ESTUDIOS INTERNACIONALES

Antecedentes, balance y perspectivas del Sistema Interamericano

Obra editada bajo la dirección de

Rodrigo Díaz Albónico

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
EDITORIAL UNIVERSITARIA

ANTECEDENTES, BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección dirigida por el

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior e investigaciones en el ámbito de las relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, jurídicos, económicos, sociales e históricos. Imparte docencia de pre y postgrado en la Universidad de Chile y coopera con otras instituciones académicas

Dirección: Calle Condell Nº 249. Santiago, 9. Chile.
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile
Teléfonos: 42940 - 258249.

ANTECEDENTES, BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Obra editada bajo la dirección de

RODRIGO DIAZ ALBONICO

INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EDITORIAL UNIVERSITARIA
SANTIAGO DE CHILE

La publicación de esta obra ha sido posible
gracias a un aporte de la
TINKER FOUNDATION
New York

Texto compuesto con *Linotype Baskerville*
e impreso en los talleres de la Editorial Universitaria
San Francisco 454, Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE

COLABORARON EN ESTE VOLUMEN:

RODRIGO DÍAZ ALBÓNICO. Abogado, Profesor de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Doctor en Derecho Público, Université des Sciences Juridiques et Sociales de Strasbourg, Francia.

MARÍA TERESA INFANTE CAFFI. Abogado, Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Investigadora en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Certificado del Centro de Estudios e Investigación de la Academia de Derecho Internacional de La Haya.

HUGO LLANOS MANSILLA. Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile. Profesor de la Academia Diplomática "Andrés Bello". L. L. M. Harvard University.

ALEJANDRO MAGNET PAGUEGUY. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Ex Embajador en la Organización de Estados Americanos (OEA) (1964-1971). Analista Político de DESAL (Corporación de Derecho Privado para el Estudio de Problemas de la Universidad de Chile (1971-1974)). Comentarista de Política Internacional en distintos medios de difusión.

FRANCISCO ORREGO VICUÑA. Abogado, Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Profesor de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Consultor del Consejo Interamericano de Comercio y Producción en materia de Empresas Multinacionales (1970-1971). Miembro de la Delegación de Chile a la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1975). Presidente de la Delegación de Chile a la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado, Panamá, 1975.

MARÍA MERCEDES TABORGA MARINKOVIC. Ingeniero Comercial. Magister en Economía, Universidad Católica de Chile. Profesora de la Escuela de Economía, Universidad de Chile. Encargada de Relaciones Exteriores del Departamento de Economía. Coordinadora docente del Programa de Postgrado de ESCOLATINA.

HUGO TRIVELLI OYARZÚN. Ingeniero Civil Industrial, Profesor de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Profesor de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Católica de Chile. M. A. en Economía en la Universidad de Harvard. Expositor en "Seminario de Evaluación de Proyectos", CEPLA, COEPLAN, 1970. Dirección de Presupuestos, Análisis de Empresas Públicas.

ALBERTO VAN KLAVEREN STORK. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Participante en el Seminario de los Métodos Empíricos de Investigación en el Estudio del Derecho. Profesor de Relaciones Internacionales del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

IVÁN YÁÑEZ PÉREZ. Ingeniero Comercial. Master en Sciences Economics, Universidad de Londres. Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Chile. Seminarios: "Work-Shops" de Economía Internacional, conjunto U. de Chile, U. Católica y Secretaría Ejecutiva de ALALC. Seminario de Economía Chilena del Instituto de Economía en Arica, Iquique y Antofagasta. Seminario de PLANDES, SID, Extensión y Relaciones de la Universidad de Chile, Consejo de Rectores, CORMA, ICECOOP.

INTRODUCCION

Rodrigo Díaz Albónico

En Contestación de un Americano Meridional a un caballero de esta isla, Bolívar escribía: "... Para que un solo gobierno de vida, anime, ponga en acción todos los resortes de la prosperidad pública, corrija, ilustre y perfeccione al Nuevo Mundo, sería necesario que tuviese las facultades de un Dios y, cuando menos las luces y virtudes de todos los hombres..."[1].

Desechada la idea de un gobierno único, tan añorada por el Libertador, los países de América buscaron reunirse en Conferencias concertando alianzas, concluyendo tratados, adoptando resoluciones. Poco a poco se fue instituyendo, aun sin todas las luces y virtudes de los hombres, y mucho menos con las facultades de un Dios, un Sistema, que por su espacio geográfico, se le denominó "interamericano".

Santiago de Chile fue justamente la sede de la Sexta Asamblea de la Organización de Estados Americanos, ocasión en donde los países miembros, muy distintos de aquellos a que hacen referencia las Cartas de Jamaica, tuvieron la oportunidad de valorar la efectividad de la solidaridad y cooperación hemisférica.

A raíz de este acontecimiento político-diplomático, el Instituto de Estudios Internacionales realizó entre el 11 de mayo y el 2 de junio de 1976, un curso destinado a analizar la Organización de Estados Americanos y el Sistema Interamericano, pero desde un punto de vista de sus antecedentes y de la perspectiva de la cooperación hemisférica.

Para cumplir este propósito universitario el Instituto reunió, además de sus propios profesores e investigadores, a miembros académicos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, hecho que demuestra una vez más el espíritu interdisciplinario y por lo tanto científico, que mueve todas las actividades que emprende el Instituto de Estudios Internacionales.

La obra que nos permitimos presentar ha sido dividida en tres partes: la primera, se refiere a los antecedentes del sistema interame-

[1] Bolívar, Escritos Políticos. Madrid. Alianza Editorial, 1969, 193 pp., p. 156.

ricano; la segunda, persigue efectuar un balance del sistema, mientras que la tercera, cubre las perspectivas del mismo. Aceptemos desde ahora que esta división corresponde más bien a un interés metodológico que al contenido intrínseco de este estudio.

La primera parte comprende tres estudios narrativos de hechos o acontecimientos importantes en el diseño estructural del sistema. El primero de ellos está constituido por el trabajo del profesor Alberto Van Klaveren, quien nos explica el largo proceso de gestación del Panamericanismo que lo sitúa antes que los países americanos "obtuvieran su independencia política". Si el primer aspecto que analiza comprende los vínculos que existían entre los países de América Latina, el resto del mismo, se refiere a los vínculos con el otro extremo del continente americano en donde la presencia de una gran Nación, los Estados Unidos es determinante y por qué no decirlo, compleja en sus efectos. No está ausente en el ensayo del profesor Van Klaveren el proyecto bolivariano o la obsesión de la unidad de la América Española, malograda definitivamente en el Congreso de Panamá. Termina este estudio efectuando un análisis del Panamericanismo, y cuya consolidación es contemporánea a la adquisición por parte de los Estados Unidos de una preponderancia regional indiscutible.

El segundo trabajo pertenece al profesor Hugo Llanos y se refiere al "Panorama histórico de las relaciones internacionales entre los Estados Unidos y la América Latina". Como muy bien lo dice su título, este estudio constituye una visión dilatada de las relaciones tan complejas, y no siempre exenta de reproches recíprocos, entre Estados Unidos y un conjunto muy disímil de países latinos. En este trabajo están analizadas las doctrinas implementadas por los Estados Unidos, doctrina Monroe, la doctrina del Destino Manifiesto; las políticas ofrecidas a sus vecinos del sur, la Alianza para el Progreso, como también las pretensiones, esquemas y aspiraciones de los países de América Latina. Es por ello que la última parte está consagrada a CECLA y SELA, en donde según el autor no se dan intereses contrapuestos y desniveles de poder tan marcadamente pronunciados, como ocurre en la Organización de Estados Americanos.

