
MIGUEL ALFONSO (1935). Dr. en Derecho. Profesor Titular del Instituto Superior de Relaciones Internacionales (/SRI).

La creación del “sistema Interamericano”: ¿imposición imperialista o ceguera política de los círculos de poder latinoamericanos?

El “sistema” no podrá ser considerado jamás un instrumento que preserve los intereses latinoamericanos, pero tampoco puede ser abiertamente manipulado por los Estados Unidos en el actual contexto

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1940 se produce en nuestra parte del mundo un proceso de paulatina institucionalización de un sedicente "sistema interamericano" que aún existe – al menos en el papel– con un pretendido propósito multidisciplinario de actuar como el mecanismo regional “obligado” para la preservación de la paz y la seguridad internacional en el ámbito “hemisférico”, y como el marco “idóneo” para canalizar los esfuerzos cooperativos de los países de la región en prácticamente todas las esferas de la actividad humana.

Hoy día prácticamente todos los Estados independientes del área, con excepción de Cuba, Guyana y Belice, son partes en la Carta constitutiva actual del organismo central de ese llamado “sistema”; es decir, de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por otra parte, la gran mayoría de ellos ha dado también su consentimiento al tratado que plasma el mecanismo específico que, según se alega, debe garantizar la paz y la seguridad hemisférica, así como la integridad territorial e independencia política de nuestros países mediante la “seguridad colectiva”. Ese instrumento es, como se sabe, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), también conocido como el Tratado de Río.

Al analizarse los orígenes del supradicho “sistema”, con demasiada frecuencia se escuchan criterios que dan por sentado que el proceso institucionalizador del mismo —que culminó con la entrada en vigor de esos dos instrumentos jurídicos mencionados más arriba— constituyó un ejemplo más de las seculares imposiciones que el poder imperial de los Estados Unidos logró ejercer sobre los gobiernos latinoamericanos de la época —en contra de la voluntad de estos o con la reticencia de los “latinos”— durante

la etapa de pleno apogeo del poderío norteamericano a escala planetaria a raíz de concluida la Segunda Guerra Mundial.

El presente trabajo —el primero de una serie en que nos proponemos analizar las acciones del “sistema interamericano” contra la Revolución Cubana en los primeros veinticinco años de su presencia en la escena política de la región— pretende demostrar una hipótesis que se aleja radicalmente del tal enfoque. Su propósito es, justamente, probar que si bien desde finales del pasado siglo los Estados Unidos intentaron por medios muy diversos —entre ellos, la celebración de múltiples tratados de alcance regional— uncir a su carro imperialista a nuestros países, la fase definitiva de esos intentos, *i.e.*, aquella en la que la coyunda se hace propiamente de *iure* y radicalmente efectiva, sólo se materializa por la complacida aquiescencia de las clases gobernantes por aquel entonces en nuestros países, las que desde algún tiempo atrás habían abogado, con particular insistencia, a favor de la efectiva puesta en práctica de ese mecanismo institucional “hemisférico”.

El hecho de que la iniciativa de crear las bases jurídicas necesarias para institucionalizar el “sistema” haya correspondido a tales círculos de poder latinoamericanos, no significa que la institucionalidad creada en 1947-48 le fue impuesta por esos círculos a los Estados Unidos. La precitada hipótesis merece aclaración.

Ella sólo significa que la iniciativa latinoamericana sólo fue fructífera cuando coincidió —por razones de la exclusiva conveniencia de los Estados Unidos— con la política exterior de Washington.

En consecuencia, hay que precisar la verdad histórica al respecto y reconsiderar la persistencia del mito de los veinte gobiernos, débiles pero erguidos, oponiéndose contra viento y marea a los esfuerzos de sojuzgarlos mediante vínculos jurídicos logrados a punta de fusta por la potencia imperial. Esta versión simplista de los hechos ofrece demasiados peligros.

A más del facilismo político que ello puede alimentar, existe otro de mayor entidad: el de servir de cortina de humo tras la que ocultar piadosamente la verdadera responsabilidad que tuvieron las clases dominantes de la época en América Latina, en la creación del dogal que para nuestros pueblos significaron entonces, y significan aún, la OEA y el TIAR.

LOS ANTECEDENTES MEDIATOS DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL "SISTEMA INTERAMERICANO"

Las raíces históricas últimas del llamado Panamericanismo —el antecedente mediato del actual “sistema interamericano”— hay que buscarlas en los albores del siglo XIX. Bajo ese eufemismo más moderno se ocultan los intereses hegemónicos y expansionistas que hacia los países del Sur demostraron los gobernantes de los Estados Unidos desde los mismos inicios de la vida independiente de las trece colonias originales. Esas raíces están claramente dibujadas en las tesis que sobre la política exterior de la joven

república elaboraron hacia nuestros países los presidentes Jefferson, Madison, Monroe y John Quincy Adams, que la rigieron entre 1801 y 1829.

Esas tesis han quedado resumidas en frases tales como el “destino manifiesto”, la “fruta madura” o la “espera paciente”, y quedaron adecuadamente resumidas en la infamante “doctrina” que, incluso sin su paternidad intelectual, lleva el nombre de James Monroe quinto ocupante del sillón presidencial en ese país.

La primera manifestación expresa del Panamericanismo, *i.e.*, la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington en 1889-1890, se produce justamente cuando en el país del Norte están ya creadas las condiciones materiales de desarrollo propicias para la apertura de la etapa imperialista en la historia de los Estados Unidos. Ya en esa reunión se percibieron, por los de visión penetrante, los designios y la verdadera naturaleza que tuvo desde sus inicios el “sistema” que ha llegado hasta nosotros.

José Martí, el visionario, el héroe de la independencia de Cuba, en carta histórica al director del diario bonaerense *La Nación* (del cual era corresponsal en Nueva York) describió el 2 de noviembre de 1889 a esa conferencia como “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”¹.

En la propia epístola, Martí se refería a “la política secular y confesa de predominio de un vecino pujante y ambicioso”². Para poner en guardia a los delegados de las repúblicas latinoamericanas sobre los fines que con el referido cónclave perseguían el secretario de Estado Blaine y el presidente Harrison, lo calificó certeramente como “el planteamiento desembozado de la era del predominio de los Estados Unidos sobre los pueblos de América”³.

Aunque en esa Primera Conferencia no se aprobaron convenios internacionales, se adoptaron diversas recomendaciones que, al ponerse en práctica tiempo después, ofrecieron a los Estados Unidos múltiples ventajas económicas y por ende políticas. Entre las aprobadas en aquella ocasión, merecen mención las relativas al establecimiento de líneas de transporte regulares al Golfo de México y a los puertos latinoamericanos del Atlántico y del Pacífico desde puertos norteamericanos, y el endoso de una pretendida “reciprocidad comercial” que abría los mercados centro y suramericanos a sus productos, principalmente los industriales.

En el período 1890-1933 se celebraron otras seis conferencias americanas; a saber: la segunda, en México (1901-1902); la tercera, en Río (1906); la cuarta, en Buenos Aires (1910); la quinta, en Santiago de Chile (1923); la sexta en La Habana (1928) y la séptima en Montevideo (1933)⁴. Durante ese lapso el incipiente “sistema” produce unos

¹ José Martí: *Obras completas*. tomo XXII, Patronato del libro Popular. La Habana, 1961. p. 172.

² *Ibidem*. p. 173.

³ *Ibid.* pp. 185 Y 186.

⁴ El lapso de trece años transcurridos entre la Cuarta y Quinta Conferencia se debió a la, situación creada por

cincuenta convenios interamericanos, los más importantes de los cuales se refieren a materias comerciales, aduaneras, de navegación y de patentes. Todos ellos van afincando el dominio del capital estadounidense en nuestros países⁵.

Sin embargo, el “sistema” careció durante todo este período de una articulación formal, a excepción de algunas débiles estructuras secretariales con sede, por supuesto, en Washington. El intento hecho en la Conferencia de La Habana en 1928 por estructurarlo institucionalmente mediante la “Convención sobre la Unión Panamericana” fracasó, al requerirse la ratificación de las 21 repúblicas y faltar todavía, a los veinte años de celebrada, la de Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras y el Paraguay⁶. No es ocioso señalar que en esos primeros cuarenta años del Panamericanismo de corte monroico, las tropelías de los Estados Unidos en nuestro continente fueron considerables. Sin embargo, ni la burda maniobra para frustrar la independencia de Cuba, ni la incorporación *manu militari* de Puerto Rico a su sistema de gobierno, ni el vergonzoso asunto del Canal de Panamá, ni las múltiples intervenciones y ocupaciones militares de sus tropas especializadas tempranamente en tales operaciones (por lo menos dos veces en México, seis en Honduras, cinco en la República Dominicana, tres en Nicaragua, cinco en Panamá, tres en Cuba y una respectivamente en Costa Rica, Colombia y Haití,⁷ fueron objeto de discusión ni, mucho menos, de decisiones críticas al país del Norte en los foros convocados en el marco “panamericano.”

El arribo al poder de Franklin D. Roosevelt a comienzos de 1933 marca un cambio de táctica por parte de ese país en sus relaciones con América Latina. La nueva proyección rooseveltiana hacia la región fue bautizada con el atractivo título de “política del buen vecino”, y le reportaría a Washington pingües ventajas políticas (y, por supuesto, también económicas) en los complejos años que se avecinaban.

Para comprender las razones del cambio de rumbo que por entonces tuvo lugar, conviene recordar las coyunturas existentes en las relaciones del coloso del Norte con las repúblicas del Sur al producirse la inauguración del nuevo Presidente.

En general, la política norteamericana hacia la región en las primeras décadas de este siglo, y en particular las aventuras militares emprendidas contra nuestros países por Teddy Roosevelt, William Taft, Woodrow Wilson, Warren Harding y Calvin Coolidge, siguiendo los pasos iniciales de William McKinley en el Caribe y en el Pacífico, se había traducido en un apreciable sentimiento antinorteamericano. Tal estado de opinión

la Primera Guerra Mundial. Para el texto de las decisiones adoptadas en las siete primeras conferencias. consúltase: *Conferencias Internacionales Americanas 1889.1936*, Dotación Carnegie para la Paz Internacional. Washington, 1938.

⁵ Para la relación completa de- los mismos. véase *Conferencias Interaccionales Americanas. Primer Suplemento* (1938.1942}. publicada por la Dotación Carnegie para la Paz Internacional. Washington. 1943. pp. 469 y 470.

⁶ *Tratados y Convenciones Interamericanas. Firmas, ratificaciones y depósitos*, Secretaría General de la OEA. Washington. 1980. p. 34.

⁷ Eloy Merino Brito: “Panamericanismo e imperialismo”. En *Panamericanismo, imperialismo y no intervención*, Ministerio de Relaciones Exteriores, La Habana, s/f, p. 10.

permeaba no sólo a los sectores populares de nuestros países, sino que despertaba también inquietudes en ciertos estratos dirigentes en ellos, perjudicados también por la desastrosa Ley de Aranceles marcadamente proteccionista conocida como Ley Smoot-Hawley, y por las propias condiciones de crisis en que se debatía por entonces la economía estadounidense, inmersa en la gran depresión. Además, la situación política europea —con el fascismo ya firmemente entronizado en Italia y la reciente llegada de Hitler al poder en Alemania— permitía a los gobernantes norteamericanos prever la necesidad de asegurarse el apoyo de lo que desde bastante tiempo atrás consideraban ya como su traspatio, para enfrentar cualquier situación difícil que a escala mundial debieran encarar los Estados Unidos.

Se imponía, pues, un cambio de métodos que permitiera a ese país mejorar su imagen ante los vecinos del Sur, a fin de reforzar su influencia política y abrir nuevas posibilidades de recuperación para la economía de los Estados Unidos mediante un comercio incrementado con ellos y nuevas oportunidades para sus capitales en las economías latinoamericanas.

La primera expresión visible de esa “nueva política” se produjo en ocasión de celebrarse en la capital uruguaya la Séptima Conferencia interamericana, en diciembre de 1933, a escasos nueve meses del arribo de Roosevelt a la Casa Blanca. En ella, la nueva administración demócrata dio su consentimiento a la consagración formal en el Derecho Internacional Americano del principio de la no intervención. Objetivamente, este reconocimiento formal del principio por los Estados Unidos, aunque condicionado en extremo, contribuyó enormemente a mejorar la imagen que muy diversos sectores sociales tenían de ese país en nuestros países.

Hay que decir, sin embargo, que fuimos precisamente los cubanos los que en aquella coyuntura tuvimos las primeras pruebas —incluso durante el desarrollo de la propia Conferencia e inmediatamente después de concluida— de que un compromiso formal no podía ser capaz de alterar en su esencia la naturaleza injerencista del imperialismo.

