citada conferencia tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 23 de julio al 27 de agosto de 1906.

En esta conferencia hicieron acto de presencia por primera vez, las repúblicas de Cuba y Panamá, y en cambio asistieron Haití y Venezuela.

Se volvió a tratar lo relativo a la adopción del principio del arbitraje, pero como estaba por celebrarse La Segunda Conferencia de La Paz, en La Haya, Holanda, se recomendó a los participantes asistieran a la misma, para prestar su apoyo a este principio. Igualmente, se dejó que fuera debatido en La Haya, la cuestión referente al cobro coercitivo de las deudas públicas contractuales, habiéndose tomado como base la Doctrina Drago.(+)

#### Cuarta Conferencia.

En la ciudad de Buenos Aires, del 22 de julio al 30 de agosto de 1910, tuvo lugar esta Conferencia Interamericana.

En ella se insiste en el arbitraje. Se acuerda una conven(+).- Esta doctrina se opone a la intervención armada para el cobro de deudas públicas, pero acepta la intervención diplomática. Se pronunció en el año de 1902.

ción sobre reclamaciones pecuniarias, estipulándose que --  
 las partes se obligan a someterse al arbitraje para diri--  
 mir sus reclamaciones por daños y perjuicios, en aquellos -  
 asuntos que no pudieran resolverse por las vías diplomáti-  
 cas; siempre y cuando éstas fueran de tal importancia, que  
 ameritaran los gastos del arbitraje. Por este medio se -  
 trataba de impedir que los conflictos entre los Estados -  
 terminasen en intervenciones, en las cuales siempre acaba-  
 rían por imponerse los más fuertes sobre los débiles.

Además, es rechazada una propuesta del Brasil, que preten-  
 día otorgar carácter continental a la Doctrina Monroe.

#### Quinta Conferencia.

Esta conferencia se celebró en la ciudad de Santiago de --  
 Chile, del 25 de marzo al 3 de mayo de 1923 y las resolu-  
 ciones tomadas versaron más bien entre otras cosas, sobre  
 la modificación de la Unión Panamericana; el arreglo pa-  
 cífico de los conflictos americanos; estímulo al comercio;  
 reducción de armamentos; procedimientos aduaneros; etc.

México no participó en los trabajos de esa conferencia, a  
 pesar de haber sido invitado por el gobierno de Chile. Pe-  
 ro podríamos calificar a dicha ausencia como "participa-  
 ción por omisión", ya que la misma trajo fecundos resulta-  
 dos.

Nuestro país consideró que estando integrado el Consejo Di-  
 rectivo de la Unión Panamericana por los representantes di-  
 plomáticos ante Washington y no estando nuestro gobierno --  
 reconocido por el de los Estados Unidos, no debía partici-  
 par. La posición de México fue aprobada por los más desta-  
 cados internacionalistas y hombres de Estado. Como resul-  
 tado de ello, se acordó que, para que un país estuviese re-

presentado ante la Unión Panamericana, no era preciso que tuviera representación diplomática en la Capital de los Estados Unidos. Se aceptó por tanto, una representación adecuada, y no sujeta a la decisión del Estado mencionado.

#### Junta de Jurisconsultos.

En lo que se refiere al principio de la No Intervención - tiene como antecedente inmediato, la labor realizada por la Comisión de Jurisconsultos Americanos, reunida en Río de Janeiro y cuya propósitos principal era la elaboración de un Código de Derecho Internacional Público.

En esta junta se aprobó un proyecto relativo a la "existencia, igualdad y reconocimiento" de los Estados. En la ponencia original presentada por el Brasil, existía un artículo que se refería concretamente a la No Intervención, mismo que fue suprimido por la subcomisión que hizo el estudio. Fue entonces que el Delegado por Costa Rica, - - Profesor Luis Anderson, apoyó la proposición original y ésta fue aprobada por unanimidad.

Las palabras que en defensa del proyecto expresara dicha persona, fueron: "La no intervención no es solamente la manifestación del pensamiento de Costa Rica, sino de toda la América Hispana."

Una vez aprobada por unanimidad la propuesta del Profesor Anderson, quedó este principio reglamentado en el Artículo 39 del proyecto mencionado, de la siguiente forma: "Ningún Estado puede intervenir en los negocios internos de otro."

### Sexta Conferencia.

Del 16 de enero al 20 de febrero de 1928 y teniendo como sede a la Ciudad de La Habana, Cuba, se desarrolló esta Conferencia, que dejó un profundo sentido histórico, en relación a los nuevos puntos que se trataron, de los cuales destacan:

La aprobación de un Código de Derecho Internacional Privado; Discusión sobre Intervención y la Convención de Derechos y Deberes de los Estados, en los Estados en pasu de lucha civilas.

Asimismo, se trataron también las Convenciones de Asilo Diplomático; sobre Agentes Consulares y una sobre Aviación Comercial.

Entre otros se pondera y destaca, por lo que significa en la codificación del Derechos Internacional, el llamado "Código Bustamante":

Este Código está compuesto por 437 Artículos y está dividido en un título preliminar que contiene reglas generales y cuatro libros consagrados respectivamente: Al Derecho Penal Internacional; al Derecho Mercantil Internacional; al Derecho Civil Internacional y al Derecho Procesal Internacional.

Varios Estados ratificaron con reservas, otros como la Argentina, Colombia, Paraguay y Uruguay, formularon reservas al suscribirlo y no lo ratificaron; los Estados Unidos no lo firmaron.

Con objeto de acelerar el proceso de la codificación se crearon tres comisiones: una para la codificación del Derecho Internacional Público, con sede en Río de Janeiro; otra para la codificación del Derecho Internacional Privado, con sede en Montevideo y una tercera para el estudio de la legislación comparada y unificada de legislaciones con sede en La Habana. Las tres fueron abolidas por la VII Conferencia (Montevideo, Uruguay, 1933) y reestablecidas por la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, Argentina, 1936).

#### Séptima Conferencia.

Una nueva era en las relaciones interamericanas se percibe a partir de esta conferencia, que teniendo como sede a la Ciudad de Montevideo, Uruguay, se verificó del 3 al 26 de diciembre de 1933.

En ésta, los países hispanoamericanos ven realizadas sus aspiraciones al consagrarse en el Derecho Internacional Público Americano, el principio de la No Intervención. -- Varios años de lucha tenían así su más grande y brillante culminación, al aceptarse unánimemente, el referido principio por los 21 Estados Americanos.

#### Octava Conferencia.

Se desarrolló en la Ciudad de Lima, Perú, del 9 al 27 de diciembre de 1938. En esta conferencia no se firmaron tratados o convenciones, siendo aprobadas únicamente, declaraciones, recomendaciones y votos.

El principio de la No Intervención proclamado en Montevideo, en el año de 1933 y ratificado en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, en Buenos Aires, en 1936, fue reafirmado.

En la "Declaración de Lima", se expresó: " Los gobiernos de los Estados Americanos declaran:

- 1.- Que reafirman su solidaridad continental y su propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios en que se basa dicha solidaridad.
- 2.- Que fieles a los principios antes enunciados y a su soberanía absoluta, reafirman su decisión de mantenerlos y defenderlos contra toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos..."(20)

En la declaración de principios se ratificó una vez más el principio de la No Intervención; el deber de resolver las controversias internacionales por medios pacíficos y la prohibición de emplear la fuerza como instrumento de la política internacional.

La Delegación mexicana presentó tres proyectos: uno sobre la limitación del uso de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales; otro sobre la prescripción extintiva de las obligaciones internacionales en materia de reclamaciones provenientes de dinero y uno relativo a una convención sobre los efectos de renuncia de los nacionales de un Estado a la protección diplomática de sus gobiernos.

(20).- La O.E.A. y Las Naciones Unidas. UPA. Washington. 1963. Pág.7.

b).--Las Reuniones de Consulta.

La Reunión de Consulta fue establecida durante la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires en 1936, pero no fue aplicable, sino hasta la Octava Conferencia Interamericana, que tuviera por sede a la Ciudad de Lima, Perú. (21)

Las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de América, se encuentran reglamentadas en la parte orgánica de la Carta de Bogotá--que será estudiada en el siguiente numeral-- y por su importancia pertenecen a la segunda clase de las Conferencias que se realizan dentro de nuestro sistema Regional. Las primeras son las denominadas, Conferencias Interamericanas y después de -- las enunciadas se encuentran las Conferencias Especializadas. En particular, de las primeras--hasta antes de 1948 -- ya hemos hablado, por lo que dada la importancia que adquieren las segundas cada día, es menester ocuparnos de ellas.

En la "Declaración de Lima", los Estados Americanos acordaron que cuando la paz, la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las repúblicas del continente se viera amenazadas por actos que pudieran menoscabarlas, en vistas al interés común, determinarían coordinar sus voluntades para hacer efectiva su solidaridad, mediante el procedimiento de consulta.

Estas consultas se verificarían mediante la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Amé

(21).-- Las Reuniones de Consulta; Origen, Desarrollo y Papel que desempeñan en las Relaciones Interamericanas, UPA. Washington. 1952.



ricanos, en las diversas capitales del Continente, por rotación y sin carácter protocolar. Se acordó también que estas reuniones podrían ser aplicadas a iniciativa de uno o más gobiernos, y previa aceptación de los demás, a cuestiones de tipo económico, cultural o de otro orden, siempre y cuando éstos justificasen el utilizar dicho procedimiento. Finalmente, este procedimiento quedó reglamentado en el Capítulo XI de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

#### Primera Reunión.

Esta reunión tuvo su asiento en Panamá y se desarrolló en el lapso comprendido entre el 23 de septiembre y el 3 de octubre de 1939. Asistieron a ella, todos los países americanos, por conducto de sus representantes.

Se aprobaron en dicha reunión, entre declaraciones y resoluciones, diecisiete puntos. Sin embargo, el asunto principal a tratar lo constituyó la actitud tomada por nuestros países, para afianzar y conservar la neutralidad del Continente, amenazada por la guerra que varias naciones europeas sostenían en ese momento.

A la par de una "Declaración Conjunta de Solidaridad Continental", se suscribió una "Declaración General de Neutralidad de las Repúblicas Americanas", habiéndose aprobado además, la importante "Declaración de Panamá", por medio de la cual los gobiernos de las repúblicas americanas ratificaban solemnemente su posición de neutralidad, respecto

del conflicto europeo. Pero previendo que la guerra llegara a tener "derivaciones insospechadas que, por su agravación, afectasen intereses fundamentales de América", determinaron proclamar el derecho que les asistía a conservar libres de todo acto hostil por parte de las naciones beligerantes no americanas, las aguas adyacentes al territorio continental, exceptuando las de Canadá y las de las colonias y posesiones indiscutidas de los países europeos. Se especificaban detalladamente los límites de la neutralidad en dichas aguas y se acordó que éstas serían vigiladas mediante patrullas individuales o colectivas, hasta donde los recursos lo permitieran, pero sin vulnerar por este motivo la soberanía de los estados, ni restringir el libre ejercicio de los derechos que a cada uno le correspondieran.

Se acordó igualmente, celebrar la Segunda Reunión de Cancilleres en el término de un año a partir de la fecha o antes, si las condiciones lo exigieran. Cuba sería la sede del próximo evento interamericano.

#### Segunda Reunión.

Pero no bastaba esta declaración de neutralidad de los países americanos, para que los beligerantes la respetaran, y así, antes de un año los Estados del Continente se vieron precisados a verificar la Segunda Reunión de Consulta, en La Habana, durante los días del 21 al 30 de julio de 1940.

A fines de 1939 y principios de 1940, se habían suscitado -

incidentes en aguas americanas, con buques alemanes, que adelantaron la fecha de la reunión. Influyó también para ello, la invasión alemana de los países bajos y a Francia.

Para la realización de esta Reunión fueron designadas las siguientes Comisiones: Una de Neutralidad, otra sobre Cooperación Económica.

La primera Comisión aprobó la resolución I, referente al "Comité Interamericano de Neutralidad", en la cual se le instaba para que preparara un proyecto de convención relativo al efecto jurídico de la zona de seguridad, y sobre las medidas de cooperación internacional que los Estados americanos estuviesen de acuerdo en adoptar, para lograr el respeto de la neutralidad.

Además, se le encargó un proyecto de Convención Interamericana, que abarcaba todos los principios y reglas conocidos generalmente en el Derecho Internacional en la materia aludida. Se aprobaron asimismo, entre otras, las siguientes resoluciones: Medidas contra la Propagación de Doctrinas tendientes a poner en peligro el Común Ideal Democrático Interamericano (punto de gran interés para los Estados Unidos grandes publicistas de este sistema que les ha permitido juzgar a Latinoamérica), o a comprometer la Seguridad y Neutralidad de las Repúblicas Americanas; Medidas Precautorias de la Expedición de Pasaportes; Actividades dirigidas desde el exterior contra las Instituciones Nacionales; Normas sobre Funcionarios Diplomáticos y Consulares y Coordinación de Medidas Policiales y Judiciales para la Defensa de la Sociedad y de las Instituciones de cada Estado Americano.

La segunda Comisión le correspondió la parte más importante del temario. Los acuerdos de mayor trascendencia tomados, fueron: La "Convención sobre Administración Provisional de Colonias y Posesiones Europeas en América", y el "Acuerdo de La Habana". El primer instrumento señalaba que el traspaso o tentativa de traspaso de la soberanía de un territorio americano por parte de otro extracontinental, sería considerado como un acto contrario a los sentimientos, principios y derechos de los Estados Americanos, que están resueltos a mantener su seguridad y su independencia política. "La Carta de La Habana", además de reconocer lo anterior, creaba una Comisión de emergencia que estaba integrada por un representante de cada uno de los países americanos. Esta Comisión tenía facultades, aún antes de entrar en vigor la convención, para aplicar sus disposiciones y asumir la administración de la región atacada o amenazada. Además señalamos como de especial importancia, la Resolución XV sobre la "Asistencia Recíproca y Cooperación Defensiva de las Naciones Americanas", que declaraba:

..que todo atentado de un estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, se considerada como un acto de agresión contra los Estados que firman esta Declaración".

Es necesario destacar que correspondió también a esta Comisión, aprobar una resolución sobre el "Procedimiento de Consulta", con miras a perfeccionarlo.

Entre las resoluciones aprobadas por la Comisión sobre Cooperación Económica se encuentran: Carretera Panamericana;

ros y Reaseguros; y sobre Cooperación Económica y Finan  
a.

ara Reunión.

de diciembre de 1941 el Japón atacó territorio de Esta  
Unidos. Con este motivo el Gobierno de Chile y con ba  
la Resolución XV de La Habana, solicito al Consejo Di  
vivo de la Unión Panamericana, se consultara a los go---  
nos americanos sobre la conveniencia de convocar urgen  
te para la celebración de la Tercera Reunión de Consul  
e los Ministros de Relaciones Exteriores.

tada la convocatoria, este acto se llevó a cabo en Río  
aneiro a mediados de enero de 1942.

ués de efectuar un examen minucioso de los hechos, se -  
dó en esta Reunión, que de conformidad con los precep--  
constitucionales de cada país, se recomendaba a éstos -  
ptura de relaciones diplomáticas con el Japón, Alema--  
e Italia. Varios de los Estados Americanos ya habían -  
do esta medida y los restantes siguieron el ejemplo por  
ormente. Además de otras resoluciones que complementa--  
a la anterior, se aprobó la que creaba el "Comité Con--  
vivo de Emergencia para la Defensa Política".

945, al vislumbrarse el fin de la guerra, los Estados -  
icanos se reunieron en México, en la Conferencia Intera  
cana sobre problemas de la Guerra y de la Paz, para es  
er los medios de acelerar la victoria, de integrar el -  
ema regional con la proyectada organización mundial y -  
ortalecer el sistema interamericano, así como la solida

riedad económica del continente.

En esa Conferencia de México, se inició la transformación del Sistema Interamericano; se tomaron dos grandes decisiones, una sobre seguridad continental y otra sobre reorganización. Ambas se perfeccionaron y adquirieron existencia jurídica en las dos asambleas interamericanas de Río de Janeiro en 1947, en donde se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y de Bogotá en 1948.

#### IV.- LA CONFERENCIA DE BOGOTÁ (1948).

Carta de la Organización de Estados Americanos.

La Novena Conferencia tuvo la importancia de que en ella se agruparon los Estados Americanos con el nombre de Organización de Estados Americanos (O.E.A.). Su sede fue la ciudad de Bogotá, Colombia, en el año de 1948.

Esta conferencia creadora de la O.E.A. "...de acuerdo con la Resolución CVIII de Lima (1938), estaba proyectada para 1943, en la capital colombiana, pero el Gobierno de ese país pidió al Consejo Directivo de la Unión Panamericana su aplazamiento con motivo de la guerra mundial.

La Resolución IX de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945), decidió que la IX Conferencia se reuniera en 1946, pero no obstante esto, el gobierno colombiano pensó que sería más procedente que se celebrara antes la especial de Río de Janeiro para la firma del Tratado de Asistencia Recíproca y por --

fin tras otro aplazamiento, se inauguró tan importante Conferencia el día 30 de marzo de 1948, siendo clausurada el 2 de mayo del mismo año. (22)

Los acuerdos-firmados fueron: Carta de la Organización de los Estados Americanos; Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá); Convenio Económico de Bogotá; - Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer. Fueron aprobadas también, 460 resoluciones, acuerdos, votos y proposiciones.

Respecto al nombre de la Organización, la Novena Conferencia tuvo que valorar muchas propuestas. Los nombres que se mencionaron: "Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano", a proposición de Brasil; "Carta Constitutiva de la Unión Panamericana", a solicitud de México; "Carta Orgánica de la Comunidad Regional Americana", postulado por Ecuador; y "Pacto para la Organización de una Asociación de Naciones Americanas", sugerido por República Dominicana y Colombia.

Al final y después de muchos debates (detallados por Fernández Shaw en su obra citada. Págs. 281, 282), fueron aceptados los términos: "Organización de los Estados Americanos", cuya actuación sería regida por una "Carta".

Podemos concluir que la O.E.A. debe su formación a las siguientes cuestiones fundamentales:

La situación geográfica de los Estados vecinos que hicieron

(22).- Fernández Shaw: Op. Cit. Pág. 265.

necesaria una agrupación para coordinarse económica, política y culturalmente.

La necesidad (cabe decirlo aquí) que tenían los Estados Unidos de América, de crear intereses favorables a ellos, para que a la vez que comprometían más fácilmente a los países económicamente débiles, lograba reunir en su esfera de influencia, una fuerza más ante las otras naciones del mundo.

La primera Carta de la O.E.A fue firmada el 30 de abril de 1948, en Bogotá.

Dice el documento al iniciarse: "En nombre de sus pueblos, los Estados representados en la IX Conferencia Internacional Americana, compenetrados de que la Organización Jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia... Han convenido en suscribir la siguiente Carta de la Organización de los Estados Americanos."

#### Naturaleza y Propósitos.

Explica el Artículo 2, que son miembros de ese Organismo, los Estados de América que ratifiquen la presente Carta, y señala que dentro de la C.N.U., la O.E.A. será un organismo regional.

El Artículo 3, dice textualmente: "En la organización tendrá su lugar cada nueva entidad política que nazca de la unión de varios de sus estados miembros y que como tal rati-



fique esta Carta. El ingreso de la nueva entidad política en la Organización producirá para cada uno de los Estados que la constituyan la pérdida de la calidad de miembro de la Organización."

#### Propósitos Primordiales.

En otro de los artículos, se señala que la O.E.A., tiene como propósitos primordiales:

PRIMERO.- Mantener la paz y seguridad de América.

SEGUNDO.- Prevenir las causas de futuros problemas y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros".

TERCERO.- Organizarse solidariamente en caso de agresión.

CUARTO .- Tratar de resolver los problemas económicos, políticos y jurídicos que se susciten entre los miembros.

QUINTO .- Promover cooperativamente el desarrollo económico, social y cultural de ellos.

#### Principios.

En la Carta, los Estados del Continente Americano, sustentan los siguientes principios:

- 1.- El Derecho Internacional es una norma de conducta de los Estados en sus relaciones comunes.
- 2.- El Orden Internacional está formado por el respeto absoluto a la independencia de los Estados y por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los Tra-

- tados y en otras fuentes de Derecho Internacional.
- 3.- "Los Estados Americanos condenan la guerra de agresión; la victoria no da derechos."
  - 4.- "La agresión a un Estado Americano constituye una agresión a todos los demás Estados Americanos."
  - 5.- Las controversias que surjan entre dos o más Estados Americanos, deberán solucionarse por medios pacíficos.
  - 6.- Los Estados Americanos respetan los derechos fundamentales del ser humano sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.
  - 7.- La educación de los pueblos debe ir dirigida hacia la libertad, la justicia y la paz.

#### Derechos y Deberes de los Estados.

Estas disposiciones se consignan en los siguientes artículos de la Carta:

- 69.- Los Estados gozan de igualdad jurídica.
- 70.- "Todo Estado Americano tiene el deber de respetar los derechos de que disfrutan los demás Estados, de acuerdo con el Derecho Internacional."
- 90.- "La existencia política del Estado es independiente -- de su reconocimiento por los demás Estados. Aún antes de ser reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiera, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción."

dicción y competencia de sus tribunales.

El ejercicio de estos derechos no tienen otros límites que el ejercicio de los derechos de otros estados conforme al Derecho Internacional".

- 13.- Cada Estado goza del derecho de desenvolverse libremente en su vida social.
- 15.- Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir en los asuntos de cualquier otro Estado.
- 16.- Ningún Estado utilizará medidas coercitivas de tipo económico o político, para forzar la voluntad soberana de otro, con el fin de obtener ventajas de cualquier clase.
- 17.- El territorio de un Estado es inviolable; es decir, no podrá ser ocupado militarmente u objeto de medidas de fuerza por otro Estado. Asimismo, "no se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de presión".

#### Solución Pacífica de Controversias.

Sobre este particular la Carta establece que las controversias internacionales entre los Estados Americanos se someterán a los procedimientos pacíficos de la misma, antes de ser llevados ante el Consejo de Seguridad de la O.N.U. Así mismo señala como procedimientos pacíficos:

- 1.- La negociación directa;
- 2.- Los buenos oficios;
- 3.- La mediación;
- 4.- La investigación y conciliación;

- 5.- El procedimiento judicial;
- 6.- El arbitraje; y
- 7.- Los que acuerden las partes.

En cuanto a seguridad colectiva se estima que toda agresión a un Estado Americano, se considerará como si se ejerciera contra todos los demás Estados Americanos.

#### Normas Económicas.

A este respecto, se consagró en la Carta, que los Estados-miembros convenían en cooperar entre sí, en la medida de sus posibilidades o recursos y dentro de los límites de sus leyes, con el más amplio espíritu de vecindad para consolidar su estructura económica.

Asimismo, en otra disposición del Capítulo VI, se dice que cuando no se pueda resolver una situación económica por la gravedad de ésta, podrá el Estado afectado, plantear su problema económico al Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de buscar una solución.

#### Normas Sociales.

A este respecto, los Estados miembros se promulgaron por la igualdad de la persona humana, a fin de que pudiera alcanzarse su bienestar material, y que el trabajo debía considerarse como un derecho y deber social, no debiendo ser considerado como Artículo de comercio.

### Normas Culturales.

Sobre este campo, los Estados Americanos convinieron de acuerdo con sus preceptos constitucionales y medios materiales, en favorecer el ejercicio del derecho del ser humano a ser educado, conforme a las bases siguientes:

- I.- La enseñanza primaria será obligatoria y cuando fuere impartida por el Estado, será gratuita.
- II.- El derecho a la enseñanza superior es sin distinción -- de raza, nacionalidad, sexo, idioma, credo o condición social, pudiendo alcanzarla así todos.

Además se establece que los miembros se comprometen dentro del respeto a la personalidad de cada uno, al libre intercambio cultural utilizando todos los medios de expresión.

### Disposiciones Varias.

Asimismo, se estipularon disposiciones importantes, entre las cuales detacan:

"Ninguna de las estipulaciones de esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas".

La O.E.A. gozará en el territorio de cada uno de los miembros, de capacidad jurídica, privilegios e inmunidades necesarias para la buena marcha de sus funciones.

"La correspondencia de la O.E.A., incluso impresos y paquetes, cuando lleve su sello de franquicia, circulará exenta de poste por los correos de sus miembros".

Ahora bien, mención especial requiere el Pacto de Bogotá - o Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, "el cual, "... se celebró como consecuencia de lo indicado en el artículo 23 de la Carta de Bogotá".(23)

Dicho artículo señala: Un Tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados Americanos, pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable.

"El Pacto recoge los procedimientos de buenos oficios y de mediación, de investigación y de conciliación, el judicial y el arbitraje. Todos estos métodos están incluidos en la Carta de la O.E.A. y en la Carta de las Naciones Unidas... Sin embargo, en ambas cartas se hace referencia a las negociaciones, procedimiento no citado en el pacto. Lo cual no quiere decir que el pacto no admita tal método, lo que sucede es que al considerar la negociación, la forma más elemental y simple de los procedimientos pacíficos, viene a ser como el paso preliminar que parece necesario agotar antes de emplear los procedimientos citados"(24)

El Pacto tiene como diferencia de la Carta de Bogotá--la cual fue aceptada en todo-- que fue firmado con reservas por parte de algunos países, como Argentina y Estados Uni

(23).- Sepúlveda, César: Op. Cit. Pág. 399.

(24).- Ibidem Págs. 400-401.

des, cuyas reservas quitan gran parte de su valor al Pacto, debido a la importancia de ambos países.

Asimismo, es menester ocuparnos del Tratado de Asistencia Recíproca o Tratado de Río de Janeiro, en forma más amplia.

En este Tratado "...como es natural, no puede haber referencia directa a la Carta de Bogotá, ya que ésta no saldría a la luz hasta 1948. No obstante dicha Carta sí estaba citada en el artículo 26 al disponer éste que "los principios y las disposiciones fundamentales de este Tratado serán incorporados al Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano".-- Tales principios y disposiciones fueron recogidos por la -- Carta de la O.E.A. en el Capítulo V (Seguridad Colectiva)". (25).

También el Tratado de Río de Janeiro, firmado el 2 de septiembre de 1947, es parte importante como antecedente de lo logrado en la Conferencia comentada en este numeral. El -- Tratado descansa sobre tres cuestiones legales:

- 1.- En el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, estableciendo la existencia de acuerdos o agencias de carácter regional.
- 2.- En el artículo 51 de la misma Carta, el cual define el derecho inherente a la propia defensa, individual o colectiva.
- 3.- "En la parte II de la Resolución VIII (Acta de Chapultepec, México) de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, que proclamó la necesidad inminente de celebrar un Tratado entre los gobier--

(25).-- Fernández, Shaw: Op. Cit. Pág. 218. ,

nos de las Repúblicas Americanas, tendiente a conjurar las amenazas o actos de agresión que pusieran en peligro la seguridad del hemisferio."(26) .

En consecuencia, del mencionado Tratado, se puede decir que sus intenciones: Proveer ayuda a las intenciones militaristas de los Estados Unidos, mediante las cuales maneja la política de las naciones latinoamericanas.

Por otro lado, dicho instrumento consideramos, que no debía tener vigencia, toda vez que en la Conferencia de Bogotá fue creado un Pacto denominado de Bogotá, que solucionaba pacíficamente las controversias.

Y así, para concluir este capítulo, haré un comentario sobre este numeral y los anteriores:

Puede decirse que los instrumentos producidos por la IX Conferencia son importantísimos desde el punto de vista formal. Empero, no se ha presentado todavía la oportunidad de probar la bondad de estos pactos, y mientras tanto resulta desalentador que el enorme interés, así como el esfuerzo gastado, conviertan a éstos, en una infructuosa colección de documentos.

Asimismo, y en relación a los primeros numerales desarrollados, puedo decir que la idea original del Libertador Simón Bolívar, de constituir una organización regional que abarcara a todas las entidades americanas, bajo su cobijo, para el bien común, con exclusión de los Estados Unidos de Améri

(26).- Sepúlveda, Cesar Jp. Cit. Pág. 203.



ca, fue abatida por la necesidad económica de las mismas por la increíble potencia que en ese orden se ha convertido el referido Estado, lo que le permitió socavar la resistencia que en ese sentido, opusieron primariamente los Estados del Continente.

CAPITULO SEGUNDO.

"CONSTITUCION, VIGENCIA Y REFORMAS A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS".

S U M A R I O :

V.- CARTA CONSTITUTIVA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS; VI.- VIGENCIA Y APLICACION DE LA CARTA DE LA O.E.A. A).- Guatemala, 1954; B).- Cuba, 1962 y C).- República Dominicana, 1968. VII.- LAS REFORMAS ORGANICAS A LA CARTA DE LA O.E.A., BUENOS AIRES, 1957.

V.- CARTA CONSTITUTIVA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS  
AMERICANOS.

Respecto a la ratificación, el Artículo 108 de la carta -- (27) dispuso que ésta "estaría abierta a la firma de los miembros y que su ratificación se haría de acuerdo con sus particulares procedimientos constitucionales. El original, con textos en varios idiomas decía, --son igualmente auténticos y estarían depositados en la Unión Panamericana, --- quien enviaría copias a los gobiernos para su ratificación. Las ratificaciones tendrían que depositarse en la Unión --- quien notificaría de tal hecho a los demás signatarios. Es te Artículo es la consagración de las normas de derecho internacional, que establecía, que la efectividad de la regla jurídica no dependía solamente de la voluntad de los negociadores, sino también de la ratificación.

En relación a la vigencia, el Artículo 109 (28), establecía que ella: "...entraría en vigor entre los ratificantes, -- cuando dos tercios de los signatarios depositen sus ratificaciones. En cuanto a los restantes, entraría en vigor -- cuando depositaran sus ratificaciones".

La validez formal de dicho instrumento, es decir el momento vinculatorio, tuvo lugar al depositar su ratificación Colombia, la cual totalizaba el número de catorce, cifra que dicho instrumento señalaba como requisito para su vigencia.

La fecha de tal ratificación fue el 13 de diciembre de -- 1951.

