

El sistema interamericano de seguridad en la política exterior de Estados Unidos

JULIO FAÚNDEZ, Licenciado de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Chile, Miembro del Departamento de Derecho Internacional de la misma Escuela, Ayudante de Investigación en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile desde marzo de 1968. Actualmente cursa estudios de postgrado en la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard.

Entre los años 1947 y 1948 fueron suscritos los dos acuerdos que mayor importancia han tenido en las relaciones entre Estados Unidos y el bloque latinoamericano: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Carta de Bogotá, que institucionalizó el sistema interamericano mediante la Organización de Estados Americanos.

Tanto el Tratado de Río como la Carta de la OEA formaron parte de una política global de los Estados Unidos. El 12 de marzo de 1947 el Presidente Truman, en un mensaje al Congreso pronunciado con ocasión de los acontecimientos en Grecia y Turquía, enunció la llamada *Doctrina Truman*. En virtud de esta doctrina, el gobierno de Estados Unidos rompía definitivamente con ciertas tendencias aislacionistas de postguerra y asumía responsabilidad mundial por el mantenimiento de la libertad y de la justicia. El compromiso implicaba la contención de los supuestos afanes expansionistas de la Unión Soviética y el apoyo a los gobiernos que se vieran afectados por la llamada insurgencia comunista. Se estructuraba así en el sistema internacional el desafío entre las dos grandes potencias.

En este esquema de poder mundial, América Latina pasaba a ocupar un lugar inferior en las prioridades de la política estadounidense,

cuya gran preocupación era la situación europea. Fiel reflejo de ello fue el llamado *Plan Marshall*, anunciado en el mes de junio del mismo año 1947 por el Secretario de Estado George Marshall. De esta manera, convenía a los intereses vitales norteamericanos que el bloque latinoamericano permaneciera como un fiel aliado a su política mundial. América Latina, para servir mejor los intereses norteamericanos, debía ser tranquilizada, evitando así que se constituyera en un foco de preocupación más para Estados Unidos, distrayendo sus recursos de Europa. En armonía con su política general y para asegurar la permanencia latinoamericana dentro de su esfera de influencia, Estados Unidos suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Entre los meses de julio y septiembre de 1947, se celebró en Brasil la conferencia en la cual Estados Unidos y los países latinoamericanos suscribieron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Es importante tener presente la fecha en que se celebró dicha reunión por cuanto ésta fue precedida tanto por la doctrina Truman como por el Plan Marshall.

Los países latinoamericanos demostraron sus interés por incluir en la agenda de la Conferencia materias de tipo económico, insinuando la necesidad de iniciar en América Latina un programa similar al Plan Marshall. Sin embargo, el delegado norteamericano, el mismo Sr. Marshall, insistió con éxito en que los puntos económicos debían ser discutidos en otra oportunidad. A juicio del gobierno norteamericano, los problemas económicos de postguerra en Europa y el Lejano Oriente eran mucho más urgentes que los del hemisferio occidental y por lo tanto la agenda de la Conferencia debería limitarse exclusivamente a asuntos de seguridad¹.

El eje del tratado está en su artículo tercero que establece que en el caso de "un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano" los estados firmantes se comprometen "a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva. . .". En caso que ocurra una ataque no armado, un conflicto extracontinental o intracontinental o cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, que afecte la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la

¹ *Keesing's Contemporary Archives 1946-1948*, p. 8881.

independencia política de cualquier Estado Americano, se aplicará el artículo seis del tratado. En ambos casos se reúne el Organismo de Consulta compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores, quienes resolverán en última instancia las medidas que deberán tomarse. La diferencia entre el ataque armado y la hipótesis del artículo seis reside en que en el primer caso los Estados puedan actuar antes que se reúna el Organismo de Consulta y en el segundo, solamente puede haber acción colectiva o individual con el acuerdo del Organismo de Consulta. Contiene además el tratado una enumeración de las medidas que pueden aplicarse, una tipificación enumerativa de ciertos actos que pueden ser considerados como agresión y un compromiso de someterse a la decisión del Organismo de Consulta en todo excepto cuando se trate del uso de la fuerza.

Esta alianza obviamente fue un manifiesto acto de desconfianza en las Naciones Unidas. Por una parte, Estados Unidos seguiría participando en el organismo mundial, en tanto que por la otra, esta política de celebrar pactos y alianzas de carácter regional le permitía sustraerse del efecto paralizador del veto, otorgándole al mismo tiempo un alto grado de autonomía en sus zonas de influencia que la Carta de las Naciones Unidas no había previsto.

Jurídicamente el Tratado de Río aparecía como una coraza que las repúblicas americanas extendían en contra de la agresión externa. No existe en el Tratado ninguna referencia a la subversión interna ni al comunismo, razón por la cual Estados Unidos necesitaría reafirmar estos puntos en reuniones posteriores.

En 1948 se celebró en Bogotá la Novena Conferencia Internacional Americana, en la cual se institucionalizó el sistema interamericano creándose la Organización de Estados Americanos. Esto servía principalmente dos propósitos: primero, proporcionaba un marco institucional dentro del cual podía ponerse en práctica el Tratado de Río; y segundo, permitía la enunciación de principios que ligaban a los países latinoamericanos más estrechamente con la política mundial de los Estados Unidos. Se elevó a la categoría de principio entre otros, la solidaridad de los Estados Americanos, la organización política "sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa"² y la cooperación económica. La igualdad jurídica de los Estados fue pro-

²Art. 5, letra de Carta de la OEA.

clamada ampliamente y la no-intervención también fue honrada por la Carta de la OEA, aunque no en calidad de principio.

El levantamiento que ocurrió en la ciudad de Bogotá durante el curso de la Conferencia junto con la imposibilidad de incorporar al tratado una condena al comunismo, por cuanto habría repugnado a la conciencia legalista de los latinoamericanos, permitió la suscripción de una resolución titulada Preservación y Defensa de la Democracia en América. En ella se condenan los métodos de todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticas y civiles, especialmente la acción del comunismo internacional o de cualquier *totalitarismo*³.