Al tiempo que se obligaba en Montevideo a no intervenir, Roosevelt utilizaba el arma del no reconocimiento para presionar al Gobierno Revolucionario que en Cuba había sustituido al del dictador Gerardo Machado (derrocado meses antes por una insurrección popular), a fin de que las nuevas autoridades cubanas no cedieran a las demandas de mayor justicia social de los sectores más desposeídos de nuestro país. Por otra parte, sus representantes en la Habana —encabezados por Sumner Welles, de quien se hablará más adelante— subrayaban que los Estados Unidos sólo abrogarían la vergonzosa Enmienda Platt (que daba “rango constitucional” en el Derecho cubano a la facultad de ese país para intervenir en la Isla, incluso mediante la fuerza armada, a su libre albedrío) cuando en Cuba se integrase un gobierno que mereciera el reconocimiento de las autoridades norteamericanas.

Cuando meses más tarde Washington, tras múltiples maniobras, logró imponer un gobierno dócil a sus intereses en Cuba y se eliminaba la Enmienda mediante el Tratado de 29 de mayo de 1934, los Estados Unidos exigieron de aquel, con éxito, la retención

de la base naval de Guantánamo, consecuencia directa de su ocupación militar en nuestro país durante el período 1898-1902.

Tal exigencia se produjo a pesar de que en la flamante Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados salida de la Conferencia de Montevideo —y en donde se plasmó el principio de la no intervención— se expresa la condena a “las adquisiciones territoriales o ventajas especiales que hubiesen sido obtenidas por la fuerza, bien hubiera esta consistido en el empleo de las armas, en la amenaza de representaciones diplomáticas o en cualquiera otra medida de coerción efectiva, porque el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, directa o indirectamente o por cualquier otro motivo, aunque este sea temporal”⁸.

El período 1933-1936 hace surgir nuevas necesidades por parte de los Estados Unidos en lo que atañe a sus relaciones políticas con sus vecinos del Sur. En el otoño de ese último año se formalizó la alianza militar agresiva Roma-Berlín, a la cual pronto se vincularía Japón mediante su pacto bilateral con la Alemania hitleriana. Además, pudo apreciarse en ese lapso una política muy activa por parte de las potencias del Eje, encaminada a fortalecer sus relaciones de todo tipo con América Latina; muy en particular, en el campo comercial y en el cultural. Lo anterior se unía a la presencia, en muchos de los Estados de la región, de amplias colonias de inmigrantes procedentes de esos tres países. Existían, pues, elementos para que los círculos de poder de los Estados Unidos sintieran preocupación por la situación en el continente y avizoraran peligros no sólo para sus intereses comerciales y financieros en la región (vitales para cualquier repunte económico en su país), sino también en la esfera militar y de seguridad.

En este contexto, a fines de 1936 surge la iniciativa de Roosevelt de convocar una Conferencia Interamericana Extraordinaria a fin de “determinar en qué forma podrá protegerse mejor el mantenimiento de la paz entre las repúblicas americanas”⁹. Aunque en la misiva de Roosevelt a los gobernantes de la región que concretaba su iniciativa se mencionaba la conclusión de los arreglos de paz sobre la Guerra del Chaco como su fuente de inspiración, de la misma también resultaban evidentes otros propósitos más universales del Presidente norteamericano. En ella se transpira el interés de los Estados Unidos por asegurar mecanismos de consulta (o incluso de mayor contenido) “en pro de la paz mundial” que pudieran “complementar y reforzar los intentos de la Liga de las Naciones y de todas las demás instituciones de paz, existentes o futuras, cuando traten de impedir la guerra”¹⁰.

La Conferencia Extraordinaria, que se celebró en la capital Argentina del 1 al 23 de diciembre de 1936, resultó un éxito para las nuevas orientaciones de la diplomacia norteamericana hacia América Latina. De ella salió la base institucional del llamado “principio de la solidaridad continental” ante cualquier amenaza a la paz de las

⁸ La cita de dicho texto se ha tomado de Merino Brito; *op. cit.*, p. 14.

⁹ Actas de la Conferencia de Consolidación de la Paz, Congreso Nacional. Buenos Aires, 1936, p. 2.

¹⁰ *Ibid.* El subrayado es nuestro.

repúblicas americanas, mediante la coordinación de esfuerzos a 'través de consultas obligatorias con los restantes Estados americanos, incluyendo, por supuesto, a los Estados Unidos. Tales “consultas” también se declaraban obligatorias en caso de una “guerra internacional fuera de América”. Resulta evidente que en tal coyuntura serían precisamente los Estados Unidos la única “república americana” con intereses directamente afectados.

Tales postulados quedaron plasmados en los artículos 1 y 2 de la “Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz”; signada en Buenos Aires el 23 de diciembre y que entró en vigor el 25 de agosto de 1937 al recibirse la ratificación norteamericana. Ese documento marca un hito en el proyecto de hegemonía política de ese país respecto a los nuestros. Con él se sientan las bases de un “bloque americano” bajo la orientación ideológica, la preminencia económica, el liderazgo político y el mando militar de los Estados Unidos. Los mismos postulados servirían, de igual manera, para librar causas justas —como ocurrió durante la agresión nazi-fascista entre 1939 y 1945—, que para poner en peligro la paz de posguerra (períodos de “guerra fría”) o vulnerar el principio de autodeterminación de los pueblos (fase de las cruzadas anticubanas a partir de 1959). Esas concepciones y los mecanismos prácticos que las pondrían en ejecución continuarían perfeccionándose ininterrumpidamente a partir de la Conferencia de Buenos Aires¹¹.

El proceso de desarrollo de las estructuras institucionales del “sistema” prosiguió en la Octava Conferencia Americana que tuvo por sede a Lima en diciembre de 1938. En el párrafo 3 de la llamada “Declaración de Lima” se establecía que en “caso de que la paz, la seguridad o integridad territorial de las repúblicas americanas se vea [...] amenazada por actos de cualquier naturaleza [...] [estas] proclaman *su interés* común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad mediante el procedimiento de consulta”¹², al que —como vimos— se había dado carta de constitución dos años antes en Buenos Aires. En su artículo siguiente, la propia Declaración facultaba a cualquier Ministro de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas a convocar tal consulta “cuando lo estime conveniente”.

A tenor con ese texto, se convocaron entre septiembre de 1939 y enero de 1942 —es decir, desde el inicio de la fase europea de la Segunda Guerra Mundial, hasta la entrada de los Estados Unidos en ella como beligerante definido— tres reuniones de consulta de los ministros de Relaciones Exteriores del continente, a saber: en Panamá (septiembre octubre de 1939), La Habana (julio de 1940) y Río de Janeiro (enero de 1942).

Precisamente en los acuerdos tomados en ellas, ante necesidades concretas —y a la vez cambiantes— de los Estados Unidos, se encuentran los antecedentes mediatos del Tratado de Río, presunto “escudo de la defensa y la seguridad hemisférica”, como lo

¹¹ Sin embargo, como se verá posteriormente, no será sino hasta 1948 con la aprobación de la primera Carta de la OEA, que esas concepciones y mecanismos alcanzarán jerarquía de obligaciones jurídicas sistematizadas.

¹² Conferencias Internacionales Americanas, Primer Suplemento..., P 97.

califica el ya notorio “Documento de Santa Fe”¹³, base de las ideas que orientan la política de la administración Reagan hacia nuestros países hoy día.

Tomando como punto de partida la posición de neutralidad adoptada por los Estados Unidos en el conflicto europeo causado por la agresión hitleriana a Polonia, los cancilleres americanos decidieron establecer en su primera reunión en Panamá una “zona de seguridad” alrededor del continente, a fin de preservar sus aguas adyacentes de “todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana.” (Párrafo 1 de la “Declaración de Panamá”)¹⁴. Vale la pena subrayar que la juricidad de esta decisión era cuando menos cuestionable desde el punto de vista del Derecho Internacional de la época, por referirse a espacios claramente pertenecientes a la alta mar debido a estar los mismos más allá de las aguas territoriales de los signatarios de aquel documento. Conviene igualmente recordar que esta noción de crear una tal zona “protectora” quedó tiempo después recogida, con otros propósitos, en el artículo 4 del Tratado de Río.

También en Panamá, los cancilleres decidieron —a instancia de los Estados Unidos— proclamar una posición conjunta de neutralidad general (Resolución VI), reafirmar “la solidaridad continental” ante la situación mundial del momento (Resolución V) y, como si todo lo anterior fuera poco, se sintieron obligados a proclamar que “los pueblos de América han alcanzado la unidad espiritual” (...) (Resolución VI)¹⁵.

La Segunda Reunión (La Habana) constituyó en la práctica una reafirmación y actualización del monroísmo histórico. Por una parte, los ministros concedieron a los Estados Unidos (único de los Estados allí participantes con medios materiales para hacerlo efectivo) el derecho a ocupar cualquier territorio colonial situado geográficamente en las Américas perteneciente a alguna de las potencias europeas vencidas por Alemania e Italia, a fin de evitar que estas los hicieran suyos: territorios que serían administrados por un “Comité de Emergencia” (“Acta de La Habana”)¹⁶. Adicionalmente, dieron luz verde a la presencia militar masiva de los Estados Unidos en la región, facilitando el establecimiento de bases militares, aéreas y navales mediante los “acuerdos complementarios necesarios para organizar la cooperación defensiva” entre sus naciones (Resolución XV)¹⁷.

Declararon, por último, que “todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía e independencia política de un Estado americano, será considerado como un acto de agresión contra los Estados que firman esta declaración”¹⁸.

El texto anterior merece algún comentario. En primer lugar, no hay que ser un eminente exegeta para observar que al referirse sólo a atentados provenientes de Estados no americanos, los señores cancilleres excluían de considerar como acto de agresión contra

¹³ Para el texto de ese documento, consúltese *Cuadernos Semestrales* No. 9, CIDE, México. 1981. pp. 181 y ss.

¹⁴ Conferencias Internacionales Americanas, Primer Suplemento, pp 124 y 125

¹⁵ *Ibid.* p. 115.

¹⁶ *Ibid.* p, 154.

¹⁷ *Ibid.* p, 150.

¹⁸ *Ibid.* p, 160.

todos los demás Estados americanos la sufrida por uno de ellos proveniente de otro Estado americano— por ejemplo, de los Estados Unidos. Por otro lado, con esa Resolución los Estados Unidos aseguraban la solidaridad hemisférica en caso de verse envueltos directamente en un conflicto bélico que a esa altura ya no era exclusivamente europeo. En julio de 1940 no era difícil colegir que las acciones de apoyo práctico por parte de Washington al esfuerzo bélico inglés tarde o temprano ocasionarían la entrada de los Estados Unidos en la guerra: esto sin olvidar los intereses estadounidenses que el avance japonés en el Pacífico ya ponía en peligro. En tercer lugar, con la Resolución XV, aprobada en la capital cubana, se daba el primer paso formal en el proceso de uncir a nuestros países al carro de las futuras aventuras militares fuera del continente.

A cambio de lo anterior, Washington no escatimó promesas de ayudas para “resolver” los daños que pudieran sufrir o hubiesen ya sufrido las economías de los países de la región en razón de las dislocaciones financieras y comerciales resultantes de las hostilidades en Europa¹⁹.

Firmemente establecida ya su posición política, económica y militar en caso de participar en el conflicto, los Estados Unidos pidieron la celebración de la Tercera Reunión de Consulta a los dos días de producida la agresión japonesa contra Pearl Harbour. Invocaron en su solicitud el principio sentado precisamente en la supradicha Resolución XV de La Habana y la existencia de un mecanismo de consulta apropiado para tales casos, delineado en Buenos Aires y concretado en la “Declaración de Lima”, como ya se vio²⁰.

En la Reunión de Río, el Panamericanismo monroico alcanzó una alta cota. En el orden político, no sólo se condenó —con todo fundamento— la agresión japonesa (Resolución XXIV)²¹, sino que además se aprobó un texto de compromiso, ante las reticencias de algunos, en particular de la Argentina, recomendando la ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje (Resolución 1)²², y otro sobre la interrupción de los vínculos comerciales y financieros con aquellos (Resolución V)²³. En la esfera económica, la diplomacia norteamericana logró importantes decisiones encaminadas a poner las economías latinoamericanas en función de la —defensa del hemisferio— asegurándose, de paso, el suministro estable —y a precios muy por debajo del nivel mundial— de los productos que requería su economía de guerra (Resoluciones 11, IV, VII Y IX)²⁴. En el plano militar, mediante la Resolución XXXIX²⁵ la Reunión de Río creó la Junta Interamericana de Defensa (JID), que ha sobrevivido con el mismo nombre

¹⁹ *Ibid*, pp. 159 y 160.

²⁰ El texto íntegro de la solicitud norteamericana al Consejo Directivo de la Unión Panamericana aparece en el *Boletín de la Unión Panamericana*. vol. LXXVI. Washington, 1942. p. 1.

²¹ Conferencias Internacionales Americanas, Primer Suplemento, p. 204.

²² *Ibid*. p. 180.

²³ *Ibid*. p. 188.

²⁴ *Ibid*, pp. 180-82, 185-88, 190 y 191-92.

²⁵ *Ibid*. p. 214.

hasta nuestros días. La misma tendría su sede en Washington, y estaría presidida ex officio por el jefe de la delegación “del país en que funciona la Junta”.