(27).- Carta de la O.E.A. de 1948, Apéndice del libro: Derecho Internacional Público". Sepúlveda, César Op. Cit. Pág. 411.

(28).- Ibid.

Los países firmantes de esta primera Carta de la O.E.A. --  
fueron, en orden cronológico:

COSTA RICA.	Noviembre 16. *
MEXICO.	noviembre 23, 1948.
REPUBLICA DOMINICANA.	Abril 22, 1949.
HONDURAS.	Febrero 7, 1950.
BRASIL.	Marzo 13, 1950.
PARAGUAY.	Mayo 3, 1950.
NICARAGUA.	Julio 26, 1950.
EL SALVADOR.	Septiembre 11, 1950.
BOLIVIA.	Octubre 18, 1950.
ECUADOR.	Diciembre 28, 1950.
PANAMA.	Marzo 22, 1951.
HAITI.	Marzo 28, 1951.
ESTADOS UNIDOS. +	Junio 19, 1951.
COLOMBIA. ++	Diciembre 13, 1951.
VENEZUELA.	Diciembre 29, 1951.
CUBA.	Julio 16, 1952.
CHILE.	Junio 5, 1953.
PERU. +	Febrero 12, 1954.
GUATEMALA.	Abril 6, 1955.
URUGUAY.	Septiembre 10, 1955.
ARGENTINA.	Abril 10, 1956.
TRINIDAD Y TOBAGO. +++	Marzo 17, 1967.
BARBADOS. +++	Noviembre 15, 1967.
JAMAICA. +++	Agosto 20, 1969.

El 13 de diciembre de 1951, nació formalmente la Organización y las normas de derecho obligaron desde ese momento a --

+ Ratificación con reserva.

++ Ratificación que dió vigencia a la Carta.

+++ Firmaron en la Secretaría General de la O.E.A.

las partes. Pero como dijo Fernández Shaw: (29) "...una cosa es la validez formal y otra la fuerza natural del derecho. Ambos momentos pueden no coincidir".

Antes del depósito de la decimocuarta ratificación, existían ya acuerdos y organismos americanos; ellos le daban fuerza natural al derecho; sin embargo, las entidades que como órganos del sistema de la Unión de las Repúblicas -- venían funcionando, tendrían que adaptarse a partir de ese momento a la lista y el régimen establecido en la Carta.

El ámbito de validez temporal, se inició con la ratificación colombiana y terminó con el Protocolo de Reformas de Buenos Aires de 1967, que entró en vigor el 27 de febrero de 1970, después de ser ratificada por más de dos tercios de los Estados miembros.

## VI.- VIGENCIA Y APLICACION DE LA CARTA DE LA O.E.A.

### A).- Guatemala, 1954.

En un principio, la recientemente creada O.E.A., se limitó a vegetar. Es a partir del conflicto coreano cuando se pone en marcha el dispositivo interamericano, con el pretexto de la lucha contra el comunismo, cuando nadie en aquéllentonces sospechaba que la O.E.A. iría a parar años después, en la farsa de la invasión a la República Dominicana.

Los puntos que definen y perfilan su trayectoria y provocan

(29).- Fernández Shaw: Op. Cit. Pág. 250.

cambios institucionales que se concentran en pocos episodios donde la O.E.A., se ha puesto a prueba y mostrando su verdadera faz: Guatemala, Cuba, República Dominicana.

Es pues, Guatemala, el punto de partida para este recorrido. Ahí, en ese país convertido por el imperialismo en tierra platanaera, se cometió el primer crimen.

Jacob Arbanz, al subir a la Presidencia de Guatemala en 1952, se dió a la tarea de llevar a cabo la reforma agraria. Es importante señalar: "... que con la Ley de Reforma Agraria, el Presidente Arbanz tocó un cable de alta tensión: feudalismo e imperialismo. Sólo por ella se podía iniciar la reclamación guatemalteca." (30). Era una reforma moderada y así lo menciona Cardoza y Aragón (31). "Fue una ley equilibrada, sin pizca de radicalismo, discutida democráticamente por todos los sectores sociales que resolvía problemas de tierras ociosas."

La reforma agraria hacía radicalmente lo contrario del comunismo: multiplicaba la propiedad privada. El propio NEW YORK TIMES (21 de mayo, 1952) lo estimó así. Para la United Fruit --el mayor propietario de tierras del país, muchas de ellas incultas-- la ley entrañaba un carácter de liberación nacional." Estados Unidos, abiertamente identificado con los intereses de esa empresa, desató una feroz campaña enderezada al derrocamiento de Arbanz. En esa época el Secretario de Estado Norteamericano, John Foster Dulles, era abogado y consejero de la United Fruit, Company (UFCO). En tanto que su hermano Allan Dulles, era Jefe de

(30).- Cardoza y Aragón, Luis: La Revolución Guatemalteca. Ediciones Pueblos Unidos. Montevideo, Uruguay, 1956. Págs. 96, 98 y 99.

(31).- Idem.

la CIA.

Para marzo de 1954, se habían producido ya muchos intentos subversivos en Guatemala. Los terratenientes unidos a los militares, apoyan a la UFCO en su intento por derrocar a Arbanz. El Embajador de Estados Unidos (Puerifoy) conspiraba abiertamente y encabezaba la ofensiva contra la incipiente democracia.

Ese mismo año dió comienzo la Décima Conferencia Interamericana en medio de una intensa campaña de difamación contra Guatemala, en la cual la prensa norteamericana ocupaba el primer lugar. Ya con anterioridad, las resoluciones de la Cuarta Reunión de Consulta, habían creado la coyuntura para aplicar en América Latina el fantasma del "Comunismo Internacional", abonando con ello el camino a la intervención. El Secretario de Estado Norteamericano asistió a la Conferencia únicamente para presentar un proyecto sobre la "intervención del comunismo internacional" en América, tema que ni siquiera estaba incluido en la agenda original confeccionada por el Consejo. Se daba tanta importancia a ese punto que: "...Los Estados Unidos se desinteresaron por completo de los otros asuntos del temario, en los cuales las delegaciones Latinoamericanas cifraban su mayor esperanza." (32). La desviación de los intereses de los pueblos Latinoamericanos hacia ideales de cooperación política, pospone nuevamente el alarmante problema del desquiciamiento de marcos internos ya anticuados y de problemas económicos, que eran y continúan siendo los más importantes ante el constante crecimiento demográfico.

(32).- Cuevas Cancino: Op. Cit. Pág. 383.

Dicho acuerdo estuvo encaminado contra Guatemala. Al mismo tiempo, la formación de un ejército mercenario, financiado, armado y entrenado por la CIA., (33) en territorios vecinos de Honduras y Nicaragua era un secreto de voces. - Ante los acontecimientos, Guatemala trató infructuosamente de adquirir armas en Estados Unidos y en Europa Occidental, hasta quedarle el único recurso de obtenerlas de Checoslovaquia (circunstancia que fué aprovechada posteriormente, para demostrar los nexos con el "comunismo internacional"). El 9 de mayo, Nicaragua rompió relaciones diplomáticas con Guatemala como antecedente de la invasión militar que días después ejecutaría el Coronel Castillo Armas, en nombre de la lucha contra el comunismo.

De la Décima Conferencia surgió la declaración que apoyaría a la actuación "anticomunista" de Castillo Armas y que justificaba las agresiones estadounidenses contra Guatemala, al tiempo que fijaba la trayectoria de la O.E.A.

Por primera vez, el comunismo internacional se equiparó a un "acto de agresión (+), que debería sujetarse al Tratado de Río de Janeiro, con lo cual la O.E.A. se transformaba en: ...un instrumento de agresión incondicional del Departamento de Estado de los Estados Unidos." (34)

La resolución XCIII de la Conferencia de Caracas recibió el enorme y sugestivo título de: "Declaración de Solidaridad para el mantenimiento de la integridad política de los Estados Americanos contra la intervención del Comunismo Internacional." En uno de sus párrafos decía:

(33).- Cardoza y Aragón, Luis: Op. Cit. Págs. 141 y sigs.

(4).- Artículo 6 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Ver Págs. 47 y 48 de este trabajo.

(34).- Cardoza y Aragón Luis: Op. Cit. Pág. 115.



"Que el cominio y control de las Instituciones políticas - de cualquier Estado Americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados Americanos, que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes." (35).

La amplitud y vaguedad de la fórmula, hacia del planteamiento interamericano sobre el "Comunismo Internacional", un verdadero instrumento intervencionista indiscriminado. Indudablemente la fórmula podía englobar desde una sencilla alianza de gobierno en la que tomara parte el Partido Comunista hasta la mera existencia de funcionarios comunistas - en cualquier nivel de la Administración Pública o de Organismos Paraestatales.

La ausencia de un método determinativo de los hechos, en sí mismo ilegal y contradictorio, convalida al espionaje y las intrigas de una potencia enemiga de ese Estado, acusado a rectificar su trayectoria política, o bien derribar al gobierno en cuestión. Dicha resolución constituía quisiérase o no un instrumento intervencionista.

Desde ese momento, la Organización de los Estados Americanos adquiriría una nueva naturaleza y trayectoria que se caracterizaría por la subordinación de los principios de coo-

(35).- Dreier John C. La Organización de los Estados Americanos. Editorial Indice. Buenos Aires. 1962.

peración y no intervención de la Carta de Bogotá a los intereses norteamericanos y de destruir el principio de la "no intervención", tuvo que realizar una serie de acciones complementarias. Se puso también de manifiesto, el antagonismo entre la O.E.A. y la O.N.U. en cuanto a esfera de competencia.

En el caso analizado, la O.E.A., habría de iniciar su política de la "vista gorda" y de absoluto desconocimiento de una agresión militar imperialista contra un Estado Americano libre e independiente.

Después de que Nicaragua rompiera relaciones con Guatemala solicitó la convocatoria para una Reunión de Consulta. Estados Unidos no la consideró conveniente y tampoco quiso --llevar más lejos las decisiones de la Décima Conferencia Interamericana, debido a la oposición de México y Argentina.-- El Departamento de Estado y el de la Defensa Estadounidense anunciaron que habían firmado en Tegucigalpa, el 20 de mayo del mismo año de 1954 un tratado bilateral de asistencia militar entre los Estados Unidos y Honduras. Con Nicaragua estaba firmado con anterioridad. Por esas fechas los Estados Unidos establecieron un puente aéreo de armamentos con ambos países, según es publicado por el Departamento de la Defensa Norteamericano. "Al mismo tiempo --dice Daniel James-- el jefe de la misión yanqui en Honduras, Coronel M.C. Shttuck, anuncia que ha establecido un programa de entrenamiento de una unidad de 800 hombres." (36)

La supuesta "disputa" entre Guatemala por una parte, y los

(36).- Daniel James: Red Design For The Americas.- Citado por Cardoza y Aragón: Op. Cit. Pág. 126.

gobiernos de Honduras y Nicaragua por otra, era una farsa - que tenía el sólo propósito de ocultar la formación de un - ejército mercenario en el territorio de esos países.

La utilización del ejército mercenario junto al complot simultáneo de grupos de oficiales guatemaltecos, era suficiente para derribar el gobierno de Arbanz. Dicho plan chocaba con la convocatoria de una Reunión de Consulta. Lo que hacía falta justamente era que la O.E.A. no hiciera nada y -- permitiera la realización del plan.

La resolución de la Décima Conferencia tenía la función de servir a modo de una patente de corso del ejército mercenario que apoyado en ella, encontraría una justificación prefabricada a su fechoría que además representaría el instrumento de justicia ejecutoria de la voluntad "democrática" - del Organismo Interamericano.

La iniciativa de la O.E.A. inconcebible e imperdonable para un organismo internacional que se suponía serio y responsable, tenía su explicación en el hecho de que esa Organización era en verdad -- como dicen algunos autores que se le llama en círculos norteamericanos: La O.E.A.--El Departamento de las Colonias del Gobierno Norteamericano. Razón por la cual las decisiones de este organismo estaban encaminadas únicamente, a justificar con anticipación la agresión estadounidense. Así hubo de suceder en Guatemala en 1954 con todos los perjuicios inherentes.

El 17 de junio, el ejército dirigido por Castillo Armas in

vació el territorio guatemalteco desde bases situadas en Nicaragua y Honduras. Aviones de guerra con base en esos países realizaban incursiones contra territorio guatemalteco, combinadas con operaciones navales dirigidas contra Puerto Cabezas. La O.E.A. mientras tanto permanecía en silencio.

La actitud de la O.E.A., hizo que el Gobierno de Guatemala se dirigiera el 10 de junio a la O.N.U., solicitando una reunión de emergencia del Consejo de Seguridad, de acuerdo con los Artículos 34, 35 y 39 de la Carta de este Organismo. A la letra, tales Artículos dicen lo siguiente:

Art. 34.- El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o a toda situación susceptible de conducir a resistencia internacional o a dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Art. 35.- Todo miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquier controversia o cualquier situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

Art. 39.- El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz o la seguridad inter-

nacionales.

Los artículos 41 y 42 nos dicen que las medidas son: interrupción de relaciones económicas, de comunicaciones, de relaciones diplomáticas, los bloqueos y el uso de fuerza armada. (37)

La nota del Gobierno de Guatemala declaraba que una agresión militar, provocada por ciertos monopolios extranjeros, se estaba llevando a efecto en esos instantes contra su país. El gobierno Guatemalteco pidió --en pleno uso de su derecho-- del Consejo de Seguridad que ordenara a Nicaragua y Honduras poner fin a las actividades de los mercenarios radicados en sus territorios y la creación de una Comisión observadora y verificadora de los hechos y de los alegatos presentados.

A pesar de que la O.E.A. nada había hecho hasta ese momento, los delegados de Brasil y Colombia, apoyados por Nicaragua y Honduras, presentaron un proyecto de resolución, alegando que el asunto que se trataba, era una disputa entre Guatemala de un lado y Honduras del otro; y que conforme a los Artículos 33 y 52 de la Carta de Las Naciones Unidas, Guatemala estaba obligada a resolver dicha disputa utilizando a la O.E.A., debiendo respetar las Naciones Unidas este principio.

Art. 33.- 1.- Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de bus--

(37).-- N.U. New York. Carta de la O.N.U. y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. México, mayo de 1970. Págs. 18, 19, 20 y 21.

car la solución ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales, u otros medios pacíficos de su elección.

2.- El Consejo de Seguridad, si lo estimara necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.

Art. 52.- 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 las Naciones Unidas.

2.- Los miembros de las Naciones Unidas que sean parte en dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local, por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

4.- En relación a las fracciones 1 y 2 de este artículo no afecta de manera alguna la aplicación de los artículos 34 y 35. (\*)

El asunto era grave, tomando en cuenta que formalmente Guatemala no era miembro de la O.E.A., (\*\*) ya que no había re-

(\*).- Transcritos en la página 59.

(\*\*).- Ver página 51.

tificado la Carta de Bogotá, ni el Tratado de Río. Por -- otra parte, era evidente la existencia de una agresión militar (\*\*\*) y no de una simple disputa, lo cual le daba el derecho a Guatemala de recurrir al Consejo de Seguridad, conforme a los artículos 34 y 35 (\*) de la Carta de las Naciones Unidas.

Para coronar la vileza, los Estados Unidos lograron en las Naciones Unidas, que la segunda solicitud de Guatemala ni siquiera fuese incluida en la agenda provisional del Consejo de Seguridad, con lo cual se cometía una flagrante violación del artículo 35 de la Carta de las Naciones Unidas, -- que concede a todo país al menos, el derecho elemental de ser oído.

La Comisión Interamericana de Paz decidió enviar para el 28 de junio sus observadores, sin consentimiento del Gobierno de Guatemala. Pero esta farsa resultó innecesaria, ya que el 27 de junio, el gobierno de Arbanz fue derrocado. Inmediatamente el gobierno de Estados Unidos ofreció sus "buenos oficios" para mediar entre Castillo Armas y el nuevo Gobierno. Y en seguida la O.E.A. comunicó al Consejo de Seguridad: Que la paz y el orden ya habían sido restaurados y -- que ya habían cesado los motivos que llevaron al Gobierno anterior a dirigirse al Consejo de Seguridad.

El 2 de julio, la O.E.A. informó que las negociaciones de paz en Guatemala habían "concluido exitosamente con la formación de una Junta Militar". Con ello, la Organización puso fin a su actuación en el caso guatemalteco. El signi

(\*\*\*).- Demostrado en el libro de Cardoza y Aragón, ya citado y reconocida en el libro de John C. DREIER. Págs. 138 a 151 y 80, respectivamente.

( \* ).- Transcritos en la página 59.

ficado que revistió para la O.E.A. el caso de Guatemala resulta decisivo para comprender la actuación anterior de ese organismo.

Según Cuevas Cancino "la solución al llamado "caso de Guatemala", concreta una cuestión planteada anteriormente. El pequeño país que ve amenazada su integridad, no recurre a los medios que ofrece el sistema interamericano. Demuestra así, mejor que muchos argumentos, que el organismo regional ha dejado de ser un medio de protección en contra de una potencia que es, como dijera Martí, gigante. Recurre en cambio al organismo mundial, sólo para encontrar, por medio de una escévoca y engañosa aplicación de supuestos principios la oposición de una de las grandes potencias, miembro permanente del Consejo de Seguridad".(38)

El significado que revistió para la O.E.A. hasta nuestros días, queda definida desde 1954 con el fantasma del comunismo internacional, que en adelante englobaría todo lo que a Estados Unidos causara disgusto, comparado de paso, con un "acto de agresión" previsto en el Tratado de Río.

### 3).- Cuba, 1961.

El 12 de diciembre de 1961, el gobierno cubano se declaró "marxista-leninista", colocándose con ello, de plano, en el supuesto creado especialmente para él, por indicaciones del gobierno estadounidense. Esto bastó para acelerar el trámite a la propuesta colombiana. En la sesión del Consejo de la Organización del 4 de diciembre de 1961, se resol-

(38).- Cuevas Cancino, Francisco: Op. Cit. Pág. 385.



vió convocar a la Octava Reunión de Consulta para que tuviera verificativo el día 10 de enero de 1962.

Más tarde, en la sesión del 22 de diciembre de 1961, el Consejo de la Organización decidió aceptar el ofrecimiento de Uruguay para que se realizara en Punta del Este, la Octava Reunión y cambió la fecha de inauguración del 10 al 22 de enero de 1962.

Los países que concurren a esta Reunión fueron: Panamá, Paraguay, Cuba, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Argentina, Perú, Chile, Colombia, Bolivia, Costa Rica, México, Haití, Venezuela, Guatemala, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Brasil, Uruguay, con la asistencia del Secretario General de la O.E.A.

Al concluir la reunión, se declaró:

- 1.- Que el gobierno cubano, como consecuencia de sus actos reiterados, se había colocado voluntariamente fuera del sistema interamericano.
- 2.- Que dicha situación requería la más continua vigilancia de parte de los países miembros de la O.E.A., los que debían informar al Consejo de todo hecho o situación capaz de poner en peligro la paz y la seguridad del continente.
- 3.- Que existía un interés colectivo de los Estados Americanos para reforzar el sistema interamericano y reconstruir su unidad, sobre la base del respeto a los derechos humanos

y a los principios y propósitos que señala el ejercicio de la democracia la Carta de la Organización y, por tanto, se resolvió:

- 1.- Que la adhesión de cualquier miembro de la Organización de los Estados Americanos al marxismo-leninismo, era incompatible con el sistema interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebrantaba la unidad y la solidaridad del hemisferio.
- 2.- Que el gobierno cubano, oficialmente identificado como un gobierno marxista-leninista, era incompatible con los propósitos y principios del sistema interamericano.
- 3.- Que dicha incompatibilidad excluía al gobierno cubano de su participación en el sistema interamericano.
- 4.- Que el Consejo de la O.E.A. y los otros órganos y organismos del sistema interamericano adoptasen sin demora, -- las providencias necesarias para cumplir esta resolución.

Una vez que Cuba fue expulsada de la O.E.A., el Gobierno de México hizo una declaración en relación con los hechos:

"La Delegación de México desea dejar constancia del Acta -- Final de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de que, en su concepto, la exclusión de un Estado miembro no es jurídicamente posible, sin la modificación previa de la Carta de la Organización, conforme al procedimiento previsto en el Artículo 111 de la misma".

Asimismo, aparece en el Acta final de la declaración de la Delegación del Ecuador:

"La Delegación del Ecuador deja expresa constancia de que la expulsión de un Estado miembro del sistema interamericano no sólo podría hacerse mediante la previa reforma de la -- Carta de la O.E.A., que faculta a excluir a un Estado.

La Carta es el estatuto jurídico constitucional que prevalece sobre todo otro instrumento interamericano.

Con respecto a la resolución VIII (sobre la suspensión de relaciones económicas), el Ecuador se abstiene de votar por cuanto se aplican sanciones invocando el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, sanciones que empiezan por -- suspender el comercio de armas con la posibilidad de extenderse a otros Artículos, en esencial de importancia estratégica, concepto dentro del cual pueden estar artículos de -- primera necesidad de los que no se debe privar al pueblo cubano, agudizando su actual situación.

Desde luego, el Ecuador como país amante de la paz, reafirma su fe en los métodos pacíficos para arreglar las controversias entre los Estados y condena el tráfico ilegal de armamentos."

Por último, para dejar bien planteada la situación entre la O.E.A. y Cuba, falta decir cual fue la reacción cubana ante la Organización de los Estados Americanos.

En vista de que la Revolución en Cuba había tocado los intereses privados de algunos Estados miembros de la Organización y en especial de los Estados Unidos de Norteamérica y como consecuencia de su expulsión oficial de la O.E.A., la Isla ya no recibía ningún tipo de ayuda de los países del Hemisferio. Es entonces cuando Cuba recurre plenamente a la ayuda de China Popular y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, las cuales empezaron a comprarle azúcar en grandes cantidades (como se sabe, el producto del cual vivía la Isla, era fundamentalmente, el azúcar); desde que empezaron las expropiaciones de la Revolución y a medida que los países americanos iban suspendiendo su compra tanto de azúcar como de otros productos cubanos (ron, tabaco).

En resumen, la reacción cubana al rechazo y expulsión, fue la de realizar toda su actividad económica y política al lado de las potencias socialistas.

Evidentemente la resolución anticubana de la Octava Reunión de Consulta en Punta del Este, había creado una situación de excepción de la O.E.A., la cual una vez iniciada, debía continuar. A fin de hacer más efectiva su política de bloqueo y aislamiento de Cuba; Estados Unidos, pisoteando el procedimiento de consulta establecido en la Carta de Bogotá, citó a una "reunión informal" de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas para ser celebrada en Washington en octubre de 1962.

El comunicado emitido contenía implícitamente el principio de que Estados Unidos quedaba en libertad de asumir unilateralmente, sin tener que recurrir al mecanismo de la O.E.A., las medidas que deseara, lo cual equivalía a decir que Esta

Los Unidos había obtenido el consenso de las Repúblicas Americanas para actuar en contra de Cuba, más allá de los procedimientos de la O.E.A. y los Tratados Interamericanos.

El objetivo de esta reunión informal era evidente; Estados Unidos preparaba el bloqueo aéreo-naval que impuso a Cuba y que pondría al mundo al borde de la guerra.

El 22 de octubre, el Gobierno Norteamericano ordenó a sus fuerzas armadas iniciar el bloqueo de la República de Cuba en lo que constituía un indudable acto de guerra contra un país libre y soberano.

Como era de esperarse, el Departamento de Estado convocó a una reunión del órgano de consulta, conforme a los artículos 6 y 8 del Tratado de Río, el cual procedió a otorgar carta blanca a Washington en todo lo que fuera a hacer. Al propio tiempo, la resolución aprobada exhortaba a las demás Repúblicas Americanas a sumarse a la acción de guerra iniciada por Estados Unidos.

Para concluir con todas estas medidas de guerra adoptadas por la O.E.A., contra Cuba durante octubre de 1962, "El Departamento de Colonias" yanqui, dió tácita aprobación a la violación permanente del espacio aéreo de Cuba por parte de los aviones espías norteamericanos U-2, con lo cual la Organización se ubicaba permanente, definitiva e irremisiblemente como un instrumento de la guerra fría en el Continente y creaba también un precedente para el establecimiento de distintas formas de fideicomisos por parte de Estados Unidos en las Repúblicas Americanas.

Poco restaba a la O.E.A. hacer en la consecución de su política anticubana y antidemocrática. No obstante para culminar esta política, fue convocada la Novena Reunión de Consulta. Como quiere que la ruptura de relaciones con Cuba, llevada a cabo gratuita e injustificadamente, por parte de la mayoría de los gobiernos del continente, a instancias de Estados Unidos, había sido el producto de actos discrecionales de cada potencia, sujetos a ser revocados del mismo modo, Estados Unidos decidió dar un carácter total y forzoso a dichos actos, proveyéndolos de naturaleza irrevocable.

Sin embargo, el posterior e inevitable relajamiento de tensiones que procedió al clima de la llamada crisis de octubre, disuadió a la O.E.A. a seguir imponiendo sanciones a Cuba.

Pero al subir al poder Lyndon B. Johnson, decidió reavivar la política anticubana, utilizando para ello un burdo artificio. La CIA había colocado unas armas en una playa y avisado después a la policía política venezolana, que procedió a "descubrir" el cargamento y a declarar solamente, que dichas armas venían de Cuba.

Haciendo uso del régimen de Detenecourt como espolón de la guerra fría y de la política anticubana, Estados Unidos se reunió en Washington con las Repúblicas Americanas, en lo que sería la Novena Reunión de Consulta, convocada una vez más al amparo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Según Betancourt, las armas supuestamente encontradas en la playa eran propiedad del Gobierno de Cuba y estaban destinadas al derrocamiento. En ausencia de Cuba y sin posteriores consideraciones --elementos probatorios adicionales--, la Asamblea Reunión de Consulta estimó apropiado aplicar a Cuba las sanciones contenidas en el artículo 8 del multicitado Tratado de Río.

Indudablemente, el aplicar este artículo 8, la ruptura de las Repúblicas Americanas con el gobierno cubano, adquirió naturaleza compulsiva y permanente conforme al artículo 20 del Tratado, el cual prescribe que "las decisiones que exigen la aplicación de las medidas contenidas en el artículo 8, serán obligatorias para todos los Estados signatarios --del presente Tratado".

Todo esto claro está, pretendía culminar la política de aislamiento de la Revolución cubana dentro del Continente, auspiciada por Washington y también parecía poner punto final a las agresiones de la O.E.A., contra Cuba, sencillamente porque la Organización había agotado su repertorio de iniquidades.

En el caso de Cuba, el comportamiento de la Organización se debió fundamentalmente a que fueron atacados por la revolución cubana, intereses particulares de ciertos sectores capitalistas, en especial, de quien influye terminantemente en América: Los Estados Unidos de Norteamérica. Esto movió a definir abiertamente cuales eran los intereses que verdaderamente defendía la Organización; aunque ya había los antecedentes del caso de Guatemala, cuando la O.E.A. apoyó la intervención norteamericana.

En cuanto a la expulsión de Cuba del seno de la O.E.A., se debió básicamente, a que fueron expropiados todos los capitales extranjeros de las grandes empresas; esa es la explicación a la posición que tuvo el organismo frente a este caso.

Además de México, que nunca rompió relaciones con Cuba, -- otros miembros de la O.E.A. reanudaron posteriormente relaciones, entre ellos Perú y Chile, lo que demuestra el creciente descrédito del organismo regional, así como el desprecio por sus antijurídicas decisiones.

C).- República Dominicana, 1965.

Como antecedente del presente inciso, nos referiremos al caso de esta República, ocurrido en 1962.

La República Dominicana sufrió durante treinta y dos años, la sangrienta dictadura de Rafael Leónidas Trujillo, que fue llevado al poder con la intervención de "los marines". Era su gobierno uno de los más despóticos en Latinoamérica y sin duda el más despreciable por y ante los norteamericanos.

En 1961, Trujillo fue asesinado sorpresivamente y bajo obscuras circunstancias. En diciembre de 1962, se celebraron elecciones y resultó electo presidente el Dr. Juan Bosch, candidato que no contaba con las simpatías de los norteamericanos.

El 23 de septiembre de 1963 la CIA y el Pentágono auspiciaron un golpe de estado para derrocar a Bosch e instaurar-



un "triumvirato", cuyos miembros fueron sucesivamente renunciando. Al final quedó Donald Reid Cabral, quien era apoyado por los militares adeptos a Trujillo y por lo cual pareció ser la reedición de la nefasta como larga tiranía. Pero el 24 de abril de 1965 ese gobierno fue derrocado por un movimiento constitucionalista, bajo la consigna del regreso al poder de Bosch. Dicho movimiento democrático estuvo encabezado por los Coroneles Miguel A. Ramírez y Francisco -- Casamaño Dano, quienes instauraron como Presidente provisional a Rafael Molina Uraña, persona que fungió como Presidente de la Cámara de Diputados en el derrocado gobierno de -- Juan Bosch.

A esto, se opusieron los descontentos y desacreditados militares trujillistas acaudillados por el General Elías Wessin y Wessin, Jefe de la Fuerza Aérea, desde su cuartel de la Base de San Isidro. Los constitucionalistas, dirigidos por Casamaño Dano, habían dado armas al pueblo, con el apoyo de los partidos y organizaciones democráticas, a fin de poder defender el movimiento popular frente al ataque de los militares adeptos al General Wessin y Wessin.

Poco después de que se creó una junta militar, ésta amenazó con atacar a la ciudad ante el fortalecimiento de las fuerzas revolucionarias que ponían en peligro la posición de -- los militares trujillistas. Fue en ese momento que aparecieron los buques de guerra de la marina norteamericana -- frente a las costas de Santo Domingo, al mismo tiempo que -- la fuerza aérea al mando de Wessin y cometiendo evidente exterminio sistemático, bombardeaba y ametrallaba el poblado.

El 27 de abril la Embajada norteamericana conminó a los re-

beldes a deponer las armas. El Presidente Molina Uraña y un grupo de oficiales se aislaron.

Otros al mando de Casmaño, se mantuvieron en la lucha al lado del Pueblo, haciendo fracasar a Messin. La propia base aérea de San Isidro comenzó a ser atacada por los revolucionarios, temiéndose su derrota.

