

---

# SISTEMA INTERAMERICANO Y POLITICA HEGEMONICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

---

Alfredo Vázquez Carrizosa

---

## Introducción

En el presente estudio examinamos el problema de fondo que viene afectando desde su aparición en las últimas décadas del Siglo XIX, el sistema de relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. La existencia de un poder hegemónico, por una parte, que ha alcanzado en el Siglo XX las dimensiones de una *Nación-Continente* con intereses planetarios, y su coexistencia con las Repúblicas de América Latina, que no disponen del poder militar o económico en proporciones comparables al de los Estados Unidos, por otra, son los dos términos de una ecuación que ofrece dos soluciones posibles:

- a) El poder hegemónico ejerce la tutela del Hemisferio Occidental y los restantes países se integran en un sistema de coordinación de unidades disímiles; o
- b) Se crea un sistema de balanza entre la gran potencia y los demás países hemisféricos, asociados en torno de sus intereses comunes y la necesidad de adelantar un diálogo entre dos partes comparables.

La experiencia de las relaciones continentales nos indica que desde la Primera Conferencia Interamericana de Washington en 1889-1890, realizada por iniciativa de los Estados Unidos, se crearon las condiciones para llegar a la primera solución -el poder hegemónico con la “satelización” de

América Latina- queriéndose institucionalizar con el nombre de *Panamericanismo*, las formas de dominación político, económica y militar de la nueva potencia imperial. A través de los conflictos Norte-Sur, entre los Estados Unidos y América Latina, la intervención sistemática en Centroamérica y el Caribe aparecía, cada vez más en los años 10, 20 y 30 de esta centuria, como una extensión del colonialismo al Hemisferio Occidental.

El agotamiento del Panamericanismo en la década de los años 30 coincidió con la proclamación de la *Política de "Buena Vecindad"* del Presidente Franklin D. Roosevelt que suponía un entendimiento político entre los Estados Unidos y América Latina. Ese cambio de temperamento de parte del mandatario norteamericano influyó decisivamente en la evolución posterior del que será conocido como *Sistema Interamericano*, sustituto del Panamericanismo y se fortalece en las Conferencias Interamericanas de Montevideo en 1933 y en Buenos Aires de 1936. Los Estados Unidos entraban a figurar como una “*unidad más*” en un sistema de relaciones continentales, durante un largo período de 1933 a 1945. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, América Latina quiso institucionalizar lo que era un sistema elástico de relaciones hemisféricos en la Conferencia de Chapultepec de 1945, anticipando los lincamientos de una futura organización regional, dotada de una estructura rígida , en los tres tratados sobre Asistencia Recíproca, Soluciones Pacíficas y la Carta de Bogotá, de 1948, cuyas bases estaban adoptadas de manera precisa.

**El nuevo Sistema Interamericano que empezaba a funcionar en el marco de la Organización Mundial de las Naciones Unidas, creada en la Conferencia de San Francisco, en 1946, tuvo un período de afianzamiento en el terreno hemisférico, después de haber sido aprobada la Carta de Bogotá en 1948. Las repercusiones de la “Guerra Fría” entre las dos Superpotencias en los años 50, empezaron a crear difíciles situaciones para la Organización Regional, desde 1954, cuando los Estados Unidos plantean en la X Conferencia Interamericana de Caracas, la incompatibilidad del comunismo con el Sistema Interamericano, lo que fue el preludio de la intervención en Guatemala de la CIA, estableciendo una política de “desestabilización” de gobiernos estimados como peligrosos para la Superpotencia norteamericana en la época del macartismo.**

*El unilateralismo empezaba así, en 1954, a destruir el multilateralismo, que era la base de la Organización Regional Interamericana.* Tal es el cuadro en el cual se ubica, como una cuestión *estructural*, más bien que *coyuntural*, el tema de este estudio destinado a examinar el antagonismo de ese sistema de relaciones hemisférica con la política hegemónica de los Estados Unidos. Es toda la cuestión de la inoperancia de la Organización Regional de un continente dividido en dos partes tan desiguales como la Superpotencia norteamericana y los países americanos.

Este estudio se subdivide en cuatro partes:

- I. La Epoca del Panamericanismo;
- II. La Epoca de la “Buena Vecindad”: 1933-1945;
- III. La Epoca de la Carta constitutivo de la Organización Regional.
- IV. La Epoca del “Globalismo” y del ocaso del Sistema Interamericano.

## I. LA EPOCA DEL PANAMERICANISMO

1. La Primera Conferencia Interamericana de Washington de 1889-1890 y la fase expansiva del capitalismo industrial de los Estados Unidos

Pasada la Guerra de Secesión entre los Estados del Norte y del Sur, que se prolongó entre 1861 y 1865, el auge industrial empezaba a ubicarse en los primeros y entre 1865 y 1875 se impulsaba la construcción de los ferrocarriles, uniendo el Este con el Oeste y el Norte con el Sur<sup>1</sup>. Era la obra de

los grandes inversionistas privados como Cornelius Vanderbilt, empresario de compañías de vapores para la navegación marítima. El Comodoro Vanderbilt se convertía en el dueño de la red ferroviaria del Valle del Hudson de la misma manera que John D. Rockefeller consolidaba su imperio del petróleo formando la Standard Oil Company<sup>2</sup>.

Con la apertura de las líneas interiores de comunicación el gran mercado interior para los productos industriales quedaba establecido. La nueva estructura económica del capitalismo crecía de manera impresionante. En el hierro y el acero, el número de establecimientos industriales aumentaba de 402 en 1865 a 1.005 en 1880, con un aumento correlativo en el número de trabajadores de 22.014 a 140.978 y del capital invertido de \$23.343.000 a \$230.971.900 en moneda de los Estados Unidos. Al propio tiempo aparecía el proceso de concentración de capitales con el mayor número de “trusts” de 2 en 1860-1869, con un capital de \$13.000.000 a 318 con un capital de \$7.246 millones en moneda de los Estados Unidos.

La era del *“Big Business”* o de los grandes negocios se imponía año tras año correlativamente con el contubernio que unía la política a los hombres influyentes de las finanzas. Las corporaciones y los contratistas vivían ansiosos de prolongar sus privilegios y el camino para obtenerlos era mediante el *“city boss”* o cacique de la ciudad. Del propio modo que existían los senadores que, a su vez, actuaban como agentes de grandes intereses empresariales y financieros. Entre ellos Platt, Conkling y Blaine<sup>3</sup> a quien encontramos en 1881, auspiciando el primer encuentro diplomático entre los Estados Unidos y América Latina, con objetivos evidentemente comerciales, en la fase expansiva del capitalismo industrial y, por lo tanto, de los mercados de exportación.

Ocurrió de esa manera, en la administración del primer mandatario Benjamín Harrison, (1889-1893), el Secretario de Estado James G. Blaine, representaba la política de fortalecimiento del poder naval de los Estados Unidos y de una mayor afirmación de la capacidad expansiva de ese país. Mirar hacia la América Latina era, por consiguiente, un acto natural.

Una ley del Congreso de los Estados Unidos de 1888, concedió autorización al Presidente de los Estados Unidos para “arreglar la celebración de una conferencia entre los Estados Unidos de

**América y las Repúblicas de México, Centro y Sur América, Haití, Santo Domingo, y el Imperio del Brasil**", que estaría llamada a discutir los siguientes temas:

**"Primero: Medidas que tiendan a conservar la paz y fomentar la prosperidad de los diversos Estados Americanos.**

**Segundo: Medidas encaminadas a la formación de una unión aduanera americana, que fomente en cuanto sea posible y provechoso, el comercio recíproco entre las naciones americanas.**

**Tercero: El establecimiento de comunicaciones frecuentes y regulares entre los puertos de los diferentes Estados americanos.**

**Cuarto: La adopción por cada uno de los Estados independientes de América, de un sistema uniforme de disposiciones aduaneras que deban observarse para la importación y exportación de mercaderías y para el pago de los derechos e impuestos de puerto, estableciendo método igual en todos los países para la clasificación y avalúo de las mercaderías y para la forma en que deban hacerse las facturas, así como también idénticos preceptos en materia de sanidad y cuarentena.**

**Quinto: La adopción de un sistema uniforme de pesos y medidas y de leyes que protejan los derechos adquiridos bajo patentes y privilegios de Invención y marcas de fábricas, y la propiedad literaria, de modo que los derechos de los ciudadanos de cada país sean respetados en todos los demás, así como también de disposiciones idénticas sobre extradición de criminales.**

**Sexto: La adopción por cada uno de los gobiernos de una moneda común de plata que sea de curso forzoso en las transacciones comerciales recíprocas de los ciudadanos de todos los Estados de América.**

**Séptimo: Un convenio sobre un plan definitivo de arbitraje para todas las cuestiones, disputas y diferencias que existan o puedan suscitarse entre los diferentes Estados americanos, a fin de que todas las dificultades y cuestiones entre tales Estados, puedan terminarse pacíficamente y evitarse guerras, y la recomendación a los gobiernos respectivos para que lo adopten.**

**Octavo: Y las demás materias relacionadas con la prosperidad de los diversos Estados representa-**

**dos en la Conferencia, que cualquiera de ellos es time oportuno someter a discusión"**<sup>4</sup>.

La invitación respectiva a los Estados americanos la cursó el Departamento de Estado en nota del 13 de Julio de 1888, indicando el temario fijado por la Ley del Congreso de Washington y la Conferencia misma abrió sus sesiones en la capital estadounidense el 2 de Octubre de 1889, con la participación de los delegados de los siguientes Estados: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Para América Latina, el temario fijado de antemano por el Congreso de los Estados Unidos sin consulta previa con los Estados invitados a una conferencia continental, entrañaba la perspectiva de nada menos que una virtual anexión de las economías de estos países a la ya potente expansión de la República del Norte, con la adopción de la unión aduanera, la moneda común, la uniformidad de la legislación mercantil y el establecimiento de comunicaciones más frecuentes entre ellos y los Estados Unidos por la vía marítima, las que forzosamente estarían bajo el control de intereses privados del capitalismo norteamericano.