En el plano jurídico, en fin, hubo también una contribución directa de los señores cancilleres. Por la Resolución XXII de la Reunión se proclamó a la política “del buen vecino” como “norma del Derecho Internacional del continente americano” (...) ²⁶.

Como consecuencia de estas decisiones y de su ulterior efectiva puesta en práctica, durante la Segunda Guerra Mundial se acentuó el proceso que inexorablemente conducía a las pocas veces disputada hegemonía estadounidense sobre los países de la región. El apoyo dado por nuestros pueblos a las decisiones de sus respectivos gobiernos sobre cooperación con los Estados Unidos durante la guerra nos costó bien caro. Veamos. En lo *político*, esa etapa sirvió para que las clases dominantes en América Latina cimentaran sólidamente sus vínculos con los círculos de poder norteamericanos y para que con el apoyo de estos, reforzaran su dominio en el plano interno de nuestros países. En lo económico, al desarticularse totalmente los mecanismos comerciales con Europa, las economías latinoamericanas —con contadísimas excepciones—, se vincularon aún más estrechamente a la de los Estados Unidos. En lo militar, las fuerzas armadas nacionales de la región —también con muy pocas excepciones— pasaron a ser dependientes de la técnica, así como de las facilidades y métodos de entrenamiento y mando del *establishment* militar de aquel país.

Por ende, los crecientes contactos directos entre los altos mandos castrenses del área con los de los Estados Unidos durante esa etapa permitieron a Washington tener abundantes candidatos para dar una “solución” militar a los problemas de la región cuando en la posguerra los gobiernos civiles no se mostraban enteramente eficaces en defender sus intereses. El rosario de golpes de Estado acontecidos en nuestros países durante el período 1948-1958 e incluso en la década de 1960 —y de los cuales Odría, Batista, Stroessner, Rojas Pinillas, Castillo Armas y Pérez Jiménez son los ejemplos más señeros— demuestra hasta qué punto los Estados Unidos pudieron utilizar en su provecho este aspecto de las relaciones surgidas entre 1942 y 1945. Todos ellos fueron fieles aliados del coloso del Norte, furibundos anticomunistas y, por supuesto, partes y celosos defensores del “mundo libre, occidental y cristiano”.

Asegurada casi sin excepciones, tanto de tacto como de jure, la lealtad latinoamericana desde inicios de su participación directa en la guerra —la “neutralidad” Argentina fue, en la práctica, la única excepción de entidad—, logrado con ella un importante elemento para una proyección de liderazgo universal, y superado el sentimiento aislacionista de preguerra, la diplomacia norteamericana dedicó tiempo y esfuerzo a partir de 1943 a preparar la institucionalización efectiva de un sistema mundial de seguridad colectiva para la posguerra, que sustituiría a la ya cadáver Sociedad de Naciones.

²⁶ Ibid. pp. 202.203. Aunque pudiera argumentarse que en aquella coyuntura histórica la “política del buen vecino” constituía un adelanto respecto a políticas anteriores de los Estados Unidos en la región, resulta cuando menos dudosa. la procedencia de declarar tal “política” como una norma del Derecho Internacional, aunque fuese sólo en el contexto regional.

Tal sistema debía asegurarle jurídicamente su papel de potencia mundial preponderante al final del conflicto, con poder de decisión sobre futuras situaciones críticas en cualquier lugar del mundo. En buena medida como resultado de ese interés universalista de Norteamérica, surgiría en 1945 la Organización de las Naciones Unidas.

En cuanto a este aspecto, resulta obligado apuntar también que el más sobresaliente mérito de Roosevelt como estadista fue comprender claramente que la creación de un tal sistema mundial de seguridad colectiva (y su funcionamiento efectivo una vez creado este) no sería posible sin la participación igualitaria y la plena cooperación de sus aliados claves en la victoria contra el Eje, incluyendo, por supuesto, a la Unión Soviética.

Llegar a tal convicción no había sido fácil para el Presidente norteamericano. A más del sempiterno antisovietismo de algunos de sus colaboradores, Roosevelt debió vencer los criterios de aquellos otros que en el Departamento de Estado —con Sumner Welles a la cabeza— defendían el criterio de que para los intereses norteamericanos resultaría más conveniente —en vez de la creación de un mecanismo mundial de seguridad colectiva— el establecimiento de un régimen más flexible fundado en pactos regionales con igual propósito de preservar la paz en la posguerra. Tales pactos tendrían, según esta tesis, competencia exclusiva respecto a las amenazas o quebrantamiento de la paz que pudieran tener lugar en sus respectivas áreas²⁷.

Partiendo de la posición de liderazgo ya alcanzada por los Estados Unidos en América Latina, y teniendo en cuenta la presencia militar y los ya existentes intereses norteamericanos en Europa, Asia y África, los defensores de esta corriente estaban convencidos de que la participación del país del Norte en las decisiones de los otros sistemas regionales que se crearían en esas áreas estaría también plenamente asegurada. Se lograría así, según ellos, el pleno papel mundial que correspondía a los Estados Unidos, sin dar a la Unión Soviética ni a sus restantes aliados —en mente se tenía también la posición gaullista, no siempre aquiescente desde entonces a los intereses y puntos de vista norteamericanos— un papel similar. Tal esquema “regionalista” limitaría el papel de decisión paritario, en lo que se refería a la URSS, a los asuntos propios del área europea más cercana a las fronteras históricas soviéticas (Europa Central y Oriental) y, en cierta medida, en los problemas de Asia. Los que así pensaban consideraban también que se imponía institucionalizar formalmente aún más el “sistema interamericano” ya existente, a fin de reforzar jurídicamente la competencia exclusiva de ese mecanismo regional, imperfecto aún, en los asuntos de la región.

²⁷ Los que así opinaban seguían de cerca las ideas que sobre la organización de la paz de posguerra había esbozado Winston Churchill, a la sazón primer ministro inglés, en su *Memorandum* al presidente Roosevelt del 2 de febrero de 1943; justamente horas después de la victoria del Ejército Rojo en Stalingrado. La parte atinente de dicho documento puede encontrarse en la obra de Ruth Russell: *A History of the United Nations Charter*, The Brookings Institution, Washington, 1958. p. 104.

Las divergencias internas al respecto fueron zanjadas por decisión personal de Roosevelt en favor de la tesis universalista, a fines del verano de 1943. No por azar esa decisión se tomó poco después de la victoria —decisiva a los efectos del curso final de la guerra— obtenida por el Ejército Rojo en Stalingrado. Ya en el artículo 5 de la “Declaración de Moscú” (octubre de 1943), los cancilleres de los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética se pronuncian por el establecimiento “de un sistema de seguridad general” para la posguerra, y no por un sistema de seguridad regional²⁸. Debe tenerse presente que Welles había renunciado al cargo de Subsecretario de Estado en septiembre de 1943, sustituyéndole en el mismo Edward Stettinius, quien a su vez sustituiría al secretario Cordell Hull como jefe de la diplomacia norteamericana en noviembre de 1944.

Las consultas entre los aliados sobre el referido “sistema de seguridad general” para cuando llegara la paz se celebraron en Dumbarton Oaks, Washington D.C., en el verano de 1944, sobre la base de propuestas elaboradas por el Departamento de Estado norteamericano. Esas propuestas “tentativas” sufrieron múltiples modificaciones en el curso de las dos rondas separadas de consultas efectuadas por los aliados en aquella ocasión²⁹. Al finalizar las mismas, el proyecto conjunto sólo concedía a las organizaciones regionales (como lo era, en principio, el “sistema interamericano” o “panamericano”) un papel de segunda importancia en la “solución de controversias locales”, y las supeditaba en todo momento a la iniciativa y al control del Consejo de Seguridad, órgano supremo del sistema de seguridad mundial que se había ya decidido establecer para la posguerra³⁰.

²⁸ El texto completo de la Declaración aparece en Russell, op. cit., p. 977.

²⁹ En la primera de esas rondas participaron representantes de la URSS, Estados Unidos y el Reino Unido. En la segunda, delegaciones de estos dos últimos países y de la República de China.

³⁰ El texto español de la “Propuestas de Dumbarton Oaks” puede consultarse en la obra de Ángel Modesto Paredes *La Carta de las Naciones Unidas*, Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1946, pp. 205 Y ss. En particular, lo referido a los “acuerdos regionales” figura en las páginas 230 y 231 de dicha obra. El texto inglés figura en la ya mencionada obra de Russell (nota 27, supra), pp. 1019-28. la parte referida a los mismos “acuerdos regionales” (Sección C del capítulo VIII) se recogen en la p. 1026. Por otra parte, las propuestas tentativas de Estados Unidos sobre las cuales giraron las conversaciones de Dumbarton Oaks pueden consultarse en la propia obra de Russell, pp. 995 Y ss.

A comienzos de 1945, durante la Conferencia de Crimea (Valta), Churchill, Roosevelt y Stalin dieron los últimos toques al proyecto de organización mundial, y solventaron el punto más espinoso de los que aún quedaban por resolver después de la Conferencia de Dumbarton Oaks. En Valta se acordó que cualquier decisión de fondo sobre los problemas sometidos al Consejo de Seguridad sólo podría aprobarse por este si a ella no se oponía alguno de los miembros permanentes de dicho órgano —es decir, los principales arquitectos de la victoria contra el Eje; padres, a la vez, de la propia organización—, entre ellos, obviamente, la Unión Soviética. Cada uno de esos cinco miembros tendría, en consecuencia, el poder de oponerse con efectividad, por sí solo, a la aprobación de cualquier solución que no entendiera apropiada a problemas, controversias o situaciones surgidas en cualquier parte del globo, no sólo a aquellas relacionadas con el área en que estuviera situado geográficamente el miembro permanente que disintiera de lo propuesto.

Hay que subrayar que los Estados Unidos estaban particularmente interesados en poseer tal poder de decisión a escala planetaria, y que impedirían que los demás miembros permanentes (o el resto de los integrantes del Consejo) pudieran hacer aprobar por mayoría y contra la opinión y el voto norteamericano, decisiones que resultasen contrarias a los intereses de Washington. Todos los autores que han escrito seriamente sobre esta cuestión, coinciden en que tal poder de “veto” constituía un elemento esencial para que el Senado norteamericano diera el necesario consentimiento (ratificación) al tratado que formalizaría la participación de los Estados Unidos en la nueva organización mundial que mediante dicho documento se establecería. El tan llevado y traído “derecho de veto” no tiene —como pretenden hacer creer ciertos círculos— paternidad soviética, ni fue una “concesión” hecha en Valta a la URSS por “un presidente Roosevelt, ya seriamente debilitado física e intelectualmente” (como también se ha alegado) por aquella fecha, pocos meses antes de morir. Muy por el contrario, el “veto” tiene rancio abolengo norteamericano³¹.

LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS: LA CONFERENCIA DE CHAPULTEPEC

(21 de febrero al 8 de marzo de 1945)

Los gobiernos latinoamericanos no conocían oficialmente, en las postrimerías de 1944, los resultados de las conversaciones de Dumbarton Oaks. No habían sido consultados previamente por los Estados Unidos a los efectos de la elaboración de las propuestas-base que llevó Washington a dicho cónclave, ni se les había informado en detalle por el funcionario subalterno del Departamento de Estado a quien se encargó de hacerla,

³¹ En Russell, *op. cit.*, pp. 531 Y 55.. figura lo que parece ser la versión oficial norteamericana del recuento de las discusiones sostenidas en Valta por Churchill, Stalin y Roosevelt sobre el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad.

respecto de las decisiones cuatripartitas en él tomadas³². Sin embargo, lo que de esas conversaciones y sus resultados ya conocían sus respectivas cancillerías, les causaba evidente insatisfacción, por muy diversos motivos. Por una parte, debe recordarse que la “política del buen vecino” había hecho surgir una engañosa nueva imagen sobre los Estados Unidos en la región, fundamentalmente sobre la base de la aceptación nominal del principio de la no intervención. Por otra, el interés demostrado por Norteamérica respecto a la América Latina durante la administración Roosevelt había sido realmente algo sin precedentes en las relaciones históricas entre las dos Américas (aunque sus verdaderas motivaciones para ello ya se han explicado en otra parte de este propio trabajo). Los círculos de poder latinoamericanos deseaban mantener en la posguerra los muy estrechos vínculos establecidos durante el conflicto con el gobierno de Washington, vínculos que tanto habían contribuido a consolidar sus posiciones políticas internamente en nuestros países y a hacer posibles sus beneficios económicos en los años bélicos. Deseaban consolidarlos, de ser posible, mediante instrumentos jurídico-contractuales de tipo permanente, ya que buena parte del andamiaje institucional existente por entonces en el plano hemisférico sólo les aseguraba esa “relación especial” de manera temporal. es decir, durante el lapso bélico.

Esos propios círculos deseaban asegurarse, en el plano económico, mayores beneficios futuros en sus tratos con los Estados Unidos, y esperaban resarcirse en la posguerra de los “sacrificios económicos” que en aras del esfuerzo de guerra habían obligado contractualmente a hacer a sus respectivos países en favor de la economía norteamericana en el período 1942-1945. No se requiere ser marxista convencido para suponer que tales “sacrificios” habían pesado fundamentalmente no sobre los hombros de las oligarquías criollas, sino sobre los de las clases más desposeídas de la región.