Ante esos acontecimientos, el 26 de abril, el Presidente -- de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, ordenó a los "marines", desembarcar en la República Dominicana, para "proteger las vidas de los ciudadanos norteamericanos". "El Presidente Johnson justificó el envío de miles de marines y soldados norteamericanos, que hoy ocupan este país, con el pretexto de venir a evacuar a los ciudadanos norteamericanos y de proteger los intereses estadounidenses. Los civiles norteamericanos -- y otros muchos extranjeros-- ya han sido evacuados. Los intereses norteamericanos siguen aquí y el ejército también. ¿Qué protegen aquí las fuerzas de los Estados Unidos? 1.- La Bauxita (hierro sílice); 2.- El Azúcar; 3.- El Plátano; 4.- El Hierro; 5.- El Níquel; y 6.- Los Bancos. Las características de la explotación de recursos no-renovables, --mediante concesiones que si se renuevan-- dejan en la Dominicana, verdaderos hoyos de sus riquezas naturales". (39)

Desde el principio el objetivo de la invasión armada de Estados Unidos a la República Dominicana, fue claro; impedir el triunfo de la revolución democrática y la derrota de la caste militar trujillista.

(39).- Siempre. Núm. 623. Junio 1965. Pág. 32.

El Embajador Dominicano, ante las Naciones Unidas, Rubén Bracha, en apasionado discurso ante el Consejo de Seguridad en la sesión del 19 de mayo de 1965, explicaba:

"En su artículo 15, la Carta de Bogotá dice textualmente lo siguiente: "Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho, por cualquier razón que sea de intervenir directamente o indirectamente en los asuntos internos o externos de otro Estado".

"Por su única decisión, sin consultar a los miembros de la Organización de Estados Americanos, bajo el pretexto de que iba a salvar vidas norteamericanas y después con el pretexto de que los comunistas habían tomado el control político de la Revolución Constitucionalista, el gobierno norteamericano ha invadido militarmente a la República Dominicana, a pesar de que este acto estaba explícitamente prohibido por la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos".

"Como es público y notorio para todos ustedes y el mundo, según puede leerse en todas las informaciones enviadas a su periódico por los periodistas independientes de los Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Venezuela, México, Chile y otros países, en ningún momento estuvo amenazada la vida de ningún ciudadano extranjero de la República Dominicana y en ningún momento hubo control comunista, ni siquiera en un sector de la revolución. Ni un sólo dominicano ha sido fusilado y ahora sucede que para lavarle la cara a su gobierno el Embajador Averell Harriman afirma que-

participaron en los sucesos dominicanos han salido de mi país, si bien le faltó explicar por donde los sacaron hacia el exterior las fuerzas militares norteamericanas que son las únicas que tienen el control de las comunicaciones aéreas y marítimas con la República Dominicana."

Y concluía: "No voy a agregar una palabra más, no tengo -- que dar pruebas. Las pruebas abundan y sobran en los diarios The New York Times y Herald Tribune de esta ciudad de New York, de los días 11 al 13 del corriente."

~~No espero tampoco justicia. La justicia ya la ha hecho la~~ conciencia del mundo. Nadie podrá borrar jamás del corazón de la humanidad, la tremenda condena sintetizada en -- este concepto: el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica se ha perdido el respeto así mismo y ha perdido el derecho de hablar en nombre de la democracia y de la -- verdad". (40)

El propio carácter de la acción intervencionista de Estados Unidos, la forma bruta de la misma y los objetivos ultrarreaccionarios que persigue, han colocado a la O.E.A. en un callejón sin salida. Siguiendo una práctica usada -- por Washington en otras oportunidades, como sucedió en la llamada "crisis de octubre", Estados Unidos convocó a la -- O.E.A. para informarle no sobre su agresión militar, sino sobre la "grave situación" que existía en la República Dominicana.

La O.E.A. en el caso de Santo Domingo pasó a convertirse --

(40).- ¡Aquí, Santo Domingo! Compilación e Introducción de Gregorio Selser Editorial Palestra, Buenos Aires, -- 1966, Pág. 221 y sigs.

directamente en gendarme de los pueblos Latinoamericanos y en encubridora de la responsabilidad del imperialismo. Las múltiples declaraciones sobre el "comunismo internacional" y la acción diplomática anticubana no eran ya suficientes, como tampoco bastaba a la O.E.A. hacerse de la vista gorda frente a las agresiones norteamericanas. Tocábale ahora a la organización el llevar a cabo, junto a Estados Unidos, la intervención militar de una República del continente.

Fue así que días después de iniciarse la Décima Reunión de Consulta, este órgano aprobó la creación de la llamada - - "Fuerza Interamericana de Paz". Por supuesto, no se trataba de sustituir los soldados invasores por soldados Latinoamericanos. Además de añadir un puñado de soldados, oficiales y policías de Brasil, Honduras, Paraguay y Costa Rica, la "Fuerza Interamericana de Paz", nació mediante el simple recurso de poner un brazalete de la O.E.A. a los nombres que formaban las huestes agresoras de Estados Unidos.

Dos comisiones de la propia organización ---incluyendo una encabezada por su Secretario General---, creadas en menos de tres meses para arreglar la situación dominicana, fracasaron rotundamente. Se formó entonces una tercera comisión presidida por los propios Estados Unidos a través de su Embajador en la O.E.A., Ellwort Bunker.

Esta tercera comisión fue la que tuvo el triste honor de imponer al pueblo dominicano, en nombre de la Organización, la carga de una última fechoría consistente en el estable-

cimiento de un infame régimen militar sobre esa República.

Es evidente que la llamada "mediación" que condujo a la --  
mentira de un supuesto "Gobierno provisional" apoyado en --  
las bayonetas norteamericanas de la "Fuerza Interamericana",  
era una solución momentánea ideada por Washington frente a  
la obstinada resistencia del pueblo dominicano, la presión  
de la opinión pública mundial y las denuncias formuladas --  
en el Consejo de Seguridad.

El episodio de la intervención militar de Estados Unidos, --  
a la que la O.E.A. se suma, participando y por último, res--  
ponsabilizándose directamente con la intervención armada --  
para después terminar estableciéndose un régimen de fidei--  
comiso sobre ese país, desborda con mucho, toda su ante--  
rior historia de descrédito e ignominia.

La actuación de la O.E.A. de 1954 a 1965 demuestra su ca--  
rácter militar. Esta misma opinión fue sostenida por Cue--  
vas Cancino, aún antes de la expulsión cubana y de la in--  
tervención en Santo Domingo, "Para la potencia hegemónica--  
se trataba de un requisito inútil. Comprendía el regionali--  
simo como una liga militar o paramilitar, con los intere--  
ses llamados de Occidente. Por medio del Tratado de Río--  
tal liga existía ya. Todo incremento era supérfluo. Los--  
estados Latinoamericanos acusan un neto antagonismo a la --  
situación anterior. No era posible que aceptaran tamaña --  
simplicidad. Ni tampoco que, ante lo mundial y sin más ni  
más, quedara lo regional como mero apéndice castrense de --  
las tendencias e intereses norteamericanos. A la queren--

cia anterior oponen pues su convicción de que era imprescindible el construir un verdadero sistema cuya regionalidad no implique un simple apoyo a la política exterior de los Estados Unidos." (41).

#### VII.- LAS REFORMAS ORGANICAS A LA CARTA DE LA O.E.A. BUENOS AIRES, 1967.

Desde el nacimiento mismo de la O.E.A., se le venía criticando por su funcionamiento imperfecto, se decía que era necesario imprimirle una nueva trayectoria; que era indispensable modificar la estructura de varios de sus órganos y cambiarles funciones a otros.

En la segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro en noviembre de 1965, convocada primordialmente para considerar la importancia fundamental de fortalecer a la O.E.A., se declaró en el "Acta de Río de Janeiro" que era imprescindible imprimir al Sistema Interamericano un nuevo dinamismo... y que, a estos efectos, era "imperativo modificar la estructura funcional de la Organización de los Estados Americanos, definida en la Carta".

Con ese fin, la Conferencia de Río de Janeiro encomendó a una Comisión Especial la preparación de un anteproyecto de reformas a la Carta y resolvió también, convocar a una tercera conferencia interamericana extraordinaria que debía decidir definitivamente sobre las reformas que se propusieron. La Comisión Especial sesionó en Panamá, del 25 de febrero al 11 de abril de 1966. Sus conclusiones, junto con

(41).- Cuevas Cancino, Francisco: Op. Cit. Pág. 373.

Las observaciones del Consejo, fueron transmitidas a la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria.

La adopción del "Protocolo de Buenos Aires" se llevó a cabo por los jefes de los Estados Americanos en la "Reunión en la Cumbre", celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 12 al 14 de abril de 1967. Este Protocolo entró en vigor el 27 de febrero de 1970, después de ser ratificado por más de dos tercios de los Estados Miembros". (42).

Acerca de éste dice el maestro Sepúlveda: "Las reformas emprendidas en Buenos Aires no son impresionantes, ni responden al clamor general. En el campo de la cooperación-económica, en donde verdaderamente hacen falta dispositivos apropiados, las modificaciones han sido de orden mínimo y de carácter más bien literario. En lo que hace a medios de solución pacífica de controversias, otra de las grandes lagunas del Sistema Interamericano, el avance fue pequeño e insignificante. Por lo que mira a una mejor estructuración y funcionalidad, se advierten sólo pequeñas-mejoras. A seis meses de las reformas ya se perciben manifestaciones de inconformidad de los mismos autores y se oyen postulaciones para una mutación radical de la O.E.A." (43).

A continuación ---y muy simplemente,--- analizaremos las enmiendas contenidas en el "Protocolo de Buenos Aires". - Respecto a:

Miembros.- Artículos 6, 7 y 8 (8). Se mantiene la posibilidad de admitir nuevos miembros. La recomendación la ha

(42).- Tomado del Folleto: "La Historia del Panamericanismo", Secretaría General, O.E.A. 1971.

(43).- Sepúlveda, César: Op. Cit. Pá. 304.

(8) .- Carta de la O.E.A., reformada por el Protocolo de Buenos Aires. Rec. Oral. O.E.A. Washington, D. C. 1970.



ría al Consejo Permanente y la aceptación de la Asamblea General. Pero en ambos casos, se requiere el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. La presencia de nuevos miembros inspira dinamismo a la organización.

Un nuevo capítulo hace su aparición, el VII, éste contiene normas económicas y sustituye al VI de la Carta de Bogotá, en el que se hacen declaraciones categóricas, pero a éstas no se les dá fuerza vinculatoria (Artículo 29 a - 42).

En dicho Capítulo encontramos gran número de normas emitidas en Punta del Este y en posteriores reuniones de carácter económico. Todo esto significa más un deseo que un método práctico.

En cuanto a Normas Sociales, el capítulo VIII viene a ser una expansión del anterior capítulo VII, en él se agregan derechos elementales como el de asociación de huelga y seguridad social, también provenientes de Punta de Este. El capítulo IX adiciona al anterior VII, con postulaciones sobre la educación, la ciencia y la cultura.

Por lo que toca a los órganos notamos cambios estructurales y funcionales, no del todo satisfactorios como fuera de desearse.

La Asamblea General sustituye a la anterior conferencia (Arts. 52 a 58), apagándose un tanto a las Naciones Unidas. Y ella ---para darle un carácter de mayor permanencia se reunirá anualmente (Art. 55), a pesar de las asambleas extraordinarias. Se le determinan nuevas funciones,

algunas de éstas, encomendadas anteriormente al Consejo, como por ejemplo la coordinación de las actividades de todos los órganos y entidades, la aprobación del presupuesto y la regulación de las actividades de la Secretaría General. Se le encargó también a través de una Comisión Preparatoria, la formulación del temario, el cual se le encomendaba antes, al Consejo. No advertimos, en este nuevo organismo, más signos positivos de mejoramiento, que el de la mayor periodicidad en sus asambleas.

Los planes reorganizativos de la O.E.A. colocaban al Consejo de la organización como el centro de sus actividades, inclusive de tareas políticas. Pero los resultados de Buenos Aires nos demuestran que ese nuevo y mejor proyecto de órgano resultó muy incoloro y con menos atribuciones que su antecesor, además fue fraccionado. En efecto, en la actualidad hay tres Consejos (Capítulo XIII) al parecer situados en un mismo plano; el Consejo Permanente (con carácter político), el Consejo Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Artículo 68).

Consejo Permanente. Este parece conservar más o menos las funciones de su antecesor. Se le quitaron como ya vimos, algunas de ellas, verbigracia: las relativas al presupuesto; a la coordinación de tareas y a la vigilancia sobre la Secretaría General; pero en cambio se le encargó intervenir en el arreglo pacífico de las controversias entre los Estados miembros (Artículo 82). Pero dicha intervención estaría sujeta al consentimiento de los Estados contendien

tes.

Se le creó también. un cuerpo auxiliar especializado: La -  
Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas (Art. 83).

Esta tarea pacificadora, constituye el único desarrollo -  
del Consejo y también el más importante, debido a la - -  
inexistencia de dispositivos y aparatos idóneos para tal-  
fin en el sistema interamericano. Mas sobresalía el Con-  
sejo Permanente sobre los otros dos, no sólo por la mayor  
importancia de sus tareas en el ámbito colectivo, sino --  
porque, aunque dispersas en la nueva Carta encontramos fun-  
ciones más importantes que las del Consejo Económico y So-  
cial y del Consejo Interamericano para la Educación, la --  
Ciencia y la Cultura. Entre éstas tenemos: La capacidad -  
para actuar como Órgano Provisional de Consulta (Artículo-  
81); la de ser ejecutor de las decisiones de la Asamblea -  
General y de la Reunión de Consulta; la de vigilancia de -  
la Secretaría General; la de poder actuar como Comisión --  
Preparatoria de la Asamblea (Artículo 58), la de decidir -  
sobre la sede para la reunión de la Asamblea (Artículo 55)  
y además todas las que le pueda conferir la Asamblea. Pe-  
ro a pesar de la posición tan importante que se le ha otor-  
gado, nos dice el maestro Sepúlveda que: "...puede obser-  
varse que no ha madurado y que su gestión ha sido insigni-  
fica y en mucho, ineficaz" y "quizá la composición de este cuer-  
po sea lo que en última instancia produzca su infructuosidad."  
(44).

La controversia surgida en Buenos Aires para contrarrestar  
la importancia de las cuestiones políticas y elevar las so-

(44).- César Sepúlveda: Op. Cit. Pág. 306.

ciales y económicas, hicieron que se tratara de nivelar a los Consejos, más la lectura de la nueva Carta demuestra que sigue siendo el Consejo Permanente y las cuestiones políticas lo que tiene mayor importancia.

Respecto al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), sólo tiene igual que antes, vagas funciones. Sus atribuciones se limitan más a recomendar a decidir, lo que hace de este órgano un ente con poca proyección.

El Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura es un órgano nuevo, destinado a promover la cooperación y el desarrollo educativo, científico y cultural. Este es un equivalente de la UNESCO en América.

Un cambio inexplicable es la desaparición del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y su sustitución por el Comité Jurídico Interamericano (Art. 105), que se constituiría por once miembros, los cuales no se explica como se elegirían; aunque sí se nota la dependencia de este cuerpo, respecto de la Secretaría General, ya que el Secretario de ella sería el Director Legal de la Organización.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es también un órgano nuevo y sus normas serán elaboradas después (Art. 112).

La Secretaría General sustituye a la Unión Panamericana, conservando más o menos las mismas funciones, salvo algunos cambios; primero, el Secretario General sólo durará 5 años; segundo, será responsable ahora ante la Asamblea Ge

neral y tercero, podrá designar dos Secretarios Ejecutivos; uno para asuntos sociales y económicos y otro para materias culturales, científicas y educacionales. Se rompe así un poco la homogeneidad de la Secretaría. Y se busca --al menos aparentemente reducir su importancia.

Un importante agregado en Buenos Aires es el Artículo 138, el cual implica que un gobierno que no esté reconocido por el país sede, puede asistir a las conferencias y reuniones que se celebran.

### CAPITULO TERCERO.

## "ANTECEDENTES Y CAUSAS DE LA CRISIS DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS".

### S U M A R I O :

VIII.- MANIPULACION DE LA O.E.A. POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA COMO MUESTRA DE SU TENDENCIA A ARROGARSE LA REPRESENTACION DEL CONTINENTE.- IX.- IMPOSIBILIDAD PARA LA O.E.A. DE ACTUAR CONTRA LOS E.U.A. Y EFECTOS NEGATIVOS DE SU POSIBLE ENFRENTAMIENTO.- X.- LAS DECISIONES DE LA O.E.A. PARA MANTENER LA PAZ Y LA SEGURIDAD CONTINENTAL CARECEN DE EFICACIA SIN LA COOPERACION ESTADOUNIDENSE.- XI.- LA MANIPULACION DE LA POLITICA ECONOMICA Y COMERCIAL DE LOS E.U.A. ES UN INSTRUMENTO PARA EL EJERCICIO DE SU INFLUENCIA TANTO EN LA O.E.A. COMO EN CADA UNO DE SUS ESTADOS MIEMBROS.- XII.- LOS E.U.A. REQUIEREN DE LA EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LA O.E.A. PORQUE SU INFLUENCIA NO ES ABSOLUTA POR EL CONTROL DE LA MAYORIA, OBTIENE EL DE LA MINORIA.- XIII.- LAS COINCIDENCIAS EN LAS POLITICAS DE LOS E.U.A. Y LAS DE CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS MOTIVA LA ACTUACION DE LA O.E.A., AL NEGOCIAR SUS INTERESES RESPECTIVOS.- XIV.- LA POLITICA DE RECONOCIMIENTO DIFERIDO A LOS GOBIERNOS DE FACTO LATINOAMERICANOS, ESTA DIRIGIDA A CONTROLAR LA FIDELIDAD POLITICA DE LOS MISMOS, MAS QUE A PRESIONAR EL RETORNO AL ORDEN CONSTITUCIONAL.

VIII.- MANIPULACION DE LA O.E.A. POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA --  
 COMO MUESTRA DE SU TENDENCIA A ARROGARSE LA REPRESENTACION DEL  
 CONTINENTE.

La manipulación de la O.E.A. por el Gobierno de los Estados Unidos es, en definitiva, una impresión bastante generalizada (45), reforzada por la propensión que siempre han manifestado los órganos estadounidenses a arrogarse la representación continental cada vez que deben justificar sus acciones unilaterales o siempre que prestan su punto de vista -- personal ante una situación determinada. Así, por ejemplo, el 12 de julio de 1960, respondiendo a ciertas declaraciones del Primer Ministro Soviético Kruschef, el Departamento de Estado Norteamericano emitió una declaración en la que afirmaba: "Los principios de la Doctrina Monroe son tan válidos hoy como lo eran en 1823...". El objetivo de la -- Doctrina Monroe de prevenir toda extensión al Hemisferio de un Sistema Político despótico, contrario a la independencia de los Estados Americanos está sostenido por el sistema de Seguridad Interamericano a través de la O.E.A... Hoy casi -- un siglo y medio después, Estados Unidos tiene la satisfacción de constatar que esos principios no son profesados por ellos sólo, sino que representan, bajo la forma de compromisos solemnes, las aspiraciones de la Comunidad Americana en su conjunto." (46)

Cabe preguntarse porqué Estados Unidos no se preocupó de que fueran los propios y facultados representantes de esa Comunidad Americana que menciona la unilateral declaración, los encargados de expresarla. En su lugar, la Declaración del Departame

(45).- Sepúlveda, Cesar: "El Sistema Interamericano" Ed. Porrúa, México. Pág. 142.

(46).- Rousseau, Chronique, R.G.D.I.P., 1960-65. Págs. 893-894.

mento de Estado pretende hablar por boca y en nombre de todos los países del Hemisferio, arrogación inconveniente si se piensa que esos países del Hemisferio están englobados dentro de una Organización Internacional dotada de órganos capaces de expresar la voluntad colectiva.

Otro ejemplo lo proporciona la intervención armada en Santo Domingo. En la alocución radiodifundida de 2 de mayo de 1965, el Presidente Johnson pretendió justificar de este modo la unilateral acción norteamericana: "Las Naciones Americanas no pueden y no quieren admitir la creación de un nuevo gobierno comunista en el Hemisferio Occidental... Una revolución en un país cualquiera es de la exclusiva incumbencia de ese país. Pero se transforma en asunto que requiere una acción hemisférica cuando su fin es el establecimiento de una dictadura comunista" (47) En una conferencia de prensa, celebrada el 10. de junio, Johnson añadiría: -- "Pienso que es una doctrina bien conocida y largamente extendida en este Hemisferio la de que los principios del comunismo son incompatibles con los de nuestro sistema interamericano. El Presidente Kennedy, lo ha expuesto en diversas ocasiones. La misma O.E.A. lo ha precisado. Yo no hago más que repetirlo". (48)

Nuevamente aparece la arrogación de representación continental a la que tan inclinado es el gobierno de los Estados Unidos.

Si se atiende a las manifestaciones del Presidente norteamericano, parecería como si el gobierno estadounidense estu-

(47).- Rousseau, Chronique, R.G.D.I.P., 1965, p.1124. Vide -  
Infra. p.p. 194 y ss. consideraciones sobre la oportunidad del argumento ideológico en este caso.

(48).- Rousseau, Chronique, R.G.D.I.P., 1965, p. 1124.



viase en posesión de una facultad especial, negada a los--  
 restantes miembros del Sistema Interamericano, para inter-  
 pretar "auténticamente", los casos en que resultan aplica-  
 bles las resoluciones colectivas adoptadas por la Organiza-  
 ción Interamericana. ¿Acaso para el Presidente Johnson la ac-  
 ción emprendida por los Estados Unidos en Santo  
 Domingo era la obligada acción hemisférica de que habló en  
 su discurso de 2 de mayo? Parece que sí, si se piensa que  
 en esa fecha la "Fuerza Interamericana de Paz" ni existía,  
 ni se había resultado aún su creación. Declaraciones como -  
 las citadas manifiestan el valor y el sentido que los Esta-  
 dos Unidos, conceden a la O.E.A. y avalan nuestras conside-  
 raciones procedentes.

Parece innegable que lo que ha movido a los Estados Unidos  
 a favorecer al perfeccionamiento institucional del Sistema  
 Interamericano, históricamente vinculado a las cambiantes -  
 direcciones de la política exterior norteamericana (49), ha  
 sido la instrumentalización de la O.E.A., como instancia -  
 adecuada para la consolidación de una tradicional esfera -  
 de influencia y como mecanismo liberador, mediante su inter-  
 posición, del peso condicionante de la opinión pública in-  
 ternacional, tal como resulta catalizada a través de las Na-  
 ciones Unidas, sobre el proceso de decisión política del go-  
 bierno norteamericano, en una zona que considera de interés  
 esencial.

En definitiva y miradas las cosas con desnudo realismo, --  
 ¿Qué otra cosa podía esperarse, sino que los Estados Uni-  
 dos intentasen preservar su reconocida esfera de influencia

(49). -- Vide supra, p. 32 n. 8.

acomodándola en su formulación, a las cambiantes circunstancias de un mundo parroquial empeñado en ocultar las violentas confrontaciones de poder entre los Estados, tras la estructura formal de un sistema internacional organizado al servicio de la paz y basado en la soberanía e igualdad entre las naciones?. Podía pensarse que, inicialmente los Estados Unidos poseían medios bastantes para presentar bajo este aspecto remozado, el fenómeno permanente de su hegemonía hemisférica.

En la doctrina Monroe se afirmó claramente que el mundo debe considerar a América Latina como una esfera de influencia nuestra y nuestra intervención en la República Dominicana ha sido únicamente la más reciente aplicación de la mencionada doctrina.

#### IX.- IMPOSIBILIDAD PARA LA O.E.A. DE ACTUAR CONTRA LOS E. U. A. Y EFECTOS NEGATIVOS DE SU POSIBLE ENFRENTAMIENTO

La incapacidad de la O.E.A. para actuar frente a supuestas conductas ilícitas del gobierno norteamericano es una afirmación que no requiere mucho comentario. Debo apelar al sentido común del lector para excusar, como superflua la explicación de porqué las formalmente posibles sanciones militares que la O.E.A. podría decidir contra los Estados Unidos, son realmente fantasmas. Lo menos fantasiosas, por más que formalmente posibles, parecen cualesquiera otras modalidades de sanción. La utilidad de medidas como la ruptura de relaciones diplomáticas o comerciales como sanción reparatoria-medio de presión, depende del valor que tenga el mantenimiento de esas relaciones para sus sujetos.

Puede ocurrir que, de proceder a la ruptura, el daño es mayor para quien decide la medida que para el que la soporta.

Naturalmente, quien posea buen juicio, no estará dispuesto a embarcarse en una empresa cuyas pérdidas se prevén superiores a las ganancias. Algo de esto ocurre en la O.E.A., tratándose de las relaciones entre Estados Unidos y los demás miembros de la Organización.

Piénsese en primer lugar en las relaciones diplomáticas. - El exámen más somero de las misiones diplomáticas norteamericanas y sudamericanas en los Estados Unidos, permite establecer como regla general que, mientras las primeras son "instancias de donación", las segundas suelen ser "instancias de petición". Una ruptura de relaciones implicaría, en principio, no solo la interrupción de las relaciones diplomáticas stricto sensu, sino también la de la ayuda militar y económica que aquellos países reciben de los Estados Unidos. En estas circunstancias una decisión de ruptura perjudicaría materialmente mucho más a los primeros que al segundo. (50)

Por lo que se refiere a las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los Estados centro y sudamericanos, debemos comenzar haciendo las siguientes reflexiones: a) Los Estados Unidos poseen un alto P. N. B. en términos absolutos. El P.N.B. de Iberoamérica es, por el contrario, bajo; b) El comercio exterior representa un porcentaje pequeño en la formación del P.N.B. de los Estados Unidos, mientras que, inversamente contribuye con un porcentaje elevado a la formación del P.N.B. iberoamericano; (51) c) El co

(50).- Exceptuada la ruptura de relaciones diplomáticas decidida por el gobierno de Panamá en enero de 1964, ocasión de la llamada "crisis de las banderas".

(51).- En 1966, Estados Unidos importó mercancías por un total de 25,360 millones de dólares y exportó productos por un total de 25,684 millones de dólares. Padel Ford y Lincoln, "The Dynamics of International Politics". 2nd. ED. New York, 1967. Pág. 151.

comercio exterior de la mayoría de los países iberoamericanos descansa fundamentalmente en la exportación de uno o dos productos y el Estados Unidos es el principal adquirente de productos procedentes de Iberoamérica y su más importante abastecedor, mientras que los países centro y sudamericanos ni son los mayores suministradores de materias ni son los mejores clientes de los productos norteamericanos.

Pues bien, no parece probable que Estados que poseen un P. N. B. bajo, en el que las entradas provenientes de la exportación suponen una partida considerable y en los que uno o dos productos, generalmente de demanda, inelástica, son el principal y mayoritario afluente de tales entradas, se atrevan a decidir la ruptura de relaciones con un país como los Estados Unidos que, no sólo gozan del P. N. B. más alto de la tierra, sino que además el peso del comercio exterior no es determinante, como tampoco lo es la participación iberoamericana en ese comercio, sino que es el principal exportador e importador de Iberoamérica como conjunto de todos los países centro y sudamericanos como unidades. La economía iberoamericana depende demasiado de la economía norteamericana para permitirse la licencia de adoptar una medida que no sólo sería ineficaz sino que también, como la ruptura de relaciones diplomáticas, sería más perjudicial para los Estados que la decidiesen que para aquél sobre el que debería recaer. Estados Unidos podría llegar a prescindir del comercio centro y sudamericano, los Estados centro y sudamericanos difícilmente podrían prescindir del comercio con los Estados Unidos, por lo menos a corto plazo.

Naturalmente que hay otras medidas. Ante todas cabría hacer el mismo comentario. ¿ Ruptura de comunicaciones ? - Los países centro y sudamericanos son usuarios más que propietarios de los medios de comunicación internacional. Una ruptura de esta clase equivaldría a una abstención de uso más que a una obstaculización de su empleo por un tercer estado.

Nuevamente el perjuicio sería mayor para los Estados que adoptan la medida que para aquel que teóricamente debe pagarla. Una ruptura de comunicaciones aéreas o marítimas, telefónicas o telegráficas, decidida por la O.E.A., frente a los Estados Unidos, no produciría como único efecto la interrupción de tal tipo de comunicación entre los Estados Unidos y todos los demás Estados del Continente, sino que, por añadidura, dificultaría gravemente el mantenimiento de esas relaciones entre estos últimos países, dado que es precisamente Estados Unidos el país que ordinariamente, con sus poderosos medios, las atiende. No es necesario insistir en este punto. La estrujante realidad de las cifras proyecta al limbo de las hipótesis de escuela la posibilidad, formalmente abierta por los tratados básicos del Sistema Interamericano, de que dos tercios de los Estados Miembros de la Organización "deciden" las medidas a adoptar contra aquel de entre sus Miembros --incluso los Estados Unidos-- que conculque las normas que deben regir las relaciones continentales. La hipótesis no posee virtualidad con relación al Estado que detenta una situación hegemónica. El principal obstáculo, lo repetimos, no descansa en la ineficacia de las medidas frente a un supuesto sujeto pasivo, sino en el mayor perjuicio que ocasionaría-

su adopción a sus presuntos sujetos activos. En consecuencia, sólo como resultado de un malhumor o descontento coyuntural, difícil de aceptar en un órgano colectivo, esas medidas podrían ser adoptadas. Lo cual, evidentemente, queda ya en el limbo exterior de todo razonamiento.