La unión aduanera por sí misma no engaño a nadie. Así como el establecimiento de la moneda común de plata de curso forzoso, pues éstas dos medidas habrían colocado el sistema de pagos internacionales dentro de una coordinación estrecha supervigilada por los Estados Unidos. De ahí en adelante, la soberanía política resultaría prácticamente una ficción. Como programa interamericano era demasiado ambicioso y el Aguila Imperial del escudo de los Estados Unidos, con su divisa *E Pluribus Unus'* extendía sus alas protectoras a todo el Hemisferio.

La Conferencia de Washington, que prolongó sus labores hasta el 19 de Abril de 1890, eludió sin embozo y prácticamente rechazó las propuestas de unión aduanera y adopción del patrón monetario común. El dictamen de la comisión que estudió el primero de estos temas conceptuó negativamente que "la adopción de este plan exigiría, como condición previa, la alteración de las leyes fundamentales de las naciones que lo aceptaran. Aun en caso de que estuvieran dispuestas a hacer esas alteraciones, todavía habría que vencer dificultades casi insuperables, como es la de fijar la base de la representación de cada República en la asamblea

internacional autorizada para formar la tarifa común y para modificarla en lo futuro”<sup>5</sup>. En cuanto a la adopción del patrón monetario común, se convino en forma por demás teórica y sin resultado práctico alguno, que “se acuñen una o más monedas internacionales, uniformes en peso y ley, y que puedan usarse en todos los países representados en esta Conferencia”<sup>6</sup>.

El dictamen sobre la unión aduanera ponía de relieve la dificultad insalvable de armonizar dos principios antagónicos como lo son el de la igualdad jurídica entre los Estados grandes, medianos y pequeños como los que integraban la conferencia y el de la representatividad de las economías, teniendo en cuenta su capacidad de compromiso en materias comerciales. Si lo primero, eliminaba lo segundo y viceversa. Decía:

“La extensión territorial, la población y la riqueza nacional difieren de tal manera entre las repúblicas americanas, que si estos elementos se tomasen como base para la representación de cada una en aquella asamblea, los Estados pequeños quedarían sin las garantías suficientes para proteger sus intereses; y si las naciones fuesen representadas como soberanas, esto es bajo el pie de absoluta igualdad, no estarían suficientemente garantizados los intereses de los más grandes. Podría ser necesario crear dos cuerpos, uno que representara la población y la riqueza, y otro los Estados como se resolvió este problema en la Constitución de los Estados Unidos de América. Pero en concepto de la Comisión, además de este arbitrio un sacrificio parcial de la soberanía de cada Estado americano requeriría cambios más radicales en su Constitución de lo que, en su concepto, están dispuestos a aceptar”<sup>7</sup>.

América Latina evitó hasta donde le era posible formalizar el proyecto de un *Zollverein* americano que buscaba pura y simplemente la incorporación de las economías productoras de materias primas con una de carácter industrial y altos rendimientos. En vez de lo cual América Latina insistió en el principio de la exclusión del “Derecho de Conquista”, proclamando que no existían en el continente territorios *res nullius*. Adoptó, además, la resolución por la cual limitaba la “reclamación e intervención diplomática”, costumbre muy usual en el Siglo XIX tanto de parte de Estados Europeos como de los Estados Unidos para ejercer presión sobre los débiles gobiernos latinoamericanos, estableciendo que “la nación no tiene ni reconoce a favor de los extranjeros ninguna otra obligación o responsabilidades que las que a favor de los nacionales se hayan establecidas en igual caso por la constitución y las leyes”<sup>8</sup>. Los Estados Unidos se abstuvieron de votar esta resolución.

## 2. Exégesis del Panamericanismo, como ideal deformado del Bolívarismo y expresión de la política continental de los Estados Unidos.

Bolívarismo, Panamericanismo, Interamericanismo son, en realidad, términos diferentes que generalmente andan mezclados y se refieren, cada uno, a un punto de vista diferente.

*Bolívarismo* es la idea altanera de la independencia latinoamericana contra los designios de la Santa Alianza y la perspectiva de la reconquista española. Ante ambos peligros, el Libertador concibe el Congreso Anfictiónico de 1826 que debía fraguar la Contra»Alianza de las repúblicas democráticas del Hemisferio Occidental. La Doctrina de Monroe de 1823 no alcanzó a ser, en aquel tiempo, el instrumento de intervención en el cual se tornará después con la modalidad muy posterior del “Destino Manifiesto” en la época del Presidente Polke, de 1845. Bolívar prevé el Tratado Continental y la Convención de contingentes militares y navales, para hacer de América Latina una fuerza decisoria, comenzando por el proyecto frustrado de la liberación de Cuba y Puerto Rico, en 1826 y 1827.

*Panamericanismo*, es la política de penetración de los Estados Unidos en América Latina por otros medios de los simplemente militares del viejo estilo colonial inglés. Si lleva implícita la idea de unión, como lo expresa Félix Fernández Shaw, “fue una simple adaptación real de la manera de actuar en política exterior la nación americana, en base de una doctrina unilateral expuesta por el Presidente de los Estados Unidos”. El Panamericanismo y la Doctrina de Monroe son dos líneas paralelas que convergen al mismo fin justificante del predominio de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental. La palabra fue una imitación del Paneslavismo que en el Siglo XIX estaba en el léxico europeo y, a partir de la Segunda Conferencia Internacional Americana de México, en 1902, dice el mismo autor, “no es sino la adaptación de la política exterior de los Estados Unidos a las necesidades del momento”, siendo la doctrina de Monroe una verdadera piedra angular del Panamericanismo.

*Interamericanismo* es el propósito muy natural de encontrar puntos comunes de entendimiento entre el llamado “Coloso del Norte”, como se le llamaba a principios de esta centuria y los países ubicados al Sur del Río Grande. Ha habido épocas como la de la política de “Buena Vecindad” pro-

piciada por Franklin D. Roosevelt durante sus tres períodos presidenciales que constituyó una verdadera excepción a las duras confrontaciones entre las dos Américas, la Sajona y la Latina. Aquél momento de elección que se prolonga de 1933 hasta 1945, revivió parcialmente en la presidencia de John F. Kennedy al promover la Alianza para el Progreso de 1961, cuando el mismo Ché Guevara asiste en Punta del Este al lanzamiento del proyecto en la Reunión celebrada por el Consejo Interamericano Económico y Social. El Interamericanismo que aspira a convertir en institución una política de compromisos específicos para hechos inmediatos y previsibles.

**Lo que se establece en 1889 y 1890 fue el Panamericanismo, rudamente alternado con la “Diplomacia de las Cañoneras” de los presidentes McKinley y Teodoro Roosevelt.** Lo vió así un testigo de excepción de la Primera Conferencia Americana celebrada en Washington en aquellos años, José Martí, quien a la sazón residía en Nueva York y enviaba regularmente sus correspondencias al diario “La Nación” de Buenos Aires. Eran apuntes y memorias vividas que recogen el ambiente de una conferencia y alumbran una política.

El 28 de Septiembre de 1889, empezaban a llegar a Washington los delegados de Latinoamérica y la Secretaría de Estado organiza una excursión de más de un mes por el territorio de la Unión, “para mostrar a los huéspedes, dice Martí, la grandeza y esplendidez de las ciudades y aquella parte de las industrias que se puede enseñar, a fin de que se les arraigue la convicción de que es de la conveniencia de sus pueblos comprar lo que de éste y no de otros, aunque lo de éste sea más caro, sin ser en todo mejor”. Muy pronto se vieron los delegados rodeados de los hombres de negocios que tenían intereses en América del Sur. “A qué contar, dice Martí, en detalles el banquete de negocios? Ante los delegados cruzaron argumentos como chispas unos y como mandobles otros, los convidados principales. El anfitrión (que era Blaine) defendía sus vapores que han de llevar a esta gente en dieciséis días a Buenos Aires”.