Termina esta primera parte con un ensayo del profesor Alejandro Magnet sobre la Reforma de la Carta de la OEA. El conocimiento y la experiencia que Alejandro Magnet tiene del Sistema Interamericano, lo habilitan más que ningún otro, a desarrollar un aspecto tan difícil, como aquel que dice relación a la reestructuración del Sistema, para utilizar expresiones de la Asamblea General en su

tercer período de sesiones. Ahora bien, como lo escribe Alejandro Magnet, este nuevo proceso de reformas "puede terminar, en verdad con la OEA o terminar en una gran frustración para, por lo menos, algunos países latinoamericanos". Los objetivos asignados a este proceso de reforma son muy vastos, pues se propone su reestructuración a fin de que el Sistema responda adecuadamente a las nuevas condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de los países miembros y a las circunstancias continentales y planetarias. Para alcanzar estos objetivos se creó una comisión, la CEESI, la cual el 20 de febrero de 1975 presentó un informe que contiene un proyecto de reforma de la Carta, un proyecto de reforma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, ya concluido; y por último, un anteproyecto de Convención sobre Seguridad Económica Colectiva y un estudio de conceptos relativos a la cooperación para el desarrollo.

Cada uno de estos puntos son analizados por Alejandro Magnet, entregándonos a cada momento el marco de referencia hemisférico o mundial, concluyendo en una serie de reflexiones acerca del papel que juega América Latina en la política exterior de los Estados Unidos, papel que puede perfilarse si se estudia la posición norteamericana frente al proceso de reforma del Sistema, tan exigido por algunos países del continente americano.

La segunda parte, que hemos denominado "balance", contiene tres trabajos, dos de naturaleza jurídica y otro, económico. Francisco Orrego Vicuña nos introduce en el Sistema Interamericano de Seguridad Colectiva, pero estudiado en su evolución política a través de su instrumentalización jurídica. Este ensayo abarca la formación del sistema, contemporáneo al estallido de la Segunda Guerra Mundial, hasta la reforma del TIAR, a raíz de los cambios políticos ocurridos en la región, en especial con el levantamiento de las Sanciones a Cuba. Sin embargo, concluye su trabajo el profesor Orrego, preguntándose qué alternativas se ofrecen al mismo Sistema de Seguridad Colectiva, cuando un grupo de países no menos importante del continente ha perdido su "confiabilidad en el rol de los Estados Unidos..." El Director del Instituto de Estudios Internacionales escribe al respecto que el "... el denominador común radica en lo que se ha llamado la diplomacia de la seguridad nacional, que los principales países sudamericanos han comenzado a practicar dentro de su respectivo marco ideológico...".

Continúa este segundo enfoque con el trabajo de la profesora María Teresa Infante, titulado: "La solución pacífica de las controversias". Comienza analizando las relaciones entre el Capítulo VIII de

la Carta de las Naciones Unidas y el mecanismo regional de solución pacífica de controversias, ofrecido por el sistema ideado en Bogotá. Particularmente importante resulta el análisis del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o más conocido como Pacto de Bogotá, los procedimientos de solución ofrecidos y utilizados a través de órganos políticos, en especial el Consejo Permanente y el Organo de Consulta; para finalizar con algunas reflexiones acerca de la necesidad de coordinar el Sistema regional de solución de conflictos con la primacía otorgada por la Carta de San Francisco al Consejo de Seguridad en toda controversia que pueda poner en peligro la paz mundial.

Concluye esta segunda parte, con un trabajo de la Profesora Mercedes Taborga, titulado "El sistema económico interamericano". Este estudio persigue analizar la evolución que ha existido en nuestro continente destinado a establecer un verdadero sistema económico, cuyo punto inicial según la autora se remonta a la primera conferencia internacional americana (1889-1890), pues en ella se detecta por primera vez la variable económica.

Continúa este trabajo refiriéndose a otros eventos internacionales en donde sobresalen, por ejemplo, la operación panamericana y concluyendo con un análisis de la Alianza para el Progreso.

Sin embargo, la Profesora Taborga, estima que la formación de un sistema económico interamericano, ha fracasado a raíz de las distintas realidades de desarrollo económico de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos, lo que condujo "a la formación de dos bloques con distintos intereses y al desarrollo de filosofías económicas distintas que determinan concepciones de sistemas económicos diferentes".

La segunda parte de este estudio está consagrado al Sistema Económico Latinoamericano, observado esencialmente en su período de formación.

La tercera parte de la obra que estamos presentando, la hemos denominado: Perspectivas del sistema interamericano y comprende tres ensayos con contenidos diferentes. El primero, titulado: "Relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: Algunas reflexiones", pertenece al Profesor Iván Yáñez. Este autor ha seleccionado algunos de los aspectos más controvertidos como aquellos referentes a saldos de la balanza de pago, a términos de intercambio y al sistema generalizado de preferencia, todo ello precedido de algunas cifras tendientes a representar el comercio global entre ambas zonas geográficas.

Hugo Trivelli contribuye con un ensayo sobre problemas referentes a la transferencia de tecnología. Cinco aspectos son pedagógicamente analizados desde la definición de tecnología y su forma de expresión hasta las opciones latinoamericanas y el papel que Estados Unidos juega en este proceso.

El último trabajo pertenece al autor de esta presentación y está constituido por algunas reflexiones sobre las relaciones institucionales entre la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

El conjunto de estos ensayos no ha pretendido de ninguna manera agotar el tema central de esta obra, sino más bien, contribuir desde distintos ángulos a un análisis histórico, valorativo y de perspectiva del Sistema Interamericano.

I

Antecedentes del sistema Interamericano

LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Alberto van Klaveren

Rara vez los fenómenos políticos, sean éstos domésticos o internacionales, aparecen en forma repentina en el escenario de la historia. Por el contrario, en la generalidad de los casos ellos son el producto de largos procesos de gestación en los que se ponen en movimiento tendencias divergentes y contrapuestas que entran en conflictos que no siempre se resuelven en forma definitiva. Las excepciones que se podrían consignar a este respecto sólo confirman la regla general. El tema que nos ocupa en esta oportunidad, lejos de configurar una excepción a esta ley general, la ratifica plenamente.

En efecto, el panamericanismo, tal como se le conoce en la actualidad, nació como la culminación de un largo proceso de gestación que se inició aun antes que los países americanos obtuvieran su independencia política. Del mismo modo, durante el proceso de gestación del panamericanismo se fueron configurando tendencias de índole muy heterogénea, algunas de las cuales subsisten en la actualidad. Del juego de estas tendencias, muchas veces contrapuestas, fue surgiendo una ideología, un espíritu, un movimiento y un estilo, cuyos rasgos esenciales están presentes en el sistema interamericano en general, y en la Organización de los Estados Americanos en particular. Pero esta ideología, espíritu, movimiento y estilo no siempre han tenido una misma significación ni han sido aceptados por todos los miembros que la comparten y practican.

El legado histórico que inspira la acción del sistema interamericano es riquísimo y se fue forjando a lo largo de casi un siglo de vida independiente, tanto en las urbes cosmopolitas e ilustradas del continente americano como en sus más remotos confines. En esta forja fueron interviniendo materiales de procedencia muy diversa, los cuales no siempre se fundieron en una obra armoniosa y sólida. El resultado final no fue tan desastroso como algunos lo presagiaron, pero tampoco fue tan macizo y definitivo como lo aseguraron los más entusiastas y optimistas.