De hecho, medidas como las señaladas no han sido nunca decididas, a pesar de que, posiblemente, el proceder del gobierno norteamericano ha quebrantado en ocasiones las reglas interamericanas. En el pasado, el gobierno de los Estados Unidos ha apoyado en forma sustancial a grupos de exiliados que proyectan el derrocamiento de gobiernos representados en la Organización --ad ex. Cuba hasta 1962-- llegando incluso a la intervención militar directa, unilateralmente decidida, en uno de los Estados Miembros-- la República Dominicana en 1965 (52)--. En ambos casos no faltaron los portavoces de gobiernos iberoamericanos que, dentro y fuera de la Organización, denunciaron y condenaron la actitud norteamericana ante la imposibilidad de constreñirla. Así, con motivo del desembarco de exiliados cubanos en Bahía Cochinos, el gobierno brasileño emitió el 18 de abril de 1961, una declaración en la que reiteraba su inquebrantable decisión de defender los principios de la autodeterminación de los pueblos y el respeto absoluto de la soberanía de las naciones, manifestando su más profunda aprensión con relación a los acontecimientos en curso (53). En 1965 tampoco faltaron los gobiernos centro y sudamericanos que estigmatizaron el proceder norteamericano con verbo encendido. Como muy bien expresa Dupuy, "los sucesos de Santo-

(52).-- Vide Sorensen, Kennedy, Barcelona, 1966. 1, pp.435 y ss.

(53).-- Chronologie, S.F.D.I., 1961, p. 1020.

Domingo y la intervención estadounidense había creado remolinos en el seno de la O.E.A. " (54) y ya el mismo 29 de abril, durante la primera reunión del Consejo de la Organización, Venezuela y México se atrevieron a acusar a los Estados Unidos de violar los artículos 15, 16 y 17 de la Carta de Organización (55). Pocos días después, el 6 de mayo, durante la X Reunión de Consulta, Chile, Ecuador, México, Uruguay y Perú, solicitaron la inmediata retirada de las tropas estadounidenses. (56). Un mensaje del Presidente Chileno al gobierno norteamericano de fecha 21 de mayo, llegó a afirmar que era el momento de "ir a defender directamente al pueblo dominicano" (57). Ahora bien, estas manifestaciones nunca lograron superar su condición minoritaria y traducir orgánicamente una voluntad colectiva. Por lo que se refiere al primer ejemplo, ningún gobierno --ni siquiera el cubano-- se preocupó de someter a los órganos de la O.E.A. la situación nacida del intento de invasión. Su rápida frustración alivió sin duda la posición de muchos gobiernos iberoamericanos oprimidos por las presiones contradictorias y contrapuestas de la realidad de los hechos por un lado y las motivaciones políticas que los animaban, de otro. De ahí, que ante la situación, la Organización guardara un oportuno silencio.

Por lo que se refiere a la cuestión de Santo Domingo, cuatro son los años que le separan de la crisis de Bahía de Cochinos, mucho más patente e intensa es la intervención norteamericana, más larga su duración, más confusos y discutibles los motivos que la suscitan (58). La O.E.A. no pudo, sin

(54).- Dupuy, R.J.: "Les Etats Unis, l'O.E.A. et l'O.N.U. a Saint Dominique." Pág. 88.

(55).- Artículos dedicados a proclamar el principio de no Intervención.

(56).- Sepúlveda, César: "El Sistema Interamericano" Ed. Porrúa, México. Pág. 215.

(57).- Chronologie, S.F.D.I., 1965. Pág. 1077

(58).- Vide Infra, Págs. 194 y Sigs.

embargo, enfrentarse al Estado hegemón. No faltaron, como ya hemos visto, las manifestaciones aisladas de condena, - pero la condena colectiva sí faltó. Muchos de los gobiernos centro sudamericanos consideran agotada su capacidad - de resistencia con el gesto airante de no enviar a sus ministros de relaciones exteriores a la Reunión de Consulta - y ser representados en su lugar por "delegados especiales" (59). Pero a la hora de tratar la situación nacida como - resultado de la intervención norteamericana, la mayor parte y en consecuencia, los órganos colectivos, pretendieron dominar aquella silenciando ésta, que era su causa productora. La Organización fué incapaz no ya de adoptar medidas encaminadas a sancionar la infracción de las normas colectivas, sino también de articular la más tibia y liviana expresión de condena. Toda la intervención de la Organización en la crisis se resentirá de esta forzada ignorancia. Más aún, la creación de la Fuerza Iberoamericana de Paz, - servirá para consolidar la incomoda situación de las tropas norteamericanas en Santo Domingo.

La conclusión que puede extraerse de estos hechos, va más - allá del enunciado de este párrafo. La condena moral de -- una colectividad puede ser ineficaz: pero, precisamente por su naturaleza inmateria, no puede por sí misma, implicar - un sacrificio material y directo para el Estado que la suscribe. En esto se diferencian de medidas como la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales de las que hemos hablado antes. ¿Cómo puede interpretar, pues, el silencio - de la O.E.A. en casos que parecían justificar, cuando menos, una resolución formalmente condenatoria de la conducta del-

(59).- Chronologie, S.F.O.I., 1965, pág.1073



Estado-hegemón?. Parece que éste no sólo no está más allá del ámbito de reacción material de la Organización, sino - que puede emplear su poder para crear "inconvenientes" bas tantes a los miembros de la Organización que apoyen resolu ciones de aquélla especie. Esto ha condicionado en forma-determinante el proceso de formación de la voluntad orgáni ca.

La discriminación en el trato que produce la desigualdad - de poder, se manifiesta espectacularmente cuando se compa- ran casos que presentan circunstancias semejantes pero su- jetos distintos. Recuérdese, por ejemplo, como la IX Reu- nión de Consulta, reunida en Washington a mediados de 1964, decidió una vez establecida la responsabilidad de Cuba en el envío de armas a Venezuela con el fin de alimentar la - subversión, la adopción de una serie de sanciones contra el gobierno cubano, entre las que resaltaba la ruptura de rela ciones diplomáticas. ¿Acaso, el apoyo dado a los movimien- tos guerrilleros venezolanos por el gobierno de Cuba dife- ría en su materialidad del apoyo directo e indirecto de los Estados Unidos a las organizaciones anticastritas?. Si la respuesta le es negativa, cabría preguntarse a continuación, dónde estaba el Organo de Consulta y qué estado americano - se levantó cuando la República Cubana sufrió el desembargo de Bahía Cochinos. Ciertamente la discriminación en el juí cio y en la acción esconde ya y se nutre de una indudable - decis ión de sectarismo político, pero también sin duda, es con- secuencia directa de la desigualdad abrumadora en la distri bución del poder.

X.- LAS DECISIONES DE LA O.E.A. PARA MANTENER LA PAZ Y LA SEGURIDAD CONTINENTAL, CARECEN DE EFICACIA SIN LA COOPERACION ESTADOUNIDENSE.

Cualquier medida que adopten los órganos hemisféricos con el fin de mantener la paz y seguridad continental, corre el peligro de perderse en la más absoluta ineficacia si no cuenta con la cooperación norteamericana. La inactividad de un estado poderoso puede neutralizar totalmente o al menos en gran medida, el esfuerzo sancionador de una Organización o grupo de Estados que no están dotados de un poder semejante. Sería erróneo imaginar el mapa del Continente cubierto por una densa red de relaciones de todo tipo. Si bien todos los países del Hemisferio mantienen un diálogo continuo con el gobierno de Washington y comercian y se comunican intensamente con él, el diálogo es esporádico, el comercio marginal, las comunicaciones escasas entre los Estados Iberoamericanos. Sólo en el ámbito parroquial de los más inmediatamente vecinos, las relaciones adquieren una cierta consistencia. El intercambio comercial dentro del continente apenas llega al 10% del comercio exterior iberoamericano. Las exportaciones centro y sudamericanas desembocan mayormente en los Estados Unidos y en el Continente europeo, lugares de donde provienen en un alto porcentaje las importaciones de la zona. Los transportes y medios de comunicación terrestre y marítima por el interior del Continente son o difíciles o inexistentes y las comunicaciones son más fáciles y están más desarrolladas con Estados Unidos y con Europa (60). Si bien, los movimientos de integración económica regional suponen en la actualidad un gran esfuerzo para superar es-

(60).- Vide R. Piccirilli, L'America Latina e il Terzo Mondo LCI, 1968 pp. 184 y sigs.

ta situación y aumentar los intercambios entre los países del Subcontinente, las afirmaciones precedentes siguen --siendo esencialmente válidas. El comercio intrazonal entre los Estados Miembros de la Asociación Latinoamericana, de Libre Cambio (A.L.A.L.C.), alcanzó en 1967, los 1,400 millones de dólares, alrededor de un 20% del total de las exportaciones de la zona. Ahora bien, la distribución de estos intercambios fué muy desproporcionada. Sólo los intercambios argentino-brasileños absorbieron 800 millones de dólares, es decir, el 57% de todo el comercio intrazonal (61).

Sí, por otro lado, nos fijamos en los países centroamericanos, el resultado es semejante: en 1967, las relaciones comerciales que estos países mantuvieron entre sí, significaron 176 millones de dólares --un 20% del comercio exterior de Centroamérica (62). Aún en 1962, las importaciones centroamericanas procedentes de los países pertenecientes a la Asociación Latinoamericana de Libre Cambio no significaron más que el 2% de todas las importaciones del área centroamericana. Las exportaciones de ésta hacia los países de la Asociación no superó el 1% del total de sus exportaciones.

El rasgo quizás más común a todos los países centro y sudamericanos consiste en que son precisamente los Estados Unidos el más importante interlocutor de su vida de relación internacional y de su política exterior. En consecuencia, sólo contando con el apoyo de ese interlocutor parece posible dotar de eficacia a cualquier medida que se piense aplicar a uno de ellos. Los Estados centro y

(61).- J. M. Ruiz Morales, La Integración Económica Iberoamericana, Perspectivas y Realidades, Madrid 1968, pág. 22

(62).- J. M. Ruiz Morales, op. cit., p. 31.

sudamericanos pueden, si lo desean, decidir una ruptura - de relaciones diplomáticas, económicas o de comunicaciones con cualquier país del Hemisferio, pero su valor como medio de presión dependerá de la participación estadounidense. En 1958, el comercio cubano-norteamericano ascendió a la respetable cifra de 1,000 millones de dólares. En 1959 los intercambios entre Cuba y los demás países Miembros de la O.E.A., apenas alcanzaron los 82 millones (63).

A la vista de estas cifras debería preguntarse, por hipótesis, que valor real habría tenido una ruptura del comercio americano-cubano en que no hubiese participado Estados Unidos. La abstención de los Estados Unidos habría cubierto indudablemente a la medida colectiva de una marcada tonalidad retórica. Lo mismo podría decirse de cualquier otro - de los países del Hemisferio. Pero siempre en hipótesis, claro está. El suceso histórico no ha consentido comprobarlo.

"La participación estadounidense no es menos necesaria -- cuando se trata, no ya de la actividad sancionadora, sino de la actividad pacificadora de la Organización." Sólo los Estados Unidos poseen los medios suficientes para abarcar las necesidades que origina esta actividad en el extenso - ámbito continental. En enero de 1955 surgió un conflicto entre Costa Rica y Nicaragua. El Consejo de la Organización como Órgano Provisional de Consulta, envió una Comisión de Encuesta al lugar de los hechos, pidiendo a los gobiernos con posibilidad de hacerlo, que pusiesen a su - disposición aviones para efectuar misiones de reconocimiento. Estas misiones revelaron sin lugar a dudas, el origen (63). - Rousseau, Chronique, R.G.D.I.P., 1963, p.145.

de los agresores y el de su reavituallamiento. La constatación no bastó, sin embargo, para acabar definitivamente con la agresión. El 16 de enero, Costa Rica solicitó ayuda militar. El Consejo rogó a los gobiernos de los Estados Miembros que la prestasen. Fué entonces cuando los Estados Unidos cedieron al pequeño país centroamericano -- dos aviones de combate y uno de transporte, por la suma nominal de un dólar y fúé unicamente en este momento -- cuando la "fuerza aérea" nicaraguense --evaluada en tres aparatos-- cesó en sus ataques. (64) Si esto ocurrió en un conflicto muy localizado, de escasa entidad y corta --primitivo, fácilmente puede adivinarse el carácter impredecible de la participación norteamericana en operaciones de pacificación y forzamiento de mayor envergadura material y política. Cuando la "crisis de los misiles"(65), muchos países centro y sudamericanos ofrecieron su colaboración a las medidas recomendadas por el Consejo de la Organización, con el fin de impedir que Cuba continuase recibiendo armamento nuclear de procedencia soviética. El 24 de octubre, Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá y la República Dominicana pusieron al servicio de la acción colectiva recomendada por el Consejo; fuerzas aéreas o navales y ofrecieron las propias instalaciones portuarias y aéreas. A ellos se añadieron El Salvador, el 19 de octubre y Nicaragua el 31. El 5 de noviembre, el Consejo de la Organización tomó nota de estos ofrecimientos y recomendó que los Estados participantes con fuerzas militares u otras facilidades en la defensa del Hemisferio buscaron entre sí, los medios técnicos exigidos-

(64).- Vide R.J. Dupuy, L'Application du Traité d'Assistance Reciproque de Rio de Janeiro l'affaire Costa Rica-Nicaragua, Afdi, 1955 pp. 99 y ss.

(65).- Vide supra, pp. 37 y ss.

para su eficaz utilización. El Consejo aprobó por unanimidad un proyecto de resolución argentino previendo la -- coordinación militar entre los países participantes en el bloqueo de Cuba. De acuerdo con la misma se constituyó -- el 9 de noviembre una "fuerza combinada de cuarentena", -- bajo mando estadounidense, en la que participaron además -- de los Estados Unidos, la República Dominicana, Argentina y Venezuela. De hecho en tal fuerza el componente no estadounidense fué insignificante. Mientras que la contribución norteamericana superada las 150 unidades, la argentina se limitaba a dos cazatorpederos, el "Rosales" y el "Espora", incorporados durante la última semana a las operaciones de control naval, la venezolana a otros tantos, -- el "Nuevo Esparta" y el "Zulia", incorporados el 14 de noviembre y la dominicana a un pequeño número de naves ligeras. Bajo el mando norteamericano, la real aportación de estos países resultó tan simbólica como fueron las solenes y fogosas declaraciones de adhesión y cooperación de los restantes países iberoamericanos. Los datos que suministran crisis dominicana -- abril 1965 -- son también reveladores. La fuerza Interoamericana, creada por Resolución de 6 de mayo de 1965 para facilitar la vuelta a la normalidad en la República, no solo no pudo prescindir de la participación norteamericana en su composición, sino -- que se nutrió principalmente de ella. Al margen de los motivos políticos unidos en participar, resistencia de diversos países a colaborar (66), solo el ejército norteamericano podía aportar los medios necesarios para asegurar -- la viabilidad de la fuerza. A pesar de que la resolución

(66).- Vide supra, p. 71 n. 86

de 6 de mayo preveía que en su composición se haría un es fuerzo para que los contingentes nacionales fueran progre sivamente igualados (punto 3 del dispositivo). Los con- tingentes no estadounidenses fueron córtos en número y re misos en la incorporación. El 14 de mayo se anunció la - llegada de 250 soldados hondureños y 25 guardias naciona- les de Costa Rica. El 19 de mayo, 158 soldados de Nicara- gua. Finalmente, el 23 de mayo, se incorporó la expedi- ción brasileña; 1,250 hombres. En total menos de 2,000 - nombres, a los que se agregaron los 22,000 soldados norte- americanos que en esa fecha se encontraban en la isla (67). El impacto de estas cifras resulta reforzado si se atiende al aspecto financiero de la operación. El día 8 de junio, el Senado de los Estados Unidos aprobó la entrega a la O. E.A. de una parte --25 millones de dólares sobre 55-- de los créditos originalmente adscritos a la ayuda militar - iberoamericana.

XI.- LA MANIPULACION DE LA POLITICA ECONOMICA Y COMERCIAL DE LOS E.U.A., ES UN INSTRUMENTO PARA EL EJERCICIO DE SU - INFLUENCIA, TANTO EN LA O.E.A. COMO EN CADA UNO DE SUS- ESTADOS MIEMBROS.

Por lo que se refiere al primer aspecto nadie ignora la in fluencia que un Estado puede ejercer sobre todo, manipulando con convenientemente su política económica y comercial. Un au mento del arancel, la probabilidad, --o incluso la interrup- ción-- de cierto género de importaciones, la más leve in fle- xión de precios de esta o-aquélla materia prima o producto- tropical, produce un efecto sustancial sobre la estabilidad política y económica de países para los que el Comercio Ex- terior representa un porcentaje considerable del P.N.B. y - para los que uno o dos productos determinados; plátanos o -

(67).- Rousseau, Chronique, R.G.D.I.P., 1965, p. 1130.

café, cobre o petróleo, estaño o azúcar, suponen la casi-totalidad de aquel comercio. Este es el caso de los Estados centro y sud-americanos que ven debilitada su posición por una circunstancia adicional: el que la mayor parte de su comercio exterior se realiza con los Estados Unidos. - El recurso a estas medidas se ve facilitado por la dificultad de demostrar que con su adopción se pretende presionar directamente a otro estado. El artículo 16 de la carta de la O.E.A., declara concretamente que: "Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas represivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste, ventajas de cualquier naturaleza". Tales medidas pueden, en efecto, escudarse en razones de política comercial que parece ventajosa de cara al futuro. El perjuicio que sufre un Tercer Estado, será en estas circunstancias una consecuencia tan dolorosa como inevitable. El caso de las cuotas a la importación de determinados productos, establecidas por los Estados Unidos es revelador a este respecto. Estas cuotas, si bien pueden tener su fundamento en exigencias de seguridad nacional o protección de la producción doméstica, son también contemporáneamente magníficos instrumentos en la aplicación dosificada de la influencia, cuando un Estado absorbe cantidades apreciables del producto contingenteado. Estados Unidos ha utilizado el sistema de cuotas para determinados productos agrícolas y minerales, justificándolo con las razones apuntadas y se ha opuesto repetidamente a la elaboración de acuerdos internacionales o multilaterales, que pudiesen limitar o acondicionar su capacidad de maniobra. La razón no puede estar en los argumentos aducidos para establecer los contingentes, dado que éstos podrían seguir siendo defendidos en el marco de un acuerdo bio-multilateral. La base de la posición norteamericana se encuentra más bien, en la idea



de que los Estados Unidos no están dispuestos a renunciar a la potencial influencia sobre terceros gobiernos que le otorgan el hecho de poder decidir libremente las cantidades a comprar de productos que aquéllos gobiernos deban forzosamente vender si no quieren encontrarse con una situación doméstica sensiblemente deteriorada.

Si de la amenaza pasamos a la promesa, observamos la gran eficacia que el señuelo de la ayuda exterior --económica y militar-- puede tener como factor condicionante de la línea política de Estados abrumados por las exigencias de aceleración de su desarrollo. Estados Unidos ha utilizado este instrumento con perseverancia en el Continente, en beneficio de la orientación política que ha pretendido dar a la organización interamericana. Un ejemplo lo proporciona la conducta norteamericana precedente y contemporánea a la VII Reunión de Consulta, en la que el gobierno de los Estados Unidos pretendió la condena expresa del régimen Cubano. El 11 de julio de 1960, aproximadamente un mes antes de su apertura, el Presidente Eisenhower anunció un programa de Ayuda a Iberoamérica por un total de 500 millones de dólares. Posteriormente, el 19 de agosto, unos días antes de que la Reunión comenzase, el gobierno norteamericano decidió extender las sanciones contra el azúcar cubano, impidiendo su importación a todos los países que recibían ayuda de los Estados Unidos. Pocos días después, el 24 de agosto, ya en pleno desarrollo la VII Reunión de Consulta, el Senado Estadounidense adoptó una enmienda en virtud de la cual no se concedería ninguna ayuda financiera a los países que a su vez suministrasen ayuda económica o militar a Cuba. Ciertas coincidencias posteriores también son significativas. El 13 de marzo del año 1961, el Presidente Kennedy lanzó el programa de la Alianza para el Progreso:-

"transformaremos el Continente Americano en una gran prueba de ideas y esfuerzos revolucionarios...un ejemplo para todo el mundo de que libertad y progreso caminen de la mano"(68). La frase hermosa fue acompañada de la promesa de una ayuda global de 20,000 millones de dólares en 10 años. Un mes -- después, el 14 de abril, se inició el intento de desembarco en la isla de Cuba, Bahía Cochinos --por una brigada de exiliados anticastristas, apoyados técnica y militarmente por los Estados Unidos. En agosto, la Carta de Punta del Este, transformó el programa panamericano de la Alianza para el Progreso en un empeño colectivo con la exclusión de Cuba. -- Pocos meses después en enero de 1962, la VIII Reunión de -- Consulta, también reunida en Punta del Este, no sin cierta intención simbólica, recomendó suspender la participación -- del actual gobierno cubano en los órganos del sistema.

La gran cualidad de la "influencia", ejercida por un Estado poderoso sobre otro Estado, reside en que, ordinariamente, -- funciona en forma no expresada. Los Estados protegidos y -- deudores conocen perfectamente qué es lo que se espera de -- ellos y cuales son los inconveniente de decepcionar esas es -- peranzas. El Estado inferior no siente lesionada su digni -- dad ni su soberanía, formalmente respetada, pero el más sim -- ple razonamiento político la hace ver con meridiana clari -- dad, el tipo de caligrafía que la Gran Potencia, de la que -- de hecho depende, quiere que emplee sobre el espacio en -- blanco de su decisión. El carácter decisivo de la "in -- fluencia fue plásticamente descrito por Sidney Gruson", al -- informar sobre la Conferencia de Caracas (1954), en la que -- se aprobó la llamada "resolución anticomunista", "el señor -- Toriello, dijo muchas cosas desagradables acerca de los Es -- tados Unidos que virtualmente creen todos los iberoamericana -- nos. Estaban dispuestos a aplaudirle pues esto no les --

costaba nada. Pero no muchos estaban dispuestos a votar -  
 contra Estados Unidos, sabiendo que tenían que levantarse-  
 después, en la Conferencia, para pedir ayuda económica. -  
 Además, el empleo de la influencia estadounidense va au-  
 mentando su margen de eficacia no sólo por la tradicional-  
 dependencia de los países Iberoamericanos de los Estados -  
 Unidos, sino también por la marginalidad de las relaciones  
 que aquéllos mantienen entre sí. Cuando se produce un en-  
 frentamiento entre los Estados Unidos y uno de ellos, la -  
 influencia de los demás países en el problema es más retó-  
 rica que efectiva. Es difícil que cualquiera de sus inte-  
 reses directos se vea comprometido y esto, naturalmente, los  
 hace más propicios a la recepción de la influencia del Es-  
 tado-hegemon. Así por ejemplo, el requerimiento Estado-he-  
 gemon de que los demás Miembros de la Organización rompan-  
 sus relaciones comerciales o sus comunicaciones con otros-  
 países del Hemisfero, puede ser complacido más fácilmente-  
 cuando tales relaciones son, de hecho, escasas o inexisten-  
 tes. La ruptura produce, en estos casos, efectos limitadí-  
 simos con relación al Estado que la decide. No daña ninguno  
 de sus intereses esenciales ni le crea especiales proble-  
 mas.

Ahora bien, el empleo de medios como los indicados y otros-  
 semejantes, no es forzosamente necesario cada vez que el Es-  
 tado-hegemon trate de hacer adoptar a la Organización Regio-  
 nal una determinada línea política. Los enormes recursos -  
 de su poder --tanto más grandes cuanto pequeños, aparecen --  
 los de los restantes Miembros-- le permiten condicional de  
 forma imperceptible y por supuesto más sofisticada, pero -  
 desde luego eficaz, la voluntad política de los Estados --  
 que la componen. Este segundo tipo de influencia se mani-  
 fiesta esencialmente a través del papel indispensable que-  
 asume el Estado-hegemon en el funcionamiento de la Organi-

zación. Los Estados Unidos no sólo sufragan en buena parte sus gastos, sino sufragan el 66% del presupuesto ordinario de la O.E.A., sino que casi monopolizan sus canales de información, aportan un número considerable de sus funcionarios y se cuidan de albergar en su capital a sus órganos permanentes más relevantes.

La importancia de esta clase de influencia no debe ignorarse por difícil que sea aprenderla.

La información, por ejemplo, es un factor esencial en el proceso decisorio de cualquier gobierno ante una situación determinada. Resulta, pues, sumamente importante que los órganos encargados de elaborar la decisión estatal, gocen de una información lo más seleccionada y objetiva posible (69). Cuando la información es unilateral y subjetiva, -- las posibilidades de producir una decisión errónea están en proporción directa con el grado de manipulación de los datos que se suministran. En la O.E.A., donde los Estados Unidos, en virtud de sus medios, son el principal abastecedor de información, los órganos colectivos y los Estados cuyas voluntades en común permiten su funcionamiento, corren el enorme riesgo de catalizar sus actitudes sobre los datos que los Estados Unidos tengan a bien suministrarles, datos de cuya veracidad no sería temerario dudar de vez en cuando. Por lo que respecta a la sede de la Organización, tanto los órganos permanentes cuya actividad resulta de hecho eminentemente política --el Consejo-- como las comisiones especiales que actúan inmediata y directamente sobre situaciones de tensión y conflicto continental. Comisión Interamericana de Paz (C.I.P.), Junta Interamericana de Defensa (J.I.D.), Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad, etc., -- y el verdadero motor administrativo e informativo de la Organización -- La Unión Panamericana, Secreta

(69).-- Kissinger, Henry: "Política Exterior Americana." Barcelona, España. 1970. Pág. 85.

ría General de la O.E.A. -- tienen su sede en Washington. Los ademanes de ubicación descentralizada de otros órganos han tenido un carácter más espectacular que real. Este hecho no debe ser pasado por alto. Los periódicos del lugar, la propaganda radiada y televisada, los círculos en que se desarrolla la vida social, son factores que expresando -- unos valores sociales determinados -- los del país sede-- pueden ir ganando la mentalidad de quienes en principio arribaron como representantes y exponentes de otros valores y concepciones. Si bien estas personas dependen siempre, en última instancia, de las consignas de sus Cancillerías, que no están situadas en Washington --al menos físicamente--, no es de ningún modo desdeñable la influencia que sus informes y actitudes pueden tener sobre los arquitectos de la política gubernamental, sobre todo en países en los que una estructura social y política relativamente simple y hasta cierto punto arcaica, tiende a personalizar el desempeño del poder político o a dejarlo, al menos, en manos de grupos restringidos.

Con referencia a la importancia que la nacionalidad de los funcionarios puede tener sobre la marcha de la Organización, basta observar que, por más que el ejercicio de la función pública internacional sea independiente en teoría y los Estados se esfuercen en respetar esa independencia en la práctica, la nacionalidad deja siempre en el hombre la huella de una determinada mentalidad o concepción de las cosas que se proyecta necesariamente sobre su conducta. El hombre no puede escapar a sus propios criterios y éstos, aún hoy, se forman y conforman principalmente en un contexto nacional. De ahí que cuando la composición de un Secretariado Internacional --tratándose de Organizaciones Políticas-- no es suficientemente plurinacional y equilibrada, se corre

el peligro de que, imperceptible, pero continuamente, - se vaya imponiendo en la burocracia una mentalidad monoco<sup>lor</sup> y partidista que multiplica la influencia del Estado-hegemon.

Si bien los Estados Unidos se han abstenido de forzar el nombramiento de un norteamericano para la Secretaría General de la Organización, han prestado una relevante atención a la personalidad de los candidatos, consiguiendo - hasta ahora imponer a su patrocinado. El último relevo - producido en la Secretaría ofreció, tal vez, el más palpable ejemplo. Cuando en noviembre de 1967 se planteó la - sucesión del uruguayo Mora, ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría requerida. Los países de América Central votaron en bloque por el panameño Ritter Aislan, deseosos de que un centroamericano ocupase por primera vez el puesto. Estados Unidos por su parte, manifestó un apoyo incondicional a la candidatura del expresidente ecuatoriano Galo Plaza quien finalmente, tras cuatro votaciones balldías, fué elegido el 13 de febrero de 1968.

XII.- LOS E.U.A. REQUIEREN DE LA EXISTENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LA ---  
D.E.A., PORQUE SU INFLUENCIA NO ES ABSOLUTA POR EL CONTROL DE LA  
MAYORIA, OBTIENE EL DE LA MINORIA.

El Estado-hegemon dotado de cualificados medios de presión o persuasión utilizables en variable medida frente a todos los demás Miembros de la Organización, anfitrión y mecenas del ente colectivo y principal canal de su información, -- condiciona las reacciones de la Organización y sus Miem--- bros, mediata o inmediatamente.

Naturalmente nosotros no pretendemos conocer una eficacia absoluta a la aplicación de "influencia" por el Estado que la posee. Si así fuera, el gobierno norteamericano podría prescindir de la Organización Regional. Sería suficiente la aplicación directa de influencias sobre cada uno de los Estados del Continente para lograr el resultado deseado. Pero esto no basta y Estados Unidos necesita a la Organización Regional para, a su través, aplicar la "limitación a los gobiernos indóciles de su" influencia".

Es en este contexto en el que se debe valorar el principio mayoritario para la formación de la voluntad colectiva establecido por la Carta de Bogotá y por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Cuando a una Organización como la de Estados Americanos se le otorga la facultad de adoptar por mayoría decisiones enlazadas para todos los -- Miembros, el Estado-hegemon podrá, dominada la mayoría, unir a la minoría a la adopción de su línea política. Las posibles resistencias de éstas tendrían que enfrentarse en este caso, no ya a la voluntad política de los Estados Unidos, sino a la voluntad jurídica de la Organización. (70).

Esto, en definitiva, aumenta la conveniencia norteamericana en la existencia de la Organización Regional. Un claro ejemplo lo ofrece la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, decidida el 26 de julio de 1964 por la IX Reunión de Consulta reunida en Washington. La resolución obtuvo 15 votos a favor, pero encontró la expresa oposición de México, Chile, Bolivia y Uruguay, países que eran los únicos que en aquel momento seguían manteniendo relaciones diplomáticas y comerciales con la República antillana. Es decir, que un grupo de Estados, que habían ejecutado su propia decisión al respecto, trató de forzar jurídicamente a otro grupo, minoritario, de Estados a seguir su conducta, a pesar de que la actitud individual de éstos contradecía tal pretensión. En parte lo consiguió. A consecuencia de la resolución tres de los cuatro Estados en minoría, rompieron sus relaciones diplomáticas y comerciales en Cuba.