La importancia de esta resolución reside en que ella serviría de precedente a los Estados Unidos para obtener de las Conferencias y Reuniones de Consulta posteriores una ampliación del sentido de los tratados vigentes evitando así una reforma de ellos con toda la polémica que esto traería consigo.

Es preciso hacer notar dos hechos que tendrán importancia en el desarrollo futuro del sistema interamericano de seguridad. El primero fue la coincidencia cronológica con que varios países latinoamericanos pusieron fuera de la ley a los partidos comunistas. Esto ocurrió principalmente durante el año 1947⁴. El segundo de estos hechos fue la celebración de acuerdos bilaterales de Defensa Mutua y Asistencia Militar entre Estados Unidos y algunos países latinoamericanos. Estos acuerdos se celebraron como consecuencia de la aprobación por parte del Congreso de Estados Unidos de la *Ley de Seguridad Mutua* el año 1951.

En general, estos acuerdos comprometían la ayuda militar de Estados Unidos a los países firmantes a cambio de ayuda en caso que las necesidades del hemisferio occidental así lo requirieran⁵. La importancia estra-

³Res. xxxii, Novena Conferencia Internacional Americana, Actas y Documentos, Vol. vi, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá 1953, p. 254.

⁴Peter Calvocoressi, *Survey of International Affairs 1947-1948*. Oxford University Press, 1952, pp. 478-482.

⁵El convenio de Ayuda Militar de Chile con Estados Unidos ilustra el sentido de los demás convenios. Este convenio fue suscrito en Santiago el 9 de abril de 1952. Refiriéndose a la ayuda, el artículo 1, N° 1 dice: "Esa ayuda se destinará de manera que fomente la defensa del hemisferio y estará de acuerdo a los planes de defensa que acepten ambas partes, conforme a los cuales participarán en misiones importantes para la defensa del Hemisferio dentro de la región definida en el artículo 4° del Tratado Interamericano de Asistencia Recí-

tégica que estos convenios tuvieron para Estados Unidos fue innegable. En virtud de ellos el sistema interamericano de seguridad operó sin que fuera necesaria la creación de una fuerza armada dirigida por los órganos interamericanos. La ausencia de dicha fuerza nos parece indicar que para Estados Unidos el sistema de seguridad revestía una importancia política más que militar.

En 1951, Estados Unidos necesitó actualizar y explicitar más el compromiso latinoamericano en favor de su cruzada anticomunista. El procedimiento poco usual que se usó para envolver a las Naciones Unidas en el conflicto de Corea hizo necesario que Estados Unidos buscara apoyo para su política en América Latina. Por esta razón, se recurrió al procedimiento de la Consulta, y en Washington, entre el 26 de marzo y el 7 de abril de 1951, Estados Unidos obtuvo principalmente dos tipos de certificados jurídicos. Uno de ellos fue el acuerdo sobre la necesidad de una acción expedita de las repúblicas de este hemisferio para la defensa común contra las actividades agresivas del comunismo internacional⁶. El otro, fue la ratificación de la resolución *Unión Pro-Paz* de las Naciones Unidas. El compromiso de cooperación militar producto de estas resoluciones no pasó de ser un formulismo político⁷.

En Caracas, el año 1954, se pusieron en práctica por primera vez los principios de la política norteamericana en América Latina. El gobierno del Presidente Jacobo Arbenz fue acusado, especialmente por Estados Unidos y sus vecinos centroamericanos, de estar sometido al comunismo internacional. La Décima Conferencia Interamericana, celebrada en esa ciudad del 1° al 28 de marzo de 1954, fue la ocasión para estrechar filas en contra del comunismo. Como era de esperarse, nuevamente se relegó a un segundo plano y se postergó para otra oportunidad la discusión de materias sobre cooperación económica.

El gobierno de Estados Unidos presentó en dicha Conferencia una

proca". El número 6 del mismo artículo 1, estipula el intercambio de informaciones: "Cada uno de los gobiernos tomará, de acuerdo con el otro, las medidas de seguridad para prevenir que se pongan en peligro los materiales o servicios o se revelen los informes militares secretos proporcionados por el otro gobierno de conformidad con este Convenio".

⁶Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Washington D.C. Acta Final, OEA. *Serie sobre Conferencias y Organismos*, N° 13, Unión Panamericana, Washington D.C. Resolución 1, Declaración de Washington, p. 4.

⁷Ibid., pp. 5 y 6. Resolución 11.

ponencia para que se aprobara una declaración llamada "De solidaridad para la preservación de la integración política de los Estados Americanos contra la intervención del comunismo internacional". En ella se condena al comunismo por ser incompatible con la concepción de libertad americana. Aunque la declaración no estaba dirigida explícitamente contra Guatemala, su intención política era clara y sus fines inmediatos. El propósito era buscar un precedente jurídico que justificara actos políticos posteriores. Esto trajo como consecuencia una natural reacción por parte del representante de Guatemala a la Conferencia, Sr. Guillermo Toriello. Refiriéndose a la ponencia de Estados Unidos, dijo lo siguiente:

De aceptarse esa ponencia, se haría del panamericanismo un instrumento al servicio exclusivo de los intereses monopolistas y un arma de concepción para ahogar todo intento de liberación política y económica por parte de los pueblos oprimidos de la América Latina. Se ha querido hallar un fácil expediente para mantener la dependencia económica de las repúblicas americanas y suprimir los anhelos legítimos de sus pueblos, catalogando como "comunismo" toda manifestación de solidaridad e independencia económica, todo anhelo de progreso social, toda curiosidad intelectual y todo interés por reformas progresistas y liberales*.