Creemos que un breve recuento de los hitos históricos que fueron configurando el panamericanismo actual, no representa un mero ejercicio de información que nos remonta a un pretérito intere-

sante pero que no tuvo la virtud de trascender. Por el contrario, en los antecedentes históricos que fueron dando forma real y concreta al movimiento panamericano, encontramos la explicación de muchos de sus vacíos, limitaciones, e incluso, contradicciones. Similarmente, estos antecedentes explican en una buena medida el porqué del sistema interamericano y las razones por las cuales esta importante institución regional ha logrado sobrevivir a pesar de los numerosos embates a que se ha visto expuesta y a pesar de su serias insuficiencias.

Esta exposición adolecerá de varias limitaciones. En primer lugar, debemos aclarar que no pretendemos hacer un estudio historiográfico, sino más bien abordar un tema histórico desde una perspectiva actual. En segundo lugar, el breve espacio de que disponemos nos obliga a un tratamiento parcial de la vasta materia que se nos ha entregado. Sin embargo, la relevancia de nuestro objeto de análisis y el interés que éste despierta en la opinión pública, justifican cualquier esfuerzo de divulgación e interpretación, por limitado que pueda resultar en definitiva.

I. LOS VÍNCULOS INICIALES ENTRE LOS HISPANOAMERICANOS

La evolución de las naciones latinoamericanas nos ha acostumbrado a concebir la gesta emancipadora como un fenómeno estrictamente nacional en el que incidentalmente intervinieron algunos líderes de países hermanos, movidos por un laudable espíritu de solidaridad continental. Esta interpretación, que no se ajusta a los hechos ni se desprende de los escritos de muchos insignes historiadores latinoamericanos, se ha afianzado en la opinión pública como consecuencia de un justificado pero a veces exagerado y distorsionado espíritu nacionalista, que es común a muchos de los países que integran la América Latina. De este modo, a través de un proceso que tiene mucho de inconsciente, se resaltan las figuras propiamente nacionales que intervinieron en la lucha por la independencia, relegando a un opaco segundo plano la labor desplegada por líderes y soldados que no nacieron en el suelo que liberaron. Se habla así de la independencia como un movimiento exclusivamente argentino, colombiano, boliviano, peruano o chileno.

Creemos que esta forma de percibir el pasado está reñida con la verdad histórica. En primer lugar, ella desconoce el carácter de tarea colectiva que tuvo la independencia de la América Española. En segundo lugar, ella da por admitida la existencia de un estado de espíritu, una actitud consciente compartida por la gran mayoría del

pueblo, en virtud de la cual los habitantes de un cierto territorio debían lealtad suprema a la nación. En tercer lugar, ella presupone la participación de estratos considerables de las poblaciones de las antiguas colonias españolas en las luchas independentistas de sus respectivos países; es decir, ella parte de la premisa de que la mayoría de los venezolanos, ecuatorianos o argentinos, que ya se habrían sentido identificados con sus "países", se alzaron contra el dominio español para erigir unidades políticas y administrativas autónomas y separadas del resto de las antiguas colonias americanas.

La gesta emancipadora de la América española fue una tarea colectiva, "integrada" diríamos en términos actuales. Muchas vocaciones autonomistas fueron despertadas o encauzadas en el seno de la Gran Logia Americana, entidad creada por Francisco de Miranda, el caraqueño ilustre que se convertiría en el precursor por excelencia de la independencia hispanoamericana. En su residencia londinense se reunieron y conspiraron los chilenos O'Higgins y Carrera; Bolívar, el libertador de gran parte de Sudamérica; San Martín, el general argentino que ayudaría a liberar a Chile y el Perú; Moreno y Alvear, de Buenos Aires; Montúfar y Rocafuerte, del Ecuador; Valle, de Guatemala; Mier, de México; Nariño, de Nueva Granada (Colombia); y tantos otros líderes de la Independencia.

Al estallar la lucha, los estrechos vínculos que se habían trabado, empezarían a rendir sus frutos, extendiéndose a otros próceres, que no habían participado en la Logia, y, también, a los mismos soldados que comenzaban a alistarse en los ejércitos libertadores. En la liberación de Venezuela participaron fuertes destacamentos colombianos. Bolívar fue ayudado en sus horas más negras por el Presidente de parte de Haití, Alexandre Pétoin. La independencia de Colombia sólo pudo ser sellada cuando el caraqueño Bolívar, al mando de contingentes venezolanos y colombianos, emprendió la marcha desde los Llanos y cruzó los Andes. Chile vio consumada su autonomía absoluta cuando San Martín atravesó la cordillera con su legión de chilenos y argentinos. El Perú fue liberado, gracias a los esfuerzos de San Martín y Bolívar y Sucre, quienes se habían puesto al mando del ejército netamente hispanoamericano, en los que combatieron peruanos, chilenos, argentinos, ecuatorianos, colombianos; venezolanos y mexicanos. En Bolivia, el proceso de consolidación de la independencia no fue diferente. Ecuador sólo obtuvo su independencia cuando las fuerzas de la Gran Colombia decidieron avanzar hacia el sur. En la emancipación del Uruguay, la ayuda argentina fue fundamental. Más al norte, la revolución se-

paratista, aunque muy diversa, también se caracterizó por una estrecha colaboración entre las antiguas colonias españolas. Es así cómo la emancipación de las Provincias Unidas de Centroamérica se vio inextricablemente vinculada a la mexicana, hasta el extremo que el emperador Iturbide, decidió anexar la América Central en 1822.

La colaboración militar fue seguida por la colaboración civil. Bolívar condujo por un tiempo los destinos de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. A San Martín se le ofreció la Presidencia del Perú. Juan Egaña, nacido en Lima, redactó varios reglamentos constitucionales de Chile. Andrés Bello, el ilustre venezolano, desarrolló su fecunda labor intelectual en Chile. Los ejemplos podrían prolongarse indefinidamente, demostrando hasta la saciedad el carácter de tarea colectiva que asumió la emancipación de la América Española.

Veamos ahora, aunque sea brevemente, la forma en que surgió el sentimiento nacional hispanoamericano. Para analizar este proceso, creemos oportuno recordar lo que señalara el cientista político Helio Jaguaribe, con respecto a la experiencia brasileña. En uno de sus trabajos, el profesor Jaguaribe remonta los orígenes del ahora poderoso nacionalismo brasileño a la época del "nativismo", es decir, a la época en que se despertó una conciencia entre los colonizadores brasileños sobre sus propias capacidades y sobre el conflicto que se planteaba entre los criollos nacidos en el Brasil y los portugueses metropolitanos. Para Jaguaribe, el "nativismo" resultante de esta conciencia no podía considerarse todavía como nacionalismo, ya que los brasileños y los ciudadanos metropolitanos se sentían por igual ligados a la nación portuguesa y súbditos leales a la Corona[1].

En la América Española, la gestación del nacionalismo estuvo revestida de características relativamente similares, a pesar de que la evolución política de la región siguió un sendero muy diferente al brasileño.

El "nativismo" hispanoamericano surgió como una lógica consecuencia de la tajante división que se produjo durante la Colonia entre los españoles de origen peninsular y criollo. Estos últimos se habían convertido en un estrato cada vez más influyente dentro de las colonias, erigiendo numerosos troncos familiares que sentaron

[1] Helio Jaguaribe, "La dinámica del nacionalismo brasileño", publicado en Claudio Véliz, "Obstáculos para la transformación de América Latina" (México: Fondo de Cultura Económica, 1969), p. 159.

las bases de una tradición local, distinta y a veces opuesta a la española. El número de los criollos había aumentado considerablemente hacia fines del siglo XVIII, y su gravitación en las respectivas sociedades locales se había incrementado gracias a la riqueza que habían logrado acumular. Los criollos también se fueron convirtiendo en una capa ilustrada, atenta a los desarrollos culturales que se producían en Europa y, ocasionalmente, en los Estados Unidos. A pesar de este ascenso de los criollos, el sistema colonial los seguía relegando a un segundo plano, sin permitirles la posibilidad de ocupar posiciones elevadas en las jerarquías administrativas, eclesiásticas y militar. Con el tiempo, esta actitud despreciativa comienza a proyectar un incipiente sentimiento nacional, en virtud del cual el criollo se identifica con su lugar de nacimiento y con la realidad en que se desenvuelve. La diferenciación entre españoles peninsulares y americanos se acentúa, asumiendo la forma de un conflicto latente que estallará al iniciarse la lucha de la emancipación.