Todo lo anterior conducía, en sus mentes, a la “necesidad” de reforzar las poco sólidas estructuras de un “sistema regional” cuyo carácter laxo también se ha apuntado antes. Tal necesidad de reforzar el Panamericanismo se hacía aún más patente para ellos debido a lo que había transpirado hasta sus Cancillerías en cuanto a lo aprobado en Dumbarton Oaks. Sus informaciones les señalaban ya, a fines de 1944, el rumbo *universalista* que objetivamente imponía a los Estados Unidos la defensa de sus intereses mundiales. Conocían que “su” “sistema interamericano” débil y carente de estructuras jurídicas permanentes quedaría sometido a la autoridad del órgano supremo de la organización mundial que se gestaba. Todo ello fue interpretado como una muestra de que los Estados Unidos, dando por sentada la lealtad latinoamericana en cualquier circunstancia, pretendían “evadirse” de sus “responsabilidades” hacia el continente.

No es propósito de este trabajo pasar juicio subjetivo —aplicando criterios de 1985 a situaciones de hace cuatro décadas— sobre esas apreciaciones, ni sobre las intenciones (disímiles, en verdad) que condujeron a los pasos dados entre febrero de 1945 y abril de

³² Consúltese. sobre tal situación. las obras de Minerva M. Etzioni: *La mayoría de uno*, FCE, México, 1973, pp. 45.48, y Russell, *op. cit.*, pp. 551 y 552.

1948, período en que la armazón jurídica básica del “sistema” quedó completada. Sin embargo, no resulta posible ignorar el hecho de que, objetivamente, las iniciativas y decisiones tomadas por los gobiernos latinoamericanos de la época contribuyeron en gran medida a facilitar el dominio norteamericano sobre los acontecimientos políticos que dieron lugar al establecimiento de las estructuras jurídicas mediante las cuales se reorganizó y fortaleció el nefasto “sistema interamericano”. Con las limitaciones inherentes a su visión clasista, esos gobiernos de la época o no quisieron, o no pudieron ver el dogal que un sistema “regional”. fuertemente institucionalizado constituiría para nuestros países; sistema en el cual, ineluctablemente, la hegemonía de los intereses políticos, económicos y de seguridad de los Estados Unidos se probaría hasta las heces. A fines de 1944, con la guerra ya visiblemente en sus etapas finales, iban a cumplirse tres años de la celebración de la más reciente Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del continente, la celebrada en Río. Desde 1938 no se celebraba Conferencia Interamericana alguna.

La inminencia de la conclusión de la guerra (y con ella, de la creación de la organización mundial de posguerra), y el interés por lograr sistematizar más formalmente las relaciones de los países de la región con los Estados Unidos, abonaron la iniciativa de México de convocar una Conferencia Extraordinaria que abordase tales problemas —en particular, el de las relaciones del “sistema regional” con la nueva organización mundial— y también la situación Argentina. El antagonismo entre esta nación y los Estados Unidos era un asunto que perturbaba las relaciones norteamericanas con la región, muchos de cuyos países consideraban que el justificado aislamiento diplomático impuesto a los regímenes militares profascistas de Buenos Aires no era el mejor método para facilitar el reingreso de aquel país al ámbito de las relaciones hemisféricas “normales”³³.

El Departamento de Estado, deseoso de viabilizar el papel de líder continental de los Estados Unidos a los ojos de sus aliados mayores en la conferencia sobre la organización mundial (cuyo inicio ya estaba programado para abril de 1945), accedió a un diálogo que permitiría airear las aspiraciones y aprensiones latinoamericanas antes de San Francisco. Ese diálogo se daría en un marco que le ofrecía a Washington posibilidades de manejar con éxito cualesquiera contratiempos que pudieran surgir para sus posiciones prouniversalistas. Así, lo que se conocería como la Conferencia de Chapultepec (oficialmente la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz) se convocó para la capital mexicana, a celebrarse para fines de febrero de 1945.

El 21 de febrero —a escasos diez días después de concluida la de Valta se inauguró la de Chapultepec. Aunque los Estados Unidos no informaron oficialmente a los restantes participantes sobre los acuerdos tomados en Crimea por los “tres grandes” sobre el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad sino ya en las postrimerías de la

³³ Sumner Welles, en su obra *Hora de decisión*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1944, pp. 292-96, describe con amplitud esta situación desde un punto de vista favorable a la posición conciliadora de ciertos países latinoamericanos hacia Argentina, y en contra de la política seguida por Washington al respecto.

reunión de México³⁴, los latinoamericanos tenían desde sus inicios elementos suficientes para presumir que las decisiones que tomase el órgano máximo de la organización mundial respecto a problemas de seguridad (incluso los de la región) dependían de que todos los vencedores de la guerra que eran miembros permanentes de dicho órgano—incluyendo a la URSS— estuviesen de acuerdo entre sí. El visceral anticomunismo de muchos de los gobernantes de la región ante tal posible “intromisión” soviética en los “asuntos hemisféricos” atizó el recelo casi general con el que se recibió en los medios oficiales latinoamericanos ese nuevo mecanismo universal de seguridad colectiva.

Esa actitud motivó que la mayor parte de las delegaciones invitadas a Chapultepec arribaran a la capital mexicana con la intención de consolidar y reforzar el “sistema interamericano” antes de que se consumaran las estructuras universalistas de la futura ONU, en la esperanza de sustraer cuanto fuera posible sus acuerdos regionales del control de la futura organización mundial, a la cual consideraban no sólo como un poder “injerencista” en sus asuntos (!), sino también como un marco “rival” mediante el cual los Estados Unidos canalizarían, una vez concluida la guerra, su atención política prioritaria y un volumen sustancial de su “ayuda económica” a otras áreas geográficas específicas (Europa, en particular). Su deseo de “comprometer” aún más a los Estados Unidos en los asuntos continentales—con los ya por entonces evidentes peligros que ello significaría para nuestro pueblo— resultó más que evidente durante todo el patético proceso que se manifestó durante Chapultepec, y del cual nos da buena muestra la lectura de los documentos presentados o aprobados por aquella Conferencia.

Tal vez el más claro ejemplo del ambiente reinante en ella, y de la falta de visión política—por decir lo menos— que mostraron los gobiernos de la región allí presentes, lo ofrece el intento de convertir de *iure* a los Estados Unidos nada menos que en garantes “de la independencia política y la integridad territorial” de los países latinoamericanos, idea contenida en el “Pacto Americano de Paz y Garantías Mutuas”, presentado en Chapultepec por el Uruguay³⁵.

Aunque la propuesta de Montevideo no singularizaba al vecino del Norte como garante, sino que establecía que todos los países de la región lo eran entre sí, recíprocamente, resultaba harto evidente que el único Estado en el continente que disponía, de los medios suficientes para hacer cesar una agresión cometida contra un Estado de la región era, precisamente, los Estados Unidos; en particular si el ataque provenía de una “potencia extracontinental”, tal como parece haber sido la idea central del texto propuesto por los uruguayos. La sugerencia avanzada por algunos de que la iniciativa que se comenta provenía de los temores sentidos en la Banda Oriental ante una eventual agresión Argentina, parece descartable, debido a la ya muy difícil situación internacional que confrontaba en esas fechas el gobierno del general Farrell, aislado casi totalmente por sus simpatías pro-Eje y a punto prácticamente de concluir la guerra con el Eje en derrota. Pero incluso si la agresión que tenían en mente los autores del precitado “Pacto

³⁴ Etzioni: *op. cit.*, p. 52.

³⁵ Las partes relevantes del Pacto. propuesto por Uruguay pueden consultarse en Rússell; *op. cit.* pp. 560 y 561,

Americano” fuese la cometida por un Estado americano contra otro de la región, la idea de encomendar la defensa de nuestras soberanías justamente al Estado que históricamente se había caracterizado por ser intervencionista inveterado, no hace merecer a la iniciativa uruguaya un juicio piadoso en la historia diplomática del continente. Fue precisamente ese proyectado “Pacto” el más claro precursor del contenido de lo que después sería el Tratado de Río.

Lo que esa iniciativa (y en general, el ambiente en que se desarrolló la Conferencia) significaba objetivamente para la concepción monroica de las relaciones entre Latinoamérica y los Estados Unidos, lo describió tiempo después magistralmente, y con toda candidez, uno de los principales delegados norteamericanos en Chapultepec con las siguientes palabras:

Nuestra delegación estaba asombrada de que [...] los latinoamericanos, que con anterioridad veían a la nación del Norte como una especie de garrote sobre sus cabezas, estaban ahora no sólo deseosos, sino ávidos, de participar en la Doctrina Monroe³⁶.

Hasta ese extremo habían llegado los efectos de la política del buen vecino. Pero a pesar de que la referida iniciativa recibió amplio apoyo latinoamericano, la idea no fue aprobada en su concepción original fundamentalmente —según todos los indicios documentales— por haberse opuesto a ella la delegación de los Estados Unidos. Analicemos esta afirmación.

En efecto, todo apunta a que Washington carecía de motivaciones entonces para aceptar la invitación que se le ofrecía en bandeja de plata. En primer término, era evidente para los Estados Unidos que su hegemonía militar y política en el continente no necesitaba, en aquella coyuntura, de ratificaciones jurídicas adicionales a las que ya habían sido concertadas multilateral y bilateral mente en el período 1939-1944; en particular si esas nuevas formulaciones, a su vez, podían imponerle ahora la obligación de acudir con sus fuerzas armadas en ayuda de gobiernos que no fueran de su agrado, si tal fuese la voluntad mayoritaria de sus “socios” latinoamericanos. De otra parte, cualquier necesidad impuesta por los intereses norteamericanos en la región, que llevara a los Estados Unidos a intervenir militarmente en el continente en un futuro, pudiera (al menos teóricamente) conducir —con la materialización de los nuevos compromisos que se propusieron en Chapultepec— a un frente unido mayoritariamente en el plano hemisférico en su contra; esto a cambio de ninguna ventaja adicional a las que ya gozaba en virtud de los acuerdos logrados en el precipitado lapso 1939-1944. Además, como apunta Ruth Russell³⁷, era en extremo dudoso que el Senado de ese país ratificara por

³⁶ Las palabras son del entonces senador Warren Austin; la cita se toma de Russell, *op. cit.*, p. 562. la traducción es responsabilidad del autor de este trabajo.

³⁷ Russell: *op. cit.* pp. 565.566.

entonces un compromiso Interamericano que hiciera depender, automáticamente, el comprometimiento de fuerzas armadas norteamericanas de las decisiones que pudiesen tomar, por mayoría, los restantes países de la región. Tal era, precisamente, lo que se proponía en el texto “de compromiso” que se había presentado en Chapultepec para conciliar la propuesta uruguaya ya comentada con otras que también estaban a su consideración, en particular, una de Colombia que hacía extensivo a las agresiones intracontinentales el ya sentado principio de que las de carácter extracontinental debían considerarse agresiones contra todos los Estados de la región.

Adicionalmente, las facultades concedidas al presidente Roosevelt para la conducción de la guerra le permitían ya tomar, mientras esta continuara, cualquier medida de carácter militar que resultase necesaria para proteger los intereses bélicos de los Estados Unidos en el hemisferio. Esto hacía igualmente superfluo a sus ojos la iniciativa uruguaya de un pacto militar continental o cualquier otra variante de la misma. Pero si el compromiso de esa defensa de la “seguridad” continental se extendiese en el tiempo —como era la intención latinoamericana— al período posbélico, entonces los poderes presidenciales para asumir tal compromiso eran claramente insuficientes en 1944. Eliminada la posibilidad de actuar en tal sentido mediante Acuerdo Ejecutivo, habría que recurrir a un tratado, con lo que la participación del Senado (con las dificultades ya apuntadas antes) resultaría inevitable.

Por último —y ello fue un elemento importante en la oposición coyuntural norteamericana durante Chapultepec a todo lo que significara institucionalizar, desde ya, más firmemente el “sistema regional”—, a pesar de que los Estados Unidos conocían que un tratado de seguridad colectiva regional era compatible con la existencia de la nueva organización mundial prevista, el aceptar el tipo de mecanismo hemisférico prácticamente autónomo de la autoridad de aquella (al cual aspiraban los latinoamericanos en febrero de 1945) antes de asegurar el establecimiento de Naciones Unidas, ponía a Washington en una situación incómoda y no deseable.