Martí no oculta en sus crónicas a “La Nación” de Buenos Aires, el peligro de la dominación que se cierne sobre América Latina por parte de los Estados Unidos. *“Ha llegado para la América española la hora de declarar su segunda independencia”*. Leamos:

“...Jamás hubo en América, de la independencia a acá, asunto que requiera más sensatez, ni obligue a más vigi-

lancia, ni pida examen más claro y minucioso, que el convite que los Estados Unidos potentes, repletos de productos invendibles, y determinados a extender sus dominios en América, hacen a las naciones americanas de menos poder, ligadas por el comercio libre y útil con los pueblos europeos, para ajustar una liga contra Europa, y cerrar tratos con el resto del mundo. De la tiranía de España supo salvarse la América española; y ahora, después de ver con ojos judiciales los antecedentes, causas y factores del convite, urge decir, porque es la verdad, que ha llegado para la América española la hora de declarar su segunda independencia.

En cosas de tanto interés, la alarma falsa fuera tan culpable como el disimulo. Ni se ha de exagerar lo que se vé, ni de torcerlo, ni de callarlo. Los peligros no se han de ver cuando se les tiene encima, sino cuando se les puede evitar. Lo primero en política, es aclarar y prever. Solo una respuesta unánime y viril, para la que todavía hay tiempo sin riesgo, puede libertar de una vez a los pueblos españoles de América de la inquietud y perturbación, fatales en su hora de desarrollo, en que les tendría sin cesar, con la complicidad posible de las repúblicas venales o débiles, la política secular y confesa de predominio de un vecino pujante y ambicioso, que no los ha querido fomentar jamás, ni se ha dirigido a ellos sino para impedir su extensión, como en Panamá o apoderarse de su territorio, como en México, Nicaragua, Santo Domingo, Haití y Cuba, o para cortar por la intimidación sustratos con el resto del universo, como en Colombia, o para obligarlos, como ahora, a comprar lo que no puede vender, y confederarse para su dominio”.

Mientras la conferencia delibera, se agitaban los temas expansionistas en el seno del gobierno y la prensa de los Estados Unidos. El “Herald” de Nueva York eludiendo a James G. Blaine, decía “Como que nos parece que este congreso no viene a ser más que una jugada política, una exhibición pirotécnica del estadista magnético, un movimiento brillante de estrategia anticipada para las próximas elecciones presidenciales. El “Evening News” y el “Times”, advertían que el interés de Blaine en que se aprobara una medida referente a las comunicaciones marítimas con la América Latina, radicaba, en el deseo de favorecer a las “compañías de vapores que ayudaron a ponerlo donde está” y a ellas quería contentar Blaine.

Martí sigue de cerca la Conferencia y destaca el discurso del argentino Roque Sáenz Peña contra el proyecto de unión aduanera continental, que califica como el “*Zolvorein con cabeza de gigante*”. El discurso fue la nota sobresaliente en la Conferencia, según el ilustre escritor,

“Porque no estuvo, a lo que parece, la fuerza de discurso en argüir contra el *Zolvorein*, que está fuera de todo sentido, y con el dedo meñique se echa abajo, sin más que recordar que el alemán, que se saca de modelo, vivió por la política, que es justamente lo que en este caso no ha de ser, -y porque fue la primer forma posible del pensamien-

to unánime de la unificación nacional, que en Alemania era tendencia justa por ser toda de unos mismos padres, mientras que en América no cabe, por estar poblada por dos naciones que pueden visitarse como amigos y tratarse sin pelear, pero no echar por un camino, porque una quiere ponerse sobre el mundo, mientras que la otra le quiere abrir los brazos... En la fuerza tranquila, presente desde las primeras frases, parece haber estado el mérito saliente del discurso de Sáenz Peña...<sup>4</sup>

### 3. La tesis de Richard Olney, Secretario de Estado en 1895: "Los Estados Unidos son el poder soberano en el Continente y su voluntad es ley en esta parte del mundo".

Cinco años habían transcurrido desde la clausura de la Primera Conferencia Interamericana de Washington, cuando se plantea una agria disputa entre la Gran Bretaña y Venezuela, a propósito de los límites de la Guayana inglesa. En medio de incidentes fronterizos entre un país sudamericano y las fuerzas de policía de una potencia colonial, la más grande de su tiempo, Venezuela solicitaba la ayuda de los Estados Unidos para inducir al Gobierno de Londres a aceptar el arbitraje.

Venezuela se quejará después con amargura de los resultados de un arbitraje que estimó necesario en su momento y se cursó entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos. Todavía se discute sobre la injusticia de la Línea Schomburgk, admitida por los árbitros en 1899. El recurso a ese procedimiento había sido reclamado con insistencia por Venezuela para liberarse de los enfrentamientos armados con la potencia colonial vecina. De esa manera en 1895, el Secretario de Estado Richard Olney, durante la administración del Presidente Grover Cleveland se siente parte en la disputa y tercia en el problema<sup>10</sup>.

En nota del 20 de Julio de 1895 dirigida al Embajador de los Estados Unidos en Gran Bretaña, Thomas S. Bayard, le imparte instrucciones para anunciarle que el Gobierno de Washington le dará en esa diferencia estricta aplicación a la Doctrina de Monroe, nota en la cual se lee la famosa frase: "*The United States is practically sovereign on the continent and its fiat is law upon the subjects to which is confines its interposition*". "Los Estados Unidos son hoy prácticamente soberanos en este continente y su voluntad es ley en los asuntos en los cuales ejerce su intervención". Era una explícita confesión del imperialismo yanqui y un programa de dominación de los Estados Unidos en todo el Continente.

Para captar el sentido de la política trazada por Olney, debe meditarse en el párrafo entero en el cual se inserta ese frase capital:

"Hoy los Estados Unidos son prácticamente soberanos en este continente, y su voluntad es ley en los asuntos en los cuales ejerce su intervención Por qué? No es simplemente por amistad o buena voluntad hacia nosotros. Tampoco en razón de su elevado carácter de Estado civilizado, o a causa de su visión y de la justicia y equidad que con aspectos invariables en las negociaciones en las cuales participan los Estados Unidos. Es, por el hecho de que, además de todas esas circunstancias, sus infinitos recursos en combinación con su posición de aislamiento los convierten en dueño de la situación y prácticamente son invulnerables frente a cualquiera o a todas las demás potencias"<sup>11</sup>.

La respuesta de Lord Salisbury, en nombre de Gran Bretaña es también digna de ser recogida entre los documentos más importantes, relativos a la interpretación y aplicación de la Doctrina de Monroe. Anota el ministro británico que el Secretario de Estado Olney, trataba en su nota además de las cuestiones del litigio pendiente entre Venezuela y Gran Bretaña, aspectos de la política internacional general de los Estados Unidos en sus relaciones con las demás potencias que merecían una respuesta de su parte:

"Las cuestiones planteadas por Mr. Olney en esta parte de su nota se invocan por ser una aplicación de las máximas políticas que son bien conocidas en las discusiones americanas bajo el nombre de Doctrina Monroe. Hasta donde me hallo informado esta doctrina nunca había sido presentada en nombre de los Estados Unidos en una comunicación escrita dirigida al gobierno de otra nación; aunque ha sido generalmente acogida y adoptada como cierta por eminentes escritores y políticos de los Estados Unidos. Se estima que (esa doctrina) ha influenciado al gobierno de ese país en el manejo de su política exterior, a pesar de que Mr. Clayton, quien fue Secretario de Estado durante el mandato del Presidente Taylor, (1849-1850), declaró claramente que esa administración en ninguna forma la había adoptado. Pero durante el período transcurrido desde el mensaje del Presidente Monroe expedido en 1823, la doctrina ha tenido un muy notable desarrollo, y la versión que ahora sale de las manos de Mr. Olney difiere sustancialmente del carácter que ofrecía al salir de la pluma de su autor. Las dos afirmaciones que el Presidente Monroe dejó establecidas fueron, primero, que América no debía ser considerada como un terreno propicio para la colonización europea; y, segundo, que Europa no debía intentar la extensión de su sistema político a América, o asumir el control desde el punto de vista político de las comunicaciones americanas, que han declarado recientemente su independencia.

Los peligros advertidos por el Presidente Monroe no tienen relación alguna con el estado de cosas en el cual vivimos en el día de hoy. No existe ningún peligro de una Santa Alianza que imponga su sistema a una porción cualquiera del Continente americano, así como tampoco hay en peligro un Estado europeo tratando cualquier parte del

Continente americano como apta para la colonización europea . Es comprensible que Mr. Olney invoque, en apoyo de los puntos de vista sobre los cuales está insistiendo en la actualidad, un criterio que goza de tan alta popularidad entre sus propios conciudadanos. Mas las circunstancias a las cuales aludía el Presidente Monroe y que han merecido la atención del Gobierno americano, tiene muy pocos aspectos comunes. La Gran Bretaña de ninguna manera le está imponiendo un "sistema" a Venezuela y no ha tomado en consideración para nada las instituciones políticas bajo las cuales Venezuela prefiera vivir. Sólo que el Imperio Británico y la República de Venezuela son vecinos y han diferido desde hace algún tiempo, y continúen discrepando, respecto de la línea fronteriza que pueda dividir sus respectivos dominios. Es una controversia en la cual los Estados Unidos no están de ningún modo afectados. Es difícil, en verdad, advertir de qué manera esa controversia puede interesar materialmente a cualquier otro Estado o comunidad, fuera de aquellos primordialmente afectados, con excepción de otros lugares pertenecientes al dominio de Su Majestad, como Trinidad. La disputada frontera de Venezuela no tiene relación alguna con las cuestiones tratadas por el Presidente Monroe. No es asunto de colonización por una potencia europea de una porción de América. No es tampoco una imposición a las comunidades de Sur América de ningún sistema de gobierno contemplado en Europa. Es tan sólo la determinación de la frontera entre una posesión británica perteneciente al Trono de Inglaterra mucho antes de que la República de Venezuela existiera"<sup>12</sup>.