Nuestra línea argumental queda reforzada si finalmente observamos la creciente actividad norteamericana a "lograr una decisión" antes que a "obtener una aprobación". No son pocas las resoluciones que han sido aprobadas por mínimas o escasas mayorías. Así la que recomendó la exclusión del gobierno cubano de los órganos del Sistema (VII Reunión de Consulta, 1961), la que decidió la ruptura colectiva de relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba (IX Reunión de Consulta 1964) y la que aceptó la constitución de la Fuerza Interamericana en Santo Domingo (X Reunión de Consulta, 1965). Estados Unidos "persigue las mayorías en el seno de la Organización porque pretende obtener decisiones colectivas, hemisféricas, que luego sus propios medios son capaces de imponer sin necesidad de la colaboración ajena. Estados Unidos, en suma, prefiere decisiones



radicales conformes a sus propósitos antes que decisiones más moderadas capaces de unir las voluntades de todos los Miembros de la Organización Regional. Las mayorías necesarias para lograr la adopción de las resoluciones citadas, exigieron de Estados Unidos un considerable esfuerzo diplomático, pero una vez que el gobierno norteamericano se puso en posesión del respaldo mayoritario, forzó su adopción sin preocuparse más por llegar a fórmulas de compromiso -- aceptables para la mayoría. Los debates de la VIII Reunión de Consulta duraron hasta el momento en que Uruguay, catorceavo voto necesario decidió integrarse en la mayoría favorable a la exclusión del gobierno cubano del Sistema. En 1964, los cuatro países contrarios a la aplicación de sanciones a Cuba ofrecieron una solución de compromiso: no votarían contra la resolución si ésta se limitaba a condenar el régimen castrista y decidir la ruptura de relaciones con Cuba admitiendo excepciones por razones humanitarias o por intereses especiales. No hubo nada que hacer, Brasil, Argentina y Perú, primero indecisos, habían acabado incorporándose a la mayoría y holgaban ya las transacciones (71). Cuando la X Reunión de Consulta. Venezuela sugirió la exclusión de las tropas estadounidenses de la proyectada --- Fuerza Interamericana, Estados Unidos se opuso a la sugerencia y éste no se tuvo en cuenta. La resolución finalmente adoptada apenas obtuvo los votos necesarios, pero la fuerza logró ser constituida con la participación de las tropas estadounidenses. En cierto modo, mientras que Estados Unidos necesita a los demás miembros de la Organización para la adopción de resoluciones, pudiendo prescindir de ellos para llevarlas a cabo, éstos no necesitan a Estados Unidos para lograr la formación de la voluntad colectiva - institucional, pero no pueden prescindir de él a la hora de ejecutarla. Parece pues, que el principio mayoritario-

(71).- Vido W. Sears Vázquez: "Texto Derecho Internacional Público". Pag. 642.

juega más en beneficio del Estado-hegemon de la Organización como técnica de institucionalización de los efectos derivados del empleo dosificado de su poder, que en favor de los demás Estados Miembros, como instrumento jurídico de corrección de las unilaterales pretensiones de aquél. (72)

XIII.- LAS COINCIDENCIAS EN LAS POLITICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y LA DE CIERTOS PAISES LATINOAMERICANOS, MOTIVA LA ACTUACION DE LA O.E.A. AL NEGOCIAR SUS INTERESES RESPECTIVOS.

Puede ocurrir que ciertos Estados Iberoamericanos interpretan a la Organización Regional en el mismo sentido que los Estados Unidos: como una esfera de influencia institucionalizada.

La consolidación de ésta supone esencialmente una línea política conservadora que se proyecta normalmente en la defensa indiscriminada del status quo. Una política de esta clase es, en sí misma, perjudicial para aquellos países que ven precisamente en el cambio y la renovación, el único sendero que puede conducir a su desarrollo progresivo, pero es, desde luego, beneficiosa para los grupos sociales que, dentro del Estado, explotan las situaciones adquiridas. Tales grupos --entre los cuales deben ignorarse-- los constituidos por las empresas norteamericanas dedicadas a la explotación de materias primas, a los productos tropicales de exportación o a la gestión monopolítica de los servicios -- (73), ven protegida su status particular por la línea de política exterior norteamericana. De ahí su inmediata disponibilidad para cualquier intento de organización hemisférica patrocinada por los Estados Unidos, cuando logran identificarse con el poder político de sus respectivos países. En cierto sentido, la crisis en el poder trocaría su liber-

(72).- Caicedo Castillo, José Joaquín: "La Conferencia de Caracas". R.E.D.I. "64. Págs. 193 y 194.

(73).- Pedelford y Lincoln: Op. Cit. Pág. 202.

dad de decisión en política exterior por la garantía de su continuada supremacía al interior de sus fronteras.

Si bien, la imágen que se forman de la Organización estos países, coincide con la del Estado-hegemon, sus objetivos --aunque se complementen-- son distintos. Los del Estado hegemon responden a exigencias de política exterior. Los de los otros, a sus necesidades de política interna. Los países más accesibles a una interpretación de esta clase son los de pequeña dimensión, escasa transparencia social y política, insuficiente integración nacional de los distintos sectores de la población, acusada penetración económica norteamericana y forzada proximidad a las costas estadounidenses. Quien pretende localizar su virtualidad respecto de un Estado determinado, podría utilizar como índices los fenómenos siguientes:

a).- La solicitud que hace un gobierno al Estado-hegemon para que intervenga en su territorio con el fin de proteger su supervivencia: b).- El ofrecimiento que hace un gobierno de su infraestructura territorial como base de operaciones para la preparación y ejecución de una intervención armada, financiada por el Estado-hegemon, en un tercer Estado: c).- El empleo del voto en la Organización en materia política, siempre en el mismo sentido que los Estados Unidos: d).- Reemplazar el gobierno de los Estados Unidos en la solicitud de convocatoria de los órganos del Sistema y en la presentación de proyectos de resolución cuyo contenido satisface plenamente los objetivos del Estado-hegemon: e).- La participación activa en la puesta en práctica de medidas colectivas decididas por la Organización, de las que cabe sospechar su utilización como cobertura de unilaterales iniciativas norteamericanas.

Naturalmente el valor de estos índices no es absoluto ni estable. Pero puede apuntarse que, por lo general, la presencia de los dos primeros que se produce precisamente al margen de la Organización, --comporta casi ineludible la de esta interpretación. Lo mismo puede decirse cuando estos índices faltan, pero localizamos la presencia acumulativa de los otros tres, si bien en este caso no puede renunciarse a la idea de que su aparición obedece a otras causas. Esta observación es importante. No debe excluirse en principio una coincidencia esporádica y coyuntural entre las respectivas líneas políticas de un Estado iberoamericano y de los Estados Unidos. La conquista del poder por Fidel Castro en Cuba, por ejemplo, trajo como consecuencia una imnegable conmoción en todos los Estados ribereños del Caribe. Panamá, Nicaragua, La República Dominicana, y Haití tuvieron que enfrentarse en la primavera y verano de 1959, con desembarco de exiliados que, siguiendo el ejemplo cubano, pretendían el derrocamiento de los gobiernos y la instauración de regímenes revolucionarios (74). En las montañas de Honduras, se produjeron focos de rebelión y en Guatemala, se llegó fundamentalmente, a temer la infiltración de exiliados procedentes de México. Todos estos hechos parece que encontraron tras de sí, el apoyo material o cuanto menos el estímulo moral, del recién establecido régimen cubano. El régimen castrista inició además, una cruzada particular contra los regímenes autoritarios de Iberoamérica, llegando a exigir en la V Sesión de Consulta, celebrada en Santiago de Chile (1959), la expulsión de la Organización de los Estados de Nicaragua, República Dominicana y Paraguay, en virtud del carácter dictatorial de sus gobiernos y apoyando la creación de comités

(74).- Chronologie, S.I.D.I. 1965. Págs. 364 y 366.

de liberación en el exilio. Puede adivinarse que la amenaza al orden constituido supuesta por los movimientos de rebelión, latentes o en el acto, apoyados o estimulados por el régimen castrista, no ha favorecido las actitudes amistosas hacia el gobierno de Cuba por parte de sus vecinos. A partir de 1960, parece haber sido Venezuela el país que más frecuentemente se ha visto obligado a soportar esta intervención. La lógica de la acción y de la reacción les obliga, por razones ancladas en su propia política interior a favorecer la resolución de la causa del régimen castrista-- productora o coadyuvante a la multiplicación de su propia inestabilidad, el caso de Cuba es un ejemplo vivo y actual. El antagonismo surgido de una situación de esta especie, desemboca forzosamente en la progresiva afirmación de una tensión política constante entre estos gobiernos que acaba insertándose como un círculo concéntrico menor dentro de la tensión que enfrenta a la potencia hegemónica --los Estados Unidos-- con el Estado del Hemisferio que se arriega a desafiar su hegemonía. Incluida dentro de ésta y girando sobre su mismo eje, aunque con un radio mucho más limitado, la tensión política que contrapone a dos Estados Iberoamericanos hace el mismo camino que la tensión que la envuelve, pero difícilmente llega a dominarla. Evidentemente, una coincidencia de este tipo puede comportar la realización de conductas correspondientes a los índices d y e que sería erróneo considerar como consecuencias de la aceptación de la Organización como una esfera de influencia institucionalizada.

Tremendamente inestable y abierta a muchos matices esta interpretación está sujeta más que ninguna otra, a los efectos que un cambio revolucionario puede producir en la estructura del poder interno. El quid pro quo político que-

encierra, implica una invitación constante para que el Estado-hegemon atropelle el principio de no intervención, - en los asuntos internos de las restantes Repúblicas Americanas y nos dispare con fuerza sobre el tema central de - la Parte Segunda de nuestro estudio, a saber: la función- que la proclamaación de una determinada ortodoxia política pueda desempeñar al servicio del Estado-hegemon.

-XIV.- LA POLITICA DEL RECONOCIMIENTO DIFERIDO A LOS GOBIERNOS DE FACTO LATINOAMERICA C., ESTA DIRIGIDA A CONTROLAR LA FIDELIDAD POLITICA DE LOS MIEMBROS, MAS QUE A PRESIONAR EL RETORNO AL ORDEN CONSTITUCIONAL.

Estados Unidos ha suscrito todas las declaraciones destinadas a enaltecer la democracia Representativa; ha animado - la labor de los sucesivos Comités encargados de estudiar - los medios adecuados para la defensa y el afianzamiento de los regimenes constitucionales en el Continente; ha intentado arbitrar la contienda entre los apasionados defensores del legitimismo democrático y los no menos vehementes-sostenedores del principio de no intervención y se han esforzado, en fin, por resaltar su estricto respeto a la tendencia mayoritaria que, una vez tras otra, ha neutralizado las infuless legitimistas de algunos Miembros del Sistema. Explicar porqué ha seguido esta conducta y descubrir los puntos que en la imágen descrita es real o sólo - aparente, será el objeto inmediato de mi consideración.

El 19 de abril de 1946, finalizada la guerra, el Secretario de Estado Norteamericano, Byrnes, anunció que los Estados Unidos reanudarían su política "tradicional" de reconocimiento: éste se otorgaría en el futuro a todos los gobiernos surgidos de golpes de fuerza. Ello no significaría - aprobación de su política interna. (75) Si bien, con el-

guna excepción, el Departamento de Estado norteamericano retrasó dos meses el reconocimiento de la Junta Militar que derrocó al Presidente de Venezuela, Rómulo Gallegos, en noviembre de 1948. La doctrina del "reconocimiento automático, fue aplicada por el Departamento de Estado, mientras los primeros síntomas de la "guerra fría" no hicieron su aparición en el Hemisferio. El derrocamiento del poder constituido no significaba en aquélla época cambio alguno en la línea política de los países en que se producía, por lo que el gobierno norteamericano, respetados -- sus intereses, podría muy bien cobijarse al reparo del -- principio de no intervención. Discretas observaciones, -- veladas censuras por la quiebra del orden constitucional, contenidas en sus notas de reconocimiento, fueron las únicas lamentaciones a la violeta que expresaron el apego de los Estados Unidos al régimen democrático y constitucional como fórmula política válida para los países del Continente.

Que la aplicación de la doctrina del reconocimiento automático era expresión de su adecuada coyuntura al interés de los Estados Unidos y no una política "tradicional" norteamericana como declaró Byrnes en 1946, lo puso de manifiesto J. F. Dulles en 1958: "intentamos conducir nuestras relaciones con todos los gobiernos del mundo", decía el -- Secretario de Estado norteamericano el 21 de mayo en una Conferencia de Prensa, "sobre la base de una relación con el gobierno de hecho en el poder, al menos que tengamos -- algún motivo para no reconocerlo... Al responder a las peticiones o propuestas de gobiernos extranjeros tenemos en cuenta su amistad, pero no la medida en la que se adhieren a nuestro sistema democrático". Como se ve, para Dulles, el reconocimiento de los gobiernos de facto dependía de -- su amistad o enemistad hacia los Estados Unidos. Si esto

asi, fácilmente se comprende que el gobierno norteamerico se volcase en favor del principio de no intervención - contra de la operatividad del principio del derecho - opinión durante la V Reunión de Consulta (Santiago de - le, 1957). Las medidas colectivas patrocinadas por Cu- Venezuela hubieron debido recaer sobre regimenes que - no siendo democráticos, apoyaban incondicionalmente la política exterior estadounidense. Herte, Subsecretario de - do, decía el 13 de agosto durante los debates: "las - siones que se han desarrollado durante los seis meses - imos en la zona de Caribe, antes que estimular la demo - cia, han logrado el efecto contrario. Han obligado e - unos gobiernos a adoptar más medidas de control , han - vocado tensiones políticas internas que han sido explo - as por los enemigos de la democracia para debilitar go - rnos que sinceramente se esfuerzan por practicar los - ncipios democráticos, han obligado a algunos gobiernos - acar fondos de programas constructivos y sociales para - tinarlos a fines militares, en virtud de las amenazas de - ataque desde el exterior; en fin, fomentando situaciones - conflicto en el plano interno y de sospecha y resentim - nto en el plano internacional, tales tensiones han sumi - trado a los comunistas internacionales justamente la - sión que va siempre buscando para insertarse e introdu - r sus principios y actividades antidemocráticas en los - untos de nuestros países. Este amenaza el principio de - intervención pone en peligro los intereses de todos los - mbros de la O.E.A., bajo las presidencias de Truman y - senhower, Estados Unidos ni tuvo en cuenta el carácter - nstitucional o inconstitucional de los gobiernos del He - sferio para determinar la existencia, grado e intensidad - sus relaciones recíprocas ni mucho menos compartir la - titud de quienes pretendían utilizar los mecanismos colec - vos para el afianzamiento concreto y positivo de la demo - acia representativa.



Cuando J. F. Kennedy accedió a la Presidencia en 1961, la Revolución castrista había demostrado que en América la Revolución podía ya producir no sólo un cambio de hombres y nombres, sino también un giro en la orientación política de los países en que se desencadenaba. Este hecho alteró la política norteamericana de reconocimiento y su actitud acerca de posibles reacciones hemisféricas frente al fenómeno "golpista". De repente el respeto de la democracia representativa pareció adquirir relevancia y el gobierno estadounidense se mostró más activo y emprendedor en las instancias colectivas. La Alianza para el Progreso se proclamó como un nuevo punto de partida. Iba a ser una "alianza de gobiernos libres", destinada a "eliminar la tiranía de un Hemisferio en que no tenía cabida el último". Por un instante se entendió vincular la seguridad continental a una empresa creadora: el asentamiento y consolidación de una auténtica democracia escala hemisférica. Sin embargo, Estados Unidos no se atrevió a endosar una política de reconocimiento automático de los gobiernos de facto. Prefirió, por el contrario, suscribir una política de "reconocimiento diferido": En un primer momento, procedía a la ruptura o suspensión de relaciones diplomáticas con el nuevo régimen, medida que se acompañaba de la inmediata interrupción de la ayuda económica militar. En un segundo momento casi contemporáneo con el primero, iniciaba consultas con otros países del continente, solicitando a la vez de los factores del "golpe", que se comprometieran a celebrar elecciones libres en un plazo de tiempo prudencial, a respetar los derechos humanos y a cumplir las obligaciones internacionales del Estado. En un tercer momento y con base en la aceptación de estas condiciones, el gobierno norteamericano reconocía al de facto, reanudaba las relaciones diplomáticas --por lo general después de que lo hubiesen hecho otros países americanos-- y reemprendía en un plazo más o menos largo, la

ayuda económica y militar. Así ocurrió cuando el Presidente peruano Prado, fué derrocado por el Ejército en julio de 1962. Inmediatamente después del "golpe", la Casa-Blanca emitió un comunicado en el que calificaba la acción de los militares peruanos de "contraria a los objetivos comunes inherentes al Sistema Interamericano que han sido muy recientemente reafirmados en la Carta de Punta del Este", - razón por la cual decidía suspender sus relaciones con el nuevo régimen y cortar la ayuda económica y militar otorgada a título de la Alianza para el Progreso. Cuando sendos golpes militares derribaron los gobiernos constitucionales de la República Dominicana y de Honduras en 1963, la reacción norteamericana fué semejante: "el establecimiento y mantenimiento de gobiernos representativos y constitucionales es un elemento esencial de la Alianza para el Progreso", decía una nota del Departamento de Estado.

"Bajo las condiciones existentes en la República Dominicana y en Honduras, no es posible una efectiva colaboración de Estados Unidos dentro de la Alianza para el Progreso ni la normalización de las relaciones diplomáticas. Por consiguiente, hemos paralizado toda ayuda económica y militar a estos países y hemos comenzado a transferir el personal en forma ordenada". En otros casos, el gobierno norteamericano se apresuró a entablar consultas con los demás países del Hemisferio y acabó reanudando sus relaciones diplomáticas con los regímenes recién establecidos. La nota de reconocimiento de la Junta militar peruana emitida el 17 de agosto --un mes después del golpe de Estado-- cuando ya nueve países iberoamericanos la habían reconocido, calificaba a la Junta de gobierno provisional de Perú y basaba el reconocimiento y la reanudación de relaciones diplomáticas --habida cuenta de la efectividad de su poder sobre todo el país-- en el hecho de que hubiese garanti-

do el retorno al régimen constitucional a través de elecciones libres, cuya fecha se fijaba en el 9 de junio de 1963 y se hubiese comprometido a respetar las obligaciones internacionales del Perú. En el mismo comunicado se anunciaba la reanudación de la ayuda económica. La militar se reemprendió a mediados de octubre. El reconocimiento de los gobiernos de facto de la República Dominicana (golpe de Estado de 24 de septiembre) y de Honduras (golpe de Estado de 3 de octubre), se produjo en la misma fecha; el 14 de diciembre de 1963, es decir, alrededor de dos meses después de su instauración. Ambos golpes de Estado se produjeron cuando Kennedy aún ocupaba la Presidencia. Pero el reconocimiento de los gobiernos nacidos de esos golpes se realizó tres semanas después de su trágica muerte, siendo ya Presidente L. B. Johnson. El comunicado del Departamento de Estado hacía valer que uno y otro gobierno habían dado garantías públicas en lo relativo al respeto de las libertades civiles y obligaciones internacionales e indicado de manera precisa la fecha de las futuras elecciones. Tales fechas eran; Honduras: Elecciones para la Asamblea Constituyente, el 15 de febrero de 1965; Elecciones Presidenciales, un mes después. República Dominicana: Elecciones municipales, el 15 de enero de 1965; elecciones para la Asamblea Constituyente, el 10. de marzo, elecciones Presidenciales, el 15 de julio del mismo año.

Debe reconocerse, sin embargo, que Estados Unidos no siempre aplicó la política de "reconocimiento diferido", en aquella época con idéntica intensidad y sin excepciones. En los casos citados, las relaciones existentes entre el gobierno norteamericano y los gobiernos derrocados eran excelentes. Incluso se había intentado presentar a la Re

pública extrujillista como una planta-piloto de la Alianza para el Progreso. El cambio violento en Gobierno supuso, pues, en principio, un riesgo para la continuación de tan buenas relaciones que debía preocupar lógicamente a los Estados Unidos. Pero cuando las relaciones con el gobierno no derrocado eran peores para los Estados Unidos que las que prometía el nuevo régimen de facto, los países del -- "reconocimiento diferido" se cubrieron con prisa y superficialidad y hasta se olvidaron. El gobierno constitucional de Guatemala, fué derribado el 31 de marzo de 1963. Estados Unidos reconoció a los 17 días al nuevo gobierno-guatemalteco tras consulta con otros países centroamericanos y la promesa del coronel Peralta --protagonista del -- "golpe" de respetar las obligaciones internacionales y -- convocar elecciones generales en 1965. La Junta Militar de Escudor obtuvo el reconocimiento norteamericano a los veinte días en condiciones similares a las del gobierno de facto de Guatemala. Incluso, en este caso, funcionarios del Departamento de Estado llegaron a decir que los nuevos gobernantes ecuatorianos manifestaban un "sentido de misión" estrechamente vinculado a los principios de la Alianza para el Progreso. Más reveladora es la experiencia de El Salvador, país en el que una Junta Militar se hizo con el poder el 26 de octubre de 1960. La Junta duró poco, víctima a su vez, el 15 de enero de 1961, de un contragolpe militar. Estados Unidos que había retrasado el reconocimiento de la Junta derrocada hasta el 3 de diciembre, reconocía la nueva junta el mismo día de su Constitución. El Presidente Kennedy intentó justificar la conducta estadounidense diciendo que el nuevo gobierno de El Salvador, "había anunciado su determinación de proceder a elecciones libres y democráticas. El argumento no es convincente. En realidad lo que pasaba es que el golpe de --

había del poder a una junta cuyas inclinaciones castristas habían producido preocupación y malestar en Washington. El inmediato reconocimiento de los golpistas -- era oportuno para el interés de los Estados Unidos. Indudablemente todos los gobiernos ajustan su política a sus intereses. Eso no es ninguna novedad y no hemos referido los ejemplos anteriores para llegar a semejante conclusión. Pero si la preocupación norteamericana por el mantenimiento de las formas constitucionales en el Hemisferio era tan grande como parecían indicar las notas del Departamento de Estado, relativas a los golpes militares del Perú en 1962 -- y de la República Dominicana y Honduras en 1963, ¿Por qué ante otros golpes habidos en las mismas fechas y en el mismo Hemisferio, la reacción del gobierno de los Estados Unidos se moderó y hasta modificó, sensiblemente? La única respuesta coherente es que la conservación, el afianzamiento y consolidación de regímenes constitucionales y -- en la medida de lo posible democráticos, en el Hemisferio -- no tenía valor determinante en la configuración de los intereses norteamericanos y consecuentemente, en la política norteamericana de reconocimiento.

En 1963, los Senadores Javits y Morse presentaron al Senado norteamericano un proyecto de resolución, pidiendo la supresión de la ayuda económica y militar y el no reconocimiento de los regímenes resultantes de un acto de fuerza que eliminase gobiernos surgidos de elecciones libres y democráticas. El proyecto equivalía a la aceptación de la doctrina del no reconocimiento automático de los gobiernos de facto a la que se añadía un elemento que sólo la enorme potencia de los Estados Unidos podía aportar: la suspensión de toda clase de ayuda. La iniciativa senatorial fué, sin embargo, criticada por el Ejecutivo norteamericano. Para el Subsecretario de Estado para Asuntos In-

teramericanos, E. M. Martín, era "inoportuna e indiscreta". "En ciertos casos", explicaba Martín, "las dictaduras militares habían dado pruebas de capacidad y sentido de responsabilidad". Como se ve, el apego estadounidense a la promoción de la democracia representativa en el continente estaba fundamental y esencialmente condicionado. Ya en junio de 1961, el día siguiente del asesinato de R. L. Trujillo, J. F. Kennedy había dicho a sus consejeros refiriéndose a la República Dominicana: "Tres posibilidades se presentan: un régimen democrático honesto, la continuación del régimen de Trujillo o un régimen a la Castro. Debemos favorecer el primero, pero no podemos renunciar al segundo, -- más que cuando estemos seguros de evitar el tercero". (76)

Sobre esta base debe valorarse la política de "reconocimiento diferido" actuada por Washington. El no reconocimiento automático de los gobiernos de facto, puede tener una incidencia negativa sobre el principio de la democracia representativa en el Hemisferio. Tiene, con todo, una virtud, -- su propio automatismo lo empuja a una aplicación objetiva. El reconocimiento referido padece las mismas críticas y corre el riesgo, por añadidura, de perder su única virtud. -- Las posibilidades que ofrece su aplicación flexible, consistenten su transformación en un instrumento ventajista que, afirmando estar al servicio de una política alentada por el legitimismo democrático, se emplea de hecho en función de objetivos muy diferentes.

En nuestro caso, el reconocimiento diferido permitiría el gobierno de los Estados Unidos, garantizar la "fidelidad" de los nuevos gobiernos de facto a la línea política de -- sus antecesores que, aparte de constitucionales eran y son

(76). -- Vide Schlesinger, Les Mille Jours de Kennedy, Paris, 1966, p. 690.

bra todo aliados. Piénsese por ejemplo en el relieve que los Estados Unidos han dado a la provisionalidad de la "rupture", recurriendo a expedientes terminológicos y de hecho. El Departamento de Estado ha preferido hablar de "suspensión", más que de ruptura y no se ha manifestado -- muy vivaz a la hora de proceder a la evacuación de su personal diplomático del país con el que las relaciones diplomáticas se declaraban suspendidas. Por ejemplo: cuando Estados Unidos suspendió sus relaciones diplomáticas con Perú en 1962, el personal diplomático peruano fué autorizado a permanecer en Washington, al tiempo que el personal diplomático norteamericano quedaba "provisionalmente" en Lima. Ningún contacto oficial, sin embargo, podía ser mantenido entre los dos gobiernos a través de sus representantes.

Piénsese también en los compromisos, rápidamente consentidos por los "golpistas", de volver en un conveniente lapso al régimen constitucional. Lo menos que pueda decirse de ellos, es que fueron ligera e indiscriminadamente aceptadas. En Guatemala y Honduras, las elecciones estaban a punto de celebrarse cuando se produjeron los respectivos golpes de Estado. La verdad es que en ambos casos, la toma violenta del poder se dirigió a impedir su celebración. En el Perú acababan de ser celebradas y el golpe militar se entendió como el medio más rápido para impedir la toma de posesión del candidato triunfante. En ninguno de estos tres casos las elecciones posteriormente preparadas y celebradas bajo la tutela de las Juntas Militares, dieron el triunfo a los hombres o a los partidos contra los que se había dirigido el "cuartelazo". En Guatemala, donde se retrasaron por tres años el ex-Presidente Arévalo no pudo presentarse a la elección. En el Perú el "aprismo" no repitió su victoria. En Honduras y también en El Salvador,

ca americana con relación a gobiernos inconstitucionales--continuará siendo guiada como en el pasado por el interés nacional y las circunstancias propias de cada situación.--Esta afirmación, que naturalmente conducía a la discriminación entre los buenos y los malos golpes de Estado, se diferenciaba de las declaraciones anteriores más en la forma que en el fondo. El gobierno de los Estados Unidos, bajo la presidencia de L. B. Johnson, no aplicó el reconocimiento diferido a los gobiernos de facto que ostensiblemente venían a sustituir a regímenes constitucionales que se estaban alejando progresivamente de las líneas políticas norteamericanas. Cuando el Presidente de Brasil, Joao Goulart, fue derrocado el 31 de marzo de 1964, como consecuencia de un golpe de Estado dirigido por el ejército, - Estados Unidos se apresuró (3 de abril) a reconocer al --nuevo régimen. El Secretario de Estado norteamericano, D. Rusk, se atrevió a decir incluso, que los cambios políticos ocurridos en el Brasil habían tenido lugar "según las reglas constitucionales", estando desensos los elementos políticos y militares de "salvaguardar la democracia y la constitución que ellos consideraban amenazadas por el régimen de Goulart".

Obviamente este era un "buen golpe" para el Departamento de Estado y ello justificaba su reconocimiento automático al margen de las peregrinas interpretaciones que se quisieron hacer acerca del orden constitucional brasileño. Por el contrario, cuando la adjetivación del golpe de Estado no estuvo clara, el gobierno norteamericano siguió utilizando el reconocimiento diferido. El 28 de junio de 1966, el Presidente Argentino Illia fué depuesto por una Junta Militar. Estados Unidos comenzó desaprobando ostensiblemente el pronunciamiento y anunció la suspensión de rela-



ciones diplomáticas --entendida como la abstención de todo contacto oficial entre el personal diplomático de ambos --países-- en señal de protesta por la "ruptura de la continuidad del orden constitucional". Poco duró la medida, --pues el 15 de julio, tras la acostumbrada consulta con --otros gobiernos iberoamericanos, decidió otorgar el reconocimiento. También suspendió Estados Unidos sus relaciones diplomáticas y la ayuda económica y militar al Perú cuando en octubre de 1968, su Presidente Belaunde G. fué derribado. La suspensión duró tres semanas. Un portavoz del Departamento de Estado indicó que la decisión de reconocer --al nuevo régimen peruano y reanudar las relaciones diplomáticas había sido tomada tras consultar con los restantes --Miembros de la O.E.A. y una vez que el gobierno de Velasco Alvarado cabeza del "golpe" había anunciado su intención --de restablecer el gobierno constitucional y respetar sus --obligaciones internacionales. Reacción idéntica se produjo cuando Arnulfo Arias fué derribado de la Presidencia de Panamá el 11 de octubre de 1968; Suspendidas primero las relaciones diplomáticas y la ayuda económica y militar, el nuevo gobierno fué reconocido el 13 de noviembre en base a consideraciones semejantes a las que motivaron el reconocimiento del gobierno peruano.