Corría el riesgo de establecer un peligroso precedente para sus aspiraciones universalistas que pudiera ser invocado después por Inglaterra, la URSS o Francia (amén de los países árabes), para instaurar mecanismos regionales semejantes en Europa, Asia Central, el Oriente Medio o África, y que podrían sustraer a esas áreas del control efectivo del Consejo, en cuyo seno —como ya se había decidido en Yalta— y gracias al “veto”, había que contar con los puntos de vista norteamericanos. No hay que olvidar que después de la Conferencia de Crimea los partidarios del “universalismo” habían reforzado su control sobre las ideas que marcaban la política de los Estados Unidos en lo que respecta a los mecanismos de seguridad colectiva para el mantenimiento de la paz en la posguerra. Esos criterios determinaban la necesidad norteamericana de esperar las definiciones que sobre esos mecanismos a escala mundial se producirían en la Conferencia de San Francisco, para después entrar a precisar los de carácter regional que, en todo caso, consideraba ese país (al menos en aquel entonces) debían estar en conformidad y depender de lo que se establecería a nivel mundial.

Es a la luz de esas consideraciones que puede comprenderse el poco alcance (“perfil bajo” se diría en la terminología actual) que tuvieron las iniciativas que llevaron los Estados Unidos a Chapultepec respecto al pretendido “fortalecimiento” del “sistema interamericano”. En aquellas sólo se preveía que en la venidera Conferencia Interamericana (la cual se celebraría, obviamente, después de concluida la de San Francisco) se produjese una “reorganización” del sistema regional, para permitirle a este “asumir, de manera consecuente con los propósitos y principios de la organización internacional que se ha propuesto [...] las nuevas responsabilidades [...] que pudieran corresponderle a tenor del carácter y el funcionamiento efectivo de esa organización internacional general”³⁸. Como puede verse, en ellas no se mencionaba ni siquiera el dar al “sistema interamericano” una carta constitutiva (ello sería iniciativa de México durante la propia Conferencia de Chapultepec), ni institucionalizar jurídicamente un sistema de “defensa hemisférica” contra la agresión mediante tratado, tal como proponían los uruguayos y otros Estados de la región.

A pesar de tantas reticencias, los Estados Unidos tampoco podían permitirse ignorar de plano las iniciativas latinoamericanas, tan enfáticamente defendidas en Chapultepec. A los efectos de hacer ostensible en San Francisco su papel de líder hemisférico, no podían llegar allí con el traspaso revuelto. Además, los votos latinoamericanos le resultaban imprescindibles en su ya por entonces poco disimulado objetivo de dominar las decisiones de la Asamblea General de la organización mundial próxima a crearse. A la Asamblea se le asignaban en los acuerdos de Dumbarton Oaks amplios poderes deliberativos, recomendativos y electivos (por ejemplo, a los puestos no-permanentes del Consejo de Seguridad). En ese órgano, América Latina aportaría exactamente el 40% del poder de votación. Por demás, aunque relegados a un segundo plano temporalmente —por la decisión de Roosevelt y Hull en favor del universalismo—, los “regionalistas” y antisoviéticos de Washington veían en las posiciones latinoamericanas (a las que de seguro alimentaron) mayores ventajas para los intereses norteamericanos en la región si, como pedían los gobiernos del área, se lograba excluir a la URSS de toda decisión sobre los conflictos futuros en el hemisferio.

Todos los factores antes apuntados imponían soluciones de transacción en Chapultepec, y a ellos se llegó en las tres resoluciones claves adoptadas por la Conferencia, *ie.*, la Resolución XXX (sobre la futura ONU), el Acta de Chapultepec (Resolución VIII) sobre “Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana” y la Resolución IX (sobre “Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano”).

Mediante la primera de ellas, si bien la Conferencia declaraba “que las propuestas de Dumbarton Oaks constituyen base y valiosa aportación para establecer una Organización General que permita alcanzar la paz y el bienestar de todos los pueblos a que aspiran las repúblicas de América”³⁹, en otra parte del mismo documento se aprobaron —con la

³⁸ Para un análisis, al parecer objetivo, del contenido y propósitos de la propuesta de Estados Unidos al respecto en Chapultepec, véase Russell; *op. cit.*, pp. 559 y 562.

³⁹ Párrafo declarativo 3º. Ver el texto completo de la Resolución XXX en Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, Unión Panamericana, Washington, 1945 (?), pp. 90-92.

abstención norteamericana— una serie de “sugestiones” sobre la futura organización, encaminadas a modificar o ampliar lo acordado en Dumbarton Oaks⁴⁰.

Especial mención merece la que expresaba la “conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano preferentemente según métodos y sistemas interamericanos”, aunque se agregaba que ello se debía efectuar “en armonía con los de la Organización Internacional General”. Además —y ello fue realmente significativo, como se verá más adelante—, se decidió en ese propio texto⁴¹ que “los gobiernos firmantes de la presente Resolución conservarán la plena libertad de presentar y defender en la Conferencia de San Francisco, como representantes que son de Estados soberanos, todos los puntos' de vista que consideren pertinentes...” Aunque en Chapultepec no hubo tiempo de discutir la fórmula de votación adoptada en Valta, de las consultas que se tuvieron allí respecto a tal cuestión se hizo evidente que diversos gobiernos del área (entre ellos el de Grau San Martín, entonces en el poder en Cuba) se proponían trabajar en San Francisco en favor de eliminar o reducir el poder de “veto” de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad; en particular en lo que se refería a las “cuestiones hemisféricas”⁴².

Mediante el “Acta de Chapultepec”⁴³, fruto de los trabajos de la Comisión que había debatido la iniciativa uruguaya comentada más arriba, se declaró⁴⁴ que “todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será [...] considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que la firman”. Nótese que al hablarse en este texto de “todo atentado de un Estado” se contemplaban, a los efectos del principio “de solidaridad hemisférica”, tanto la agresión *intracontinental* como la de tipo *extracontinental*, lo cual significó objetivamente —aunque sólo fuese en el papel—, un paso de avance en el sistema jurídico imperante, al no quedar excluida *ab initio* de dicha “solidaridad” una posible futura agresión norteamericana contra cualquier país de la región.

Sin embargo, al calificarse de igual peligrosidad tanto la agresión efectiva como “la amenaza de agresión”, el “Acta” sentaba un peligroso precedente, al dar cabida a la nociva noción de la “legítima defensa putativa”, la misma que había servido sólo menos

⁴⁰ Párrafo Resolutivo 1º de dicha Resolución.

⁴¹ Parte final del Resolutivo 2º de la propia Resolución.

⁴² La delegación de Cuba a la Conferencia llegó incluso a presentar formalmente en Chapultepec no sólo un amplio documento (Doc. No. 206, C2-V-14) conteniendo observaciones en extremo críticas a las “Propuestas de Dumbarton Oaks” para que fueran remitidas para su consideración en la Conferencia de San Francisco, sino también una *Declaración sobre la Nueva Organización Internacional* (Doc. 25-C1-PR-5), en cuyo párrafo 49 se establecía que “en ninguna forma se admitiría que los acuerdos [de los diversos órganos de la futura ONU] tengan que adaptarse por unanimidad”. Véase al respecto el *Boletín Oficial del Ministerio de Estado de la República de Cuba. Edición Extraordinaria sobre la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz*, febrero-marzo, 1945, La Habana, pp. 95, 106 y 109-11.

⁴³ Para el texto completo del “Acta de Chapultepec”, véase Acta Final..., *op. cit.* (nota 39 *supra*), pp. 58.61.

⁴⁴ Parte 1, párrafo 3º.

de seis años antes a Hitler para desencadenar la blitzkrieg contra Polonia e iniciar la Segunda Guerra Mundial.

Caso de producirse la una o la otra, “los Estados signatarios se [consultarían] entre sí para concertar las medidas que convenga tomar”, y que incluían, entre otras, “el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión”⁴⁵. No obstante, quedaba sin especificar en el “Acta” el grado de obligatoriedad que tendrían para los signatarios las decisiones que se adoptasen en tales consultas.

El mecanismo en ella establecido, y las posibles acciones conjuntas a tomarse a tenor del referido texto, sólo serían de aplicación a las situaciones que surgiesen durante el resto del período bélico, con lo cual se tomaban en cuenta las limitaciones constitucionales norteamericanas a las que ya se hizo alusión. Para las situaciones que sobreviniesen después de liquidado el conflicto mundial, la Parte II del “Acta” recomendaba a los gobiernos de la región “considerar, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, la celebración de un tratado que estipule las medidas encaminadas a conjurar tales amenazas o actos”. Tales medidas coercitivas (que también incluían para esas situaciones posbélicas el recurso o la fuerza armada) podrían tomarse “por todos o algunos de los signatarios de dicho tratado”. Es precisamente esta Parte II del “Acta” a la que se hace referencia en el párrafo preambular primero del Tratado de Río, y constituye por ello su antecedente inmediato.

Finalmente, por la Resolución IX de Chapultepec se decidió⁴⁶ darle estructura formal, mediante carta constitutiva plasmada en tratado, al “sistema interamericano”, el cual debía, además, “mantener las más amplias relaciones con el organismo internacional general propuesto y asumir las responsabilidades pertinentes en armonía con los propósitos y principios de dicho organismo internacional general”⁴⁷. Al propio tiempo, se encargaba al Consejo Directivo de la Unión Panamericana de preparar un anteproyecto de tal pacto constitutivo, el cual debía someterse a la consideración de los gobiernos del área antes del 31 de diciembre de 1945⁴⁸.

También mediante esta Resolución se decidió delimitar las funciones y la periodicidad de las sesiones de las Conferencias Internacionales Americanas, de las Reuniones de Consulta y del Consejo Directivo de la Unión, así como continuar las del Comité Jurídico Interamericano, el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política y, por supuesto, de la Junta Interamericana de Defensa, amén de crear un Consejo Interamericano Económico y Social de carácter permanente en sustitución del entonces existente Comité Consultivo Económico-Financiero Interamericano, que funcionaba como un organismo de emergencia⁴⁹.

⁴⁵ Parte 1, párrafos 4º y 5º. Los subrayados son nuestros.

⁴⁶ El texto de la Resolución IX figura en el *Acta Final*.... op. Cit., pp. 62-66

⁴⁷ Párrafos 8º del preámbulo y resolutivo 9º.

⁴⁸ Párrafo resolutivo 9º.

⁴⁹ Párrafos resolutivos 1º a 8º.

Como puede verse, tales decisiones equivalían a crear un mayor grado de institucionalización y periodicidad en las actividades del “sistema”, y constituían un verdadero mecanismo de transición hasta que en la Novena Conferencia se adoptase el Pacto Constitutivo de aquel. Según el párrafo resolutivo 1º de esta propia Resolución IX, esa Novena Conferencia debía celebrarse en Bogotá “en 1946”.

Obviamente, el texto que se comenta constituye, a su vez, el antecedente directo e inmediato de la Carta de la Organización de Estados Americanos, segundo pilar en que descansaría el Panamericanismo a partir de finales de la década de 1940.

HACIA LA COINCIDENCIA DE INTERESES: DE SAN FRANCISCO A BOGOTÁ

En la Conferencia de San Francisco, los gobiernos latinoamericanos libraron tenaz e infructuosa batalla contra la fórmula de votación acordada en Yalta respecto al Consejo de Seguridad en lo tocante a sustraer al llamado "sistema interamericano" de la autoridad del Consejo.

En cuanto a la cuestión del “veto”, Cuba y Colombia adoptaron una posición extrema contra la prerrogativa concedida a los cinco miembros permanentes, y votaron en contra de la “fórmula de Yalta” en la Subcomisión III/1, que analizó, aprobó y recomendó su adopción definitiva por los órganos superiores de la Conferencia⁵⁰. Conociendo ya la imposibilidad de lograr su aspiración, desistieron de tal posición en estos últimos. Los Estados Unidos mantuvieron los compromisos acordados en Crimea, en contra de las posiciones asumidas por buena parte de los países de América Latina. Debe señalarse que en la referida votación en la Subcomisión III/1, los gobiernos más próximos a las posiciones políticas de los Estados Unidos en aquel entonces votaron a favor del "veto", como regla general. Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Haití, Honduras, Nicaragua, el Uruguay y Venezuela le dieron su aprobación, en tanto que Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, México, Guatemala, Panamá, Perú y el Paraguay se abstuvieron, con el Ecuador ausente. De los cincuenta votos posibles, sólo los ya apuntados de Cuba y Colombia fueron en contra.

En cuanto a las relaciones entre los “organismos o acuerdos regionales” y la organización mundial, prevaleció el criterio universalista, cuya tónica estuvo sentada por las propuestas conjuntas apoyadas por la URSS, los Estados Unidos, Francia, Reino Unido y China sobre las bases de lo acordado en Dumbarton Oaks y por ciertas adiciones influidas por las posiciones latinoamericanas y árabes. El Consejo de Seguridad quedó establecido como el órgano supremo a nivel mundial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a tenor de lo dispuesto en los artículos 24, párrafo 1, 25, 34, 39, 41 y 42 de la Carta de San Francisco.

⁵⁰ Documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional (UNCIO). Informe del Relator de la Subcomisión III/1 a la Comisión III, Doc. No. 1050 de la UNCIO, fechado el 17 de junio de 1945.