El representante de Guatemala no defendió al comunismo internacional sino que solamente abogó por el respeto al principio de no-intervención y ratificó su confianza en el régimen democrático. En la votación de esta ponencia, Estados Unidos logró el voto favorable de todos los Estados Americanos con la excepción de Guatemala que votó en contra y de México y Argentina que se abstuvieron*.

Casi exactamente tres meses después de la clausura de la Décima Conferencia Interamericana, el gobierno del Presidente Arbenz fue derrocado. Un grupo de exiliados guatemaltecos inició una invasión desde Honduras logrando que el Presidente Arbenz renunciara el 27 de junio. Con este acontecimiento el plan previsto en la Décima Conferencia se cumplía fielmente, de manera que la posible intervención de otros gobiernos en el derrocamiento del régimen guatemalteco pasó a un

*Décima Conferencia Interamericana. Actas y Documentos, Vol. I, Unión Panamericana. 3a. sesión plenaria, 5 de marzo de 1954, pp. 121-2.

*Décima Conferencia. Actas y Documentos. Vol. II, Minuta de la Novena Sesión de la Comisión Primera, 13 de marzo de 1954, p. 344.

segundo plano y nunca fue investigado por los organismos interamericanos competentes.

La caída del Presidente Arbenz fue para Estados Unidos una prueba de que su sistema de seguridad funcionaba con pleno éxito. Para los países latinoamericanos, en cambio, este hecho no solucionó su problema principal: el económico.

En las Conferencias y Consultas Interamericanas previas había operado el mecanismo de las compensaciones entre Estados Unidos y el bloque latinoamericano. Estados Unidos lograba el apoyo a las resoluciones políticas que le interesaban, a cambio de amplias declaraciones de principio en el plano económico. En la novena y décima Conferencias Interamericanas, al igual que en la Cuarta Reunión de Consulta, fueron aprobadas resoluciones de carácter económico que acompañaron a aquéllas de tipo político¹⁰. Ninguna de estas resoluciones económicas constituyeron un compromiso definido de cooperación en este plano. El supuesto que presidía esta técnica era que el subdesarrollo de los países latinoamericanos podría convertirse en un peligro para la seguridad política del continente. Esta idea aparece claramente expresada en los considerandos de la resolución número xii de la Cuarta Reunión de Consulta; ella dice: "Que uno de los más graves factores de la descomposición social y que mejor aprovecha a los fines de la agresión es la existencia de bajos niveles de vida en muchos pueblos a los que no han podido llegar los beneficios de la técnica moderna"¹¹. En otras palabras, el problema económico tenía importancia solamente y en la misma medida en que existiera un peligro político.

El éxito norteamericano en Guatemala dejó a los países latinoamericanos huérfanos de su principal arma negociadora. A fines de 1954, en Río de Janeiro, se celebró una Conferencia Económica Interamericana. Dicha Conferencia no llegó más allá de enunciar elevados propósitos acerca de la cooperación económica. Igual cosa sucedió con las reuniones de los años 1956 en Panamá y con la del año 1957 en Buenos Aires. En ninguna de las tres se logró nada concreto.

¹⁰Ver por ejemplo, las resoluciones xv y xviii de la Novena Conferencia Internacional Americana; la resolución xii de la Cuarta Reunión de Consulta; la xxiv de la Décima Conferencia Interamericana.

¹¹Resolución xii, Cuarta Reunión de Consulta, Acta Final, op. cit., p. 18.

Hacia 1957, la situación económica latinoamericana se deterioraba progresivamente. La caída de los precios en el mercado internacional de productos tan vitales para América Latina como el cobre, el café y el estaño fue una parte de la grave situación que debieron afrontar los países latinoamericanos en el plano económico.

En vista del fracaso de la Conferencia Económica de 1957, los países latinoamericanos decidieron que era preciso acordar medidas de autoayuda. Consecuencia de esto fue la aceptación de la idea de crear un mercado común¹². Aun cuando esto no pasó de ser una simple aspiración, el sólo hecho de que se tomara este acuerdo constituía un síntoma de malestar creciente de la zona.

Como consecuencia natural del desaliento económico y del malestar político, el sentimiento antinorteamericano en América Latina cundió rápidamente. Para Estados Unidos, la gran preocupación la constituía la unidad de la alianza occidental. Era preciso —según el punto de vista norteamericano— que todos los agrupamientos regionales occidentales estuvieran sincronizados y respondieran a un solo propósito en el caso que estallara un conflicto bélico. La división de las potencias occidentales con ocasión de la crisis del Medio Oriente del año 1956 hizo que Estados Unidos viera con mayor urgencia la necesidad de esta unidad en la acción. En París, en 1957, ante una reunión de la OTAN, el Secretario de Estado norteamericano, hablando sobre la seguridad mundial agrupó, sin hacer ninguna distinción, a la OEA con la OTAN, la Organización del Tratado del Sudeste Asiático y el Pacto de Bagdad¹³. Esto molestó a los países latinoamericanos porque de acuerdo con su opinión acerca de la OEA, ella está destinada a servir los altos propósitos del panamericanismo, el cual data del siglo pasado, y por lo tanto rebasa los límites de la guerra fría y en consecuencia se encuentra

¹²Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos, *Problemática Jurídica e Institucional de la Integración de América Latina*. Edición provisional, Washington D. C. 1967, pp. 304-308. La Conferencia Económica de Buenos Aires aprobó una resolución (Nº XL) llamada: *Recomendación sobre un Mercado Común Latinoamericano*. En ella se indica la conveniencia de realizar estudios acerca de la posibilidad de una integración económica que incluya a todos los países de América Latina.