Esta identidad en los medios, obligó a presentir una complicidad sustancial en los objetivos que, expresados con --falsedad o rudeza, pretendían una y otra política. Las posibilidades de utilización del reconocimiento diferido como instrumento de intervención son tantas como las que ofrece el no reconocimiento automático. Pero mientras que éste, objetivo en su naturaleza y uniforme en su aplicación, se encuentra necesariamente al servicio de la defensa y --consolidación de los regímenes constitucionales, no puede-

decirse lo mismo de aquél, fácilmente utilizable para la defensa y consolidación de una situación de hegemonía. En este caso, asegurada la fidelidad del gobierno de facto, la cuarentena diplomática y la interrupción de la ayuda económica y militar dejan de interesar --al contrario, son contraproducentes-- a los objetivos del Estado-hegemon. De ahí que sean rápidamente revocadas. Desde esta perspectiva, el Procedimiento informal de reconocimiento de Gobiernos recomendado por la 2a. Conferencia Interamericana Extraordinaria en 1965, recibe una nueva y muy significativa dimensión. El procedimiento, que indudablemente fué apoyado por la Delegación de los Estados Unidos, puede servir para: a).- Con su tiempo, legitimar a escala continental la práctica individual del reconocimiento diferido; b).- Con las consultas que prevé, permitir el ejercicio de la influencia de quien es la más poderosa fuente de información del Hemisferio --de los Estados Unidos sobre quienes son sus más inmediatos y sensibles receptáculos-- los restantes países del Continente--; c).- Con su relación de circunstancias relevantes para valoración del golpe de Estado, encontrar una nueva justificación para el establecimiento del procedimiento; y d).- Con su falsa unidad, dejar intacta, la libertad de decisión final del Estado-hegemon. En realidad, se estaba recomendando a los Miembros de la Organización que obrasen de la misma forma que lo había estado haciendo el gobierno norteamericano hasta entonces, ineficaz para consolidar la democracia en el Continente, el procedimiento podía ser icónico, para tras el aparato colectivo, reforzar la lealtad al Estado-hegemon de los gobiernos nacidos de la fuerza.

## CAPITULO CUARTO.

"EFECTOS Y PROBABLES SOLUCIONES DE LA CRISIS ACTUAL DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS".

SUMARIO:

XV.- MANIFESTACIONES PRACTICAS QUE EXPRESAN LA CRISIS DE LA O.E.A.; XVI.- LOS E.U.A. HAN LOGRADO ACTUAR UNILATERALMENTE SUS OBJETIVOS A CORTO PLAZO. LO CUAL IMPLICA PERJUICIOS A LA O.E.A., A LARGO PLAZO; XVII.- LA POLITICA ECONOMICA DE LOS E.U.A., CAUSA PROFUNDO DESCONTENTO LATINOAMERICANO, QUE SE REFLEJA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA O.E.A.; XVIII.- LA ALIANZA ENTRE LOS E.U.A. Y LOS GRUPOS REACCIONARIOS LATINOAMERICANOS PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES MANCOMUNADOS.; XIX.- PROYECCIONES ORGANICAS Y FUNCIONALES DE LA CRISIS; LA TECNICA DE LA PRECARIDAD ORGANICA Y FUNCIONAL MANIFESTADA EN: A).- Resistencia a reconocer convencionalmente competencias políticas a los órganos permanentes de la O.E.A., por parte de todos sus miembros; y B).- La resistencia a consolidar convencionalmente la existencia de órganos creados a través de resoluciones orgánicas y les competencias que de hecho ejercen.

XV.- MANIFESTACIONES PRACTICAS QUE EXPRESAN LA CRISIS DE -  
LA O.E.A.

El objetivo más importante de este tema es explicar las -- causas de la crisis de la O.E.A, causas que pueden resumir se así: Desde el día de su constitución, los intereses -- que motivaban la participación de los Estados Unidos --Es-tado-hegemon-- por un lado y de los restantes Estados del Hemisferio, por el otro. Con el correr de los años, los - países centro y sudamericanos han visto frustradas en gran medida, las esperanzas que decidieron su entrada en la Or-ganización, al tiempo que Estados Unidos ha forzado radi-- calmente la realización de sus propósitos hegemónicos a -- corto plazo.

En efecto, la existencia de la Organización y los compromi-sos internacionales que la explican han evitado al Conti-nente, el tener que soportar las más desconsideradas mani-festaciones de la relación de poder. "Ha podido constatar-se históricamente que la renuncia formal al unilateralismo en el empleo de la fuerza armada por el gobierno norteamer-ricano no ha ido acompañada de una renuncia real a las ac-ciones unilaterales". El ejercicio unilateral del poder - por el Estado-hegemon ha sido muy perjudicial para la Orga-nización. Ha roto el principio de participación de todos- los Estados del Hemisferio en el proceso de elaboración de las decisiones que afectan a la paz y seguridad del Conti-nente. Ha dañado gravemente la dignidad y el prestigio de esos Estados.

En segundo lugar, los gobiernos de Centro y Sudamérica han

visto, con desencanto, como los problemas de seguridad hemisférica, planteados por los Estados Unidos --que para su fortuna no sufre ninguna clase de subdesarrollo económico-- , han privado excesivamente en la actividad de la Organización sobre las cuestiones relacionadas con la promoción económica y social del Continente, primer objetivo a cubrir, más o menos sinceramente, por los demás países del hemisferio.

En tercer lugar, la línea política patrocinada por Estados Unidos en el ámbito de la Organización ha provocado, de hecho, la multiplicación de la inseguridad de los países de la zona. Aquella se fija atendiendo esencialmente a las necesidades de hegemonía de los Estados Unidos y exige, a veces, aplazar la solución de los problemas genuinos --del hemisferio. La consecuencia es el divorcio progresivo entre los gobiernos que aceptan la línea política norteamericana y núcleos cada vez mayores de su base social, propicios, ante lo que consideran la consolidación de la situación de dependencia, a la quiebra revolucionaria del Sistema. Las áreas en que se produce este divorcio, se transforman en zonas de alta tensión política y social, donde la agitación y la inestabilidad tienen signo creciente. Todo lo contrario, pues, a lo que teóricamente pretendían los Tratados que formalizaron la alineación política de esos gobiernos.

Los Estados consienten las restricciones de soberanía exigidas por su participación en determinadas Organizaciones Internacionales, atendiendo a las ventajas que esa participación a su vez, les reporta.

Si los Estados centro y sudamericanos esperaron obtener a través de la O.E.A. la ayuda afectiva de los Estados Unidos para superar los problemas de su falta de desarrollo económico y social, un aumento de su seguridad, una garantía frente a la intervención, la adopción de conductas comunes decididas colectivamente... y ninguno de esos beneficios se produce, sino que, por el contrario, ven aumentada su inseguridad, marginados sus problemas económicos, renovada la intervención unilateral y la consulta transformada en mecanismo de asentamiento y no de decisión, es lógico - que se hable de la crisis de la Organización.

La crisis de la Organización ha condicionado la actitud de los Estados miembros; los gobiernos americanos han sido atrapados, indudablemente, en medio de dos presiones contradictorias: una externa, procedente del Estado-hegemon; otra interna, originada en su misma base social y alimentada con las motivaciones recogidas en el párrafo anterior. El resultado ha sido: 1) El empleo por los países iberoamericanos de la "táctica pasajera, orgánica y funcional". La táctica consiste, básicamente, en negarse a la consolidación convencional de órganos permanentes, dotados de hecho, de importantes atribuciones y en rehusar el reconocimiento formal de competencias políticas a órganos permanentes institucionalizados --es decir, recogidos por la Carta de la Organización-- que no estén compuestos por los representantes de los Estados miembros al máximo nivel. Que les consiente satisfacer la presión externa y contentar, contemporáneamente la presión interna; y 2) La tendencia inhibitoria y hasta rebelde, en el proceso de formación de voluntad de los órganos colectivos, que se cierra básica--

mente a la primera presión, aceptando en mayor o menor medida las consecuencias que impone la segunda. Estos fenómenos no motivan la crisis de la Organización, pero la ponen de manifiesto y desde este punto de vista, serán considerados dentro de este numeral.

Ahora bien, consideradas las causas de la crisis de la Organización y examinadas algunas de sus manifestaciones, cabría aún preguntar: ¿Por qué la Organización Regional no ha podido satisfacer los intereses que condujeron a vincularse, de un lado a los Estados Unidos, de otro a los restantes países del Hemisferio?. Desde ahora me permito contestar esta pregunta: Tales intereses se excluyen recíprocamente, y su armonización es tan sólo aparente.

La crisis de la Organización es vieja --nace con la creación del ente colectivo-- e insoluble-- y los factores que la producen se agarran a sus mismos fundamentos. La reforma de la Carta de la Organización, ha sido incapaz de alterarlos. Dirigida a resolver, o cuando menos a ocultar la crisis, de hecho ha servido para consolidarla.

XVI.- LOS E.U.A., HAN LOGRADO ACTUAR UNILATERALMENTE SUS OBJETIVOS A CORTO PLAZO, LO CUAL IMPLICA PERJUICIOS A LA O.E.A., A LARGO PLAZO.

Uno de los rasgos más característicos de una esfera de influencia es la relevancia que posee para el Estado-hegemon el régimen político de los Estados sobre los que se proyecta. La situación de estos Estados refleja, en efecto, una dependencia global de intensidad variable que el Estado-he-

gemon, no sólo por razones políticas sino también económicas, busca afianzar en la forma más discreta posible. Para ello le es imprescindible contar con la cooperación de núcleos indígenas.

Sobre la base de esta cooperación el Estado-hegemon se esfuerza por reforzar el poder interno de los grupos cuyos intereses domésticos se conciertan con sus intereses hemisféricos pero, obviamente, dentro del Estado juegan también otras fuerzas, otros grupos, que no siempre puede controlar y que son capaces de destrozar, llegado el momento, -- las bases de su control mediato en un país del Hemisferio.

Cuando esta hipótesis se presente el Estado-hegemon ayuda en forma continua, moral y económicamente a los grupos internos, en el poder o fuera de él que considera idóneos para asegurar una lealtad básica a la política norteamericana en el Hemisferio. Cuando estos grupos están en el poder, la ayuda norteamericana aparece como el brazo amigo que sustenta el desarrollo y vela por la seguridad. Cuando no lo están, los usufructuarios del poder interno se agotan acusando a la "mano negra" que mueve los hilos de la oposición, que provoca atentados políticos, paros laborales, sabotaje industrial..., que obstaculiza en suma, la acción del gobierno con medios que no son ni constitucionales ni ortodoxos. Esta oposición puede colocar al país, en ciertos casos al borde de la guerra civil, provocando golpes de Estado, movimientos militares, que pretendiendo salvarlo del caos, entregan de nuevo el poder a quienes difícilmente lo podían ya recuperar por la senda constitucion



nal. En la medida en que ayude al nacimiento de estas situaciones, el Estado-hegemon emprende una conducta de intervención unilateral, discreta y oficiosa, en los asuntos internos de otros países. Este tipo de acción, difícilmente aprehensible, se actúa extramuros de la Organización y el principal reflejo que recibe dentro de ésta, se manifiesta en la actitud que determinados gobiernos adoptan en su seno.

El Estado-hegemon puede intentar, también, la movilización de la Organización Regional contra el Gobierno que pretende hostilizar. En la Parte Segunda de esta obra, hemos considerado detenidamente el papel que el argumento ideológico puede jugar en esta maniobra. Hemos afirmado la naturaleza instrumental de las ideologías, su utilización al servicio de una empresa de denominación. Es muy significativo que todos los gobiernos hostilizados ideológicamente por los Estados Unidos, han debido antes afrontar la oposición norteamericana a la realización de reformas estructurales que consideraban esenciales para el desarrollo económico y social de sus países. El conflicto económico siempre ha precedido al conflicto ideológico. La lucha contra el desarrollo de los países del Continente tal como puede ser entendido por algunos de sus gobiernos. En cualquier caso la forma en que Estados Unidos ha intentado movilizar a la Organización ha servido para enfriar los ánimos de cooperación de más de uno de sus Miembros. El Gobierno norteamericano, en efecto, se ha mostrado poco permeable a las opiniones que, procedentes del interior del Sistema, diferían de su propia opinión. Manifestando ésta

nuy a menudo un compromiso entre las presiones contradictorias de poderosos grupos internos norteamericanos, el gobierno estadounidense ha preferido atender este compromiso antes que las sugerencias de gobiernos dotados de una fuerza interior relativamente débil.(77)

La actitud del Estado-hegemon ha adoptado un carácter acen tuadamente unilateral, en el sentido de que ha tratado de imponer repetidamente en el hemisferio sus personales interpretaciones de las reglas colectivas. Estas interpretaciones transformaban a la Organización en un mecanismo sancionado, imposición que debía actuar contra los gobiernos señalados por el Estado-hegemon. Las soluciones de "composición" propuestas por otros Miembros no tenían que ser tomadas en cuenta cuando el Estado-hegemon se convierte en parte de una disputa y la disputa desborda los términos del status quo, la composición es imposible. El Estado-hegemon tiende a englobarla dentro de una atención política generalizada, a la que trata de incorporar a los restantes países mediante la condena ideológica del gobierno hostil y la calificación de su mera existencia como una amenaza a la estabilidad de los demás gobiernos del Continente. A este fin sus actos son sometidos a una cuidadosa manipulación publicitaria que exagera sus contornos y les da tonalidades alarmantes. La Organización debe escoger entre sancionar o marginarse. Puede adivinarse la decepción de quines vieron en la Organización una instancia de moderación de la política hemisférica de los Estados Unidos y la forma de conducirla. Todo resultado compositivo logrado por la Organización en esta clase de enfrentamien-

tos hubiera sido una manifestación concreta de moderación del unilateralismo del Estado-hegemon. Pero, desgraciadamente, esos resultados no se han producido. Tales soluciones, por el contrario, han sido fácilmente logradas -- cuando no han estado en juego los intereses hegemónicos -- de los Estados Unidos.

Las dos manifestaciones de unilateralismo que hemos considerado hasta ahora pueden haber influido en la crisis de la Organización, pero no poseen el carácter determinante de una tercera, la más viva y desconsiderada, de la que vamos a ocuparnos a continuación.

El que Estados Unidos pretenda transformar a la O.E.A. en instrumento institucionalizado de su hegemonía no significa que la Organización endosa en buena parte los objetivos norteamericanos y desde luego, es incapaz de enfrentarse a ellos, pero no los suscribe total e incondicionalmente.

Puede criticarse y nosotros lo hemos hecho (78), que la Organización haya actuado discriminatoriamente contra los gobiernos hostilizados ideológicamente por los Estados Unidos, pero su acción no ha asumido en ningún caso un carácter armado y directo. La Organización ha servido en grado apreciable, allí donde no ha llegado la Organización Regional, ha llegado, por su propio pie el Estado-hegemon. Este se ha entregado a la ejecución unilateral de su propia política cada vez que ha sido consciente de que las decisiones concretas que tal política exigía no iban a --

(78).-- Vide Supra, pp. 168 ss.

contar con el respaldo hemisférico.

Evidentemente, su propia potencia inclina a los Estados Unidos al unilateralismo. Un Estado militarmente débil no está capacitado técnicamente para obtener por la fuerza sus objetivos. Pero la disponibilidad técnica, cuando la hay, facilita la implantación de una mentalidad restringida, sobre todo en un medio tradicionalmente dominado y debilitado que no puede neutralizar aquella disponibilidad. Otro hecho que inclina al unilateralismo al Estado-hegemon es el de la maximización de su interés vital. Este, por su misma naturaleza resulta difícilmente "moderable" y cuando entra en pugna con la regla convencional suele prevalecer. En estos casos, es cierto lo que dicen Lerche y Said de que "las decisiones de emplear la fuerza parecen relacionadas más estrechamente con las percepciones de amenaza y los cálculos de riesgos y costas militares y políticos, que con consideraciones de legalidad" (79). En fin, la conducta unilateral que actúa porque el Estado-hegemon es consciente de una triple realidad: a) que la unión hemisférica no es bastante para lograr la adhesión, ni siquiera la autorización, de la Organización a la acción propuesta; b) que su propia fuerza es suficiente para, prescindiendo de esa adhesión, o autorización, realizarla; c) que la Organización, si bien no estaría nunca dispuesta a autorizar la acción del Estado-hegemon, es incapaz de condenarla y acabará consintiéndolo y hasta amparándola, bien con su silencio, bien con un proceder no susceptible de anular los efectos del hecho consumado.

(79).- Padelfordy Lincoln: Op. Cit. Pág. 171.

La intervención armada unilateral de los Estados Unidos - en los asuntos internos de ciertos países del Continente - ha asumido dos formas: indirecta y directa.

En 1954 en Guatemala y en 1961 en Cuba, el Gobierno Norteamericano consideró bastante su intervención indirecta para devolver el poder interno a los grupos amigos que lo habían perdido. En consecuencia disfrazó su participación - en la invasión de ambos países tras el aparato de ejércitos de liberación formados por exiliados y mercenarios y abastecidos de material estadounidense. La invasión triunfó en Guatemala; fracasó en Cuba. La intervención norteamericana fue patente y conculcaba la Carta de la O.E.A. - Pero Estados Unidos, manipulando los viejos resentimientos recíprocos de los países del Caribe y la lejana indiferencia de los sudamericanos, consiguió que todos ellos aceptaran calificar la situación como una "guerra civil entre facciones rivales", etiqueta que permitió a la Organización aislar la cuestión tras el sancta sanctorum de la competencia exclusiva de los Estados y evitar el planteamiento de un incómodo problema.

Las personas interpuestas a cuyo través actúa el Estado-hegemon pueden, sin embargo, fallar. La futura acción indirecta contra un grupo rebelde, consolidado en el poder, -- puede parecer problemática y difícil. El fracaso de Cuba lo prueba. En estos casos el Estado-hegemon puede decidir la intervención armada de sus propias fuerzas. Esto es, - precisamente, lo que ocurrió en forma dramática en Santo Domingo en abril de 1965. La Organización debió afrontar la situación a causa de la intervención del Estado-hegemon,

pero en su proceder ignoró formalmente el hecho de que ésta se había realizado. A la postre, los concretos objetivos de la acción norteamericana fueron alcanzados; las fuerzas caamañistas --a punto de triunfar cuando se produjo el desembarco de los "marines"-- no lograron ya hacerse con el poder.

Con todo, el hecho de que Estados Unidos haya logrado realizar unilateralmente sus objetivos a corto plazo, contando con la pasividad o la cobertura de una Organización --forzada a intervenir a su pesar, no oculta los perjuicios que semejante conducta causa a la Organización a largo plazo.

La actuación unilateral por el Estado-hegemon de sus intenciones hemisféricas quebranta los compromisos interamericanos y supone una dolorosa desconsideración hacia los Estados con los que han pactado. Facilita, en consecuencia --el resquebrajamiento, la crisis de la Organización al poner en entre dicho la voluntad de participación de, por lo menos, algunos de sus miembros. Las crueles críticas que se dirigieron a los Estados Unidos durante la X Reunión de Consulta y las consistentes minorías que durante su transcurso se opusieron a todas las resoluciones colectivas que indirectamente pudieran beneficiar la iniciativa norteamericana, son buena prueba de ello.

En Santo Domingo y a partir del dos de mayo, Estados Unidos pretendió justificar su intervención aduciendo el peligro comunista latente en el sector denominado, paradójicamente,

camente, constitucionalista. Para el Gobierno norteamericano su acción era una acción en beneficio de la Organización Hemisférica y del Hemisferio, conforme con el espíritu de la Organización si es que no con la letra de las reglas que regulan su funcionamiento. "Las naciones americanas --dijo el Presidente Johnson-- no pueden, no deben y no quieren permitir el establecimiento de otro gobierno comunista en el Hemisferio". Esta fue su opinión unánime cuando en enero de 1962 declararon que: "los principios --del comunismo son incompatibles con los principios del Sistema Interamericano". El 6 de mayo, reunida la X Reunión de Consulta, el delegado norteamericano recogió el argumento, invocó a la solidaridad americana e intentó defender la acción unilateral de los Estados Unidos aludiendo a la gravedad de la amenaza comunista en la República Dominicana. Se fue así abriendo camino lo que se iba a denominar efímeramente "Doctrina Johnson": "Una Revolución en un país cualquiera es de la exclusiva incumbencia de ese país. Pero se transforma en un asunto que requiere una acción hemisférica cuando su fin es el establecimiento de una dictadura comunista". Partiendo de este presupuesto, Estados Unidos, buscaría con su intervención atajar el peligro inminente para permitir de hecho a la Organización Regional desplegar la acción colectiva; así ha sostenido el señor Meeker, consejero jurídico del Departamento de Estado.

Ninguna de las partes de esa doctrina ha sido endosada por la Organización Regional. Esta ha condenado el comunismo y ha excluido del Sistema a los gobiernos --Cuba-- que suscribían sus principios pero no ha sostenido nunca que la -

Organización debe intervenir militarmente para erradicarlo de un país del Hemisferio. Los países iberoamericanos no han convenido que el rumbo ideológico emprendido por uno de ellos capacite a los demás para actuar contra él. No han abdicado su libertad de escoger el régimen político -- que les plazca. El celo por mantener su plena soberanía -- en este campo se ha alimentado de dos consideraciones: a) la desconfianza ante la calificación política que puede emanar de un órgano colectivo manipulado por los Estados Unidos en un momento determinado. Esta desconfianza tiene en cuenta: la propensión norteamericana a englobar todo "movimiento comunista internacional"; b) la conciencia de que la propuesta acción hemisférica sólo podría ser ejecutada por el Estado-hegemon, con las consecuencias que ello comporta.

Excluida la acción hemisférica --perseguida sin éxito ya -- desde 1954 por los Estados Unidos-- se rechaza con mayor motivo la acción unilateral con que el Estado-hegemon pretender reemplazarla. Esta acción a) se funda directamente en una calificación unilateral --y discutible-- de hechos que se producen en el extranjero y b) quebranta las reglas interamericanas que prohíben la intervención en los asuntos internos de otros Estados y otorgan a los órganos hemisféricos la facultad exclusiva de decidir el empleo de la fuerza en todo supuesto que no sea el de legítima defensa ante un ataque armado. Desde un punto de vista jurídico, pues la acción no puede defenderse aludiendo a un derecho de intervención automática en caso de amenaza comunista -- dentro de una República americana. Este derecho no existe.



Desde un punto de vista político, la acción significa una vuelta a prácticas tradicionales de las esferas de influencia que perjudica gravemente el futuro de la Organización. Esta, impotente por su misma naturaleza para reaccionar ante los hechos, se ve empujada a actuar sobre sus consecuencias con acusada y consciente ignorancia de sus causas. - Los Miembros de la Organización que quisieron ver en esta una instancia moderada de la política hemisférica del Estado-hegemon, tienen sobradas razones para sentirse defraudados.

XVII.- LA POLITICA ECONOMICA DE LOS E.U.A., CAUSA PROFUNDO DESCONTENTO LATINOAMERICANO. QUE SE REFLEJA EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA O.E.A.

En 1945, durante la Conferencia de Chapultepec, la delegación mexicana expresó una de las razones que movían a los estados iberoamericanos a participar en la Organización Regional: La de verla transformada en un centro de cooperación económica, en el sentido específico en que debe entenderse esta cooperación, cuando sus sujetos son: de un lado, el Estado más rico y desarrollado de la tierra; y de otro, 20 repúblicas atezadas por el problema de su futuro desarrollo económico y social. "No puede haber ninguna esperanza de organización política regional afortunada", decía el representante mexicano, "a menos que se adopte una acción adecuada para hacer frente al problema de seguridad económica y social esencial para una paz permanente". Al cabo de 39 años, esta esperanza no parece haber sido satisfecha y el malestar y el descontento ante la política económica-

de los Estados Unidos, se adueña del Continente. Se ha advertido que el Estado-hegemon no ha compaginado su preocupación por obtener el respaldo colectivo para su política de seguridad hemisférica, con una preocupación semejante para lanzar --con su ayuda-- el desarrollo económico de los países del continente. La acusación no carece de fundamento, por más que de vez en cuando se haya recurrido a ella, con acento demagógico, por gobiernos necesitados de sustraerse a sus propias responsabilidades. Nosotros la vamos a enfocar desde la especial perspectiva que la introduce en nuestro estudio: como una de las causas de la crisis de la Organización Regional.

Ya desde el principio la fortuna fué esquivada para esta esperanza iberoamericana. En 1947 con la firma en Petrópolis del tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, se fijaba uno de los pilares fundamentales del sistema. Estados Unidos sentía la urgencia de consolidar convencionalmente los mecanismos de seguridad continental y de ahí que la firma de este Tratado, precediese a la elaboración de la Carta de la Organización. Con gran desilusión de los iberoamericanos, las cuestiones económicas se reenviaron en bloque a la Conferencia de Bogotá que debió reunirse el año siguiente. En 1948, en la capital Colombiana, las reivindicaciones económicas de los países centro y sudamericanos obtuvieron una satisfacción estrictamente retórica. El Capítulo VII de la carta de la O.E.A., se limitó a formular en dos artículos --escasos, bellos inútiles--, una declaración bien intencionada y nada comprometida de principios de cooperación económica (80); mien-

(80).- Artículos 26 y 27.

tras los artículos 63 a 66 de su capítulo XII prevían la constitución de un órgano dependiente del Consejo de la Organización, El Consejo Interamericano Económico y Social, despojado de medios y atribuciones ejecutivas. El convenio formado al mismo tiempo que la carta estaba expuesta al fracaso: once de los veintiun signatarios, lo eran con reservas que desarrollaban de hecho las obligaciones contenidas en el mismo, Argentina, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; ratificado, finalmente, por tan solo tres Estados; Costa Rica, Panamá y Honduras. La insuficiencia de esta base se dejó sentir en la década siguiente. Los Estados iberoamericanos trataron de aprovechar las reuniones interamericanas en 1951, La IV Reunión de Consulta de Washington; en 1954, La X Conferencia Interamericana de Caracas --para concretar los compromisos que Estados Unidos-- estaba dispuesto a asumir, una y otra vez, rotos por sus mismas divisiones internas, tuvieron que conformarse con promesas y, eso sí, con muchas palabras. En la Declaración de Panamá de 22 de julio de 1956, suscrita por los Jefes de Estado del Continente, reunidos para conmemorar el CXXX Aniversario del Congreso Interamericano de 1826, se reafirmó que "la plena realización del destino de América es inseparable del desarrollo económico y social de sus pueblos y hace necesario, por lo mismo, la intensificación de sus esfuerzos colectivos, nacionales e interamericanos, encaminados a buscar la solución de los problemas económicos y elevar el nivel de vida del Continente." A pesar de eso, un año después, en el otoño de 1957, La Conferencia Económica de Buenos Aires, prevista desde 1948 y retrasada repetidas veces a petición de los Estados Uni-

dos, acabó en el desastre. Washington se opuso a más de la mitad del articulado de un proyecto de Convención Económica General, a la creación de un organismo de crédito interamericano y a la constitución de un fondo de desarrollo. Una resolución favorable a los acuerdos de estabilización de precios de las materias primas se embarrancó ante la decidida oposición estadounidense. Estados Unidos se mantuvo firme en la idea de "relación bilateral" y la Conferencia desembocó en lo de siempre: una nueva declaración de principios. Puede afirmarse que hasta 1958, el gobierno norteamericano distrajo todos los intentos iberoamericanos para concretar en obligaciones multilaterales, los principios de cooperación establecidos por la Carta de Bogotá y luego, repetidos hasta el empacho. El Consejo Interamericano Económico y Social, ayuno de facultades operativas, poco pudo hacer, por su parte, para "promover el bienestar económico y social de los países americanos, mediante la cooperación efectiva entre ellos", objetivo principal que le asignaba la Carta.

En esta época, en el plano bilateral, las relaciones económicas entre los Estados Unidos y cada uno de los Estados Iberoamericanos tampoco fueron demasiado satisfactorias. En cierto modo reflejan las frustraciones sufridas en el plano multilateral. Esto es cierto sobre todo por lo que se refiere al comercio. Estados Unidos no se oponía, por ejemplo, a la idea de un acuerdo colectivo en materia de estabilización de precios, se oponía a la idea misma del acuerdo. Estados Unidos deseaba conservar su libertad para dirigir su política comercial según sus necesidades, fuera cual fuera su impacto sobre el equilibrio económico de los

demás países. Si del concepto comercio pasemos al concepto ayuda, el panorama de estos años es mejor. Estados Unidos consideró erróneamente que Iberoamérica estaba ganada para la "causa de Occidente" y se empeñó en ignorar sus coincidencias materiales con los países del Tercer Mundo. La ayuda que recibieron los países iberoamericanos fue notoriamente inferior a la que se aportó a países de otros Continentes y la discriminación no pudo dejar de ser mortificante para quienes se jactaban de una solidaridad más fuerte con los Estados Unidos, aunque sólo fuese en un plano meramente formal. Las condiciones económicas y políticas de las que se hizo depender la ayuda: carácter amarrado --que la transformaba desde cierto punto de vista en un subsidio a la exportación norteamericana--; exigencia de transporte en buques de pabellón estadounidense; suspensión de relaciones comerciales con los países del Este, etc., lesionaban la dignidad de los receptores y disminuían sus posibles beneficios económicos. Por lo demás, la ayuda se distribuyó atendiendo más a las circunstancias políticas de los Estados Iberoamericanos que a las necesidades de sus economías. De hecho, los que gozaron en mayor medida de la ayuda americana fueron los países en que más en peligro había estado la lealtad política al Estado-hegemón.

A partir de 1956 parece dibujarse un cambio de actitud del Gobierno de los Estados Unidos dictado por razones primordialmente políticas: al Continente lo enfebrecce la Revolución. El entonces Vicepresidente Nixon, en un viaje dramático que realiza en la primavera de ese año, es el primero en comprobar la inquietud revolucionaria, el descontento de las masas, la inestable posición de los gobiernos amigos... El cambio de actitud resultará, sin embargo, más --

aparente que real, más cuantitativo que cualitativo, incapaz de liberarse de los vaivenes de la coyuntura política que lo ha causado.

En la primavera y el verano de 1958, el Presidente brasileño Juscelino Kubitschek insistió en la urgencia de luchar colectivamente contra el subdesarrollo poniendo de relieve su conexión con la inestabilidad política del Continente. Su insistencia tomó cuerpo en una memoria presentada a los gobiernos americanos el 9 de agosto. Era el lanzamiento de la "Operación Panamericana". Sus propuestas: aumento de la ayuda norteamericana de financiación, protección de los precios de los productos de base contra los peligros de la fluctuación... no eran nuevas, pero ahora iban a encontrar una reacción distinta por parte de los Estados Unidos.