En esta etapa, y eso es lo que nos interesa demostrar, aún no se puede hablar de nacionalismo. Se trata más bien de "la lenta emergencia de una conciencia localista y regional, prerrequisito para el nacionalismo, a lo que contribuyen la exploración y el mejor conocimiento del propio país y sus posibilidades"[2]. La identificación del latinoamericano con su país, en el verdadero sentido de la palabra, sólo se produce durante la segunda mitad del siglo pasado, e, incluso, durante este siglo, a través de un largo y doloroso proceso de maduración que en algunos casos aún no ha terminado. Así, existen muchos sectores de la población latinoamericana, especialmente de origen indígena, en que esta identificación no se ha consolidado, debido principalmente a la situación de marginalidad en que los ha colocado la estructura socioeconómica y política de los países en que viven.

Por estas razones, no se puede afirmar que el nacionalismo, entendido en su concepción actual, fue el elemento que hizo que los pueblos de América Latina eligieran sendas separadas, en lugar de la unión que muchos de sus líderes ofrecieron. Más adelante, cuando esbocemos las fuerzas centrípetas y centrífugas que existían en la América Española durante la época de la independencia, volveremos a este tema.

En cuanto a la participación de toda la población de los países latinoamericanos en la lucha contra el dominio español, recordemos

[2] Márcos Kaplan, "Formación del Estado Nacional en América Latina" (Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1969), p. 97.

que la gesta de la emancipación fue obra de "élites". El pueblo participó en los combates, pero se alineó indistintamente con los patriotas y los realistas. En Venezuela, por ejemplo, los pardos —la capa más populosa— resistieron a Bolívar, y sólo se unieron a la causa patriota cuando encontraron a un caudillo local que los interpretaba. Por lo general, esta situación se repitió en el resto de la América Española, con la notable excepción de algunas regiones donde, como sucedió en México, la lucha adquirió una connotación eminentemente popular. Estas consideraciones confirman la ausencia de un sentimiento nacional en los países que se liberaron. No queremos decir con ello que la independencia fue un proceso casual o impuesto por un pequeño grupo de criollos. Por el contrario, creemos que se trató más bien de una empresa americana, en la que se planteó la autonomía de la región entera. Así, en lugar de un nacionalismo circunscrito a provincias o países hispanoamericanos, se gestó un sentimiento americano. Bolívar ilustró muy bien esta tendencia, especialmente cuando hablaba del "interés que toma el americano por el americano".

Si ése fue el cuadro dentro del cual se libró la lucha de la independencia, cabe preguntarse: ¿por qué eligió la América española el camino de la desintegración? No es fácil responder a esta pregunta. Para hacerlo, hay que realizar un recuento de las fuerzas centrípetas y centrífugas que se pusieron en movimiento durante esa época.

Entre las tendencias favorables a la formación de una gran nación hispanoamericana se pueden mencionar: el hecho de que todas las colonias estaban incorporadas a una sola unidad política y administrativa; el imperio español; la existencia de un legado histórico común, sin perjuicio de las particularidades que adoptó el esfuerzo colonizador en algunas regiones; la presencia de un idioma, una religión y unas costumbres comunes, elementos que pueden actuar como fuertes aglutinantes de la unidad política; la similitud de las estructuras jurídicas, administrativas y políticas que fueron impuestas a todas las unidades que conformaban el antiguo imperio español en América; la adhesión de las capas ilustradas de las colonias españolas a sistemas de ideas y modelos relativamente análogos, que correspondían al liberalismo económico irrestricto, tanto en lo interno como en lo externo, y al liberalismo político que estaba en boga en los países más avanzados de Europa; el resentimiento común contra el poderío español; la necesidad de enfrentar unidos el enorme desafío militar representado por la guerra de la independencia. Algunas de estas tendencias favorables, que nosotros hemos denominado

centrípetas, tenían un carácter permanente hasta el extremo que han logrado perdurar hasta la época actual; otras, en cambio, eran estrictamente transitorias, ya que derivaban de las necesidades que imponía la coyuntura que estaba viviendo el continente americano de habla española hacia el año 1810.

Junto a estas tendencias favorables a la integración de la América antes española actuaron también poderosas fuerzas centrífugas que, en definitiva, se erigirían en obstáculos insalvables para la formación de un sistema regional hispanoamericano. Entre estas tendencias adversas se pueden destacar las siguientes: la forma que adoptó el esfuerzo colonizador español en América; el aislamiento de los principales centros poblados hispanoamericanos, fenómeno que fue determinado por las condiciones geográficas y por el interés español en evitar que las colonias pudiesen entrar en contacto directo; la existencia de intereses divergentes y hasta contrapuestos entre las capas que promovieron la gesta libertadora; la presencia de fuertes particularismos en las secciones que integraban el antiguo imperio español en América; la influencia del tradicional espíritu separatista español, que logró hacer perdurar los viejos particularismos regionales y las reivindicaciones autonómicas de reinos y ciudades que, en algunas ocasiones, sólo se incorporaron formalmente a la rígida y centralizada monarquía absoluta española; la gestación de enconadas rivalidades entre los dirigentes y grupos que promovieron la lucha de la independencia americana; la acción de las potencias extranjeras, que temían la creación de un poder unificado y autónomo en América Latina que pudiese imponer una situación de relativa paridad en las relaciones y negociaciones entre las metrópolis económicas internacionales y la región[3]; la aparición de un fenómeno político nuevo en América Latina, el caudillismo, en el cual se fundirían la tradición separatista y localista española y el caciquismo indígena.

Algunas de estas tendencias adversas a la integración de la América Española requieren de una breve explicación. Con respecto a la primera que hemos enumerado, la forma que adoptó el esfuerzo colonizador en América, podríamos recordar lo que señaló el historiador chileno Francisco Encina, en una de sus obras más destacadas: "La colonización española tomó, desde el primer momento, la forma de pequeños núcleos sociales, dispersos en un inmenso con-

[3] El profesor Kaplan destaca la influencia que ejerció esta tendencia en el fracaso del proyecto bolivariano. Véase *op. cit.*, pp. 118-119.

tinente, separados entre sí por desiertos, cordilleras casi infranqueables, vastas selvas tropicales, pobladas por salvajes, fieras, reptiles e insectos venenosos, y grandes ríos, imposibles de esguasar y navegables sólo en la parte baja de su curso, a causa de las cataratas o ravioles"[4].

En cuanto al aislamiento de las unidades que integraban el imperio español en América Latina, basta recordar que la metrópolis siempre se preocupó de mantener una rígida separación administrativa y económica entre las colonias. Fue así como se prohibieron las transacciones regionales, imponiéndose un estricto monopolio comercial entre cada colonia americana y España, el que sólo comenzó a debilitarse en la medida en que la metrópolis entraba a un proceso de franca decadencia en todos los aspectos. Este cuadro general explica la inexistencia de una red de comunicaciones que uniera a los antiguos dominios españoles entre sí, fenómeno al que también contribuyó la diversidad geográfica del continente americano.