#### 4. La política imperialista del "Corolario" del Presidente Teodoro Roosevelt y la "Diplomacia del Dólar", coexisten con el desarrollo del Derecho Americano.

La gran paradoja del Panamericanismo fue la coexistencia de la política de expansión imperialista del Presidente Teodoro Roosevelt y de la misma "Diplomacia del Dólar", entre 1904 y 1933, con el esfuerzo latinoamericano adelantado en las distintas conferencias regionales para plasmar un derecho internacional acomodado a los problemas hemisféricos. Fueron dos corrientes que mutuamente se desconocieron e hicieron caso omiso de la otra, hasta que entraron en conflicto, precisamente, sobre el aspecto específico de la No Intervención en la Sexta Conferencia Panamericana de La Habana, en 1928.

Con la Guerra Hispano-Americana de 1898, los Estados Unidos logran extender su dominio a Cuba y Puerto Rico en el Caribe y a las Filipinas en el Pacífico, una enorme conquista que se sumaba a la posesión de las Islas Hawái en este océano. La visión estratégica del Almirante Alfred T. Mahan, expresada en sus obras de política naval y, especialmente, en "*The Influence of Sea Power upon History. 1660-1783*", (Boston, 1898), buscó

hacer del Caribe para los Estados Unidos lo que el Mediterráneo para el Imperio Británico, un lago de servicio exclusivo para el sostenimiento del poder naval y la expansión del comercio con puertos colocados bajo el control de una potencia.

La intervención de los Estados Unidos en Panamá, en 1903 hizo del futuro Canal ístmico una arteria de los Estados Unidos, según el Tratado Hay-Buneau Varilla de ese año, que fue un verdadero acto colonial que segregaba una porción de la nueva República de Panamá para convertirla en protectorado del Imperio Norteamericano. La Enmienda Platt de 1902, establecía el predominio de los Estados Unidos en los asuntos internos de Cuba y no era sino el comienzo de una larga serie de intervenciones del poderío norteamericano en el resto de América Central e inclusive en México. En el "Corolario" añadido por el Presidente Teodoro Roosevelt en su Mensaje al Congreso Norteamericano de 1904, el primer mandatario de la potencia hegemónica del Hemisferio Occidental asumía las facultades del "policía internacional" respecto de los pueblos de la América Latina. La Doctrina de Monroe se convertía así, en un instrumento de intervención permanente e indiscriminada de los Estados Unidos en el Continente<sup>13</sup>.

Al "garrotazo" de Roosevelt, término inspirado en una frase suya que decía "hablar suavemente y llevar un grueso bastón", sucedió en 1909, la "Diplomacia del Dólar" del presidente William Taft y su Secretario de Estado Philander Knox, que consistía en los préstamos bancarios de Wall Street a los países débiles del Caribe y América Central, como preludio de la imposición de condiciones específicas en los regímenes internos de los mismos países. Para los Estados Unidos, América Central y el Caribe era simplemente un "Hinterland" o espacio colonial en el cual podían actuar con la más entera libertad de maniobra, haciendo desembarcos de marinos en la Zona del Canal de Panamá y en la República de ese nombre, como en Haití, Santo Domingo, Cuba, Veracruz en México y en Nicaragua.

La gran habilidad del poderoso tutor de la América Latina al declinar el Siglo XIX, había sido hallar la fórmula de convergencia de las veinte Repúblicas Americanas de entonces en rededor de los Estados Unidos, con una discreta inauguración de la "Oficina Comercial" convertida después en la Unión Panamericana, establecida en Washington. El organismo funcionó durante varias décadas bajo la dirección del norteamericano

**Leo S. Rowe** y fue creciendo en sus proporciones burocráticas y en influencia política en el Hemisferio Occidental. Mas bien que un organismo bien estructurado era una agencia de comunicaciones del Departamento de Estado con las restantes Repúblicas Americanas, eliminando toda apariencia de intervencionismo.

La “Oficina Comercial” de 1890 se llamará “Unión Internacional de las Repúblicas Americanas para la recopilación y distribución de datos sobre el comercio” en 1902; en “Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas”, en 1906; y en “Unión de las Repúblicas Americanas” con un órgano de secretaría denominado “Unión Panamericana”, en 1910, cuando la denominación de *Panamericanismo* tomó cuerpo oficialmente en el léxico continental. Al lado del Paneslavismo, el Pangermanismo, Pan europeísmo y Panarabismo, se convirtió en la enseñanza de una unión que en la práctica no existía, ese “panismo” americano que llevaba en sus entrañas la idea del liderazgo de los Estados Unidos en el Continente y de la Doctrina de Monroe.

Félix Fernández Shaw, dice que “el Panamericanismo, a partir de la Segunda Conferencia Internacional Americana, (Méjico, 1902), no es sino la adaptación de la política exterior de los Estados Unidos -en cuya base está la Doctrina Monroe- a las necesidades del momento”<sup>14</sup>. En el aspecto puramente formal se consagraba ese liderazgo en la mencionada conferencia de 1902, al disponer que “la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, funcionará bajo un Consejo Directivo, constituido por los representantes diplomáticos de todos los gobiernos de dichas Repúblicas acreditados cerca del gobierno de los Estados Unidos de América y por el Secretario de Estado de esta nación, actuando como presidente del expresidente Consejo”<sup>15</sup>.

Los Estados Unidos desde la Guerra Hispano-Americanica de 1898, asumían el papel de la potencia predominante en el Hemisferio Occidental y buscaban la manera de ejercer esa influencia a través de las fórmulas asociativas y de cooperación continental. El panamericanismo no fue una concepción original del Derecho Internacional, ni un sistema particular de cooperación económica entre Estados de una misma región, sino una estrategia política de la potencia dominante.

Los tratados y convenios expedidos en las diferentes Conferencias Panamericanas formaban un derecho particular y, por así decirlo, de “entre

casa” para los países de América Latina, que no ligaban claramente a los Estados Unidos dentro de su política imperial del “interés exclusivo” y la reserva invocada al firmar la Convención General de Arbitraje Interamericano, según la cual subordina su participación en el arbitraje mediante negociación en cada caso y, sometido a la aprobación previa del Senado.<sup>16</sup>

## II. LA EPOCA DE LA “BUENA VECINDAD”: 1933-1945

5. El Presidente Franklin D. Roosevelt modifica los criterios del Monroismo y crea el ambiente propicio para la solidaridad continental.

El cambio ocurrido, en 1933, en las relaciones Norte-Sur entre los Estados Unidos y América Latina fue del personaje que entraba a la Casa Blanca para presidir los destinos de aquella nación, después de la “Gran Crisis” de 1929, que afectó los mercados de valores de los países capitalistas y se tradujo en un desempleo masivo en Norteamérica.

Franklin D. Roosevelt, candidato del Partido Demócrata de los Estados Unidos, triunfaba en 1932 con el 57.4 por ciento de los votos, equivalente a 21.391.993 sufragios contra el 39.7 por ciento y 15.016.169 sufragios para el candidato republicano Herbert Hoover, presidente en funciones que aspiraba a la reelección. Con una filosofía liberal en el más amplio sentido y un programa de intervención estatal en la corrección de los desequilibrios económicos y sociales que tuvo el nombre de “New Deal” o “Nuevo Tratado”, el Presidente Roosevelt hacia el cambio estructuralmente más avanzado en muchos años, dentro del capitalismo norteamericano, impulsando las metas sociales y las inversiones en obras públicas, con una típica metodología keynesiana.

Respecto de las relaciones hemisféricas, el Presidente Roosevelt adoptó la política conocida como la del “Buen Vecino”, en contraste con la *mala vecindad* que mantenían los Estados Unidos y América Latina. El discurso inaugural del 4 de Marzo de 1933, del mandatario demócrata, fijo la pauta de un “Nuevo Trato” para las relaciones hemisféricas. En sus términos exactos Roosevelt decía: “En el campo de la política mundial, dedicará

esta nación a la política de la Buena Vecindad, la que resueltamente se hace respetar y al obrar así, respeta los derechos de otros; la vecindad que respeta sus obligaciones y lo hace conformándose a la santidad de los tratados en un mundo de vecinos". El 28 de Diciembre del mismo año, el mandatario, añadía: "*La política definitiva de los Estados Unidos respecto de América Latina, de ahora en adelante, es la opuesta a la intervención armada*"<sup>17</sup>.