En septiembre se celebró en Washington una Reunión informativa de Ministros de Relaciones Exteriores que recomendó a la O.E.A. la creación de un Comité Especial --el Comité de los Veintidós-- encargado de estudiar la formulación de nuevas medidas de cooperación económica sobre la base de las propuestas de Kubitschek y preconizó la institución de un ente interamericano para el desarrollo económico, idea hostilizada hasta entonces por el Gobierno norteamericano.

La consolidación del régimen castrista en Cuba y el galopante empeoramiento de las relaciones cubano-norteamericanas sirvieron para que los Estados Unidos extremaran su atención hacia los requerimientos económicos inmediatos de sus vecinos del Continente. El 8 de abril de 1959 se firmó el Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), primer ente multilateral, dotado de fondos propios, destinado a acelerar el proceso de desarrollo económico de los países americanos --dicho convenio entró en -

vigor el 30 de diciembre de 1959---. Luego, en septiembre de 1960 y como resultado de las sesiones celebradas en los años de 1958, 1959 y 1960 por el Comité de los Veintidós, el Consejo aprobó el Acta de Bogotá. Este instrumento, que recogía un plan de medidas de mejoramiento social y desarrollo económico, recomendaba asimismo, la reforma del Consejo Interamericano Económico y Social, con el fin de reforzarlo y apuntaba su satisfacción por la decisión estadounidense de crear un fondo especial de desarrollo social, en el que aportaba 500 millones de dólares, de los cuales, 394 serían administrados por el Banco Interamericano de Desarrollo (B. I. O.), 100 por la Agencia Interamericana de Desarrollo (A. I. O.) y 6 puestos a la disposición de la Unión Panamericana.

Indudablemente el hecho más espectacular de este nuevo rumbo de la cooperación económica interamericana, fue el Programa de la Alianza para el Progreso. Dicha alianza fue propuesta por el Presidente Kennedy el 13 de marzo de 1961, días antes de producirse el desembarco de exiliados cubanos en Bahía Cochinos y se transformó en esfuerzo multilateral cuando en agosto del mismo año, el Consejo Interamericano Económico y Social, reunido en sesión extraordinaria, aprobó por unanimidad, la Declaración y la Carta de Punta del Este. Esta trata de concretar operativamente los principios que, por última vez, había enunciado el Acta de Bogotá. "El desarrollo debe apoyarse básicamente en el esfuerzo propio y en la movilización de los recursos internos", decía la Carta, "pero aquél no podrá lograrse sin la obtención de una ayuda financiera exterior suficiente que lo complemente". El monto de esta ayuda para los diez años siguientes se cifró en, por lo menos, veinte mil millones de dólares. (81)

(81).- Resolución que crea el C. I. A. P., II, 3.

Estados Unidos se comprometió a proporcionar gran parte de esa cantidad, principalmente en forma de fondos públicos, como subvenciones o préstamos cuyos términos y condiciones serían flexibles. La ayuda beneficiaría a los países cuyos programas de desarrollo estableciesen medidas de autopayuda y política económica y social acordes con los principios y objetivos de la Carta. Además y con objeto de lograr a la mayor brevedad resultados concretos, Estados Unidos convinió en suministrar ayuda, dentro de la Alianza, por una suma superior a los 1,000 millones de dólares durante el año que terminó en marzo de 1962.

Desde el punto de vista orgánico las novedades de la Carta eran esencialmente dos: 1) La previsión de Comités ad hoc encargados de estudiar, discutir y, en su caso, recomendar los planes de desarrollo nacionales; y 2) El otorgamiento al Consejo Interamericano Económico y Social de la función de examinar anualmente el progreso realizado en la formulación, realización nacional y financiación internacional de los programas de desarrollo y someter al Consejo de la Organización las recomendaciones que estimase pertinentes. Finalmente, la Carta concluía, como uno de sus objetivos, el desarrollo de programas cooperativos con el fin de evitar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas procedentes de exportaciones primarias y la adopción de medidas, necesarias, para facilitar el acceso de las exportaciones iberoamericanas a los mercados internacionales.

Lamentablemente los compromisos convenidos en Punta del Este, tenían una naturaleza moral, ya que no revestían los -



caracteres de una obligación jurídica internacional exigible. La Carta, que no era un Tratado Internacional, significaba, en último análisis, una simple declaración de propósitos cuya realización quedaba sometida a la buena voluntad de sus signatarios. Estos conservaban su libertad de acción para cumplir, no cumplir, dejar de cumplir o no cumplir lo bastante, los compromisos contraídos. Esta Libertad de acción se beneficiaba además, del alcance indeterminado de buen número de las cláusulas de la Carta, así las relativas al monto de la ayuda financiera que Estados Unidos debía aportar, monto que no era precisado. Por otra parte si bien la Carta era un instrumento multilateral, la concesión y distribución de la ayuda financiera externa no era multilateralizada. Los órganos de la Alianza no controlaban el dinero de la misma. El sitio y la calidad de ayuda debían ser determinados por órganos internos de los donantes y prestamistas. Se recogían así los inconvenientes de toda ayuda bilateral, sobre todo el del intervencionismo del Estado acreedor, en los asuntos internos, políticos y económicos, del Estado deudor o en deuda.

El efecto negativo de esta doble servidumbre se notó desde el primer día. La ayuda financiera estadounidense sufrió fluctuaciones importantes de un año para otro, resultando siempre, a partir de 1965, inferior a las provisiones establecidas. El Congreso estadounidense, atendiendo a diversos motivos -precisos resultados de los planes de desarrollo; sistemático deterioro de la democracia en el Continente; expropiación de propiedades de nacionales de ese país en Iberoamérica-- recorrió con perseverancia las ya de por sí disminuidas peticiones presidenciales.

En el año fiscal 1969-1970, con 275 millones de dólares, - las asignaciones de la Alianza para el Progreso fueron las más bajas de toda su historia. Por añadidura, el Gobierno sintió una inclinación creciente a incluir, dentro de la Alianza, las operaciones realizadas con base en el Programa de Alimentos para la Paz. Solo con un criterio muy generoso se podría aceptarse que la colocación de excedentes agrícolas en las aldeas hambrientas de Iberoamérica equivalía y suponía esa ayuda "financiera" que Estados Unidos se obligó a facilitar en Punta del Este. Basta enunciar los peligros que una ayuda de este tipo presenta para una empresa de desarrollo: interferencia con la producción nacional del producto de que se trate; perjuicio a las exportaciones de terceros países situados en la zona, con la consiguiente disminución de sus recursos externos; e incapacidad para crear fuentes estables de riqueza futura... En segundo lugar la retención de las cintas de la Bolsa --y de la Bolsa-- en las manos del Gobierno de los Estados Unidos, lo cual borró la planta multilateral de la Alianza y provocó, hasta involuntariamente, un dominio apabullante del Estado-hegemon sobre todo el Programa. Esta pasaba a ser una cosa de los Estados Unidos, minando la responsabilidad de los demás gobiernos en su realización y cargando las críticas que pudieron merecer sus resultados, sobre las sólidas espaldas del Estado-hegemon. La canalización de la ayuda financiera estadounidense a través de relaciones de carácter bilateral, involucraba forzosamente a los Estados Unidos en los asuntos internos de otros países americanos y además, ponía en peligro el logro de su objetivo formal: el desarrollo de esos países.

Como ya hemos visto, la Carta establecía taxativamente que los Estados Unidos "ayudarán a los países participantes cuyos programas de desarrollo establezcan medidas de ayuda propia y política, económica y social acordes con los principios y objetivos de esta Carta". Ello obligaba a los órganos estadounidenses que tenían que conceder la ayuda, entendiéndose ésta, condicionada a una valoración de tales programas. El recurso a los Comités ad hoc, era facultativo de los peticionarios y en cualquier caso, sus recomendaciones tenían un mero carácter indicativo. Puede decirse que, de hecho, el Gobierno de los Estados Unidos podía controlar y sancionar a través de la valoración de los programas nacionales de desarrollo, las decisiones de la política económica y social tomadas en uso de su competencia exclusiva por los demás signatarios de la Carta. Estos por el contrario, no tenían ningún medio de controlar y sancionar los criterios concretos utilizados por el Estado-hegemon para conceder la ayuda.

La ubicación geográfica y la necesidad no son bastantes para que el Estado desarrollado se sienta movido a prestar su ayuda al vecino pobre. Otros criterios vinculados a los intereses políticos y económicos del Estado-hegemon hacen su aparición: la hostilidad política del Estado que debe beneficiarse de la ayuda, la expectativa de contraprestaciones en otros terrenos como por ejemplo, el voto en las organizaciones internacionales, la no financiación de industrias competitivas con las del Estado-hegemon, la exclusión de los países que proceden a la expropiación de propiedades estadounidenses, etcétera. La concesión de la ayuda acaba suponiendo compromisos políticos y económicos.

y la sumisión a una larga cadena de controles que lesionan la dignidad y soberanía de los Estados que la reciben y condicionan la orientación del desarrollo. Finalmente los objetivos que señalaba la Alianza para el Progreso en materia comercial fueron marginados, congelados en grupos de estudio y de trabajo que escondían, bajo la dificultad técnica de su puesta en marcha, la falta de voluntad política del Estado-hegemon para actuarlos. La Alianza no pasaba de la concesión de limitados préstamos de emergencia a los Estados maltratados por las fluctuaciones de los precios de sus exportaciones, sin lograr la creación de un mecanismo eficiente que garantizase su estabilidad. Tampoco conseguía un progreso real y concreto en otros aspectos del comercio de los países americanos con los Estados Unidos.

Algunas de estas críticas se recogieron en los sendos informes que, a petición del Consejo de la O.E.A., elaboraron los ex-presidentes americanos: Lleras, Camarco y Kubitschek durante el primer semestre de 1963. "No se advierte en ninguna parte de Iberoamérica, decía Lleras, "la carga de entusiasmo que debería preceder y seguir a una empresa tan formidable". En general, la actitud es la de esperar que los Estados Unidos lo hagan todo, o sea, que concedan los medios adecuados para desarrollar cuanto la Alianza había prometido. Esta actitud que debilita el Programa en su totalidad, surge del hecho de que desde el principio ha faltado el mecanismo apto para ponerlo en marcha, encauzarlo y luego, lograr resultados. En uno y otro informe, se ponía en relieve la necesidad de multilateralizar efectivamente la Alianza en el sentido de excluir la constante intervención de los Estados Unidos acerca de lo que se dé-

bía hacer y como debía ser hecho, recomendándose la creación de un Comité Interamericano de desarrollo, dotado de facultades más amplias que los órganos ya existentes y funcionando en forma permanente.

El resultado fue la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (C.I.A.P.), en noviembre de 1963, con carácter de Comité Especial y Permanente del Consejo Interamericano Económico y Social. Sin embargo, a pesar de que se le atribuyeron competencias que ni siquiera el mismo C.I.E.S. poseía con anterioridad, no se le dotaba de la facultad de decidir la concesión y proceder a la distribución de la ayuda financiera externa. El Comité fue encargado, entre otras cosas, de preparar y presentar propuestas anuales para determinar la distribución, entre los diversos países, de los fondos públicos de la Alianza que contribuyesen al financiamiento externo de los planes generales y de los programas específicos de desarrollo de los países de Iberoamérica. (82)

Los Estados miembros convinieron en que al prestar asistencia financiera y técnica a través de sus propios organismos y al dar instrucciones a sus representantes en las varias organizaciones internacionales que suministraban dicha asistencia, concederían especial atención a las recomendaciones que formulase el Comité. Pero las competencias necesarias sobre la colocación de los fondos de la Alianza, fueron retenidas por los Estados Unidos. Este país podía escudarse en las recomendaciones del Comité para negar una ayuda, al tiempo que en su virtud no se sen-

(82).- Resolución que crea el C.I.A.P., II, 3, e 1.

t'a obligado para conceder otras. La creación del nuevo -  
 órgano era insuficiente para trasladar el centro político\_  
 de decisión en este campo, a una instancia colectiva.

La validez de estas observaciones críticas no ha sido rota  
 con el paso de los años. El tiempo, por el contrario, ha\_  
 servido únicamente para radicalizarlas. La impaciencia --  
 por unos resultados que no lleguen, unas promesas que no se  
 cumplen, un auxilio que se condiciona y una base social --  
 que se inquieta, engendran el descontento y la decepción, -  
 llenan de urgencia y pasión las reivindicaciones y violen-  
 tar las posibilidades de la cooperación futura. La políti-  
 ca retardataria de los Estados Unidos en materia comercial,  
 el oportunismo y la vinculación a la coyuntura política de  
 su ayuda --financiera o no-- hacen arraigar la desconfian-  
 za y la falta de fé de los demás miembros de la Organiza--  
 ción. La Alianza para --detiene-- el Progreso, se comanta  
 con sorna. (83)

Puede afirmarse que Iberoamérica no solo ha visto frustra-  
 das sus esperanzas de que la Organización sea una instan-  
 cia moderadora efectiva de las explosiones de fuerza de --  
 los Estados Unidos, sino que tampoco ha visto satisfecha o  
 tra de sus expectativas: la transformación de la Organiza-  
 ción en el eje más importante de distribución de la ayuda\_  
 prestada por el Estado-hegemon para el desarrollo económi-  
 co y social del Continente. En este campo, a diferencia -  
 de lo-ocurrido en el de la seguridad, ni se ha desembocado  
 en concretas obligaciones vinculantes, ni los órganos co-  
 lectivos han llegado a disfrutar un poder de decisión. Ob  
 viamente la manipulación política de la ayuda es mucho más

(83).- R. Piccinini, Problemi Attuali dell' America Latina,  
 Cit., Pág. 543.

fácil de manejar en el plano bilateral.

La ayuda bilateral ha resultado, por otro lado, insatisfactoria, o, por lo menos, así lo ha parecido a los Estados -- que debían recibirla. En primer lugar y sobre todo hasta - 1960, los países iberoamericanos han sido tratados discrimi nadamente por el Gobierno estadounidense. Luego, la ayuda recibida ha sido siempre inferior a la prometida. En segun do lugar, la concesión de ayuda se ha hecho depender de con diciones políticas y económicas perjudiciales de la digni dad nacional y de la independencia de sus receptores. En tercer lugar, Estados Unidos se ha mostrado irreductible en materia comercial. En ese sentido, la historia es muy pare cida a la de los esfuerzos por hacer de la democracia repre sentativa, un principio operativo de la Organización: acep taciones de principios tan bellas en la forma, como inefec tivas en la realidad; creación de grupos de estudio, de tra bajo, de coordinación; renovados reenvíos. El deterioro de los términos de cambio, las pérdidas sufridas por esta cau sa, han anulado en un elevado porcentaje los beneficios es perados de la ayuda financiera externa. Los esfuerzos ibe roamericanos por desplazar el acentro de la cooperación esta dounidense de la ayuda para su desarrollo, en sentido es tricto el buen trato comercial, esperan aún los resultados.

En definitiva, el descontento y el malestar, general y exte enso en el Hemiferio ante la política económica y comer cial de los Estados Unidos en el Continente, ha debilitado la voluntad de participación de los Estados Unidos en el Continento y ha debilitado la voluntad de participación de los Estados Iberoamericanos en la Organización Regional, en

152

firiendo sobre todo sus ánimos de cooperación en materia de "seguridad hemisférica".

Para la posición continental de los Estados Unidos, la situación plantea un dilema insoluble: por un lado está su compromiso de otorgar ayuda en la empresa del desarrollo de Iberoamérica; por el otro, las inversiones estadounidenses en el Hemisferio que deben ser afectadas forzosamente por las reformas estructurales que el desarrollo iberoamericano exige.

Debe tenerse en cuenta, como observa V. Sorensen que "ningún país que es pobre y está en vías de desarrollo tiene fondos para una pronta, adecuada y efectiva compensación". (84).

Hasta 1960 el gobierno de los Estados Unidos reaccionó en forma violenta contra los países de Guatemala y Cuba, que procedieron a expropiar propiedades estadounidenses en condiciones que no le satisficieron, y posteriormente dicho gobierno ha insistido en esta posición de principios, pero sus reacciones, ante las medidas expropiatorias recaídas sobre bienes pertenecientes a empresas norteamericanas, -- han sido decididas desde un punto de vista operativo.

#### XVIII.- LA ALIANZA ENTRE LOS E.U.A. y LOS GRUPOS DOMESTICOS REACCIONARIOS LATINOAMERICANOS PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES MANCOMUNADOS.

Para quien posee una esfera de influencia, se le hace necesario mantenerla. Beneficiándose del status quo, el Estado-hegemon fia más en la continuidad, que en el albur de un --

(84).- Sorensen, V.: Op. Cit. Pág. 204.



cambio que arriesga deteriorar, en mayor o menor grado, su posición continental. Lo mismo piensa la clase gobernante de los países sometidos a una influencia hegemónica: no -- hay grupo social o persona más afectada a la continuidad -- que aquella que percibe los dividendos del ejercicio del -- poder. El encuentro de estas dos actitudes, que arrancan de puntos de partida diferentes y tienen horizontes muy -- distintos, puede desembocar en una tácita alianza, en la -- que los segundos entregan al Estado-hegemon, su incondicio- -- nal apoyo político en la conducción de los asuntos conti- -- nentales, a cambio de su respaldo en la conservación del -- poder interno. El trueque es conveniente para el Estado- -- hegemon si se considera que en toda empresa de hegemonía -- se actúa dentro de las fronteras de los Estados destinados a padecerla y exige colaboración doméstica.

En estas circunstancias el funcionamiento de la Alianza -- coadyuva a la crisis y problemas actuales de la Organizac- -- ión, en la medida en que los gobiernos que no estén com- -- prometidos por ella resentan la utilización de la Organi- -- zación como instrumento partidista, y sobre todo, partidia- -- rios.

Desgraciadamente, la defensa de una situación de hegemonía sobre países que presentan todos los índices del subdesarrollo, comporta el recurso, como aliado doméstico, de los grupos más reaccionarios. Solo éstos, que explotan el subdesarrollo nacional, saben traducir como inmovilismo lo -- que en terminología del Estado-hegemon se denominaría "se- -- guridad hemisférica".

Pero este recurso lleva consigo grandes inconvenientes. El Estado-hegemon sacrifica la solución de los problemas de a que ello países a sus exigencias de hegemonía a corto plazo. Sus aliados domésticos no tienen un interés mayor en resol verlos. Esta situación facilita el divorcio progresivo en tre los gobiernos que aceptan el status quo y núcleos cada vez más amplios de su base social, propios a la quiebra re volucionaria ante lo que consideran la consolidación de su situación de dependencia y subdesarrollo. El Estado-hegemon ve escapar, al mismo tiempo, toda posibilidad de in--- fluir sobre los grupos "reformistas" sometidos a un proceso galopante de frustración. El resultado del erróneo --- planteamiento de lo que es y exige la "seguridad hemisférica" es el aumento de la inseguridad política y social del Cont inente, cuyo resultado más concreto, real e inmediato io es el caso Nicaragua.

Cuando los grupos domésticos aliados con el Estado-hegemon ven su posición deteriorada y hasta puesta en peligro, por el terrorismo urbano, la guerrilla campesina, el tumulto - de plaza y hasta el cuartelazo genuinamente revolucionario, fermentados en la insatisfacción de las masas, sienten la ne cesidad de ocultar, tras la pantalla de la intervención ex tranjera, manifestaciones violentas que por su persistencia e intensidad, no son verosímiles sin un sólido apoyo - interno. La "internacionalización" de tensiones básicamente internas, consienten la intervención más o menos aparente del Estado-hegemon en su terapéutica. En el término -- "subversión comunista" encuentra expresión la combativa co munion de los intereses del Estado-hegemon y los intereses domésticos de los grupos en el poder, en ciertos países i-

beroamericanos. En la medida en que el Estado-hegemon trata de involucrar a la Organización Regional en el juego de esta alianza, cooperan a la crisis de la Organización. -- Ciertamente, los países dominados por grupos que han asumido una motivación de esta especie --el trueque mencionado-- para participar en la Organización, endosarán con gusto la política estadounidense de la lucha antisubversiva a nivel hemisférico y el rumbo sancionador de la Organización frente a los convictos de subversión. Pero los gobiernos que no estén encadenados a la voluntad de grupos restringidos, beneficiarios de privilegios que se apoyan en el atraso de la mayoría, los gobiernos que sean expresión de vastos sectores de la población, no podrán adherirse a una línea de conducta que suponga, de hecho, frenar el desarrollo, incluso violento, político, económico y social, de países vecinos, provocando una intervención colectiva en sus asuntos internos. Estos gobiernos, nacidos también a veces de la revolución, se resistirán a confundir --fundir-- los términos "revolución" y "comunismo" y a aceptar, ligeramente, la presunta naturaleza externa de los movimientos revolucionarios en acto en el Hemisferio. Debe tener en cuenta a su propia opinión pública, la suma sensibilidad por la constatación de que toda intervención unilateral norteamericana, ha ido unida a la contrarrevolución interna --- Guatemala y Santo Domingo--- y de que la lucha antisubversiva en el continente pretende la consolidación en el poder de élites reaccionarias que conjugan, extravagantemente, el verbo democrático. Los gobiernos de estos países no podrían apoyar las iniciativas norteamericanas sin oponerse demasiado a los sentimientos populares.

Nos encontramos pues, frente a una tercera causa de la crisis de la Organización. La voluntad de participación de ciertos Estados se rompe ante los rumbos operativos que -- pretende dar el Estado-hegemon a la Organización Regional. Los gobiernos de tales Estados deben respetar las actitudes básicas de su cuerpo social, las de los distintos elementos que componen el equipo gubernamental, su propio espíritu reformista o revolucionario. No pueden comprometerse en una liga reaccionaria sin exponerse al riesgo de que la violencia y la inseguridad también los atenece. Evidentemente estos gobiernos condenan la subversión y se suman a todas las declaraciones en este sentido, que quiera emitir la Organización Regional, pero no creen que esta subversión se de a nivel hemisférico, pero que por otra parte, se aproxima sospechosamente a la temida intervención colectiva.

XIX.- PROYECCIONES ORGANICAS Y FUNCIONALES DE LA CRISIS; LA TACTICA DE LA PRECARIEDAD ORGANICA Y FUNCIONAL MANIFESTADA EN:

A).- La resistencia a reconocer convencionalmente competencias políticas a los órganos permanentes de la O.E.A., por parte de todos sus miembros.

La crisis de la O.E.A., se pone de manifiesto en una serie de fenómenos a los que vamos a aludir a continuación.

Nos referiremos, en primer lugar, a lo que denominamos la "táctica de la precariedad orgánica y funcional", expresión que engloba una situación caracterizada por : a) la resis--

tencia a reconocer convencionalmente competencias políticas a los órganos permanentes de la Organización y b) la resistencia a consolidar convencionalmente la existencia de órganos creados a través de resoluciones orgánicas y -- las competencias que de hecho éstos ejercen.

Dentro de la clase de resistencia apuntada en el apartado a), el ejemplo más significativo lo ofrece el Consejo de la Organización. El Tratado de Río, reconoció al Consejo ciertas competencias en el ámbito de la seguridad hemisférica; en concreto, decidir la convocatoria del Órgano de Consulta en los supuestos previstos por los artículos 3 y 6, y actuar provisionalmente como tal. El mismo tratado se cuidó de recalcar el carácter circunstancial de su intervención y limitar el ejercicio discrecional de esas competencias. El artículo 3 hablaba de la "reunión sin demora del Órgano de Consulta"; el artículo 6, de que "el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente". Todo indicaba que el Consejo, una vez decidida la reunión del Órgano de Consulta, solo debía actuar como tal durante el tiempo estrictamente necesario o requerido para que el Órgano efectivamente se reuniese. La provisionalidad de la intervención del Consejo estaba impresa en el espíritu de los redactores del Tratado, que el artículo 12, consciente o inconscientemente, hablaba del "Órgano de consulta" con minúscula cuando se refería a la actuación del Consejo y de "Órgano de Consulta" con mayúscula inicial, cuando hacía referencia a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros. La Carta de Bogotá recortó -- más aún, estas facultades al prever que en caso de ataque armado, el Órgano de Consulta sería convocado por el Presi

gente del Consejo poco menos que automáticamente.

Fuera de esto el Consejo de la Organización le fue negado el pan y la sal. El hecho resultó especialmente notable en el ámbito del arreglo pacífico de las controversias interamericanas. Por lo que se refiere a esta cuestión, el artículo 23 de la Carta de Bogotá, reenvió a un "Tratado Especial", que debía establecer los medios adecuados para resolver las controversias y determinar los procedimientos pertinentes a cada uno de ellos en forma de no dejar que ninguna controversia entre Estados americanos, pudiera que dar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable. Ese "Tratado Especial" fue el Pacto de Bogotá, redactado y firmado al mismo tiempo que la Carta. El Pacto resultó tan irreprochable que no existía ninguna posibilidad de que, dentro de su ámbito, una controversia pudiese superar todos los procedimientos previstos, sin desembocar en un arreglo obligatorio. Quizá por ello al cabo de los años, sólo diez Estados lo han ratificado y seis de los once restantes lo firmaron con reservas que lo vaciaron prácticamente de su contenido.

De cualquier forma, el rasgo que más llama nuestra atención en toda su regulación, radica en su decidida voluntad de eliminar cualquier participación de los órganos políticos del Sistema, en la solución de las controversias interamericanas. El papel del Consejo, según el Pacto, debe limitarse a impulsar la constitución y funcionamiento de órganos --como las Comisiones de Investigación y Conciliación, y los Tribunales de Arbitraje-- llamados a ejercer funciones sustantivas de arreglo y fijar, a falta de acuer

do entre las partes, el monto de la compensación pecuniaria que deben recibir los Miembros de tales Comisiones y Tribunales. El papel de la Reunión de Consulta consiste a su vez, en acordar las medidas necesarias para que las decisiones arbitrales y judiciales sean ejecutadas por encima de la desobediencia de una de las partes. Se manifiesta la desconfianza que los autores del Pacto reservaron a los órganos políticos del Sistema y a las soluciones "políticas" que podían recomendar. Esta desconfianza nacida del temor, de que una parte más poderosa que las demás instrumentalice órganos que precisamente por su naturaleza política, se dejen guiar por criterios no estrictamente jurídicos, condujo a ignorar que las soluciones "jurídicas" no son las más apropiadas, a menudo, para garantizar la armonía dentro de un bloque regional. El caso es, que tanto la Carta como el Pacto, marginaron al Consejo en el arreglo pacífico de las controversias Interamericanas.

Dentro de una perspectiva más amplia, el artículo 39 de la Carta de Bogotá, fijó la posibilidad de que la Reunión de Consulta se celebrase a fin de considerar problemas de carácter urgente e interés común para los Estados americanos. El artículo 40 otorgó al Consejo la facultad de decidir por mayoría absoluta de sus Miembros, la procedencia o improcedencia, en su caso, de la reunión, pero a esta facultad no unió la de desempeñar provisionalmente sus funciones.

¿Debe admitir que la amplia redacción del artículo 39 permite las controversias interamericanas?. Sea cual sea la contestación que se dé a la interrogante, la suerte del Consejo será la misma. Incapaz de ejercer provisionalmente las

atribuciones de la Reunión de Consulta conforme al artículo 39 de la Carta, la misma Reunión no podía delegar sus competencias, dado el tenor del artículo 50.

Puede afirmarse que los redactores de los tratados interamericanos estaban embargados por el decidido propósito de evitar que el Consejo: a) en cuanto órgano político participase en el arreglo pacífico de las controversias interamericanas; y b) en cuanto órgano permanente gozase de competencias políticas propias. Estas quedaban a las reservadas a los Organos en "cumbre" --Reunión de Consulta y Conferencia Interamericana--, órganos no permanentes, sin sede fija y al máximo nivel. La postura anti-Consejo resulta sorprendente si se piensa que los miembros son, todos los Estados que componen la Organización y que el carácter permanente del órgano lo hace especialmente apto, al menos desde un punto de vista teórico, para desempeñar un papel eficaz en gran número de cuestiones relacionadas con la paz y seguridad continental, sobre todo en aquellas que no pasan de tener una relevancia secundaria. Pero quizá, son estas mismas ventajas las que originan la actitud anti-Consejo. Dicho órgano padece las consecuencias de la desconfianza, de los celos existentes entre los distintos miembros de la Organización, que engloban un todo que tiende a menoscabar sus atribuciones.

Más en concreto, un buen número de Estados iberoamericanos están dominados por el temor de que su enorme potencia permita a los Estados Unidos: 1) "adueñarse" de la plataforma que suministra unos órganos políticos permanentes, con sede en Washington, dotados de una sustancial capacidad de ac-



ción convencionalmente, 2) valiéndose de tal dominio, realizar sus propios intereses en perjuicio de los sustentados por los demás países. Esta es la causa de la obsesión iberoamericana por "desarmar" al consejo y evitar la consolidación de una competencia cuyo ejercicio futuro teme no poder controlar.

Sin embargo el Consejo rebasó, de hecho, los límites que -- le fijaban los textos básicos del Sistema en materia de paz y seguridad ya que a partir de la primera aplicación que se hizo del Tratado de Río en 1948, cuando estalló un conflicto entre Costa Rica y Nicaragua; el Consejo decidió convocar el Organo de Consulta, aunque sin fijar la fecha ni el lugar de su reunión, se constituyó en Organo de Consulta -- provisional y nombró una Comisión para investigar sobre el terreno los hechos denunciados, El Consejo no se limitó a -- atajar la violencia existente entre los dos países, sino -- que ejerció entre las partes una afortunada mediación. Rebasando la función de policía buscó soluciones al fondo de la cuestión. El conflicto se consumió sin que el Organo de Consulta llegara a reunirse y después que el consejo hubiese estado actuando "provisionalmente" como tal por un período superior a los dos meses. El Consejo remitió luego este proceder con ocasión de otros conflictos: situación del Caribe en 1950, conflicto en Costa Rica y Nicaragua en 1955, cuestión de límites entre Honduras y Nicaragua en 1957, invasión de Panamá y Nicaragua en 1959, situación entre la República Dominicana y Haití entre 1963 y 1965, situación entre Panamá y los Estados Unidos en 1964... En algunos casos la acción del Consejo se protrajo durante bastante tiem

pe. El resultado fué el mismo. En realidad el Organo de Consulta no se reunió en aplicación del Tratado de Río hasta 1960. con motivo de las denuncias formuladas por Venezuela contra República Dominicana.