La existencia de intereses divergentes y a veces opuestos entre las capas que promovieron la gesta emancipadora representa otra tendencia que atentaría contra el ideal unitario de la América Española. Al respecto, cabe señalar que para algunos autores latinoamericanos los rasgos de la guerra emancipadora se combinaron con los de la guerra civil, ya que las élites dirigentes se escindieron en facciones sociales, políticas, ideológicas, regionales, económicas y étnicas, que se contraponían y coligaban sucesivamente[5]. Este ambiente de confusión y contradicciones se convertiría en el mejor caldo de cultivo de la anarquía y del caudillismo, fenómenos que pasarían a ser las características dominantes del desarrollo político de América Latina a lo largo de prácticamente todo el siglo XIX.

Por otra parte, ni los Estados Unidos, ni Gran Bretaña quisieron prestar su valiosa colaboración a la causa integracionista del inmaduro conglomerado hispanoamericano. Gran Bretaña, como ya se ha señalado, prefería vincularse con una serie de débiles Estados antes que con una poderosa Liga Americana. En cuanto a los Estados Unidos, cualquier participación, fuese directa o indirecta, en un esfuerzo de esta índole le hubiese acarreado la enemistad inglesa

[4] Francisco Encina, "Bolívar y la independencia de la América Española", Tomo I, "El duelo con el sino (La lucha por la estructuración política de los pueblos libertados)" (Santiago de Chile: Editorial Nascimento, 1963), p. 23.

[5] Véase, por ejemplo, Marcos Kaplan, *op. cit.*, p. 109.

y el sacrificio del principio más sagrado de su política externa: el aislacionismo, y su lógico corolario, el no compromiso.

Durante la lucha por la independencia, las fuerzas centrípetas y centrífugas comenzaron a interactuar, registrándose interesantes tentativas integracionistas que se analizan más adelante. Por un momento, pareció que las tendencias favorables a la creación de un sistema regional se habían impuesto sobre las adversas. Sin embargo, muy pronto quedaría en claro que las fuerzas disgregadoras eran mucho más poderosas. El ideal de una Hispanoamérica unida va cediendo su lugar a la desintegración, al localismo, a la anarquía y al caudillismo. América Latina se separa, sus partes se repliegan sobre sí mismas, los grupos dirigentes se aíslan, y aun en las pequeñas unidades en que éstos se recluyen, se enfrentan entre sí en dolorosos conflictos que van a dejar una huella indeleble en la historia de muchos países latinoamericanos.

II. EL NACIMIENTO DE LA "IDEA DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL"

Hasta este momento, sólo hemos analizado el establecimiento de los vínculos iniciales entre los Estados que integran una parte del movimiento panamericano. Veamos ahora cómo y en qué medida se vincularon estos países al otro extremo del continente americano, agrupado en una sola nación, los Estados Unidos de América[6].

Los primeros contactos entre los Estados Unidos y América Latina se remontan a una época en que ambas regiones eran aún colonias europeas. Ya en el siglo XVII los comerciantes de Nueva Inglaterra trocaban sus productos por las maderas, el azúcar y el tabaco que provenían de la región septentrional del imperio español en América. Este flujo comercial era tan floreciente que incluso la lucha por la independencia de los colonos norteamericanos no logró interrumpirlo[7]. Al culminar este último proceso, los norteamericanos abrieron una importante corriente comercial hacia América Latina, sea a través del contrabando, sea a través de medios más lícitos.

Junto a estos importantes vínculos comerciales se fue generando una corriente ideológica que promovió un considerable acercamiento entre las dos regiones principales que integraban el continente

[6] Esta parte de la exposición está basada en nuestro trabajo inédito: "Las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Desde la idea del Hemisferio Occidental hasta el Tercer Mundo".

[7] Edwin Lieuwen, "U.S. Policy in Latin America", (New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1965), p. 4.

americano. En general, estos elementos ideológicos se pueden agrupar bajo la denominación "Idea del Hemisferio Occidental"[8]. En virtud de esta doctrina, que comenzó a cobrar auge en las postrimerías del siglo XVIII, existía una tajante separación entre el Viejo y el Nuevo Mundo. Los recién nacidos Estados americanos debían construir una sociedad regida por un sistema político republicano, libre de los vicios que caracterizaban al sistema europeo y totalmente diferente a los modelos de organización que estaban en boga en el viejo y decadente continente.

Por una extraña paradoja, el concepto de América como una entidad global, opuesta y diferente al Viejo Mundo, había sido esbozado por los propios europeos. En efecto, antes de la colonización, los pueblos que habitaban el suelo americano no mantenían contactos significativos y duraderos. Durante la colonización, esta situación tampoco se modificó: los pueblos no se vincularon entre sí y sólo entablaron estrechos y a menudo excluyentes vínculos con sus respectivas metrópolis. La América inglesa y la española no eran más que débiles reflejos de las potencias europeas que las mantenían bajo su dominio. Hacia las postrimerías del período colonial este cuadro empezaría a experimentar graduales e interesantes modificaciones. Así, comienza a perfilarse el concepto de una sola América, concebida como una entidad global con poderosos rasgos comunes. No fueron, sin embargo, los propios americanos los que desarrollaron inicialmente este nuevo concepto dotado de una fuerte carga de valores. Por el contrario, los precursores fueron los escritores y científicos alemanes, franceses e ingleses, quienes iniciaron la publicación de trabajos en que estudiaban y describían la región, trazando los más sugestivos paralelos entre ambos extremos del continente americano.

Igualmente, la base intelectual sobre la cual reposaría el concepto americanista había sido levantada en el continente europeo. Se trata del movimiento de la ilustración, corriente de pensamiento que tendió a crear, por primera vez en la historia, una suerte de hermandad entre los sectores cultos de América del Norte y América Latina.

Las tesis antiamericanas que se comenzaron a difundir en Europa durante el siglo XVIII constituyen otro antecedente que explica el

[8] El historiador estadounidense Arthur P. Whitaker ha desarrollado magistralmente este tema en su ya clásica obra "The Western Hemisphere Idea. Its rise and decline" (Ithaca N.Y.: Cornell University Press, 1954).

surgimiento de la idea del Hemisferio Occidental. En efecto, durante la segunda mitad de ese siglo proliferaron en los países europeos los estrictos en que se denigraba al Nuevo Mundo, concepto que abarcaba tanto a los Estados Unidos como a la América Latina (española, portuguesa y francesa). Se señalaba, por ejemplo, que los hombres americanos eran cobardes, débiles y degenerados y que sus animales y plantas eran menos activos, menos variados y menos fuertes que los europeos. La reacción frente a estas curiosas "teorías", que sólo reflejaban la ignorancia de sus autores, no se hizo esperar. Fue así como surgieron los trabajos del Padre Molina (Chile), del Padre Clavijero (México), de Thomas Jefferson, de Alexander Hamilton, etc. En estas obras los escritores americanos comparaban por primera vez al continente con Europa[9].

La gesta emancipadora de la América Española daría el impulso definitivo a la idea del Hemisferio Occidental, que ya había sido anunciada a través del movimiento de la ilustración y las defensas de los intelectuales americanos. La analogía era evidente: los patriotas latinoamericanos estaban siguiendo la misma senda que los estadounidenses; toda América luchaba contra el yugo europeo. A partir de ese momento, el continente debía tener un destino común, debía forjar un sistema nuevo que no estuviera contaminado por las viciosas prácticas europeas.