La política de Franklin D. Roosevelt en América Latina creaba una nueva realidad. El 29 de Mayo de 1934, abrogaba el Tratado con Cuba que permitía la intervención de los Estados Unidos, según la cláusula de la Enmienda Platt, un verdadero estatuto colonial, aplicado a la nación cubana desde 1901, símbolo del sojuzgamiento y la humillación impuesto contra la voluntad del pueblo de la isla. El mismo criterio de revisión de situaciones coloniales heredadas de la época de la "Diplomacia del Dólar", utilizó el Presidente Roosevelt para firmar el Acuerdo con la República de Haití del 7 de Agosto de 1934, por medio del cual se retiraba los "Marines" norteamericanos de dicho país y -hecho que parece hoy increíble- los Estados Unidos autorizan a una República que se suponía era independiente, como Haití, a nombrar oficiales nacionales en vez de norteamericanos en la Guardia del Estado o gendarmería local. Así mismo, el Presidente Roosevelt firma un nuevo Tratado con Panamá del 2 de Marzo de 1936, que contiene la renuncia de los Estados Unidos al "derecho de intervención" en la nación ístmica.

Sin embargo, esas rectificaciones de una política de intervencionismo colonial de los Estados Unidos en el Caribe y América Central, no eran "una donación gratuita" del mandatario norteamericano. Obedecían a la mayor conciencia anti-imperialista de América Latina. La Administración republicana de Calvin Coolidge, (1923-1929) y la de Herbert Hoover del mismo partido, (1929-1933) se distinguieron por la inflexible aplicación de la política intervencionista en aquella región, con los desembarcos de la Infantería de Marina, convertidos en el instrumento de dominación en nombre de la Doctrina de Monroe. Fue el caso de Nicaragua en los años 20 con la lucha sostenida por Augusto César Sandino el frente de un ejército campesino contra el invasor yanqui, que conmovió a la opinión latinoamericana y creó la crisis del Panamericanismo en la Sexta Conferencia Interamericana de 1928.

El sentimiento anti-imperialista de América Latina había crecido con la increíble guerra de la Infantería de Marina de los Estados Unidos en un país centroamericano que se quería dominar como otra colonia. Esas fuertes tensiones surgidas de las manifestaciones populares efectuadas, en casi toda América Latina indudablemente llevaron a Franklin D. Roosevelt a un cambio de actitud, que le permitiera afianzar la cooperación hemisférica sobre nuevas bases. La época de 1933 a 1945, fue así, fecunda para obtener resultados concretos como la aceptación del principio de No Intervención en la Séptima Conferencia Interamericana de Montevideo en 1933 y la adopción en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de Buenos Aires, de 1936, de la Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y establecimiento de la paz, que establecía un procedimiento elástico y flexible de consulta. En adelante se llamarán Reuniones de Consulta, las que fueran convocadas con arreglo a la Convención de Buenos Aires, con la asistencia de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, a fin de afrontar las "amenazas a la paz". Habrá una coordinación de esfuerzos hemisféricos para evitar los conflictos internacionales, aplicando el Tratado de París de 1928 de renunciación a la guerra o el de No Agresión y Conciliación de 1933, (Pacto Saavedra Lamas) de 1933, firmado en Río de Janeiro. Las partes contratantes en este último instrumento renuncian a la guerra de agresión y aceptan el recurso a la conciliación toda vez que surja una diferencia entre ellas<sup>18</sup>.

En términos políticos a la vez que jurídicos, la Epoca del "Buen Vecino" permitió grandes avances para la cooperación entre los Estados Unidos y América Latina. Pudo hablarse entonces de la solidaridad hemisférica, como de un hecho real, basado en la identidad de puntos de vista de los mandatarios latinoamericanos con el Presidente Franklin D. Roosevelt, asumiendo éste un liderazgo continental. Fue una colaboración de tipo personal, antes que estatutaria, lo que no se tuvo en cuenta para proyectar mayores avances del Sistema Interamericano, suponiendo que esas relaciones hemisféricas habían entrado en una nueva era de comunidad de propósitos entre América Latina y los Estados Unidos.

La Epoca rooseveltiana no podía ser eterna y, al fallecer el ilustre mandatario, América Latina se encontraba proyectando su organización regional sobre la base de que nada de lo anterior iba a cambiar.

## **m. LA EPOCA DE LA CARTA CONSTITUTIVA DE LA ORGANIZACION REGIONAL**

### **6. La Carta constitutiva de una organización regional, dentro del marco de las Naciones Unidas**

**En la Conferencia de Chapultepec sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, los Estados Americanos llegaron, en 1945, a un amplio consenso para la remodelación del Sistema Interamericano, abandonando el viejo y desueto nombre de Panamericanismo.**

**Dentro de la euforia de estar elaborando un nuevo porvenir para las Américas, los trabajos de la Conferencia de Chapultepec permitieron el logro de un resultado concreto: sería elaborado en el futuro inmediato el Pacto Constitutivo de una Organización Regional Interamericana. No se quería permanecer, como había ocurrido hasta entonces, sin un tratado básico que expresara de una vez los derechos y deberes de los Estados y las competencias de los órganos, destinados a cumplir las metas ambiciosas de la “Declaración de México”, aprobada en Chapultepec por la Resolución XI, cuyo texto es como sigue:**

#### **DECLARACION DE MEXICO**

**Los Estados de América, por medio de sus Delegados Plenipotenciarios reunidos en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz,**

#### **DECLARAN:**

**La Comunidad Americana mantiene los siguientes principios esenciales como normativos de las relaciones entre los Estados que la componen:**

- 1o. El Derecho Internacional es norma de conducta para todos los Estados.**
- 2o. Los Estados son jurídicamente iguales.**
- 3o. Cada Estado es libre y soberano y ninguno podrá intervenir en los asuntos internos o externos de otro.**
- 4o. El territorio de los Estados americanos es inviolable y es también inmutable, salvo el caso de acuerdos pacíficos.**
- 5o. Los Estados americanos no reconocen la validez de la conquista territorial.**
- 6o. Conservar la paz y mantener las mejores relaciones posibles con todos los Estados es misión de los Estados americanos.**
- 7o. Los conflictos entre los Estados solamente tendrán solución pacífica.**
- 8o. Se proscribe la guerra de agresión en cualquiera de sus formas.**
- 9o. La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los Estados de América.**
- 10o. Los Estados americanos son solidarios en sus aspiraciones e intereses comunes.**

**lio. Los Estados americanos reiteran su ferviente adhesión a los principios democráticos que consideran esenciales para la paz de América.**

**12o. El fin del Estado es la felicidad del hombre dentro de la sociedad. Deben armonizarse los intereses de la colectividad con los derechos del individuo. El hombre americano no concibe vivir sin justicia. Tampoco concibe vivir sin libertad.**

**13o. Entre los derechos del hombre figura, en primer término, la igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los bienes espirituales y materiales que ofrece nuestra civilización, mediante el ejercicio lícito de su actividad, su industria y su ingenio.**

**14o. La educación y el bienestar material son indispensables al desarrollo de la democracia.**

**15o. La colaboración económica es esencial a la prosperidad común de las naciones americanas. La miseria de cualquiera de sus pueblos, ya sea como pobreza, desnutrición o insalubridad, afecta a cada uno de ellos y por lo tanto a todos en conjunto.**

**16o. Los Estados americanos consideran necesaria la justa coordinación de todos los intereses para crear una economía de abundancia, en la cual se aprovechen los recursos naturales y el trabajo humano, con el fin de elevar las condiciones de vida de todos los pueblos del Continente.**

**17o. La Comunidad Interamericana está al servicio de los ideales de cooperación universal<sup>19</sup>.**

**Entre todas las formas de organización internacional, los Estados Americanos escogieron en Chapultepec la más perfecta, sin dejar nada al azar, ni dejar para más tarde el enunciado de los principios que debían tutelar la futura organización de un Continente que se enorgullecía de estar regido por el Derecho Internacional. Con ese fin, se aprobaron simultáneamente otras tres resoluciones con las cuales se completaría el elenco de la juridicidad interamericana. Tales fueron las resoluciones VIII, sobre “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana”; IX sobre “Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano” y XXXIX sobre el “Sistema Interamericano de Paz”. De ese plan general emanan los tres tratados multilaterales del Sistema Interamericano:**

**El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, aprobado en Río de Janeiro en 1947; La Carta de la Organización de los Estados Americanos, y**

**El Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, aprobados estos últimos en la Novena Conferencia Interamericana de Bogotá, en 1948<sup>20</sup>.**

**La idea que prevalecía en Chapultepec era la de llegar a la próxima Conferencia de las Naciones Unidas que debía reunirse en San Francisco, California, en 1946, con un concepto bien trazado de la regionalidad continental, que permitiera abrirle campo en la Carta estatutaria de la organización**

**mundial. De Chapultepec salía, en el fondo, una contrapropuesta para el proyecto de Dumbarton Oaks elaborado por las grandes potencias en 1944 con destino a la institucionalización de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo.**

En materia de seguridad colectiva regional, los Estados reunidos en Chapultepec se anticiparon también a la futura Conferencia de San Francisco<sup>20</sup> elevando a la categoría de compromiso general el de la asistencia recíproca para repeler el ataque armado o la agresión equivalente al ataque armado por comprometer la soberanía o la integridad territorial de un Estado Americano. En San Francisco, la Carta de la organización mundial contemplaba la posibilidad de concertar los "acuerdos regionales" de que trata el Capítulo VIII, a condición de que fueran compatibles con los principios de las Naciones Unidas. Se aprobó además, en San Francisco, el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas sobre "el derecho inminente de legítima defensa, individual o colectivo".