¹³Las otras palabras de Dulles fueron las siguientes: "El desafío al cual la OTAN responde no está limitado a un área determinada. Y la OTAN no es la única respuesta colectiva. Existe la Organización de Estados Americanos, la Organización del Tratado del Sudeste Asiático y el Pacto de Bagdad. Existen también importantes acuerdos bilaterales y trilaterales.

jerárquicamente por encima de pactos, como, por ejemplo, el de la OTAN. En respuesta a este desaire que Estados Unidos hacía a la América Latina, algunos políticos e intelectuales latinoamericanos empezaron a hablar de la conveniencia de una cooperación económica y cultural con los países europeos de origen latino¹⁴

La agitada visita del entonces Vicepresidente Nixon a algunos países latinoamericanos (abril 28 al 14 de mayo de 1958) fue la gota que colmó el vaso. El informe de Milton Eisenhower, enviado personal del Presidente de Estados Unidos a la América Latina, hacía ver la necesidad de una revisión de la política latinoamericana de los Estados Unidos. Tenía Estados Unidos dos alternativas: o bien cambiaba su política y acogía las exigencias económicas que le hacían los países latinoamericanos, o bien esperaba que surgiera una amenaza política del tipo Arbenz con la cual el tema de la cooperación económica quedaría relegado a un segundo plano.

En el mes de junio de 1958, a menos de 30 días de la visita de Nixon, en correspondencia dirigida a Eisenhower, el Presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, hacía ver la necesidad de iniciar un programa de vastos alcances en el terreno económico y social. En septiembre del mismo año, en una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Washington, se acordó la creación de la Comisión de los 21. Estos hechos marcaron el inicio de un ciclo de conferencias que dieron origen a instituciones como el BID, el Tratado de la ALALC más tarde, y que en definitiva, allanaron el camino al Plan Kennedy de la Alianza para el Progreso. Estados Unidos había aceptado el camino de la cooperación económica. Eisenhower en un discurso pronunciado antes de iniciar su gira por América Latina sintetiza este viraje de la política latinoamericana en la siguiente forma: "Pero todos nosotros reconocemos que la paz y la libertad no pueden ser mantenidas solamente por las armas. . . los

Estos pactos se refuerzan unos con otros. Porque, de haber guerra en una zona, podría no ser posible limitarla solamente a ella". Discurso del Secretario de Estado Dulles, Doc. 66, 1957, en la reunión de París de la OTAN. *Documents in American Foreign Relations*, 1957 ed. Paul E. Zinner, Harper and Row, New York, 1958, p. 104.

¹⁴A este punto de vista se le llamó doctrina Prado. Acerca de esta doctrina ver *Hispanic American Report*, vol. X, pp. 482, 543, 610, 675.

pueblos de todas partes deben tener la oportunidad de progresar espiritual, intelectual y económicamente¹⁵.

A esta nueva orientación de la política económica del gobierno de los Estados Unidos hacia América Latina se agregó un hecho político de suma importancia: el ascenso de Fidel Castro al poder en Cuba. Este hecho abriría el antes mencionado mecanismo de aceptación por parte de Estados Unidos de programas de ayuda económica a cambio de apoyo a su política global.

En 1959, en Santiago, se celebró la Quinta Reunión de Consulta. El propósito de esta reunión fue considerar la situación del Caribe. Sólo dos meses antes de la reunión, Cuba había roto relaciones con la República Dominicana¹⁶. Durante el curso de la reunión Haití acusó a Cuba de haber preparado una invasión de su territorio.

La Reunión de Santiago giró en torno a los principios de no-intervención y de la democracia representativa. La firme adhesión de Haití y República Dominicana a esta declaración restó evidentemente seriedad a los propósitos consignados en ella. Esta Consulta no reflejó claramente el panorama político existente en América Latina. La tensión creciente que existía en ese momento entre Estados Unidos y Cuba era realmente el problema más importante que afectaba a la zona. Era necesario para Estados Unidos buscar una fórmula adecuada para poder resolver el problema cubano en el futuro próximo.

En 1960, la lucha política en el sistema interamericano se encontraba abierta en dos frentes distintos, pero que serían complementados el uno con el otro. Por una parte, existía una acusación de Venezuela en contra de la República Dominicana. La posición de Venezuela gozaba de un gran apoyo entre los gobiernos latinoamericanos; y por la otra, el gobierno cubano aumentaba el grado de su desafío al sistema interamericano¹⁷. Estados Unidos estaba deseoso que se aplicaran medidas drásticas en contra del régimen cubano por sus vínculos diplomáti-

¹⁵ *Documents in American Foreign Relations 1960*. Ed. R. P. Stebbins. Harper and Brothers, New York, 1961, p. 462.

¹⁶ La República Dominicana se había convertido en paradero obligado de dictadores depuestos. Perón, Pérez Jiménez y Batista fueron acogidos cordialmente por Trujillo.

¹⁷ En marzo de 1960, en un gesto dramático, Fidel Castro denunció el Tratado de Río. Geoffrey Barraclough, *Survey of International Affairs 1959-1960*. Oxford Univ. Press, London 1965, p. 488.

cos y comerciales con la Unión Soviética y los países de Europa Oriental¹⁸ y debido también al hecho de que algunos países latinoamericanos acusaban a Castro de estar fomentando la subversión y desprestigian-do gobiernos constitucionales. Tratar ambos asuntos en una misma reunión habría sido poco prudente. En primer lugar, porque la distinta naturaleza de los gobiernos acusados y por ende los diferentes propósitos de los acusadores, habría llevado presumiblemente a la paralización del mecanismo de consulta. En segundo lugar, una fórmula para sancionar a ambos gobiernos ponía a Estados Unidos en una situación embarazosa, por el hecho que habría aparecido muy de manifiesto el mecanismo de las compensaciones¹⁹. La solución que se le dio a este problema fue citar simultáneamente a dos Reuniones de Consulta; la Sexta, para tratar el caso dominicano, y la Séptima, para tratar el problema cubano. Sin embargo, ambas reuniones fueron realizadas en San José de Costa Rica entre el 16 y el 29 de agosto de 1960. La única particularidad fue que las sesiones celebradas del 16 al 21 de agosto recibieron el nombre de Sexta Reunión de Consulta y las sesiones celebradas del 22 al 29 de agosto el nombre de Séptima.