La conducta del consejo no tiene base convencional en que apoyarse. No sólo es contraria a la voluntad de los autores del Tratado, sino a su mismo texto, que pone de relieve el carácter precario y bcentuadamente provisional de su actividad como Organo de Consulta. Cualquier interpretación dirigida a consentir que el Consejo reemplace a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores sería temerario. Esto resulta especialmente cierto en los supuestos de ataque armado contra un Estado americano a que se refieren los Artículos 3 del Tratado de Río y 43 de la Carta de Bogotá. En estos casos la convocatoria del Organo de Consulta debería ser cuasi-automática y su reunión inmediata. Nada ha impedido la extensión fáctica de los poderes del Consejo, incluso en estas circunstancias. La superioridad que otorga al Consejo su permanencia ha marcado la evolución y las protestas que determinados miembros de la Organización han levantado de vez en cuando, no han logrado impedirlo. De hecho, el Consejo ha asumido el papel competitivo que se esperaba desempeñase la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, mientras que ésta ha ejercido las competencias sancionadoras --por otra parte discutidas-- y definido las grandes líneas políticas de la Organización, función, la última, que teóricamente correspondía a la desafortunada Conferencia Interamericana.

Hay en todo ello, algo que es sintomático de la crisis de-

la Organización. Sus miembros han aceptado el ejercicio de facto por el Consejo de las funciones apuntadas, pero no se han atrevido, no han querido reconocerlo convencionalmente. Una vez que la ocasión se ha presentado, con la reforma de la carta en 1967. Los años transcurridos no han servido -- para eliminar las causas de la desconfianza presente en Bogotá. En estas circunstancias, el ejercicio de tales funciones sigue siendo conscientemente precario.

8).- La resistencia a consolidar convencionalmente la existencia de órganos creados a través de resoluciones orgánicas y las competencias que de hecho ejercen.

Una segunda manifestación de la táctica de precariedad se enlaza con la acusada inclinación de los Estados Miembros de la Organización --proyectada a través de los órganos colectivos-- a proceder a la creación de órganos nuevos por vía de resolución. El procedimiento no tendría nada de extraordinario si estos órganos tuvieran una naturaleza subsidiaria. Pero no es así. Muchos de ellos llegan a desempeñar funciones que el mismo órgano que los creó no poseía y actúan en forma notablemente autónoma. Se ha visto en todo esto una prueba más del flexible empirismo del Sistema, su adherencia al devenir histórico, el carácter siempre abierto de su estructura orgánica y funcional. De hecho, sin embargo, traduce una fuerte y recíproca desconfianza entre los Miembros de la Organización. Fundados en una resolución que, a veces, les fija un término --luego, a menudo sucesivamente prorrogado-- y, casi siempre, establece en forma demasiado genérica sus competencias, estos órganos se ven avocados a un destino muy diverso. Mitad subterráneos,

mitad visibles, en sus comienzos, unos acaban por no crecer como la Comisión Consultiva de Seguridad-- , mientras que -- otros --como la Comisión Interamericana de Derechos del Hombre-- , quizás crecen demasiado. Estos, que son los que nos interesan, ejercen, de hecho, funciones que nunca se atreverían a reclamar en derecho y que en derecho, a buen seguro, jamás les serían conferidas. Es en este sentido en el que hablamos de "precariedad". Estos órganos son "precarios" -- en la medida en que los Miembros de la Organización se resisten a su recepción como órganos convencionales, es decir, como órganos aceptados y regulados en su composición y competencias por los textos constitutivos de la Organización o por acuerdos complementarios. Este es el caso de la Junta Interamericana de Defensa y de la Comisión Interamericana de Paz.

La Junta Interamericana de Defensa fué creada en 1942, en plena guerra, por la III Reunión de Consulta de Río de Janeiro, en su Resolución XXXIX. En 1948, la Carta no quiso aceptarla dentro de su cuadro orgánico, pero la Conferencia de Bogotá no se atrevió a acabar con su existencia. Un denominado Consejo Interamericana de Defensa, previsto como órgano permanente por el Proyecto de Pacto Constitutivo elaborado por el Consejo de la Organización, fué eliminado. Contemporáneamente, sendas resoluciones resolvían que la Junta Interamericana de Defensa seguiría funcionando y que su Secretaría continuaría actuando "como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión-- en tanto los gobiernos americanos por una mayoría de dos tercios no decidan dar por terminada sus labores". En defi

nitiva, se introducía en el Sistema Interamericano, por la puerta de servicio, ese órgano militar permanente que la mayoría de los Estados Iberoamericanos no habían querido reconocer en la Carta a pesar de sus limitadas atribuciones. Con el correr de los años la situación no ha cambiado. Los intentos por introducir la Junta dentro de la Carta han resultado baldíos, pero la Junta ha seguido funcionando enclavada en las viejas resoluciones.

La experiencia de la Comisión Interamericana de Paz es más interesante. La Comisión, como la Junta, es un órgano creado al calor de la guerra. En 1940, la II Reunión de Consulta de La Habana recomendó al Consejo la constitución de una Comisión de cinco miembros encargada de velar permanentemente porque los Estados entre los que existe o surge algún conflicto de cualquier naturaleza, lo solucionen a la mayor brevedad posible y de sugerir a este fin métodos e iniciativas que conduzcan a dicha solución; resolución XIV de la II Reunión de Consulta de La Habana. En diciembre de ese año el Consejo eligió a sus Miembros y designó como sede a la Ciudad de Washington. A partir de esta fecha un silencio de ocho años envuelve a la Comisión que, para cuando la Conferencia de Bogotá se reúne, no ha celebrado todavía su primera reunión. La Conferencia, obsesionada con el conjunto de andamios jurisdiccional y judicialista de arreglo de controversias que plasma en el Pacto de Bogotá, la ignoró, pero no adoptó ninguna resolución expresa contra ella. En los años siguientes y fundándose en la lejana resolución de La Habana, la Comisión desarrolló una amplia actividad. En 1948 se dió a la misma unas bases de-

trabajo que hacían depender su intervención del requerimiento de una, al menos, de las partes en un conflicto, Artículo 3 de las bases de trabajo. Luego, en 1950 se autoconcedió unos Estatutos que ampliaron su competencia: cualquier Estado Americano, parte o no en una controversia, podría llamar la atención de la Comisión que estaría autorizada para ofrecer sus buenos servicios a menos que contemporáneamente se estuviese desarrollando otro procedimiento de arreglo. La Comisión desbordó, de hecho, la resolución de La Habana y sus mismos Estatutos a) Se comprometió en el conocimiento de situaciones como la del Caribe en 1949, más próximas a la tensión generalizada que a la controversia, yudo bastante incómbiles dentro del mandato de la resolución. La Comisión llegó a atreverse a controlar la legalidad interna de los actos de un Estado: en diciembre de 1949 expresada su preocupación al gobierno dominicano por la concesión al Presidente de la República por parte del Congreso de poderes especiales para declarar la guerra: b) se atrevió a actuar por propia iniciativa. En 1953 a pesar de que el gobierno peruano, aduciendo la reserva que Perú formuló a la resolución XIV de La Habana, declinó sus buenos servicios en el conflicto que enfrentaba a Perú y Colombia con motivo del asilo de Haya de la Torre en la embajada Colombiana en Lima, la Comisión realizó un exámen minucioso del caso y aprobó el 21 de enero de 1954 unas conclusiones que sometió a las partes: c) llegó a sugerir no ya métodos de arreglo, sino incluso soluciones concretas. En el conflicto que opuso a Cuba y a la República Dominicana en 1951, la Comisión redactó una serie de conclusiones que, en aquel caso, fueron adoptadas por ambos gobiernos. Su proceder fue mirado-

con recelo por los órganos convencionales de la O.E.A., - trasunto, en definitiva, de la actitud de los Estados Miembros de la Organización. La situación no deja de resultar curiosa. En 1951 la Comisión intentó someter un informe de su actividad a la IV Reunión de Consulta reunida en Washington, con la intención de ver reconocidas tácitamente las competencias que se había dado y afianzar su posición dentro del sistema. La IV Reunión no quiso recibirlo. El hecho es tan sorprendente como revelador. Precisamente la obligación de informar de la marcha de sus trabajos a la Conferencia Interamericana y a la Reunión de Consulta - está expresamente prevista por la resolución de La Habana. Posteriormente, en 1954, la Comisión logró presentar un nuevo Informe a la X Conferencia Interamericana de Caracas. Ésta no lo estudió con cuidado. La resolución CII se limitó a prolongar su existencia, recomendando al Consejo la preparación de unos nuevos Estatutos. La utilidad de la Comisión a lo largo de esos años había sido indudable, sobre todo si se tiene en cuenta la marginación del Consejo en el arreglo pacífico de las controversias interamericanas y el fracaso del Pacto de Bogotá (85). La Comisión había llenado el vacío institucional existente para el tratamiento de los conflictos menores que no exigían la aplicación del Tratado de Río - en cuarto no amenazaban la paz y seguridad hemisférica y había colaborado eficazmente con el Consejo en ciertos casos en que éste actuó como Órgano provisional de Consulta. De ahí que algunos Estados propusiesen que los nuevos Estatutos asumiesen la forma de una Convención que sería objeto de un Protocolo Adicional al Pacto de Bogotá. Esto hubiera consagrado la posición de la Comisión dentro del Sistema. - La propuesta, sin embargo, no tuvo éxito. La mayoría de --

(85).- Fuchs, G: "La Comisión Interamericana de la Paz". 1957. Pág. 143.

los Miembros de la Organización no querían dejarse arrastrar a un compromiso definitivo. De ahí que los nuevos Estatutos fueran aprobados por una simple resolución del Consejo en mayo de 1956. Recelosos de la extensión de competencias actuada por la Comisión en el pasado, los nuevos Estatutos determinaron expresamente que sólo un Estado directamente interesado en un conflicto o controversia con otro Estado americano podía solicitar la intervención de la Comisión, la cual, a su vez, sólo podría actuar previa anuencia de las partes. Esta limitación trajo consigo la paralización de sus actividades en los años siguientes. En su informe a la V Reunión de Consulta celebrada en 1959, la Comisión se quejó de que desde la entrada en vigor de los Estatutos de 1956 ningún asunto había sido sometido a su consideración. Pero la implantación del régimen castrista en Cuba y la acentuación de la espiral revolucionaria en el Continente le permitieron reverdecer en el cuadro de nuevas actividades. Siempre por la vía de la resolución, la V Reunión de Consulta encomendó a la Comisión Interamericana de Paz el exámen de: a) métodos y procedimientos para evitar las actividades procedentes del exterior dirigidas a derrocar los gobiernos constituidos o a suscitar casos de intervención o agresión contemplados en los tratados interamericanos; b) la relación existente entre las violaciones de derechos humanos o la falta de ejercicio de la democracia representativa y las tensiones políticas que afectan a la paz continental y c) la relación entre el subdesarrollo económico y la inestabilidad política. En el desempeño de estas misiones, que se añadían a las que poseía de acuerdo con los Estatutos de 1956, la Comisión po



día actuar por iniciativa propia pero necesitaría el expreso consentimiento de los gobiernos para realizar investigaciones en sus respectivos territorios.

La resolución señalaba, con todo, un término al ejercicio de las nuevas competencias: La XI Conferencia Interamericana que debía reunirse en Quito en 1960. Esta decidiría si incluirlas o no en los Estatutos de la Comisión. Como se sabe, la XI Conferencia Interamericana de Quito no llegó a celebrarse por lo que la Comisión ha desplegado más allá de esa fecha una intensa actividad que se ha comparado con la asumida por el Comité de Emergencia para la Defensa Política del Continente en 1942. A pesar de todo, la Comisión, concebida al exterior de la estructura orgánica de la Carta de la O.E.A., no ha logrado integrarse en ella. Su precariedad no se limita al plano funcional como ocurre con el Consejo, sino que se extiende a su misma existencia. El fenómeno es tanto más chocante cuanto que la Comisión, compuesta, de hecho, por Miembros del Consejo de la Organización, funciona como una especie de Comité reducido de éste.

Parece que los Estados Iberoamericanos resultan entrapados por los términos del siguiente dilema: por un lado, -- desean dotar a la Organización de los órganos y las competencias adecuadas para la satisfacción de sus intereses. -- Por el otro, temen que el Estado-hegemon, los Estados Unidos, logren apoderarse, merced a sus poderosos medios, del aparato orgánico de la Organización y lo pongan al exclusivo servicio de sus intereses hegemónicos. Este temor, --

arraigado en la mentalidad iberoamericana, se proyecta sobre la estructura orgánica y funcional de la Organización. Conscientes de su inferioridad material, los Estados iberoamericanos se resisten a delegar su soberanía formal y no quieren ir demasiado lejos en el establecimiento de órganos y la atribución de competencias mediante compromisos vinculantes que hacen difícil la marcha atrás. De ahí lo que hemos llamado "táctica de precariedad", los Estados Miembros consienten la creación y persistencia de ciertos órganos. Más aún, el ejercicio por ellos, de hecho, de importantes funciones dentro del Sistema. Bajo una silenciosa condición: que no se pretenda la consolidación formal y solemne, convencional, de esa realidad funcional y orgánica. Los Estados iberoamericanos se sienten más seguros si poseen la libertad de retroceder. La "táctica de precariedad" es, fundamentalmente, un síntoma de la desconfianza que rige las relaciones entre el Estado-hegemon y los restantes Miembros de la Organización, pero, por su persistencia es algo más, es un síntoma de su propia crisis. Al cabo de los años los Estados iberoamericanos siguen temiendo perder parcelas de su independencia sin, como compensación, lograr la satisfacción de los intereses que la motivaron. Conscientes del gigantismo norteamericano, temen colaborar a que la Organización se convierta en vehículo de su hegemonía, desde el momento en que ésta sólo puede resultar operativa con el apoyo positivo de los Estados Unidos y éste sólo será otorgado, presumiblemente, cuando los intereses norteamericanos lo permitan.

La cooperación activa de un Estado con la Organización de-

pende esencialmente de que los intereses que motivan su participación sean razonablemente satisfechos. Cuando esa satisfacción no se produce se abre paso una tendencia inhibitoria, que se convierte en rebalde cuando el Estado considera que los mecanismos son utilizados para la satisfacción de intereses contrarios patrocinados por otros -- Miembros, es indicativa de la crisis de la Organización.

En una Organización como la O. . . A. . operativa sólo en el caso de que cuenta con los enormes recursos del Estado-hegemon, el fenómeno se produce con toda intensidad. Los Estados Miembros saben que sin medios propios, la dirección independiente y colectiva de la Organización pierde gran parte de su sentido. Si la Organización quiere actuar debe contar con medios que sólo Estados Unidos puede aportarle. Y Estados Unidos, como es obvio, no va a otorgar esos medios incondicionalmente, sobre todo cuando deben emplearse en situaciones originadas por unilaterales-iniciativas norteamericanas. Ello obliga a la Organización Regional a actuar ignorando formalmente las conductas ilícitas de los Estados Unidos y a empujar con las situaciones surgidas como consecuencia, erradicándolas de sus causas originales. Ni aún así puede sentirse la Organización dueña de la dirección el tratamiento del conflicto. En Santo Domingo, por ejemplo, al tiempo que la Organización estaba investida del asunto, que una Fuerza Interamericana de Paz, mayoritariamente compuesta por soldados norteamericanos, había sido constituida y que un Comité de tres Miembros, presidido a su vez por un representante de los Estados Unidos, ayudaba al Secretario Gene--

ral en su labor mediadora, el gobierno estadounidense sostenía en la isla una serie de misiones diplomáticas paralelas que nadie había requerido. En cuestiones de paz y seguridad hemisférica que afecten a los intereses hegemónicos de los Estados Unidos, la Organización Regional, por su propia naturaleza debe escoger entre la ineficacia o la parcialidad. La alternativa no puede ser más agobiante y, obviamente, ha afectado la postura de ciertos Estados dentro de la Organización, ganados por la imagen de un ente regional que, o será operativo en la medida en que converga a los intereses del Estado-hegemon, o no lo será de ninguna manera.

Dentro del Sistema la tendencia a la inhibición y a la rebeldía se ha traducido esencialmente en: a) la obstaculización --con la abstención o con el voto negativo-- de las propuestas del Estado-hegemon o sus clientes, dirigidas a transformar la Organización en un instrumento eficaz de lucha antisubversiva y en aparato sancionador de las desviaciones políticas de sus Miembros: b) la negativa a participar --a cumplir-- decisiones que en el ánimo de las mayorías que las aprobaron, aún tenían carácter vinculante para todos los Estados Miembros. Conductas como las indicadas en el apartado a) fueron asumidas por los estados que se abstuvieron de votar a favor de la exclusión del gobierno cubano de los órganos del Sistema en 1962, México, Argentina, Chile, Brasil, Bolivia y Ecuador; que votaron contra la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales --con ese mismo gobierno en 1964, México, Chile Uruguay y Bolivia y que se opusieron a la constitución de la Fuerza Interamericana de Paz y otras medidas colectivas, con motivo

del desembarco de fuerzas militares estadounidenses en Santo Domingo. Conductas como las indicadas en el apartado b) han sido protagonizadas por México, que se negó a romper relaciones diplomáticas con Cuba a pesar de la decisión adoptada por la IX Reunión de Consulta (86) y por Chile que, tras obedecerla regresó sobre sus pasos, y en noviembre de 1970, optó por restablecer las relaciones rotas en 1964. (86). Mientras que las conductas recogidas en el apartado a) proyectan una resistencia a la adopción de ciertas resoluciones orgánicas, las recogidas en el apartado b) implican la negativa a ejecutar resoluciones ya adoptadas. Son en consecuencia, actos de acentuada rebeldía que ponen en evidencia en forma dramática la crisis de la Organización. El resultado ha sido facilitado, indudablemente por el empeño del Estado-hegemon en forzar resoluciones que no contaban con el apoyo unánime, en vez de consentir otras, más neutras, que sí podrían haberlo obtenido. Estados Unidos ha tratado de presionar a los Estados en minoría dentro de la Organización, a través de decisiones colectivas formalmente vinculantes, sin tener en cuenta que estas decisiones solo pueden apremiarse en organismos compuestos por Estados auténticamente solidarios, es decir, precisamente en aquellos organismos en que las decisiones mayoritarias no suelen hacer falta. La presión no ha tenido el efecto apetecido y, en vez de imponer la disciplina, ha aumentado la confusión y las causas de descontento. La Organización fue incapaz de reaccionar ante la negativa de México a romper sus relaciones diplomáticas en Cuba. Tampoco ha sabido que hacer cuando Chile las reanudó.

Todas las posturas indicadas son coherentes con el conven-

(86).- Vide supra, pp. 157 y sigs.

cimiento de que para el Estado-hegemon el mantenimiento de la paz y seguridad continental se traduce hoy, en una empresa de intervención en los asuntos internos de los países iberoamericanos para la que necesita una plataforma hemisférica y un colorante ideológico. Los Estados que asumen estas posturas saben que el poder de los Estados Unidos es suficiente para lograr la transformación de la Organización Regional en un instrumento amplificador de su propia política, que funciona, bien a priori, adoptando -- las iniciativas norteamericanas, bien a posteriori, silenciándolas, consintiéndolas o cubriéndolas.

Por propia experiencia conocen que la Organización Regional no puede hacerse cargo con independencia --entre otras razones por la escasez de sus medios de origen norteamericano-- de las situaciones críticas que surgen en el Continente por, o, a pesar de la política hemisférica de los Estados Unidos. Y deben aceptar que la Organización Regional, al decaer y catalizar peligrosamente las posiciones de los Estados del Hemisferio, colaboran en el progresivo estrechamiento de las posibilidades de entendimiento, político dentro del Continente. Esta situación no ha provocado hasta ahora la retirada de la Organización de ninguno de sus Miembros, pero la ha situado, presa de sus contradicciones, en una vía muerta de la que le será muy difícil salir.

CONCLUSIONES.

## CONCLUSIONES:

- PRIMERA.- El hispanoamericanismo bolivariano murió con el Libertador, sobre todo por las rivalidades existentes entre los caudillos de la Independencia y por el boicot norteamericano a las primeras reuniones.
- SEGUNDA.- En ese momento nació el Panamericanismo que fué patrocinado por los estadounidenses, ante la necesidad de ampliar sus mercados en el Hemisferio.
- TERCERA.- Desde un punto de vista estrictamente formal, la O.E.A., se presenta como un organismo regional, más su carácter eminentemente militar basado en el TIAR, contradice a las Naciones Unidas y la coloca como un organismo pseudoregional con proyecciones hacia un progresismo belicista.
- CUARTA.- La actividad de la O.E.A. a partir del caso guatemalteco la ha convertido en un disimulado instrumento de agresión militar y en protectora de los intereses de los Estados Unidos. Bien pudiera decirse que en la práctica, la acción de la O.E.A., en cuanto a la elaboración de sus principios directrices, se resume a la ampliación sistemática y casi limitada de las causas y medios de aplicación del tratado militar de Río.
- QUINTA.- La ilegal expulsión de Cuba de la O.E.A., culmina la definición, con la declaración hecha en la novena reunión de consulta, en el sentido de que no puede ser miembro de la Organización un país con un régimen marxista-leninista y la proclamación del derecho de ella y sus miembros, de aplicar sanciones de tipo militar contra dicho régimen.



- SEXTA.- El episodio cubano marca la derrota militar de la Organización, el cual continúa con la declaración de la Décima Reunión de Consulta, que equiparó el ingreso a la U.E.A, con la adhesión al Pacto de Río y que creó la llamada Fuerza Interamericana de Paz en la República Dominicana.
- SEPTIMA.- En lo económico, que es a nuestro modo de ver el punto verdaderamente importante del regionalismo americano, todos los intentos de nuestras repúblicas por encontrar soluciones a este tipo de problemas, fracasaron y únicamente quedaron en proyectos.
- OCTAVA.- La Alianza para el Progreso fracasó resonantemente, sobre todo porque su verdadera intención no fué la de colaborar para el desarrollo, sino la de una auténtica cruzada anticomunista.
- NOVENA.- Las reformas a la carta no han satisfecho las necesidades regionales, los problemas económicos -- han sido pasados por alto; en cuanto a la solución de controversias se ha dejado ésta a cargo del desprestigiado IIR.
- DECIMA.- La U.E.A. sufre una crisis orgánica. ésta viene desde su nacimiento y tiene como bases los diferentes intereses de sus Estados Miembros.
- DECIMA PRIMERA.- Los Estados Unidos ven en ella únicamente un cuerpo militar cuyo objetivo se reduce a la -- protección hemisférica que en realidad es la protección de su esfera de influencia.

DECIMA-SEGUNDA.- Latinoamérica por su parte, trata de que ella se constituya en un instrumento de su desarrollo integral.

DECIMA-TERCERA.- La contradicción de intereses le dó su carácter a la Organización y no le permite instituirse en un cuerpo que propicie el progreso.

DECIMA-CUARTA.- El aspecto militar de ella quedó demostrado con las decisiones más importantes permitidas a tipo de órganos.

DECIMA-QUINTA.- La división de los países americanos en -- las últimas asambleas, parece demostrarnos que los tan necesarios cambios no se producirán y que en cambio, dicha división se acrecentará e impedirá -- la unión hispanoamericana.

DECIMA-SEXTA.- El mejor servicio que los países iberoamericanos podrían prestarse a sí mismos, es el abandono de compromisos políticos ruinosos y el inicio de una política abierta y no discriminada de relaciones internacionales, la comprensión de la necesidad de conducir una política exterior independiente, -- supone la aceptación de las insuficiencias de una organización aislante y asfixiante, quienes trataron de eliminar su status de dependencia a través de la Organización, han podido comprobar que ésta ha sido utilizada para consolidarlo.

Quienes lucharon por implicarla en los problemas de su subdesarrollo, han visto a la organización -- consumirse en equívocos planteamientos ideológicos-políticos, Iberoamérica no logrará nunca ver realizada su independencia y su desarrollo, gracias a -- una organización que la vincula con el país que en

gran medida se beneficia de su subdesarrollo y su dependencia, así como Iberoamérica debe buscar sus propias fórmulas de cooperación, contando con los Estados Unidos, pero desde fuera las Organizaciones económicas de reciente creación, parecen seguir este rumbo y es de desear que en el futuro, los países iberoamericanos consigan superar sus propias contradicciones, encuentren también fórmulas de cooperación política institucionalizada.

DECIMA-SEPTIMA.- "La O.E.A. aparece precisamente por su pretensión de transformarse en defensora de una determinada ortodoxia", como un factor perturbador de la paz y seguridad internacional, sería muy conveniente que la O.N.U., ejerciere el máximo control sobre sus actividades en conflictos regionales que desborden la mera pugna entre intereses materiales concretos, así mismo, considero que la O.E.A, que se define como organismo regional dentro de las Naciones Unidas, no debería hacer otra cosa en el Continente cuando la Organización Regional se pone de manifiesto contra quienes se separan de su ortodoxia, desborda el marco jurídico que legitima su existencia, renuncia a la neutralidad que requiere toda labor pacificadora y multiplica los riesgos de que estalle la violencia; los órganos de las Naciones Unidas con su presencia y acción contemporáneas podrían ejercer que la O.E.A., actúe en efecto moderador de la conducta de la Organización Regional.

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

## BIBLIOGRAFIA.

Bolívar Simón: "Documentos". Casa de las Américas, Cuba, 1954.

Caicedo Castilla José Joaquín: "La Conferencia de Caracas", R.F.O.I., 1954.

Caicedo Castilla José Joaquín: "El Panamericanismo", Ed. Soque de Palma, Buenos Aires, 1951.

Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Naciones Unidas, New York, editada en México, Mayo de 1970.

Caroza y Aragón Luis: "La Revolución Guatemalteca", Ed. Pueblos Unidos, Montevideo, 1956.

Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Folleto Washington, D. F. 1959.

Chronologie, S. F. D.I., 1961-1965.

Cuevas Cancian Francisco: "Tratado sobre la Organización Internacional". Ed. Jus, S. A. México, 1962.

Creefer John C.: "La Organización de los Estados Americanos". Ed. Indice, Buenos Aires, 1962.

Dupuy R.J.: "Les Etats Unis, l'O.E.A. et l'O.N.U. a Saint Dominique". A.F.D.I. 1965.

Dupuy R.J.: "Le Application du Traité de Assistance Reciproque de Rio de Janeiro. l'affaire Costa Rica Nicaragua" ---- A.F.D.I. 1955.

Excelsior Periódico 22 de abril de 1961.

Excelsior Periódico 20 de abril de 1971.

Excelsior Periódico 4 de abril de 1973.

Excelsior Periódico 5 de abril de 1973.

Excelsior Periódico 6 de abril de 1973.

Fernández Shaw Félix G.: "La Organización de los Estados Americanos". Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1959.

Fuchs G.: "La Comisión Interamericana de la Paz". 1957.

Hanson Simón G.: "El Escándalo de la Alianza para el Progreso. El porqué de su fracaso". Life en Español. Enero, 1969.

Kissinger Henry: "Política Exterior Americana". Barcelona 1970.

La Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas. UPA. Secretaría General. Washington, D.C., 1963.

Las Reuniones de Consulta: Origen, Desarrollo y Papel que desempeñan en las Relaciones Interamericanas. UPA Washington, D.C. 1962.

Méndez Pereira Octavio: "Bolívar y las Relaciones Internacionales". Ed. Ediciones Universidad de Panamá. Panamá, - 1959.

Nuevo Diccionario de la Lengua Española. Ed. Sopena, S.A. Barcelona, 1970.

O.E.A. Carta de la, 1948. Apéndice del Libro "Derecho Internacional Público", Ed. Porrúa, S. A. México, D. F. -- 1968.

O.E.A. Carta de la, Reformada por el Protocolo de Buenos Aires, Secretaría General, Washington, D.C. 1968.

O.E.A. Folleto: "La Historia del Panamericanismo". Secretaría General, Washington, D.C. 1971.

Padelford y Lincoln: "The Dynamics of International Politics". 2nd. Ed. New York, 1967.

Pellicer de Brody Olga: "Cuba y América Latina", ¿Coexistencia Pacífica o Solidaridad Revolucionaria?. Revista Foro Internacional, Núm. 43. Enero-Marzo, 1972, El Colegio de México.

Piccinini Vide R.: "Problema Actual de América Latina". L.C.I. 1967.

Piccinini Vide R.: "La América Latina y el Tercer Mundo". L.C.I. 1968.

Remiro Brotóns Antonio: "La Hegemonía Norteamericana, Factor de la Crisis de la O.E.A." Ed. Publicaciones del Real Colegio de España, Madrid, 1972.

Rousseau Chronique, R.G.D.I.P. 1960-1965.

Ruís Morales Juan Manuel: "La Integración Económica Iberoamericana, Perspectivas y Realidades". Madrid, 1968.

Schlesinger Vide: "Les Mille Jours de Kennedy". Paris, -- 1966.

Sears Vázquez Vide M.: "Texto de Derecho Internacional -- Público".

Selser Gregorio: "Acuí, Santo Domingo". Compilación e -- Introducción del mismo Autor, Ed. Palestra. Buenos Aires, 1966.

Sepúlveda César: "Derecho Internacional Público". Ed. -- Porrúa, S. A., México, 1968.

Sepúlveda César: "El Sistema Interamericana". Ed. Porrúa, México, 1972.

Sorensen, V.: "Kennedy", barcelona. 1966.

Sorensen, V.: "Derecho Internacional Público". Barcelona, 1974.

Siempre, Revista Nº 62.- Junio de 1965, México, D. F.

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. UPA. -- Washington, D.C., 1965.