La Organización Regional prevista en Chapultepec en 1945 y realizada en Bogotá, en 1948, tuvo su época de esplendor durante los diez años que transcurrieron desde la Conferencia Interamericana de Bogotá y la Revolución de Cuba. Alberto Lleras Camargo, como Secretario General de la misma OEA, le daba el lustre literario y político de una personalidad americana y no solamente colombiana, que mantenía excelentes relaciones con los Estados Unidos.

Todo iría a cambiar con la Revolución cubana y el advenimiento de la "Guerra Fría" en el Hemisferio Occidental.

## 7. La Cuestión de Cuba y el abandono por los Estados Unidos de los procedimientos jurídicos multilaterales en el área regional.

La "Guerra Fría" empezó a influir en el Hemisferio Occidental en 1954, a raíz de las diferencias entre los Estados Unidos y el gobierno de Guatemala presidido por Jacobo Arbenz, en Guatemala. Las medidas de expropiación adoptadas por ese gobierno para algunas de las tierras de la United Fruit Company, el poderoso consorcio transnacional que dominaba desde principios del siglo, las llamadas "Repúblicas Bananeras", fue el motivo real de la campaña de "desestabilización", desatada por los Estados Unidos contra el mandata-

rio guatemalteco que osaba oponerse a los dueños del Imperio del Banano<sup>21</sup>.

La acusación de estar al servicio de los países comunistas, implicaba combatir al gobierno reformista de Arbenz con el tema de la "Guerra Fría" y no discutir el verdadero motivo de la diferencia que los Estados Unidos elevaron al plano continental. En la Conferencia Interamericana de Caracas de 1954, el Secretario de Estado John Foster Dulles, logró el alineamiento de los gobiernos amigos del área, en favor de la Resolución 93, que contiene una "Declaración de Solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados Americanos, contra la intervención del comunismo internacional". Poco tiempo después, los Estados Unidos le aplicaban al caso, la intervención unilateral por intermedio de la CIA, logrando el derrocamiento de Jacobo Arbenz.

Los procedimientos jurídicos multilaterales de la Organización Regional empezaban a ser suplantados, desde 1954, con la intervención de los Estados Unidos. De manera mucho más amplia y concreta la superpotencia utiliza la intervención unilateral en el caso de Cuba, al producirse el advenimiento en ese país del gobierno revolucionario de Fidel Castro, en 1959. La Isla de Cuba había sido mirada como colonia por los Estados Unidos desde los tiempos de Thomas Jefferson en principios del Siglo XIX y en el XX, el capital norteamericano dominaba las industrias del azúcar y del tabaco, las mayores fuentes de exportación. Los Estados Unidos, miraron con simpatía la fase inicial de la Revolución cubana como lo admitió el embajador Earl Smith<sup>22</sup>, pero cambiaron de actitud al ocurrir la reforma agraria y le aplicaron a Cuba toda suerte de represalias como la suspensión de la cuota del azúcar.

El Presidente John F. Kennedy asumió personalmente la responsabilidad de la fracasada invasión de Cuba de 1961, preparada por la CIA, desde la época anterior de Eisenhower, contrariamente a los compromisos jurídicos regionales. La utilización del TIAR, en 1962, para establecer la incompatibilidad del gobierno cubano con el Sistema Interamericano resultaba ser una secuela natural dentro de la estrategia de "desestabilización" preparada por Washington y se impuso en la VIII Reunión de Cancilleres, convocada por iniciativa de Colombia, en la Administración Lleras Camargo y realizada en Punta del Este, Uruguay, en dicho año<sup>23</sup>. Colombia buscaba aplicar el procedimiento multilateral, pero los Estados Unidos irán mucho más allá.

**En forma igualmente unilateral, los Estados Unidos le aplicaban al gobierno de Cuba, sanciones comerciales y económicas más drásticas que lo acordado en Punta del Este para la “seguridad hemisférica”. La Organización Regional perdió toda iniciativa en la discusión y eventual solución del problema cubano, que pasó a ser una cuestión exclusivamente norteamericana decidida en Washington con criterio imperial.** La Organización Regional se convierte en un instrumento simplemente pasivo de la política de los Estados Unidos que habían llevado a la América Latina a una posición de alienamiento en la “Guerra Fría”, aceptada con muy pocas excepciones, entre las cuales cabe citar a México y Chile.

En 1962, la llamada *Crisis de los Cohetes*, que en realidad fue el de las rampas de lanzamiento de misiles, desde luego preparadas por la Unión Soviética en Cuba para posible utilización de ojivas atómicas, se planteó un conflicto de graves proporciones entre los gobiernos de Washington y de Moscú que rebasaba totalmente a la Organización Regional Interamericana. El Presidente Kennedy adopta por decisión unilateral "la estricta cuarentena de todo buque que transporte equipo militar con destino a Cuba, procedente de cualquier nación o puerto". El manejo de la situación no dependerá en absoluto de América Latina. En el Consejo de Seguridad, el representante de los Estados Unidos, Embajador Adlai Stevenson. muestre las aéreasfotografías de las rampas de lanzamiento. La Crisis de 1962 se resolvió a espaldas de América Latina y de la misma Cuba.

#### **IV. LA EPOCA DEL “GLOBALISMO” Y EL OCASO DEL SISTEMA INTERAMERICANO**

**8. El “Globalismo” comienza a ser el criterio predominante de los Estados Unidos en su política internacional. Fin del multilateralismo regional.**

El Conflicto Cuba de 1962 patentizar la existencia de un criterio global de los Estados Unidos y la Unión Soviética para la observación de sus propios intereses a través de consideraciones estratégicos de orden planetario. La Era Atómica había generado, desde 1946, una serie de conflictos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. El arreglo de la situación de Cuba se concreta en un cruce de mensajes entre Kennedy y Khrus-

chev, por los cuales ambas superpotencias abandonan parte de sus pretensiones iniciales y convienen un “*Do ut Des*”, que se resume en lo siguiente:

- a) Los Estados Unidos se comprometen a no invadir a Cuba, *a cambio de:* 1
- b) La promesa de la Unión Soviética no utilizar las rampas de lanzamiento con proyectiles atómicos.

A este arreglo formal se llegó por el intercambio de mensajes directos de Kennedy a Khruschev y viceversa, que tenían una especie de oficina de registro en la Secretaría General de las Naciones Unidas, a cargo de U Thant, pero que no estaban sometidos al examen del Consejo de Seguridad, sino apenas para su información. Menos aún, estaban, dichos mensajes, destinados a la Organización Regional, dejada al margen de ese cruce de aproximaciones USA-URSS, hechas en el más alto nivel en la esfera de la bipolaridad. Con ello se conforma un tipo de conflictos que merecerán, posteriormente, ese nombre de “Alto Nivel” por contraste con los que no comprometen el equilibrio atómico de la “Balanza del Terror”, llamados de “Baja intensidad”.

Robert Kennedy, hermano del presidente de los Estados Unidos, describió en su libro “Thirteen Days. A Memoir of the Cuban Missile Crisis”<sup>24</sup>, (los trece días. Memoria de la Crisis Cubana de los Misiles), en Octubre de 1962. El Presidente Kennedy en su alocución del 22 de Octubre de ese año, radiodifundida a toda la nación, especificó que se trataba de “*a series of offensive missile sites*”, (una serie de sitios para misiles de naturaleza ofensiva), y añadió que por sus características se trataba de instalaciones destinadas al lanzamiento de misiles de alcance medio, “capaces de recibir y lanzar ojivas nucleares a una distancia superior de las 1000 millas náuticas. Cada uno de esos misiles, añadía el presidente Kennedy, es capaz de causar impactos en Washington, D.C. Canal de Panamá, Cabo Cañaveral, la Ciudad de México, Centroamérica o el área del Caribe”<sup>25</sup>.