La actitud de Estados Unidos en la Sexta Consulta reflejó claramente el propósito norteamericano; si bien se percataba de la necesidad de condenar a Trujillo, al mismo tiempo temía que sanciones demasiado drásticas podrían provocar su caída y la instauración de un gobierno del tipo cubano, situación indeseable —desde el punto de vista norteamericano— que afectaría indudablemente sus intereses vitales. Los países latinoamericanos simpatizantes con la posición venezolana pedían la aplicación de todas las sanciones contempladas en el artículo 8 del Tratado de Río²⁰, con excepción del uso de las fuerzas armadas. El Secretario de Estado norteamericano expresó sus dudas acerca de la aplicación de sanciones y estimó que tal vez no sería el mejor medio para

¹⁸El interés diplomático y cultural soviético por América Latina, que incluyó el ofrecimiento de créditos, se acentuó en noviembre de 1959 con la visita de Mikoyan a México para inaugurar una exposición científica, tecnológica y cultural soviética.

¹⁹Hay que recordar que en esa época el gobierno cubano gozaba aún de las simpatías de muchos gobiernos latinoamericanos y el sentimiento popular generalizado de los pueblos de estos países era de simpatía hacia las reformas que llevaba a cabo Castro.

²⁰Artículo 8. Tratado de Río: "Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Organó de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de jefes de misión; la

lograr que la República Dominicana volviera a "convertirse de nuevo en un miembro respetado de la comunidad americana". Propuso Estados Unidos que la OEA nombrara una comisión que garantizara la celebración de elecciones libres dentro de un espacio de tiempo razonable²¹. En definitiva, se acordó el rompimiento de relaciones diplomáticas de todos los Estados miembros con la República Dominicana y la interrupción parcial de relaciones económicas. Esta interrupción parcial se limitó al comercio de armas e implementos de guerra en general. En todo caso, esta resolución distó mucho de ser un bloqueo económico²².

La República Dominicana se retiró de la reunión y presentó su caso ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Argumentando que el tratado de Río no tenía competencia para aplicar sanciones sin la autorización del organismo mundial. En su presentación ante las Naciones Unidas, la República Dominicana recibió el interesante apoyo de la Unión Soviética²³. En definitiva, la acción de República Dominicana ante Naciones Unidas no prosperó, con lo cual se fortificó y consolidó la autonomía del organismo regional y al mismo tiempo la influencia de Estados Unidos en la zona latinoamericana. Trujillo reaccionó violentamente denunciando el hecho que Estados Unidos lo había vendido a cambio del apoyo latinoamericano para su política anticubana²⁴.

Inmediatamente después de la Sexta Consulta, se dió comienzo a los trabajos de la Séptima Reunión de Consulta. Los puntos principales que contemplaba la agenda eran la amenaza de intervención extracontinental y la instigación de actos subversivos dirigidos en contra de Estados americanos.

Las intervenciones del delegado cubano en esta reunión estuvieron diri-

ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelegráficas, el empleo de la fuerza armada".

²¹ OEA, Documentos Oficiales OEA/Ser. F/111.6 (español), pp. 133-4.

²² *Ibid.* p. 209.

²³ Durante el curso de la Sexta Consulta República Dominicana también hizo valer su argumento de la primacía del organismo mundial en lo tocante a la aplicación de sanciones. *Ibid.*, pp. 111-118.

²⁴ Lloyd Mehan, *The United States and Interamerican Security, 1889-1960*. University of Texas Press, Austin, 1967, p. 392.

gidas a combatir la política norteamericana. El resentimiento cubano provenía principalmente de la reciente autorización que el Congreso norteamericano había otorgado a Eisenhower para modificar las cuotas azucareras con países individualmente considerados²⁵. Por su parte, Estados Unidos apoyaba su argumentación —en torno a los estrechos lazos que unían a Cuba con la Unión Soviética— en una aseveración de Jruschov, según la cual comprometía la ayuda soviética, incluso armada, “si las fuerzas agresivas del Pentágono se atreven a intervenir en contra de Cuba”²⁶.

La declaración final de la Reunión, llamada *Declaración de San José de Costa Rica*, no satisfizo plenamente los propósitos en que se había empeñado Estados Unidos. En efecto, Estados Unidos propuso una declaración en la cual se condenaba expresamente a Cuba y al mismo tiempo se denunciaba exclusivamente al bloque comunista por sus esfuerzos en extender su influencia política²⁷. La *Declaración de San José*, que consta de 8 puntos, sólo en uno de ellos se refiere a las potencias sino-soviéticas y de una manera mucho menos drástica que la propuesta por Estados Unidos²⁸. Los siete puntos restantes contienen declaraciones de principio generales —previamente enunciados—; por ejemplo, el punto 4 declara al sistema interamericano incompatible con toda forma de totalitarismo, y en ninguno de ellos se hace mención de Cuba²⁹.

En suma, esta reunión no llegó tan lejos como Estados Unidos esperaba, pero al enunciar principios generales sobre la intervención de potencias extracontinentales se había dado un paso en el proceso de uniformar criterios para acciones concretas que se tomarían próximamente.

Las relaciones entre Estados Unidos y Cuba en 1961³⁰ se deterioraban progresivamente, al mismo tiempo que el clamor latinoamericano por

²⁵ Barraclough, *Survey 1959-1960*, p. 489.

²⁶ *Keesing's 1959/60*, p. 16911.

²⁷ OEA, Documentos Oficiales OEA/Ser. F/111.7 (español), p. 317.

²⁸ Resolución 1 de la Declaración de San José de Costa Rica. OEA/Doc. Oficiales OEA/Ser C/11.7 (español), p. 4.

²⁹ Ver OEA/Documentos Oficiales. OEA/Ser. F/111.7 (español) p. 417.