Este ambiente, generalizado en ambos extremos del continente americano, explica la influencia que ejercieron los Estados Unidos en la independencia de América Latina. Thomas Jefferson, uno de los padres de la independencia norteamericana, se refería a los esfuerzos de los patriotas cubanos y mexicanos en los siguientes términos: "Consideramos que sus intereses y los nuestros son los mismos, y que el objeto de ambos debe ser el de excluir de este hemisferio toda influencia europea"[10].

Los dirigentes norteamericanos no se quedarían en las palabras. Al formarse las primeras juntas de gobierno en América Latina enviarían representantes extraoficiales con una doble misión: asegurar un crecimiento de intercambio comercial y apoyar, tanto ideológica como materialmente, la causa de la independencia. Mediante esta política extraoficial, pareció que los Estados Unidos estaban dispues-

[9] Ibid., p. 19.

[10] Citado en Arthur P. Whitaker, "Estados Unidos y la Independencia de América Latina", (Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1964), p. 34.

tos a englobar su aislamiento inicial dentro de una concepción más amplia: el americanismo.

No debe creerse, sin embargo, que los Estados Unidos llevaron adelante esta política en forma imprudente e irreflexiva. Por el contrario, en todo momento los funcionarios del Departamento de Estado se preocuparon de cuidar las apariencias de una nación neutral, sin perder de vista los intereses más permanentes de la política exterior norteamericana. Fue así como supeditaron la cuestión del reconocimiento de los nuevos países de América Latina al arreglo de un problema pendiente con España, que giraba en torno a la cesión del territorio de Florida. Fue así también como en diversas etapas se mostraron singularmente respetuosos de los derechos e intereses de las potencias europeas en América Latina.

En 1822, después de haber solucionado en forma definitiva el problema de Florida, y afianzado en términos generales el proceso emancipador latinoamericano, los Estados Unidos procedieron a reconocer a los primeros nuevos vecinos continentales.

III. LA LUCHA POR LA UNIDAD DE LA AMÉRICA ESPAÑOLA Y EL PROYECTO BOLIVARIANO

Aun antes que se escucharan en la América Española los primeros gritos separatistas, varios hombres visionarios habían expuesto proyectos que tendían a unir a las futuras naciones de la región. Algunos se inspiraron en los escritos de autores europeos, los que desde una perspectiva tal vez más adecuada veían a las colonias americanas de España como una sola unidad política y sociológica: en otros se advierte la influencia del exitoso ejemplo de las trece colonias inglesas de Norteamérica; un último grupo vio en la unidad de América Española la única forma de alcanzar la independencia y de asegurarla más tarde.

Un ilustre venezolano, Sebastián Francisco de Miranda, es el que con más derecho merece ser considerado como precursor del ideal unitario de la América Española. Miranda, quien se alistó en las fuerzas de Washington durante la lucha por la independencia estadounidense para después viajar a Europa y convertirse en general de las fuerzas de la revolución francesa, planteó ante el primer ministro Pitt de Gran Bretaña lo que puede ser considerado como el primer proyecto concreto de unión hispanoamericana. En su visionario plan, Miranda contemplaba la formación de una sola unidad que comprendería a los cuatro virreinatos y a las capitanías generales de la Amé-

rica Española, abarcando un territorio que se extendía desde México hasta el Cabo de Hornos.

Muy pronto, la utopía del precursor de la independencia hispanoamericana encontraría brillantes seguidores. En 1810, la idea unitaria sería recogida por la Junta de Caracas en un manifiesto que ésta dirigió a los restantes cabildos del continente; para materializar esta iniciativa, la Junta envió un representante —el chileno Cortés de Madariaga— con el encargo de gestionar la firma de un tratado de amistad, alianza y confederación, misión que culminó con la concertación de un pacto de confederación entre Venezuela y Cundinamarca (actual Colombia). El ideal unitario también prendería en el otro confín de Sudamérica, gracias a los esfuerzos de un ilustrado chileno y de varios políticos locales. En efecto, en su "Plan de Gobierno" de agosto de 1810, don Juan Egaña esbozaba, con pinceladas aún tenues, un proyecto en el cual insinúa la posibilidad de la convocatoria de un Congreso general entre las provincias americanas[11]. La Junta chilena se hizo eco de estas ideas al proponer a la de Buenos Aires un plan o congreso para establecer la defensa general de todos sus puntos y para refrenar las arbitrariedades y disensiones que promueven sus mandatarios. El interesante proyecto fue desechado por los argentinos, quienes lo consideraron irrealizable.

Poco después, Egaña redactaba un nuevo plan, intitulado: "Proyecto de una reunión general de las colonias españolas", en el cual sugiere un pacto defensivo de toda la América del Sur, "hasta que pueda ser llamada y tenga tiempo para concurrir la del Norte". En cuanto a la sede donde se establecería dicho pacto de defensa, Egaña sugería el nombre de Panamá, anticipándose a la propuesta de Bolívar, formulada años después[12]; sin embargo, como la urgencia de la convocatoria era extrema, el pensador chileno propuso el nombre de Guayaquil como sede alternativa. De estos proyectos y de otros que fueron dados a conocer tiempo después se desprende claramente que Egaña era partidario de la creación de una entidad supranacional americana que podía estar integrada por las naciones de habla española, o bien, por todos los países del continente, incluidos los Estados Unidos y Brasil. En esta forma, las concepciones de

[11] Esta iniciativa y los proyectos posteriores fueron analizados con lujo de detalles en el interesante artículo de don Raúl Silva Castro, "Juan Egaña, Precursor de la Integración Americana", publicado en "Estudios Internacionales", Año 2 Nº 3, octubre-diciembre 1968, pp. 387-405.

[12] Ibíd., p. 391.

Egaña coinciden en una medida apreciable con los fundamentos en que se inspiró la Organización de Estados Americanos.

Tan grande fue la importancia de Egaña en la formación del ideal unitario, que uno de los más destacados pensadores latinoamericanos, nada menos que don Andrés Bello, le concedió prioridad al proyecto de Egaña por sobre el del genial Bolívar. En efecto, Bello señalaba en 1850 que Bolívar había querido en vano "resucitar" la idea de don Juan Egaña[13].

Si Miranda fue el precursor, si Egaña fue el intelectual visionario, sólo a Bolívar debe reconocerse el mérito de haber transformado la ideología unitaria en una acción política concreta, delimitada en el espacio y el tiempo. Para el libertador, América era una por su origen común. El mejor testimonio de esta unidad fue la simultaneidad con que brotaron los movimientos independentistas en América Española, y el énfasis que se puso desde el principio en la solidaridad regional. Aun más, como lo recuerda el venezolano José Luis Salcedo-Bastardo en una original biografía, "hasta la misma anarquía, que en forma sorprendente, por su sincronización y paralelismo, sacude al continente después de obtenida la independencia, es prueba de unidad histórica que no puede desdeñarse..."[14].

Bolívar expuso en diversas oportunidades su pensamiento sobre la unidad de la América Española, demostrando siempre una aguda percepción política y un intelecto sobresaliente. Para él, las antiguas provincias hispanoamericanas debían formar una sola nación, ya que tenían un origen, una lengua, unas costumbres y una religión comunes. Aun cuando utilizó en múltiples discursos y escritos los conceptos de "América" y "Nuevo Mundo", no cabe la menor duda de que el libertador sólo se estaba refiriendo a los países hispanoamericanos. De otra manera, no podrían explicarse las alusiones que Bolívar hacía a factores tales como la historia, la religión y el idioma. Los Estados Unidos no cabían dentro del proyecto bolivariano, tal como le expresara el mismo libertador en varias cartas que dirigiera a Santander, y en las cuales calificaba a los americanos del norte de "extranjeros". Brasil tampoco entraba en los proyectos unitarios, en atención a su sistema político y sus diferencias idiomáticas e históricas. En cuanto a Haití, Bolívar siempre demostró un interés muy especial en sus desarrollos políticos, pero esto no significa que haya

[13] Citado en ibid., pp. 403-404.