Esos acuerdos u organismos regionales quedaron subordinados a él y a la autoridad general de la ONU sobre la base de los siguientes principios y reglas específicas: a) tales organismos o acuerdos sólo podrán existir si sus actividades son compatibles con los propósitos y principios establecidos en la Carta de la ONU (artículo 52, párrafo 1); b) los mismos sólo tienen competencia para intentar lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local (regional) (artículo 52, párrafo 2); en tanto que el Consejo tiene competencia exclusiva para determinar la existencia de cualquier situación que constituya una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (artículo 39) y para tomar las medidas que estime necesarias para mantener o restablecer la, paz quebrantada o amenazada, o hacer frente a la agresión de que se trate (artículos 40, 41, 42 y los restantes del capítulo VII); c) los Estados miembros de la ONU que a la vez sean miembros de un acuerdo u organismo regional, acudirán a este en busca del posible arreglo pacífico de controversias locales (regionales) sólo cuando lo consideren conveniente. No tienen, según la Carta de la ONU, obligación alguna de recurrir primero —ni mucho menos agotar— la vía regional para entonces acudir al Consejo de Seguridad. Podrán dirigirse a este en cualquier momento para ventilar cualquier situación que les afecte (artículo 52, párrafo 4, en relación con el 52, párrafo 2, y artículos 34 y 35); d) el Consejo de Seguridad tiene plena competencia para investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sin que tal competencia plena se vea condicionada por la existencia o no en el área de que se trate de un acuerdo u organismo regional (artículo 34); e) si bien el Consejo puede utilizar los acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad (es decir, aprobadas por él), dichos acuerdos u organismos regionales no podrán aplicar medidas coercitivas adoptadas por ellos sin la autorización del Consejo de Seguridad (artículo 53); f) en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por un Estado miembro de la ONU, según la Carta, y las contraídas por él en virtud de otro convenio internacional (e.g., un tratado por el que se haya institucionalizado un acuerdo u organismo regional), prevalecerán las obligaciones impuestas por la Carta de la ONU (artículo 103, y g). Las acciones y medidas (entre ellas las de tipo coercitivo) que tomen los Estados miembros de la ONU y que sean además miembros de un acuerdo regional de seguridad (vg. el Tratado de Río), en ejercicio del “derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva”, sólo serán legítimas si se ha producido un ataque armado contra uno o varios de los signatarios de dicho acuerdo regional y, como se dijo, si tales medidas tienen la aprobación del Consejo. Tal acción colectiva o individual en nada afecta la autoridad y responsabilidad del Consejo para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (artículo 51, y h). La decisión del Consejo de Seguridad autorizando o no la aplicación de medidas coercitivas decididas por un acuerdo u organismo regional es de fondo, no de procedimiento, por lo que su aprobación requiere que a ella no se oponga cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo (artículo 27, párrafo 3).

A pesar de las interpretaciones interesadas que han querido dar —tanto en San Francisco como posteriormente— a los artículos 51, 52 y 53 de la Carta de la ONU, ciertos voceros latinoamericanos, algunos juristas ideológicamente bien definidos, y todos los representantes oficiales de Estados Unidos en la OEA y en la propia ONU⁵¹, la supeditación institucional de los mecanismos regionales de seguridad colectiva al mecanismo mundial consagrado en la Carta de la ONU es de todo punto de vista —jurídico o político— irrefutable, tanto en lo que se refiere al arreglo pacífico de controversias locales (regionales), como en lo que hace a la legítima defensa colectiva; en particular, en todo lo relacionado con la aplicación de medidas coercitivas, impliquen estas o no el uso de la fuerza armada⁵².

En medio de las complejas negociaciones que tuvieron lugar en San Francisco, y ante la frustración de las delegaciones latinoamericanas empeñadas en excluir de la competencia del Consejo los asuntos regionales (frustración que en cierto momento motivó, según algunos, la amenaza de varias de aquellas de retirarse de la Conferencia), la delegación norteamericana había concebido las ideas que constituyen hoy día el núcleo del artículo 51 de la Carta de la ONU referido —como se recordará— a la legítima defensa individual o colectiva. Estados Unidos dio seguridades a los descontentos de la región, en el sentido de que tal fórmula, aunque “reconocidamente vaga” (?) impediría efectivamente la “intromisión” de otros miembros permanentes del Consejo en las decisiones regionales sobre “seguridad colectiva”⁵³.

Aunque con buenas razones para no estar convencidos de que ello era así, las delegaciones de numerosos países de la región pidieron a los Estados Unidos, una vez concluido el cónclave sobre la organización mundial, la inmediata convocatoria de una Conferencia Extraordinaria Interamericana para elaborar y aprobar el tratado sobre “seguridad regional” que preveía la Parte II del Acta de Chapultepec Truman y Stettinius accedieron a esa solicitud. Esa Conferencia, según lo acordado en principio, debía celebrarse antes de que concluyese ese propio año de 1945, tan pronto como fuese posible.

Sin embargo, tal reunión no se celebró sino en agosto de 1947, y ello en razón de nuevas necesidades sentidas por los Estados Unidos. Suspendida o aplazada a instancias de Washington, primero en octubre de 1945 y nuevamente en marzo de 1946, la precitada Conferencia sólo fue convocada cuando los Estados Unidos decidieron sustituir la política de cooperación entre los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, por una de “guerra fría”² contra la Unión Soviética⁵⁴.

⁵¹ La intervención del Sr. Henry Cabot Lodge, representante de Estados Unidos en la ONU, en la 6759 sesión del Consejo de Seguridad (20 de junio de 1954) al debatirse la queja de Guatemala por la agresión que se había lanzado contra su territorio, constituye un excelente ejemplo de este tipo de interpretación interesada.

⁵² Véase al respecto, entre otras opiniones autorizadas, la del conocido jurista mexicano Dr. Antonio Gómez Robledo en su valiosa obra *Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano*, El Colegio de México, México, 1974.

⁵³ Etzioni: *op. cit.*, pp. 72 Y ss.

⁵⁴ Sobre los antecedentes que condujeron a la “guerra fría” pueden consultarse provechosamente, entre la amplia bibliografía existente en la materia, los excelentes capítulos iniciales de la obra de Daniel Yergin:

Concluido el proceso de gestación de la ONU, y completado en agosto de 1945 (con la rendición incondicional del Japón) el de la derrota militar de la agresión del Eje, fueron desarrollándose en los Estados Unidos dos tendencias encontradas en cuanto a la política exterior que debía seguir ese país. La primera favorecía continuar durante la posguerra la cooperación establecida con la URSS durante el conflicto bélico, a pesar de las lógicas dificultades que resultaban de las encontradas concepciones que ambos países sostenían en muy diversos campos. Esa tesis se fundaba en la ya mencionada convicción sostenida por el ya por entonces fallecido presidente Roosevelt, de que no era posible una paz estable en la posguerra si se excluía al país soviético de participar en las decisiones importantes una vez lograda la victoria aliada; ello en razón del prestigio ganado por la URSS en la lucha antifascista entre los demás pueblos (incluyendo el propio norteamericano) y del poderío real y potencial del país de los soviets en lo militar y en lo económico. Esa corriente veía en la ONU el mecanismo más idóneo no sólo para desarrollar esa cooperación y ventilar los peligros futuros para la paz, sino también para hacer valer los intereses de los Estados Unidos en todas las regiones del mundo con mayor efectividad.

La otra posición, en resumen, sostenía que Roosevelt había demostrado una enorme ingenuidad al creer posible una colaboración sincera entre la URSS, y que por ello había hecho concesiones innecesarias en Yalta, a donde había asistido en muy deterioradas condiciones físicas e intelectuales (!). Esas posiciones rooseveltianas habrían alimentado el innato carácter agresivo y expansionista del “comunismo internacional”. Concluían por ello que la manera más conveniente y práctica de hacer valer los intereses globales de los Estados Unidos y de mantener, al propio tiempo, la “paz internacional”, era mediante una política firme de “contención” de la URSS en todos los terrenos; principalmente, por supuesto, en el plano militar. Para esto último, la fórmula adecuada sería la de constituir cuanto antes el mayor número posible de alianzas militares regionales que, entrelazadas entre sí, tendieran alrededor de la Unión Soviética una muralla infranqueable sobre la base del principio de que una “agresión soviética” contra alguno de los miembros de aquellas constituía una agresión contra todos los demás. Tal sistema “de seguridad colectiva”, fundado en el “derecho a la legítima defensa colectiva”, estaría excluido en la práctica

—según una interpretación extensiva del artículo 51 de la Carta de la ONU— de la jurisdicción del Consejo de Seguridad; órgano, como ya se sabe, en el cual la URSS tendría la posibilidad de oponerse a las decisiones que tomaran esas alianzas regionales. Para los defensores de esta posición, la organización mundial reflejaba inadecuadamente el poder real de los vencedores de la guerra, concediendo a los soviéticos derechos innecesarios.

En los meses subsiguientes a la rendición japonesa, diversos problemas internacionales acrecentaron la tensión entre los Estados Unidos y la URSS (Polonia, Grecia, Irán, etc.).

Desaparecido Roosevelt, y con él no sólo la valiosa relación personal ya establecida con la dirigencia soviética, sino también la influencia decisiva de sus colaboradores mas allegados, los partidarios de una política “dura” hacia su aliado oriental ganaron evidente terreno. Los intentos de Washington de imponer soluciones que no contaban con la aprobación soviética en los mecanismos establecidos en la ONU para la seguridad colectiva, se vieron una y otra vez frustrados por el legítimo uso del derecho de “veto” que poseía la URSS en el Consejo de Seguridad en virtud de la Carta. Comenzaron a tomar vuelo las campañas antisoviéticas —y anticomunistas, en general— en la prensa norteamericana y en la de los aliados de ese país, alentadas, entre otros factores, por el famoso discurso en Fulton, Missouri, del ex-primer ministro británico, Churchill. En ese discurso se acuñó, el 5 de marzo de 1946, el famoso marbete de “la cortina de hierro” que el comunismo habría hecho descender sobre parte de Europa.

El auge de las reivindicaciones populares y las luchas de liberación de pueblos como el griego hacían la situación política complicada para los Estados Unidos en Europa, y acentuaban en aquel continente —terreno propicio para un posible enfrentamiento militar entre las dos potencias por encontrarse frente a frente, en muchos lugares, sus respectivas fuerzas— las contradicciones entre ambas potencias. Las tensiones europeas acabaron por romper el delicado equilibrio que hasta comienzos de 1947 se apreciaba en los Estados Unidos entró las dos tendencias arriba mencionadas.

El 12 de marzo de 1947, ante U;18 sesión conjunta del Congreso norteamericano, el presidente Truman delineó lo que con el tiempo se conocería por “doctrina Truman”, y que recogía los elementos básicos de la tesis de la contención antisoviética.

El desencanto norteamericano con la fórmula universalista para la seguridad colectiva (ante su impotencia para imponer soluciones a su medida en el Consejo de Seguridad), la concepción ya predominante de establecer múltiples alianzas militares regionales como freno al “expansionismo de Moscú”, y la cruzada anticomunista desencadenada por los Estados Unidos como preludio de la “guerra fría”, hicieron revivir las posibilidades de lograr entonces lo que los círculos de poder latinoamericanos —buscando sus propios (aunque miopes) intereses— no habían podido lograr ni en Chapultepec ni en San Francisco. Se hizo así posible la constitución de un “sistema regional” —que incluiría un mecanismo propio de “seguridad colectiva hemisférica”— fuertemente institucionalizado que se pretendía contraponer al mecanismo mundial de seguridad colectiva, en razón de “la parálisis” del Consejo de Seguridad motivada “por el veto soviético”.

Hay que subrayar que no por casualidad, el primer paso de esta nueva etapa en el proceso institucionalizador del “sistema interamericano” fue de carácter militar, máxima prioridad norteamericana por aquel entonces a la luz de la “Doctrina Truman”. El “sistema” nacería jurídicamente bajo una fuerte nota anticomunista y, como se sabe, con tal carácter se ha mantenido incluso hasta nuestros días. Debe señalarse también que el tema de la “agresión extracontinental” (de la URSS, por supuesto) marcó su nacimiento institucional y su desarrollo futuro, al paso de las necesidades de “seguridad nacional”

de los Estados Unidos. Como ha dicho algún autor⁵⁵, “el peligro comunista tomó el lugar del peligro nazi como centro de la atención regional”. A instancias de los Estados Unidos, y con la complicidad y aquiescencia de las clases dominantes de América Latina, agregaríamos nosotros. Para ello, sirvieron de precedentes diversas resoluciones aprobadas en las Reuniones de Consulta de Cancilleres celebradas durante el período 1939-1942 sobre “La protección contra las ideologías subversivas del ideal interamericano” (Resolución XII de la Reunión de Panamá)⁵⁶, sobre “La propagación de doctrinas tendientes a poner en peligro el común ideal democrático interamericano” (Resolución VII de la Reunión de La Habana)⁵⁷ y sobre “Actividades subversivas”(Resolución XVII de Reunión de Río de Janeiro)⁵⁸, entre otras.