³⁰ El 3 de enero de 1961 Eisenhower rompió relaciones con Castro. Jules Davids, *America and World of Our Time*. Random House, N.Y. 1967, p. 613. Otros países latinoamericanos que en esa fecha habían roto relaciones con Castro eran: República Dominicana, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú. “The New York Times”, 8 de enero, 1961.

una sustancial y efectiva cooperación se hacía cada vez más agudo. El nuevo liderazgo de Kennedy en el gobierno norteamericano despertó esperanzas en algunos latinoamericanos, pero la urgencia económica que se hacía valer seguía latente.

En el frente económico, Kennedy lanzó la Alianza para el Progreso. En lo político optó por el mecanismo que tan buenos resultados había dado cuando se utilizó contra Arbenz. Sin embargo, la situación cubana era diferente y la invasión de Playa Girón resultó ser un fracaso. Esta vez Estados Unidos debió soportar serias críticas en el seno de las Naciones Unidas. Estas críticas no sólo provinieron del bloque comunista sino que también de sus aliados occidentales. El Presidente Kennedy, que en un principio había negado la participación norteamericana en la invasión, más tarde debió asumir toda la responsabilidad por los hechos³¹.

Aun cuando Estados Unidos quiso provocar una reunión de la OEA, la oposición de algunos gobiernos, especialmente la de Brasil, México y Ecuador le hicieron ver la inconveniencia de una acción colectiva emprendida sin la concurrencia de los países más importantes de América Latina. En Brasil, el gobierno del Presidente Quadros estaba intentando conducir una política exterior independiente. En este periodo Brasil reanudó relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y otros países del bloque socialista, empezó a buscar contactos comerciales con estas naciones y apoyó el ingreso de China comunista a las Naciones Unidas.

Algunos países latinoamericanos —tildados de “blandos” en ese momento por funcionarios del Departamento de Estado— mantuvieron una política contraria a la intervención colectiva en contra de Cuba. El grupo se individualiza más claramente en 1962 en Punta del Este, pero estaba principalmente formado por México, Brasil, Argentina y Chile. Existía en muchos gobernantes latinoamericanos, la convicción de que el problema cubano era esencialmente bilateral entre el gobierno de Estados Unidos y el de Cuba. Se llegó incluso a proponer una comisión de buenos oficios para resolver las diferencias entre ambos países³².

³¹Para un recuento de la responsabilidad norteamericana en la invasión de Playa Girón, ver *To Move a Nation* de Roger Nilsman, Doubleday and Company, 1967, N.Y., pp. 26-39.

³²Richard P. Stebbins, *The United States in World Affaire 1961*, Harper and Brothers, New York, 1962, pp. 310-1.

Obviamente, Estados Unidos no podía aceptar dicha solución porque, a su juicio, el comunismo en América Latina no podía ser negociado.

El esfuerzo norteamericano, después de haber fracasado en su intento por derrocar a Fidel Castro, residía en llamar la atención de los países "blandos" en América Latina sobre el hecho que el peligro cubano era hemisférico. Kennedy afirmó —sólo tres días después de la invasión a Playa Girón— que no era principalmente el interés norteamericano el que estaba en juego en Cuba, sino que era la seguridad de los países latinoamericanos la que peligraba³³.

Sólo a fines de 1961 se estimó conveniente —más bien debido a la urgencia del problema que a un cambio en las circunstancias políticas de los países "blandos"— la citación a una Reunión de Consulta. En diciembre el Consejo de la OEA votó favorablemente la solicitud colombiana a una Reunión de Consulta. La votación de la convocatoria ilustra claramente la debilidad de la posición norteamericana: 14 votos a favor, 2 en contra (México y Cuba) y 5 abstenciones (Argentina, Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador)³⁴.

En 1962, en Punta del Este, se celebró la reunión interamericana que, a nuestro juicio, culminó el propósito anticomunista del pacto de seguridad de Río. La convocatoria del Consejo de la OEA dice que la Reunión de Consulta deberá considerar "las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que puedan surgir de las intervenciones de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana"³⁵.

La Reunión de Punta del Este en una de sus resoluciones declara que los principios del comunismo son incompatibles con el Sistema Interamericano. En otra, se declara que el actual gobierno de Cuba, como consecuencia de sus actos reiterados, se ha colocado voluntariamente fuera del sistema interamericano, declarándolo a su vez incompatible con los propósitos de este sistema³⁶. La ambigüedad de esta última reso-

³³ Discurso pronunciado por Kennedy el 20 de abril de 1961. *Documents on American Foreign Relations 1961*, ed. Richard P. Stebbins, Harper and Brothers, New York, 1962, p. 68.

³⁴ D.C. Watt, *Survey of International Affairs 1961*; Oxford Univ. Press, London 1965, p. 608.

³⁵ OEA, Doc. Of. OEA/Ser. F/11.1. S/español, p. 3.

³⁶ OEA, Doc. Of. OEA/Ser. C/11.8, pp. 6 y 14.

lución se debe a que no existe en la Carta de la OEA un mecanismo de expulsión de miembros. Es por esta razón que se adoptó una solución de la cual no resulta claro si Cuba se excluye a sí misma del Sistema Interamericano (no sólo de la OEA; decir Sistema Interamericano es algo mucho más vago y cómodo) o bien si es el Organo de Consulta el que está expulsando al gobierno de Cuba³⁷.

Entre 1959 y 1962, en las sucesivas Reuniones de Consulta, el Sistema Interamericano estuvo exclusivamente dedicado a tratar la amenaza que el gobierno de Cuba significaba para el hemisferio. Desde 1962 hacia adelante las medidas que se acordaron ya no eran en absoluto novedosas y sólo constituyeron una aplicación de políticas ya aprobadas.