En ese cruce de mensajes, aparecen con especial importancia la segunda carta de Khruschev del 26 de Octubre de 1962 y la respuesta de Kennedy del 27 de ese mismo mes. El primero había planteado con extrema franqueza y realismo cuál era la situación: el propósito de la Unión Soviética había sido proporcionar una ayuda amistosa a Cuba para permitirle decidir sus propios destinos. Todo país anhela su seguridad, decía y los Estados Uni-

dos han rodeado a Cuba de bases militares, como lo ha hecho con la Unión Soviética y sus aliados. “Cree Usted, Señor Presidente, que tenga el derecho a exigirnos el retiro de esas armas, sin que haya una medida recíproca de parte de los Estados Unidos?”<sup>26</sup>. En su respuesta Kennedy sugirió las dos bases del arreglo, siendo a la vez explícito en el sentido de dar seguridades de que no habría una nueva invasión de Cuba, “To give assurances against an invasion of Cuba”<sup>27</sup>.

Kennedy como Khruschev no querían asumir el riesgo de una confrontación y cada uno retrocedía respecto de su posición inicial. Los Estados Unidos no repetirían la frustrada invasión de la Bahía de Cochinos y la Unión Soviética no convertía a Cuba en base de armamentos nucleares. De un lado y otro había el propósito de la contención y auto-control en un conflicto de “Alta Intensidad”. El *Globalismo* se reafirmaba como visión estratégica de carácter planetario y para las circunstancias del momento aparecían dos consecuencias: Kennedy no se entendía directamente con Cuba sino con la Unión Soviética y ésta superpotencia quedaba en situación de apreciar las necesidades de la defensa de Cuba. Las seguridades de no invadir se daban a la Unión Soviética y no a Cuba, cuya dependencia de la Unión Soviética será más grande.

El Sistema Regional Americano jugaba un papel de apoyo a los Estados Unidos, simplemente pasivo, con una resolución del 22 de Octubre de 1962, solicitando el retiro de los misiles y el desmantelamiento de las rampas de lanzamiento, invocando el Tratado de asistencia Recíproca. Los Estados Unidos de manera unilateral juzgaban la naturaleza y el alcance del conflicto. A partir de la Crisis Cubana, vendrá una mayor decadencia del Sistema Regional, atado a la política norteamericana, que busca imponer en el orden interno de los países latinoamericanos condiciones y exclusiones propias de un dueño del “Patio Trasero” de la seguridad estadounidense. Como acontecerá en 1965 con la invasión de la República Dominicana para eliminar la presidencia de Juan Bosch y en Chile, con la conjura de la CIA y las empresas multinacionales a fin de derrocar al Presidente socialista Salvador Allende, en lo que Pablo Neruda, llamó el “Nixonicidio”<sup>28</sup>.

9. El Conflicto Estados Unidos-América Latina en la nueva fase de la intervención sistemática unilateral y la virtual anulación de las garantías de la independencia y soberanía de la Carta del Organismo Regional.

Hay que partir de la base de que *la bipolaridad no excluye la personalidad y autonomía de los Estados*. En aras del mantenimiento de la paz, mal podría admitirse que las dos superpotencias dispusieran de la soberanía o la independencia política de las demás naciones, colocadas en un nivel inferior del poder militar.

Uno de los aspectos más fundamentales de la Post Guerra de 1945 en adelante ha sido *el proceso de descolonización* en Asia y África, desde la Conferencia de Bandung de 1955 que contó con la participación de hombres de Estado de veintinueve países de esos continentes y líderes de la independencia de otros, aún sometidos al régimen colonial. El Primer Ministro de la India, Jawarlah Nehru, caracterizó el objetivo diciendo que “los países representados aquí son seguramente muy distintos, pero tienen un factor en común: terminar la dominación en nuestros continentes de las potencias occidentales”. Fue el acta de nacimiento del Tercer Mundo y el comienzo de un movimiento irreversible hacia la libre determinación de los pueblos. En las Naciones Unidas, la Asamblea General aprobó el 14 de Diciembre de 1960, lo que se consideró después como la Carta de la Descolonización, o sea, la Resolución 1514, del Décimoquinto período de sesiones, sobre concepción de la independencia a los países y pueblos coloniales.

La Resolución 1514 de 1960 se fundamenta en el “derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional”, lo mismo que en “la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones y, al efecto, declara:

“1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales;

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de ese derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social cultural<sup>29</sup>;

4. A fin de que los pueblos dependientes puedan ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa, deberá cesar toda acción armada o toda medida represiva de cualquier índole dirigida contra ellos, y deberá respetarse la integridad de su territorio”<sup>29</sup>.

De La conciencia de la nacionalidad y el anhelo irrefrenable de la libre determinación son factores constantes de la era contemporánea que están en

la base del comportamiento de los pueblos del Tercer Mundo. El poder bipolar en la escala de los armamentos atómicos no elimina la multipolaridad en el campo político, económico y social. Se han formado poderes fuera de la órbita estrictamente militar que no están controlados directamente por las Superpotencias. Asia y África disponen de una capacidad de decisión que no es ocultable y América Latina tampoco acepta la dominación extranjera en ninguna de sus formas.

*El orden bipolar se acompaña así de otro multipolar en una esfera distinta de la cooperación internacional. El Mundo no es uniforme, ni podría serlo. El error de los Estados Unidos es desconocer las peculiaridades del temperamento latinoamericano, el legado independentista de su historia que no se acomoda siempre y en todos los casos al "American Way of Life", el modo de ser norteamericano. Los Estados Unidos quieren hablar de dominación. América Latina de cooperación.*

El publicista de la Universidad de Bolonia, Antonio Ramiro Brotons, en "Studia Albornotiana", describe la situación en los siguientes puntos:

1. En un plano estrictamente normativo los Estados Unidos son un simple "par inter pares". En la Organización no existen órganos elitistas, ni votos calificados. Una mayoría de dos tercios de sus miembros, basta para adoptar decisiones vinculantes en materia de paz y seguridad.
2. Pero esa igualdad formal es sometida a un implacable proceso de adulteración por la superioridad norteamericana sobre los demás miembros de la Organización.
3. De hecho la Organización no puede actuar contra los Estados Unidos. Medidas como la ruptura de relaciones diplomáticas o económicas, dirigidas a presionar a los Estados Unidos serían ineficaces y más perjudiciales para los Estados que las decidiesen que para su pretendido sujeto pasivo. Históricamente la Organización no ha podido articular la condena colectiva de conductas norteamericanas que, probablemente conculcaban reglas de la Organización.<sup>30</sup>

El planteamiento anterior podría ser el esquema para estudiar el problema de las soluciones al hecho innegable de la postración del Sistema Regional Interamericano. A manera de anticipo de lo que cabría en un estudio aparte, cabe mencionar tres salidas posibles:

a) *La solución conformista:* ensayar lo que una y otra vez se ha intentado para la reforma del texto de la Carta de la Organización de 1948, con las enmiendas de 1967, adoptadas en Buenos Aires, que no cambiaron en nada la cuestión de fondo de la incompatibilidad de un sistema de normas jurídicas que establezcan parámetros para el comportamiento de los Estados miembros y el unilateralismo e imperialismo del Estado que aspira a dominar a toda la región.

b) *La solución negativista:* considerar que la Organización de los Estados Americanos en su forma actual es, según la frase de Fidel Castro, "el Ministerio de Colonias de los Estados Unidos". Dentro de ese pensamiento establecer la inutilidad de la institución, la que sería más bien sustituida por la asociación política de los Estados Americanos para llevar a cabo políticas conjuntas frente a la Superpotencia capitalista.

c) *La solución realista:* En el Mundo contemporáneo las diferencias dentro de la escala del poder militar se han acentuado y el hecho de la bipolaridad no puede ser negado en términos de realidad política. Los Estados de América Latina necesitan organizar la forma del diálogo político con las Superpotencias lejos de los formalismos de una organización superada, como es la actual con un rígido procedimiento estatutario. En 1974, el autor de este trabajo quiso implantar junto con México y Costa Rica el diálogo América Latina-Estados Unidos que fue después abandonado.

De todas maneras, es necesaria la solidaridad latinoamericana en una época de superación del Estado-Nación integrado en circuitos más amplios de una solidaridad principalmente política y económica, que no excluye lo social. América Latina practica la insolidaridad en una era exigente de consensos regionales, tal como ocurre con Europa Occidental asociada en la Comunidad Económica Europea y los mismos Continentes ex-coloniales, Asia y África que tienen, a su manera, formas de solidaridad activa.

10. Las reformas parciales introducidas en el Sistema Interamericano de 1985, por iniciativa de la Administración Betancur. La ilusión de la "Nueva OEA".

En la Administración Betancur, (1982-1986), puede advertirse una tendencia inicial hacia la liberalización de la política exterior colombiana de la coyunda de la diplomacia conocida como la "Estrella Polar" o "Respicé Pollum", en los términos de Marco Fidel Suárez. Fue la expresión del momento en que ocurría el "despegue" de esa administración con una política interna de paz por medio del diálogo con los alzados en armas y el cambio social.