Con tales antecedentes, se inauguró en Quintandinha, Río de Janeiro, el 15 de agosto de 1947, la “Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Continentales”. Conscientes de la importancia que para los Estados Unidos tenía este primer paso en la puesta en práctica de la doctrina de la contención, los gobiernos de la región abrigaban esperanzas de poder utilizar la Conferencia para forzar una amplia discusión, y la aprobación de acciones concretas sobre “cooperación económica”; al tiempo que brindaban su apoyo a los Estados Unidos en su cruzada para “contrarrestar la expansión ideológica y territorial soviética” y se unían así a Washington en la "guerra fría" mediante una clara alianza militar.

La frustración en cuanto a las cuestiones económicas fue completa, ya que las conversaciones en este campo fueron un fracaso total. Lo que interesaba únicamente a Estados Unidos en aquella coyuntura era el compromiso militar y no el desvío hacia un área de segunda importancia política los cuantiosos recursos destinados a su primera prioridad de aquel entonces; es decir, Europa y su reconstrucción, a fin de contener los movimientos populares que amenazaban seriamente la influencia europea de Washington. Según un autor norteamericano⁵⁹, el secretario de Estado Marshall causó un momento de tensión en la reunión, cuando “conminó” a los delegados latinoamericanos a concentrarse en el compromiso militar que buscaba y a posponer toda discusión de los problemas económicos de sus países.

Al concluir el cónclave resultó evidente para todos que los Estados Unidos habían logrado plenamente los objetivos trazados para la Conferencia de Río. De ella salió el primer eslabón del rosario de alianzas militares agresivas que para encerrar a la URSS en un anillo de hierro preveía la política de contención. En este sentido, el TIAR fue precursor de la OTAN, establecida dos años después, así como de las hoy ya fenecidas OTASO (1954) y CENTO (1955). Fue la primera de las alianzas o pactos regionales “de

⁵⁵ Etzioni: op. cit., p. 105.

⁵⁶ Conferencias Internacionales Americanas. Primer Suplemento..., p. 122.

⁵⁷ Ibid, p. 143.

⁵⁸ Ibid, p. 195.

⁵⁹ Samuel Inman: *Interamerican Conferencies 1826-1954*, Washington University Press, , 1965, p. 227 (citado en Etzioni, op. cit., pp. 113 y 114).

seguridad colectiva” encaminados a minar y desconocer las facultades conferidas por la Carta de San Francisco al Consejo de Seguridad de la, ONU para la preservación de la paz y la seguridad internacionales de posguerra.

No se harán en el presente trabajo comentarios extensos acerca del articulado del Tratado de Río⁶⁰. Pero sí se ha entendido necesario señalar aquí brevemente algunas de las características de su contenido que reflejan abiertas contradicciones con la Carta de la ONU, o que tienden a ignorar la letra y el espíritu de ese instrumento clave del Derecho Internacional contemporáneo. Esto, a pesar de que en el artículo 1 de ese tratado las partes en él se proclaman consecuentes con las disposiciones de aquella Carta, y de que en su artículo 10 se declara que ninguna de sus disposiciones habrán de ser interpretadas en contradicción con los derechos y las obligaciones de las Altas Partes Contrastantes a tenor de la referida Carta de las Naciones Unidas.

Así, por ejemplo, el articulado del TIAR reflejó indubitadamente la tesis norteamericana de dar una interpretación extensiva al concepto de la legítima defensa individual o colectiva, reconocido y regulado en el artículo 51 de la Carta de San Francisco.

En el estatuto de la organización mundial se reconoce, efectivamente, al Estado que ha sido objeto de un ataque armado —y a los demás que quieran asistirlo a repeler dicho ataque—, el derecho inmanente a tomar las medidas que entienda necesarias para defenderse, incluyendo, por supuesto, la fuerza armada. Pero ese derecho sólo podrá ejercerse al amparo de la legítima defensa, hasta tanto el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (artículo 51). Desafortunadamente, el precepto glosado no establece quién determinaría (el Consejo, el pacto regional o el agredido) si las medidas adoptadas por el Consejo son las "necesarias" para salvaguardar la paz, lo cual da el margen necesario a quienes se interesan en negar las competencias del Consejo, para intentar dejar las manos libres a los que so capa de tal derecho pretenden justificar sus propias agresiones.

No obstante esa laguna, resulta incontrovertible que el artículo 53 de la propia Carta de la ONU establece con claridad meridiana que los acuerdos u organismos regionales (como el TIAR y la OEA) no podrán aplicar sanciones, sean estas de naturaleza política, económica o militar sin la previa autorización del Consejo de Seguridad. Esto, unido al hecho de que sólo podrá invocarse *después* de haberse sufrido un *ataque armado*, establece una poderosa barrera uso ilegítimo del derecho a la legítima defensa en las relaciones internacionales.

Cabe recordar, asimismo, lo dispuesto en el artículo 103 de la propia Carta de San Francisco, según el cual “en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones

⁶⁰ Su texto inglés puede consultarse en Ann Thomas y A. J. Thomas: Non-Intervention. Southern Methodist University Press. Dalias, 1956, pp. 435 y ss. La versión española del TIAR aparece en Miguel D' Estefano: Documentos del Derecho Internacional Público, Pueblo y Educación, La Habana. 1977. vol. II, pp. 658 y ss.

contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”.

El Tratado de Río, en sus artículos 3, 6 Y 8, se refiere también a estas cuestiones, pero lo hace en un sentido totalmente diferente (y a veces claramente incompatible) a lo acordado en San Francisco.

En primer lugar, el TIAR establece⁶¹ que será obligación de todas las partes ayudar al Estado que ha sido objeto de cualesquiera de las situaciones que en él (precisa o vagamente) se describen, en caso de que el Estado que sufra la agresión fuese también parte en dicho Tratado. Lo que en el sistema de la ONU se establece como simple *opción* de sus miembros, se les impone a estos —si son partes en el TIAR— como compromiso inexcusable.

Puede admitirse, no obstante, que los Estados que aceptaron libremente y sin reservas tal compromiso tienen, ciertamente, tal *obligación*, pero sólo si se ha producido un ataque armado previo contra ese otro Estado parte, toda vez que tal compromiso no resulta en conflicto con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de ONU.

No es ese el caso de las demás situaciones que se contemplan en el TIAR (y que se señalan en el párrafo siguiente), respecto a las cuales, ese Tratado va más allá de lo regulado en la Carta de San Francisco⁶². En segundo lugar, según lo establecido en el TIAR la acción común de “legítima defensa” se hace permisible e incluso pretendidamente obligatoria, como se apuntó en el párrafo que antecede, no sólo en caso de ataque armado previo, sino también cuando se produce “una agresión *que no sea ataque armado*, o con motivo de un conflicto extracontinental o intracontinental o por cualquier otro hecho o situación que puede poner en peligro la paz de América”⁶³. Significativamente, no se definen en el Tratado cuáles serían esas “agresiones que no constituyen ataque armado”, ni cuáles los posibles hechos o situaciones “que pueden poner en peligro la paz de América”. Fueron justamente esas imprecisiones las que se utilizaron posteriormente para excluir a Cuba de todas las instancias del “sistema interamericano”, el mismo que se suponía la defendiera de las agresiones sufridas a manos de los Estados Unidos.

En términos prácticos, lo antes señalado significa un evidente intento de legitimar la así llamada “legítima defensa preventiva” (o “putativa”). Adicionalmente, tales formulaciones constituyen el marco seudojurídico necesario para arrastrar eventualmente a los países del continente a cualquier conflicto extracontinental en que se vea envuelto Washington como resultado de sus cada vez más frecuentes aventuras belicistas.

En lo que hace a las contradicciones que se aprecian entre las disposiciones del TIAR y sus aplicaciones prácticas, de una parte, y lo estipulado en la Carta de la ONU, por la otra, conviene señalar que cuando en el Tratado de Río se enumeran las sanciones

⁶¹ Artículo 3.

⁶² Esta parece haber sido la interpretación implícita de México en ocasión de haberse tomado medidas coercitivas contra Cuba.

⁶³ Artículo 6.

(medidas coercitivas) que pueden tomarse a su tenor contra un Estado parte en el mismo⁶⁴ ni siquiera se menciona la ya expresada necesidad de que el Consejo de Seguridad de la ONU autorice la aplicación de aquellas. Se da por descontado en su texto⁶⁵ que tales medidas coercitivas pueden ejecutarse al margen del órgano supremo de la ONU. Fue eso lo que ocurrió, precisamente, en enero y octubre de 1962 y en 1964, cuando se le impusieron a Cuba una serie de sanciones antijurídicas. entre ellas de su exclusión de tacto de todas las instancias del “sistema”⁶⁶.

Tales fueron los resultados de la Conferencia de Río, de la cual salió el primer eslabón de la cadena que une a los Estados latinoamericanos al marco jurídico-institucional “interamericano”. Pero lo logrado en 1947 sólo cubría el lado militar de la “alianza” entre el tiburón y las sardinas (o entre el león y los corderos, en el lenguaje de Thomas Jefferson)⁶⁷ y satisfacía básicamente —como se vio— los intereses norteamericanos priorizados en aquella coyuntura de “guerra fría”. En lo que se refería a los círculos gobernantes de América Latina, muchos de los gobiernos de la región habían ya comenzado a sacar balance de los resultados escuálidos que sus posiciones obsecuentes hacia Washington les habían traído hasta aquellas fechas en cuanto a las cuestiones económicas de posguerra. Otros, al evaluar a *posteriori* de Quitandinha las implicaciones no sólo de los compromisos militares, sino también de los de tipo político a que habían consentido mediante el TIAR, comenzaron a darse cuenta de que habían otorgado en Río concesiones que iban bastante más allá de lo que originalmente pensaron que los Estados Unidos les exigirían; esto, por supuesto, sin contrapartida alguna por parte de Washington ni respecto a los beneficios económicos esperados de la cooperación económica multilateral, ni en lo que hacía a la reafirmación de ciertos principios políticos que consideraban debían retirarse una vez desaparecido el arquitecto de la política “del buen vecino” (básicamente el principio de la no intervención).

Así las cosas, los gobiernos latinoamericanos insistieron en establecer formalmente la organización regional básica que a más de foro propicio para lo anterior, les serviría —según los criterios que entre ellos habían primado en San Francisco— de “escudo” contra el risible fantasma de la “intervención” de las Naciones Unidas y de la URSS en “sus asuntos”.

Al menos en teoría, en esa organización regional se debían ventilar los problemas políticos, económicos, sociales y culturales de su interés, al margen de la organización mundial.

⁶⁴ Artículo 8.

⁶⁵ Artículo 21.

⁶⁶ Véase la Resolución VI adoptada el 31 de enero de 1962 por la VIII Reunión de Consulta de los Ministros de RREE de la OEA (para su texto. véase documento OEA/ Ser.F/11.8. documento 68. pp. 17-19).

⁶⁷ Carta de Jefferson al presidente James Monroe del 22 de octubre de 1823. Glosada por Carlos Pereyra en su obra *El mito de Monroe*. El Búho. Buenos Aires. 1959. pp. 53 y 29.

Fue así que se convocó, para fines de marzo de 1948, la Novena Conferencia Internacional Americana, que habría de celebrarse en la capital colombiana. Nótese que según lo acordado en Chapultepec⁶⁸ la misma debía haberse celebrado en 1946, y que habían sido justamente las reticencias norteamericanas las que habían motivado las sucesivas posposiciones de ese cónclave. De regreso ya en 1948 los Estados Unidos a sus posiciones “regionalistas” debido a sus desilusiones respecto de los principios “universalistas” representados por la ONU, nada se oponía por esa fecha a dar la venia imperial a la creación de las estructuras institucionalizadoras del “sistema”. En esa Novena Conferencia se aprobarían los otros dos instrumentos legales claves del mismo, *i.e.*, la Carta de la Organización de Estados Americanos (Carta de Bogotá) y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá).

Al igual que con el TIAR, tampoco es propósito de este trabajo analizar exhaustivamente la Carta original de la OEA. Pero sí es necesario señalar, en primer lugar, que el documento alumbrado en Bogotá —entre los espasmos del levantamiento popular producido por el asesinato de Gaytán— es esencialmente anfibológico. Si, por una parte, en sus artículos 1 y 102 se definía a la nueva organización como “un organismo regional” dentro de las Naciones Unidas, y se establecía de *iure* la compatibilidad de los derechos y obligaciones que en ella se incluían con los que habían asumido sus futuros miembros en San Francisco, por la otra (artículo 20) se disponía que todos los miembros de la OEA se comprometían a someter a la jurisdicción del sistema regional “todas las controversias que surjan entre ellos [...] antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Se tendía así la cerca del “corral” con la que se pretendía encerrar a los presuntos díscolos que en el futuro pudieran sentir la necesidad de encontrar en apoyos “extracontinentales” un hálito a la asfixia que pudiera venir del Norte. Una interpretación estricta del referido precepto serviría de base —como sucedió años después a la Guatemala democrática de Arbenz y a la Cuba revolucionaria— a la absurda conclusión de que la pertenencia a la OEA disminuía la capacidad soberana de sus miembros, convirtiéndolos en miembros de segunda clase en la organización mundial. Con tan peregrina concepción, se pretendía que para los latinoamericanos no se aplicaría el artículo 35 de la Carta de San Francisco, que reconoce a todos los miembros de la organización mundial llevar cualquier situación o controversia que consideren pueda afectarlos a la atención de los órganos (en este caso el Consejo) políticos de la ONU.