Dentro de este contexto, la crisis de octubre de 1962 se apartó un poco de lo previsto en la política interamericana. En ese momento los países latinoamericanos, aun los "blandos", realmente sintieron de cerca una amenaza extracontinental. En todo caso, la OEA como institución no salió fortalecida de este acontecimiento debido a las medidas unilaterales anunciadas por Estados Unidos. La OEA se limitó a ratificar una acción que era a todas luces inevitable.

Más tarde vino la recomendación a los países latinoamericanos para que rompieran relaciones con Cuba (julio 1964). Este hecho tampoco alcanzó ribetes de espectacularidad por ser también una acción lógica y consecuente con la política general.

La invasión norteamericana a Santo Domingo, en 1965, fue una muestra clara de la confianza en sí mismo que el gobierno de Estados Unidos había adquirido como resultado de todas las resoluciones aprobadas anteriormente. Con ocasión de los hechos de Santo Domingo, la Décima Reunión de Consulta creó una Fuerza Interamericana de Paz que operaría bajo su autoridad y cuyo único fin sería resolver el conflicto dominicano. No hubo unanimidad para la creación de este cuerpo y los votos disidentes se fundaron en el hecho de que esta fuerza serviría únicamente para legitimar una acción unilateral consumada.

En 1965, Brasil propuso la creación de una Fuerza Interamericana de Paz de carácter permanente. La proposición recibió el firme respaldo de Estados Unidos y Argentina. Sin embargo, varios países se opusie-

³⁷ La resolución que excluye a Cuba de la OEA fue aprobada por 14 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones. Los países que se abstuvieron fueron Argentina, Brasil, México, Chile, Ecuador y Bolivia. OEA/Doc. Oficiales OEA, Ser. F/111.8/ p. 243.

ron a esta iniciativa debido a que violaría el principio de no-intervención. Debido a esta oposición se acordó crear un comité de estudio para que considerara el asunto, difiriendo la resolución para otra oportunidad.

En 1967, Venezuela solicitó la convocación del órgano de Consulta acusando a Cuba de intervención. De dicha reunión no podían salir nada más que enérgicas condenas al gobierno cubano y suaves recomendaciones al resto de los Estados miembros, debido a que el Sistema Interamericano había agotado las sanciones que podía aplicar contra Cuba y la única que quedaba era el uso de la fuerza armada.

Generalmente se supone que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca es un instrumento jurídico a cuya conclusión concurren todos los Estados americanos en igualdad de condiciones y que tiene como fin fomentar la solidaridad continental en caso de producirse un ataque armado o cualquier otro hecho susceptible de poner en peligro la paz. Sin embargo, a nuestro juicio, el Tratado de Río no ha sido aplicado conforme a las situaciones que en él se previeron, y tampoco ha servido útilmente como instrumento para fomentar la solidaridad.

En efecto, no existe en el Tratado de Río, ni una condena al comunismo ni tampoco aparece claro que el comunismo sea por sí mismo capaz de quebrantar la solidaridad americana. Todas las medidas importantes que se han tomado en defensa de la solidaridad continental —especialmente la exclusión de Cuba del sistema interamericano— se han fundado en resoluciones de Conferencias o Reuniones de Consulta interamericanas y no en tratados vigentes. En el hecho, estas resoluciones han intentado apoyarse —débilmente por cierto— en interpretaciones amplias del articulado del Tratado de Río —por ejemplo el artículo 6—³⁸ o en principios generales enunciados en la Carta de la OEA.

De esta manera, el peligro a la paz se ha trasladado de la amenaza de

³⁸ El artículo 6 del Tratado de Río dice lo siguiente: "Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Organó de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente".

un ataque armado —esquema originalmente previsto— a la subversión interna. Para justificar el hecho de que la subversión interna constituye realmente un peligro a la paz se ha utilizado el recurso de atribuir a toda subversión interna el carácter de foránea —al menos en su instigación.

El Tratado de Río no contempla la subversión como causal que pueda poner en peligro la paz. Comparando el Tratado de Río con otros pactos similares y usando argumentos estrictamente jurídicos deberíamos concluir que expresamente se quiso excluir esta materia. En efecto, el Pacto de Río y el Tratado de la Organización del Sudeste Asiático son ambos pactos de defensa mutua firmados en conformidad a la Carta de las Naciones Unidas (en ambos es parte Estados Unidos). En la Organización del Tratado del Sudeste Asiático se estipuló expresamente, en su artículo 11, que las partes se comprometen a resistir, a prevenir y a oponerse a actividades subversivas dirigidas desde afuera en contra de la integridad territorial o la estabilidad política. El hecho de que el Tratado de Río —instrumento jurídico similar— haya omitido esta referencia a las actividades subversivas nos conduce necesariamente a concluir —en términos estrictamente jurídicos— que el silencio de este tratado es mucho más explícito de lo que a primera vista puede aparecer.

El sistema interamericano se basa en principios que en sí y aislados son muy elevados y constituyen altas aspiraciones. Sin embargo, al hacerlos operar conjuntamente se producen conflictos. Así, por un lado está el principio de la autodeterminación de los pueblos y por el otro aparece el principio de la democracia representativa. En otras palabras, cada pueblo puede darse el tipo de gobierno que desee siempre que este gobierno sea democrático representativo. También aparece el principio de la no intervención como base y pilar del sistema interamericano y paralelamente se enuncia el respeto internacional de los derechos humanos cuya instrumentalización naturalmente choca con la interpretación que cada Estado dé al principio de no intervención.

¿A qué se debe esta aparente contradicción entre los principios enunciados y los hechos, que consecuentemente produce un conflicto al ponerse aquéllos en práctica? A nuestro juicio esto se debe en gran parte a la falta de conciencia internacionalista —léase, celosos nacionalismos— que por lo demás no es algo novedoso ni exclusivo de los países latinoamericanos. Pero, en el llamado sistema interamericano, estas contra-

dicciones y las consiguientes crisis se deben, por sobre todo, a la falta de proporcionalidad entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos. Es imposible concebir, en la práctica, la igualdad jurídica entre Estados Unidos y cualquiera de los países latinoamericanos. La consecuencia lógica de esta asociación desproporcionada es la hegemonía absoluta del socio grande en las instituciones a que pertenece junto a sus socios pequeños.