[14] J. L. Salcedo-Bastardo, "Visión y Revisión de Bolívar" (Caracas: Imprenta López, (Buenos Aires), 1957, p. 137.

incluido a la isla en su proyecto; por el contrario, estimaba que su posición geográfica y su idioma la alejaban de la América Española.

Como hábil político que era, Bolívar comprendió muy pronto que la idea de la unidad total podía ser demasiado ambiciosa y precipitar el fracaso de cualquier proyecto de unidad regional. Por esta razón, promovió como paso previo la formación de un núcleo matriz que sirviera como polo de irradiación hacia el resto de Hispanoamérica. Surgió dentro de este contexto la República de Colombia, entidad que agrupó a Venezuela y Nueva Granada (que incluía a Cundinamarca y Quito) y que tuvo una existencia muy efímera debido a que fue tronchada por la reconquista española.

Los reveses de 1814 y 1815 llevaron a Bolívar a la región de las Antillas, donde redactaría su famosa "Carta de Jamaica", datada en Kingston, el 6 de septiembre de 1815, y dirigida a Mr. Cullen, un caballero que residía en la isla. En este notable documento, Bolívar exponía con extraordinaria lucidez su ideal de unidad. Decía el libertador: "Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América"[15]. Ya en esta etapa, la intuición política de Bolívar lo había llevado a relegar por un tiempo su antiguo proyecto de fusión en un solo Estado, reemplazándolo por la creación de una liga anfictiónica, con sede en el Istmo de Panamá. Es que el libertador siempre supo revestir su idea de nuevos contornos, adaptándola a la convulsionada y cambiante realidad americana.

Lentamente, la tenacidad y el coraje de las fuerzas patriotas de Venezuela y Colombia, conducidas magistralmente por Bolívar y otros líderes, van permitiendo la cristalización del proyecto del libertador. En diciembre de 1819 queda constituida la República de Colombia, que reúne en su seno a la antigua Capitanía General de Venezuela y al virreinato del Nuevo Reino de Granada (unidad administrativa española que incluía a Cundinamarca y Quito). Dos años después, el Istmo de Panamá adhiere a la causa de la emancipación, incorporándose a la Gran Colombia. Sin embargo, la indepedencia hispanoamericana aún no había sido consumada: Quito

[15] Citado en Francisco A. Encina, *op. cit.*, p. 20.

y el Alto Perú seguían en manos de poderosos contingentes españoles, que en cualquier momento podían dejarse caer sobre el Perú, donde las huestes de San Martín y Santa Cruz trataban de asegurar la independencia. Preocupado por esta grave amenaza, Bolívar envía sus mejores tropas a Quito, donde el general Sucre trataba de derrotar a los soldados españoles que aún quedaban. El esfuerzo conjunto de los destacamentos ecuatorianos, colombianos, peruanos y argentinos permitió sellar la independencia del Ecuador. Quito, que durante la Colonia había estado adscrito al Virreinato de Nueva Granada, fue incorporado de inmediato a la Gran Colombia. Guayaquil, que ya se había independizado en 1820, tenía serias dudas sobre su futuro: algunos favorecían la entrada del puerto a la Gran Colombia; otros patrocinaban la adscripción al Perú; un último grupo —el más numeroso— era partidario de la autonomía. Bolívar, inquieto por esta tendencia separatista, decidió avanzar hacia el Guayas; bastaría este solo hecho para que los indecisos guayaquileños resolvieran pedir la incorporación de su provincia a Colombia. Unos días después, Bolívar se reunía a puertas cerradas con San Martín. Nunca se supo, a ciencia cierta, lo que acordaron los dos líderes de la independencia sudamericana, tan diferentes en temperamento y estilo. Lo que sí quedó en claro es que San Martín se desvinculó de Guayaquil, para después rechazar todos los cargos y honores que le ofrecieran los peruanos y sus propios compatriotas, demostrando así una vez más su abnegación y su extraordinario sentido ético.

En 1824, las fuerzas hispanoamericanas derrotaban finalmente a las huestes españolas que permanecían en el Perú. A partir de estos decisivos triunfos, obtenidos en las batallas de Junín y Ayacucho, los pocos baluartes españoles que quedaban se fueron desmoronando uno tras otro.

Por su parte, Bolívar fue proclamado como presidente de la república peruana en todo tiempo, confiriéndosele una serie de honores como testimonio de agradecimiento del pueblo peruano. Al crearse, en 1825, la República de Bolivia (Bolívar en esa época) se le concedió al libertador el ejercicio del poder ejecutivo por todo el tiempo que permaneciese en el Alto Perú.

A lo largo de todo este proceso de liberación, Bolívar adoptó medidas para lograr la realización de su ideal unitario, que en esa etapa revistió la forma de un pacto de federación. Fue así como la Gran Colombia concertó tratados de confederación y mutua ayuda con Perú (1822), Chile (1822), Argentina (1822), México (1822) y las Provincias Unidas de Centroamérica (1825). El tratado con Ar-

gentina, sin embargo, sólo consagraba la amistad entre ambas naciones y una alianza defensiva destinada a mantener la independencia de España y de cualquier otra dominación extranjera; este discreto resultado se debió a la resistencia que existía en Buenos Aires frente al proyecto de confederación, el cual era visto como instrumento destinado a consolidar la hegemonía hispanoamericana del libertador[16].

Ya en esta etapa, la idea primitiva de formar una sola nación hispanoamericana es abandonada. Ahora se trata de crear una confederación de diferentes Estados en la que debía consagrarse una alianza defensiva y un derecho de intervención recíproco para mantener el orden y la estabilidad de las autoridades constituidas en caso de revolución. También este último proyecto experimentaría importantes alteraciones. Así, las dificultades con que tropezó en Argentina y los cambios políticos que se produjeron en Chile con motivo de la caída de O'Higgins, hicieron que Bolívar pensara ahora en unir a la Gran Colombia —integrada por Colombia, Venezuela y Ecuador— con el Perú y Bolivia, atándolos en una Confederación de los Andes. Este proyecto terminó igualmente en un rotundo fracaso, no obstante los vínculos que tenía Bolívar con todos los países involucrados.

A pesar de todos los fracasos, el libertador no estaba dispuesto a sacrificar su ideal de unidad. Con una perseverancia sin límites, insiste una y otra vez en su proyecto, redactando circulares, enviando representantes y cursando invitaciones. Su esfuerzo, si bien no se vio coronado por el éxito, por lo menos rindió algunos frutos. Fue así como se celebró en 1826 el Congreso de Panamá, destinado a crear una Liga Anfictiónica entre los Estados americanos. Pero, antes de analizar este interesante evento, veamos qué es lo que ha sucedido entretanto en los Estados Unidos.