Por demás, si bien la Carta de 1948 consagraba inequívocamente —y, objetivamente, con mucha mayor precisión que el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de la ONU— el principio de la no intervención⁶⁹, también debe señalarse que en el artículo 5-d de la Carta de Bogotá se hacía de la “democracia representativa” el epítome perfecto (y mandatario) de organización política y social de sus Estados miembros. Aparentemente,

⁶⁸ Párrafo resolutivo 1º de la Resolución IX de esa Conferencia.

⁶⁹ Artículo 15 de la Carta original de la OEA (1948), reproducido en el Artículo 18 de la actual Carta de 1970.

según ese precepto, no le sería permisible a ningún Estado americano contemplar otro sistema, ni siquiera si así lo decidían libremente su pueblo y su gobierno, tal como sucedería tiempo después en el caso de Cuba. Téngase presente el profundo carácter intervencionista de esta disposición, que dio a muchos, en 1962, el asidero necesario para justificar las sanciones contra Cuba socialista, alejada voluntariamente de esa “democracia representativa” defendida entonces por “demócratas representativos” tan ilustres como Stroessner, “Papa Doc” Duvalier y Luis Somoza entre otros.

Finalmente, si bien en su Capítulo III se enumeraban “Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados” que, de manera genérica, merecen pleno apoyo por su carácter avanzado, todas las estructuras que se crearon en el marco regional para afianzarlos e instrumentarlos estarían de hecho, en la práctica, preconditionados tanto por una ideología política definida (el demoliberalismo, en el mejor de los casos) a la cual, al parecer, sería ilegítimo buscar alternativas, como por un poder hegemónico incuestionable tanto en el terreno económico como en la esfera política, diplomática y militar de los Estados Unidos.

Es evidente incluso, a la luz de las percepciones políticas de la época en que se gestó la Carta de la OEA, que a la inmensa mayoría de los gobiernos latinoamericanos tal situación de dependencia no sólo no les preocupaba, sino que la aceptaban de buen grado; independientemente de la evidente supeditación que respecto a Washington suponía el nuevo “sistema”.

Las esperanzas de otros —los menos dependientes o aquellos con cicatrices aún visibles como consecuencia de lo que tal poder desmesurado podía traerles— en cuanto a poder crear mecanismos con los cuales imponer a Washington “el imperio de la Ley” en sus relaciones con el resto del continente mediante la reducción de Estados Unidos a “una minoría de uno” dentro del sistema multilateral creado en Bogotá, pronto probaron ser propias del Dr. Pangloss. Tal *minoría* de uno, como bien ha demostrado Etzioni⁷⁰, pudo actuar en ese marco nuevo en la región, sin demasiados esfuerzos, como una verdadera mayoría de uno gracias a su poder real y a sus concepciones últimas acerca de cuál debe ser el papel que en las relaciones internacionales pueden o no jugar nuestros países, su “traspasamiento” y “cuarta frontera”.

Lo anterior en cuanto a la Carta de la OEA. Respecto al “Pacto de Bogotá”, tercer “pilar del sistema interamericano”, lo más piadoso que de él puede decirse es constatar simplemente que a pesar de su entrada formal en vigor en mayo de 1949, se consume lenta e imperceptiblemente en su letargo e ineffectividad. Hasta hace poco tiempo, cuando la membresía de la OEA alcanza ya la treintena de Estados, sólo había merecido la ratificación de menos de la mitad de esos propios miembros. Entre esos ratificantes —tal vez no por azar— no se encuentra Estados Unidos.

Con el TIAR vigente ya desde diciembre de 1948, la entrada en vigor de la Carta de la OEA el 13 de diciembre de 1951 completó la plena vertebración jurídico-institucional

⁷⁰ *Ibid.*

del interamericanismo monroico. De sus antecedentes, y de las características fundamentales de sus tres bases jurídicas, pueden percibirse claramente sus deformaciones congénitas.

CONSIDERACIONES FINALES

Todo lo expuesto en el curso de este trabajo debe bastar para comprender, en primer término, el profundo sentido anti-ONU que caracterizó el proceso de gestación y nacimiento del llamado “sistema interamericano”. En 1947 coincidieron ya los Estados Unidos y los círculos gobernantes de América Latina en sus respectivos intereses de crear fuertes mecanismos institucionales regionales. Los Estados Unidos, debido a su afán por sustraer los asuntos de seguridad en la región y en otras áreas de la jurisdicción universal del Consejo de Seguridad de la ONU y así instituir una “alternativa regional exclusiva” ante cualquier “amenaza comunista” a la región. los gobiernos de América latina, por su parte, deseosos tanto de participar en la cruzada anticomunista y, en general en la “guerra fría” codo a codo con quien era (y continúa siendo) el azote intervencionista continental, como —con enfermiza esperanza— de lograr para sus economías las migajas que aún pudieran recogerse de las sobras de la “ayuda” financiera norteamericana de la posguerra. Cabe subrayar, respecto de esta última, que tal esperanza —incluso por aquella época— parecería a todas luces carente de mayores fundamentos, debido a la altísima prioridad que entre 1947 y 1949 era sabido que tenía para . Washington la “reconstrucción” de Europa a fin de detener el auge del movimiento social en el viejo continente. No se olvide que por aquellas fechas se desempeñaba como Secretario de Estado el general George Marshall, cuyo nombre ostentaría el proyecto “de asistencia europea”.

También de todo lo expuesto se percibe que el “sistema” surgió sobre tres i premisas falsas; a saber: a) la necesidad de articular la “defensa del hemisferio” bajo la protección militar de los Estados Unidos, ante la inminencia o probabilidad de una agresión (o de una amenaza de agresión) armada por parte del “comunismo internacional”; b) la superior efectividad del marco regional americano respecto al sistema universal concebido en la ONU, a los efectos del arreglo pacífico de las controversias que pudieran surgir entre “las repúblicas americanas” .(incluyendo las que se suscitaran con los Estados Unidos), y c) la posibilidad de que el “sistema” sirviese para embridar, mediante cánones jurídicos, cualquier “atávica veleidad” por parte de Washington de regresar a las prácticas intervencionistas de la política “del gran garrote” y “la diplomacia de las cañoneras”.

No habían transcurrido tres años de la entrada en vigor de la Carta de la OEA, cuando ya esas tres falacias eran plenamente notorias. En primer término, la supuesta agresión armada del “imperialismo ruso” nunca se materializó, ni se ha materializado hasta nuestros días, lo cual, evidentemente, sólo podía sorprender a los convencidos —por interés o por ingenuidad política— de la naturaleza “demoníaca” del socialismo. El énfasis en la defensa del hemisferio en el plano puramente militar cedió paso a las “agresiones que no sean ataques armados” y a la calificada como “cualquier otro hecho

o situación que pudiera poner en peligro la paz de América” (según la terminología del artículo 6 del Tratado de Río). O bien, en términos prácticos, a la represión de la “subversión” y de la “agresión indirecta” mediante el mecanismo regional de “seguridad. Colectiva” que articularía la “legítima defensa colectiva” autorizada (aunque sólo en caso de agresión armada) por el artículo 51 de la Carta de San Francisco. Como se vio antes, poner en marcha esos mecanismos de seguridad regional sin haberse producido ese requisito previo del ataque armado —mediante una interpretación extensiva del referido precepto— constituía una flagrante violación de la Carta de la ONU, la misma que según su propio estatuto, la OEA debía acatar por ser un órgano regional dentro de la organización mundial.

En segundo lugar, los resultados de la acción de los mecanismos regionales de solución pacífica de controversias para resolver las que se presentaban entre sus miembros probaron no ser tan efectivos como lo habían pregonado los personeros latinoamericanos en la Conferencia de San Francisco y, antes de esta, en Chapultepec. De entrada, el “sistema” nada hizo (ni antes, ni después de 1951) por enfrentar seriamente problemas candentes de la región como el conflicto entre Ecuador y Perú o la mediterraneidad de Bolivia, que aún hoy están sin solución aceptable para todos los países involucrados en ellos. Por otro lado, sus intervenciones en los conflictos políticos del período 1948-1951 entre Costa Rica y Nicaragua, entre Haití y la República Dominicana, y entre Cuba, Guatemala y Haití de una parte, y la República Dominicana de la otra, dejaron un saldo de inconsecuencias, pasos desprovistos de efectos prácticos y excesiva e improductiva retórica; amén de casos en que su intervención propició agudizaciones innecesarias de la tensión ya existente (como en las sempiternas diferencias entre Nicaragua de Tacho Somoza y la Costa Rica de Don Pepe Figueres).

Sin embargo, el campo en el cual se notó con mayor celeridad la diferencia entre las esperanzas de los optimistas y las duras realidades, fue en el de las controversias que podían surgir entre Washington y un país latinoamericano. La inacción, la inconsecuencia o el agravamiento pasajero de la tensión que caracterizaron la intervención del “sistema” en los conflictos entre “latinos”, pasan a ser males menores cuando se les compara con lo que sucedería ante cualquier enfrentamiento serio entre Estados Unidos y un país latinoamericano. Ante tal situación, los mecanismos de conciliación y arreglo pacífico del “sistema” sencillamente ni siquiera han entrado en juego. Por el contrario, el “sistema” se ha puesto entonces al servicio del interés norteamericano y ha cerrado toda posibilidad del arreglo pacífico (casos de Guatemala en 1954, Cuba a partir de 1960, y la República Dominicana en 1965) o sencillamente ha sido ignorado por Estados Unidos o no ha merecido la confianza de alguna de las partes en el diferendo (caso de la Nicaragua sandinista a partir de 1982).

Por último, en cuanto a la esperanza de convertir al “sistema” en protector de nuestros países ante el injerencismo norteamericano, sería fatigar al lector de este trabajo intentar siquiera una somera relación de los actos intervencionistas de las sucesivas administraciones norteamericanas a partir de Truman (bajo la cual se institucionalizó el marco regional) hasta la actual de Ronald Reagan, evidentemente la más agresiva de

cuantas se han sucedido en la Casa Blanca a partir de 1947. La índole de esas agresiones e intervenciones es en extremo variada, y cubre acciones tanto de tipo militar directo (invasión de más de 40 000 infantes de marina y efectivos del ejército a la República Dominicana en 196b), ' como bélicas de tipo indirecto (invasión mercenaria a Cuba, por Playa Girón, en 1961; reclutamiento, entrenamiento, financiación y apoyo logístico a las bandas contrarrevolucionarias somocistas contra Nicaragua en los últimos años, ídem a las fuerzas de Castillo Armas para derrocar al presidente Arbenz y dar fin a la democracia guatemalteca en 1954) a más de agresiones económicas (bloqueo a Cuba a partir de 1960-62, restricciones arancelarias y no arancelarias unilaterales a productos de exportación de diversos países latinoamericanos; supresiones de créditos gubernamentales y bloqueo de préstamos de las instituciones financieras internacionales dominadas por Washington, como en los casos de Chile en tiempos de Allende, y Jamaica en época de Manley) y “desestabilizaciones” políticas, como la que costó la vida al presidente Salvador Allende y entronizó el terror en Chile hace ya once años. Ello para citar solo las más conspicuas.

El “sistema” sufrió un golpe demoledor —tal vez el final— con la guerra colonial librada por el Reino Unido contra Argentina para recuperar su dominio sobre las Islas Malvinas. Ni siquiera cuando un país *extracontinental* emprendía acciones bélicas directas contra un Estado miembro del “sistema” podían los países latinoamericanos —sólidamente en favor de la posición de la nación hermana agredida— confiar en los mecanismos del TIAR y de la OEA para mediante una acción colectiva defenderse contra el agresor. Si Estados Unidos hacía causa común con ese aliado suyo que agredía, el “sistema” resultaba inoperante al renegar Estados Unidos de sus compromisos.

A tal punto el “sistema” se ha vuelto inoperante que ya Washington ni siquiera se molesta en utilizarlo como cobertura —como hiciera antaño respecto a Cuba en la década de 1960 o a la República Dominicana al invadir a ese país— cuando decide intervenir militarmente, tal como sucedió en el caso de la invasión a Granada en octubre de 1983.

Si, para concluir, se pidiese un juicio acerca del estado actual del “sistema”, no parece riesgoso apuntar que el mismo jamás podrá ser considerado por los países latinoamericanos como un instrumento para la salvaguardia de sus intereses (dadas sus limitaciones de origen y su historia práctica posterior); pero tampoco puede ser ahora abiertamente manipulado por Estados Unidos para los fines de represión con los que fue concebido por Washington y para los que fue utilizado hasta fecha reciente por ese país con éxito —con la aquiescencia complaciente, no lo olvidemos, de los círculos de poder latinoamericanos— para agredir a pueblos como los de Guatemala, Cuba y la República Dominicana. De ahí al limbo político parece haber poco trecho.