En el sistema interamericano de seguridad, esta hegemonía resalta claramente. El Tratado de Río se ha transformado en un instrumento de la política global norteamericana. La cruzada anticomunista ha tenido una de las prioridades en la política exterior norteamericana y no así en los países latinoamericanos, cuyos gobiernos nunca han sentido como propia —excepción hecha de la crisis de octubre de 1962— la posición de Estados Unidos en la guerra fría. Con el pretexto del anticomunismo Estados Unidos ha intervenido, mediante el uso de las fuerzas armadas, en Guatemala, Cuba y República Dominicana y sus intervenciones no han sido sancionadas por el Tratado de Río.

Por otra parte, cuando en América Latina ha surgido algún gobierno reformista que adopta, o simplemente anuncia, medidas que afecten a los intereses económicos de Estados Unidos, este gobierno es tildado de infiltrado por los comunistas y sería excepcional que no fuera derrocado en un breve plazo. En este caso el anticomunismo es una excusa —a menos que aún se crea que el Departamento de Estado sigue ingenuamente teniendo una concepción monolítica del comunismo— para justificar las intervenciones norteamericanas no armadas.

La hegemonía de Estados Unidos en el sistema interamericano y sus compromisos globales en política exterior hacen realmente ilusorio el cumplimiento del principio de no-intervención por parte de Estados Unidos. *Estados Unidos continuará interviniendo en todos aquellos casos en que, a su juicio exclusivo, se encuentre amenazado seriamente su interés nacional.*

Ante esta situación el sistema interamericano de seguridad no puede operar ni cumplir sus fines propios. Los gobiernos latinoamericanos a lo largo de todas las Conferencias y Reuniones de Consulta Interamericanas han venido clamando para que exista una verdadera solidaridad económica. Estados Unidos ha dicho *no* a una efectiva solidaridad económica y *sí* a una firme solidaridad política.

La política norteamericana bajo el Presidente Nixon no parece ofrecer ninguna novedad en lo que respecta al sistema interamericano de seguridad. Estados Unidos seguirá tildando —de buena o mala fe— de comunista a cualquier gobierno que tome medidas internas de tipo socialista. La aparente pasividad que ha demostrado el gobierno de Estados Unidos con ocasión de la nacionalización por parte del gobierno del Perú de la International Petroleum Company, no constituye prueba suficiente para afirmar categóricamente que la política norteamericana hacia América Latina ha cambiado. El desarrollo económico latinoamericano podría seguir siendo para el Presidente Nixon —al igual que para sus antecesores— una mera función respecto a la seguridad política. Es decir, en la medida que el gobierno de los Estados Unidos note una disminución en el apoyo latinoamericano a su política global, usará como correctivo un resonante compromiso en materias de desarrollo económico y social. El agitado “viaje de estudio” del Gobernador Nelson Rockefeller por América Latina, podría ser el preámbulo a una nueva orientación en la política norteamericana hacia América Latina.

Estados Unidos tal vez siga suponiendo que el desarrollo económico trae como consecuencia un menor peligro de subversión y por ende un apoyo más fuerte a la política norteamericana. Sin embargo, parece ser que el sentimiento antinorteamericano en América Latina aumenta o disminuye independientemente del nivel de desarrollo económico. Aún más, parecería que en los centros urbanos y grupos sociales de mayor desarrollo relativo el sentimiento antinorteamericano es incluso mucho más fuerte. Esto nos podría llevar a concluir que la tan anhelada solidaridad interamericana no se ve disminuida por el bajo nivel de desarrollo económico sino que más bien hay razones poderosas de tipo político que producen un debilitamiento de las lealtades. Si las instituciones políticas internas de cada país latinoamericano y las instituciones políticas internacionales —OEA— no responden a las reales necesidades de estos países, pequeñas dosis de ayuda externa que fortalecen a las instituciones inadecuadas ya existentes sólo debilitan aún más la vaga solidaridad interamericana. Es a nuestro juicio el problema latinoamericano, en primer lugar, un problema institucional y sólo en segundo lugar y como consecuencia de aquél, un problema económico.

Lo que un genuino sistema de seguridad interamericano debiera hacer es resolver los conflictos que se susciten entre los Estados latinoameri-

canos. El éxito ha sido relativo en este campo. Los problemas limítrofes existentes entre los Estados latinoamericanos siguen latentes y su solución en todo caso no parece encontrarse a través de los mecanismos interamericanos.

Ante una situación de amenaza extracontinental suscitada por un conflicto entre las grandes potencias —caso de Cuba en 1962— el sistema de seguridad aparece como un estorbo del cual se puede fácilmente prescindir.

En otras palabras: en los conflictos entre los Estados latinoamericanos el sistema de seguridad podría funcionar eficazmente sin la concurrencia de Estados Unidos y en los conflictos extracontinentales especialmente aquellos que impliquen una amenaza nuclear, la concurrencia o no de los Estados latinoamericanos en nada contribuye a modificar la situación.

Podría concluirse entonces, que la participación norteamericana en un sistema de seguridad regional interamericano en nada contribuye a fomentar la solidaridad y, aún más, es Estados Unidos el que introduce un germen de división entre los países latinoamericanos en el afán de conseguir la votación necesaria en apoyo a su política global. Resulta entonces que la participación norteamericana en un sistema de seguridad interamericano, es incompatible con los fines propios de los Estados latinoamericanos y, por lo tanto —y del mismo modo como ocurrió con Cuba— Estados Unidos, “como consecuencia de sus actos reiterados, se ha colocado voluntariamente fuera del sistema interamericano”.

Junio, 1969.