**El Presidente Betancur asumió el liderazgo de un nuevo grupo de mediación en Centroamérica, formado en Enero de 1983, en Contadora, junto con Panamá, México y Venezuela. Su distanciamiento de los Estados Unidos y la adhesión al Movimiento de Países No Alineados eran signos de que Colombia no quería desempeñar el papel del “paje de armas del Coloso del Norte”. Quería ser el Presidente Betancur un mandatario latinoamericano, en el más amplio sentido de figurar como el interlocutor válido de los Estados Unidos.**

Con ese molde político, la Organización de los Estados Americanos era considerada por el Presidente Betancur como “el salón de té y el club para almorzar”, según la versión dada por un periodista extranjero que había recibido esa apreciación sarcástica de labios del primer magistrado colombiano. El Grupo de Contadora fue, en verdad, una manera de obviar las deficiencias de la Organización Regional Interamericana, dejada completamente al margen del esfuerzo de mediación en Centroamérica. Esa política ofrecía el inconveniente de abandonar los tratados y convenios de seguridad colectiva regionales, que Colombia había cultivado como elementos de una política de fronteras apoyada en la diafanidad de los títulos jurídicos. La dilatadas fronteras no podían ser defendidas con las armas sin el recurso a los medios pacíficos de solución de los conflictos internacionales.

La política independentista del No Alineamiento colombiano llegó a su punto de declinación en 1984, cuando las circunstancias internas del déficit fiscal y la baja de las reservas internacionales del país que de US\$5.400 millones en 1982, pasaban a menos de la mitad en aquel año, obligó al gobierno colombiano a buscar el arreglo con el Fondo Monetario Internacional denominado el “Plan de Ajuste”, negociado en Washington a fines de 1984 por el Ministro de Hacienda, Roberto Jinguito. El “Consenso de Cartagena” de Junio de ese año revistió la forma de una solidaridad latinoamericana a medias. Se buscaba en teoría una plataforma conjunta de negociación de la Deuda Externa de la región, cuando en realidad se admitió el veto de los países acreedores, detrás de los cuales estaban los Estados Unidos, para prohibir el “Club de Deudores”. La negociación individual de cada país fue la confesión del carácter teórico del “Consenso de Cartagena”.

**En el último año del mandato del Presidente Betancur se registró el retorno a la Organización Regional, tan despreciada en la iniciación del gobierno del No Alineamiento. Había cierta falta de simpatía en el hecho de buscar afanosamente las reformas a la Carta de la Organización Regional en una Asamblea Extraordinaria de la misma que se efectuó en Cartagena del 2 al 5 de Diciembre de 1985. Tres días de sesiones para examinar un plan de reformas era un vistoso despliegue de oratoria, más bien que un estudio cabal del problema de las relaciones continentales y la adecuación del Sistema a la época de la bipolaridad. Colombia propuso un plan que constaba en cinco documentos, encaminados a clarificar las normas de los conflictos interamericanos, a dotar al Secretario General de la Organización de facultades en la solución pacífica de las diferencias entre los Estados americanos y a otras reformas de tipo simplemente formal<sup>31</sup>.**

El efecto publicitario fue logrado y se hablará después, en un libro de la Cancillería colombiana, de “la Nueva OEA”<sup>32</sup>. El Protocolo firmado en Cartagena a fines de 1985, espera la ratificación de más de treinta Estados miembros del sistema, sin que haya cambiado la naturaleza del problema fundamental que es el siguiente:

*Los Estados Unidos han anulado la viabilidad de la Carta de la Organización Regional, con una política sistemática de unilateralidad en los asuntos hemisféricos y mundiales, no solamente para los conflictos de “Alta Intensidad” sino para los de “Baja Intensidad” y los asuntos internos de Centroamérica, considerada el “Patio Trasero” de la seguridad de la superpotencia.*

La cuestión así planteada es primordialmente política y no se resuelve con enmiendas formales, sino con un sistema de diálogo Norte-Sur, Estados Unidos-América Latina, tal como lo iniciábamos en 1974, acompañado de una solidaridad latinoamericana que sirve de contrapeso al poder hegemónico de la superpotencia. El retoque de los textos es el criterio antiguo de quienes en nuestros países cambian los formulismos constitucionales, pensando que con ello cambiará también la sociedad, la economía y las diferencias de clases.

## Notas Bibliográficas

1. Louis M. HACKER, *The United States since 1865*, (Nueva York, 1941), en colaboración con Benjamin B. Kendrick. Especialmente en la Parte 8 "Building the Railroads".
- E.C. KIRKLAND, "Industry comes of Age. Business, Labour and Public Policy. 1860-1897". (Nueva York, 1961).
2. W.J. LANE, "Commodore Vanderbilt", (Nueva York, 1942). Oscar Lewis, "The Big Four", (Nueva York, 1951).
- John Kenneth GALBRAITH, "The Age of Uncertainty", (Londres, 1977). Especialmente el Capítulo 2: "The Manners and Morals of High Capitalism".
3. James BLAINE, "Twenty Years in Congress ". (Nueva York, 1884).
- T.C. PLATT, *Autobiography*. (Nueva York, 1910).
- H.C. THOMAS, "Return of the Democratic Party to Power in 1884 ", (Nueva York, 1919).
4. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". (Washington, 1938). Página 5.
5. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". Op. cit. Página 33.
6. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". Op. cit. Página 33.
7. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". Op. cit. Página 34.
8. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". Op. cit. Página 44.
9. José MARTI, "Obras Completas ", (La Habana, 1948). Volumen n. Tomo I. Página 161-177.
10. Dexter PERKINS, "The Monroe Doctrine. 1867-1907". (Baltimore, 1937). Página 152.
- Miriam HOOD, "Gunboat Diplomacy. 1895-1905". (Londres, 1975).
11. Scott NEARING y Joseph FREEMAN, "La Diplomacia del Dólar. Estudio sobre el Imperialismo Yancui". (Madrid, 1925). Página 278.
- J. Rueben CLARK, "Memorandum on the Monroe Doctrine". (Washington, 1930). Página 153, ofrece el texto de la nota de Olney.
12. J. Rueben CLARK, Op. cit. Página 163, ofrece la respuesta de Salisbury. Alejandro Alvarez, "The Monroe Doctrine. Its importance in the International life of the States of the New World". (Nueva York, 1924). Página 219 ofrece comentario.
13. J. Reuben CLARK, Op. cit. Página 174 ofrece el texto del Mensaje del Presidente Teodoro Roosevelt de 1904.
- Scott NEARING y Joseph FREEMAN, Op. cit. Página 292. "El Garrote".
14. Félix FERNANDEZ-SHAW, "La Organización de los Estados Americanos, OEA) Una Nueva Visión de América". (Madrid, 1963). Pág. 66.
15. Félix FERNANDEZ-SHAW, Op. cit. Página 135 cita la opinión de Jesús M. Yepes según el cual la Oficina Panamericana era "un órgano secundario del gobierno de los Estados Unidos, colocado bajo las vigilancia y el control del Secretario de Estado y la Casa Blanca".
16. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". Op. cit. Página 578.
17. John Holladay LATANE y Daid W. WAINHOUSE. "A History of American Foreign Policy". Nueva York, 1941. Pág. 846.
18. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". Op. cit. Página 606. Artículo 1 del Protocolo adicional relativo a la No Intervención.
19. "Conferencias Internacionales Americanas. 1889-1936". Washington, D.C. 1956, Pag. 25.
20. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, Colombia. "Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Marzo 39 de 1948". Actas y Documentos. Volumen VI.
21. Guillermo TORIELLO GARRIDO, "Tras la Cortina de Banano". (Caracas, 1979). "Guatemala, Más de 20 Años de Traición". (Caracas, 1980).
- Stephen SCHLESINGER y Stephen KINZER, "Bitter Fruit", (Nueva York, 1983).
22. Earl SMITH, "The Forth Floor. An Account of the Castro Communist Revolution". (Nueva York, 1962).
- Herbert MATTHEWS, "The Cuban Story". (Nueva York, 1961).
- Philip W. BONSAL, "Cuba, Castro and the United States ". (University of Pittsburg Press, 1971).
23. "Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Organo de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca ". Punta del Este, Uruguay. 22 a 31 de Enero de 1962. Unión Panamericana. Washington, 1963.
24. Robert KENNEDY, "Thirteen Days. A Memoir of the Cuban Missile Crisis". (Nueva York, 1969).

25. Robert KENNEDY, Op. cit. Pág. 163.
26. Robert KENNEDY, Op. cit. Pág. 196.
27. Robert KENNEDY, Op. cit. Pág. 202.
28. Pablo NERUDA, "Incitación al Nixonicidio y Alabanza de la Revolución Chilena", (México, 1973).
29. Aureliu Cristescu, "El Derecho a la Libre Determinación". Naciones Unidas. (Nueva York, 1981).
30. Antonio Ramiro BROTONS, "La Hegemonía Norteamericana, Factor de Crisis de la OEA ". Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia. 1972. Págs. 59 y siguientes.
31. Marco Gerardo MONROY CABRA, "La Reforma del Sistema Interamericano ", Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Interdisciplinarios. Bogotá, 1986.
32. Augusto RAMIREZ OCAMPO, "Nueva OEA ", Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, 1986.

Alfredo Vázquez Carrizo», abogado, investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.



**Augusto Rendón** (colombiano) "Q' rueden las cabezas de los verdugos de Chile" - Aguafuerte (1975)