IV. LOS ESTADOS UNIDOS MIRAN HACIA EL SUR: EL SURGIMIENTO DE LA DOCTRINA MONROE

Después del Congreso de Viena, los gobiernos europeos desplegaron serios esfuerzos para reestructurar el antiguo régimen, reuniéndose en diversas ocasiones con el fin de coordinar sus políticas. Desde el comienzo, España planteó en el seno de dichas reuniones el problema de la recuperación de sus colonias americanas, solicitando para tal

[16] Ibid., p. 33.

fin el concurso del resto de Europa. Las desesperadas peticiones de la decrépita monarquía española fueron recibidas con bastante frialdad por las naciones europeas, las que si bien miraban con simpatía la reconstrucción de los viejos imperios, no estaban dispuestas a jugarse por España en una aventura de ultramar. A pesar de todo, las reuniones del nuevo concierto europeo arrojaron resultados sumamente positivos para sus promotores, ya que de ellas surgió la Santa Alianza, una coalición integrada por todas las naciones importantes de la Europa continental creada con el objeto de evitar la caída de las monarquías absolutas del Viejo Continente. Este cometido fue llevado a cabo exitosamente en diversas ocasiones, destacándose en el contexto de nuestro estudio la intervención militar de Francia en España, acordada en 1822 con el fin de restaurar la autoridad absoluta del rey Fernando VII. La intervención francesa despertó las inquietudes de Gran Bretaña, que manifestó varias veces su oposición a cualquier conquista de las antiguas posesiones españolas por parte de alguna potencia europea.

Al formular estas advertencias, Gran Bretaña no se inspiraba en motivos puramente idealistas. No hay que olvidar que los ingleses eran partidarios de la pacificación internacional y de la consolidación de las nuevas naciones americanas debido a las inmensas posibilidades que se abrían para la colocación de los productos de la revolución industrial.

Como los Estados Unidos compartían estas inquietudes, movidos por razones un tanto diferentes, los hábiles ingleses les propusieron emitir una declaración conjunta que aludiera al problema de las antiguas colonias españolas en América. La gestión británica fracasó debido a que los norteamericanos pusieron como condición previa, el reconocimiento de los nuevos países por parte del gobierno de Londres. A pesar de todo, la iniciativa no pasó inadvertida por Washington, donde existía una alarma similar por el posible rebrote del colonialismo europeo en América. La historia demostró que esta alarma pecó de exagerada, ya que en aquella época las principales potencias europeas ya habían renunciado a cualquier empresa de reconquista en el continente americano.

Dentro de este contexto, y a pesar del escepticismo del secretario de Estado John Quincy Adams, de los Estados Unidos, surgió la famosa Doctrina Monroe, declaración que se convertiría en un dictum sagrado de la política exterior norteamericana hasta nuestros días. Las frases relativamente breves que contienen lo que más tarde sería conocido como la "Doctrina Monroe" fueron expuestas en dos pasa-

jes del mensaje anual que el presidente de los Estados Unidos, James Monroe, pronunció ante el Congreso de su país el 2 de diciembre de 1823. En estas frases se establecían tres principios fundamentales: la no colonización de los continentes americanos por parte de las potencias europeas; la no interferencia de los sistemas políticos del Viejo Mundo en los asuntos americanos; y, la no intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Europa. Este último principio no era más que una derivacion natural del tradicional aislacionismo estadounidense, fenómeno al que ya hemos aludido anteriormente.

La doctrina, que revistió la forma de una declaración del Ejecutivo norteamericano en que éste no se imponía obligación jurídica alguna, despertó entusiastas reacciones en los Estados Unidos y en las nuevas naciones hispanoamericanas, las que en varias oportunidades le dieron un alcance que de hecho no tenían. Así, Colombia —dirigida en aquella época por Francisco de Paula Santander— se apresuró a inquirir al gobierno de Washington si los Estados Unidos concertarían un tratado de alianza para defender a América en caso de ocurrir una amenaza europea; poco tiempo después, Argentina consultaba al gobierno norteamericano sobre la aplicabilidad de la Doctrina Monroe en el caso de una guerra entre la monarquía brasileña y las Provincias del Plata. Ambas consultas fueron respondidas en términos evasivos, señalándose que la doctrina era el resultado de un acto voluntario del Ejecutivo norteamericano, no teniendo las naciones extranjeras derecho a solicitar su aplicación. Otros latinoamericanos, entre ellos el chileno Portales, recibieron la doctrina con mayor escepticismo y juicio crítico, ya que vieron en ella un instrumento para extender la influencia norteamericana sobre todo el continente.

A pesar de todas sus limitaciones, la Doctrina Monroe, con sus interpretaciones y variaciones posteriores, se transformó en un elemento fundamental de las relaciones, y como tal contribuyó poderosamente al afianzamiento del sistema interamericano. Al mismo tiempo, queda en claro que ella no coincidía con el ideal bolivariano en lo que respecta al ámbito geográfico en que se aplicaba, al contenido mismo de ambos idearios y al alcance que en definitiva tenían. Así, mientras Bolívar soñaba con la unificación de la América antes española, Monroe se refería a todo el continente, es decir, a lo que se consideraba el Hemisferio Occidental. Mientras Bolívar ambicionaba la unidad total o, en su defecto, la confederación, Monroe sólo insinuaba la posibilidad de una colaboración limitada.

Finalmente, mientras Bolívar proponía estructuras jurídicas formales y detalladas, Monroe sólo emitía una declaración en que se establecían obligaciones de carácter negativo. Más adelante veremos que ambas ideas-fuerza también siguieron sendas separadas y divergentes.

V. EL CONGRESO DE PANAMÁ Y EL FRACASO DEL BOLIVARISMO

Hacia fines de 1824, el libertador estimó que estaban dadas las condiciones para convocar a un Congreso Americano que cristalizara en parte su proyecto y que consagrara en forma permanente y multilateral los acuerdos que habían suscrito algunos países hispanoamericanos. Para Bolívar, había llegado la hora de unir en forma perpetua a las naciones de la América Hispana a través de un pacto de confederación que parecía seguir el modelo estadounidense. El lugar de tan trascendental evento debía ser Panamá, "colocado como está en el centro del globo, viendo por una parte el Asia, y por la otra, el Africa y Europa".

La respuesta que recibió la entusiasta invitación fue menos cálida de la que se podría haber esperado. Algunos intelectuales, como Monteagudo, respaldaron de inmediato la iniciativa, señalando que las cortes europeas insistían en sus intentos de emprender la reconquista de América. En cambio, varios países de la región optaron por evadir la invitación, siendo éste el caso de Chile, Paraguay y Argentina. El recelo chileno tenía una explicación de política interna: en Santiago se rumoreaba insistentemente que Bolívar pretendía reponer a O'Higgins en el gobierno local, motivo más que suficiente para enfriar el entusiasmo del Director Supremo Freire. En Argentina, las consideraciones que influyeron en el rechazo fueron de orden internacional, ya que se veía en el Congreso una forma de afianzar la hegemonía de Bolívar sobre toda la América del Sur. Por su parte, el Paraguay, que se encontraba bajo la dictadura de Gaspar Rodríguez de Francia "El Supremo", se había replegado sobre sí mismo, recelando de cualquier iniciativa que pudiese surgir desde el exterior.

Los contratiempos no detuvieron a Bolívar, quien siguió adelante con los preparativos de la reunión, la cual debía desembocar en una liga anfictiónica hispanoamericana. Mas el libertador sabía que un proyecto de tanta envergadura debía contar necesariamente con el apoyo de una potencia extranjera. Fue así como pensó inmediatamente en Gran Bretaña, confirmando una vez más sus tendencias anglófilas. En cuanto a los Estados Unidos, debió estimar que su apoyo

era menos valioso que el inglés, ya que según sus planes primitivos el gobierno de Washington no debía ser invitado.

Santander, el vicepresidente de Colombia, tenía una opinión muy diferente a la del libertador. Para él, la solidaridad hemisférica constituía un vínculo más estrecho y seguro que la lejana protección inglesa. Esta creencia del influyente político de Bogotá explica la invitación que se les envió a los norteamericanos en 1825, con el fin de que participaran en el magno congreso. Pero, Gran Bretaña y los Estados Unidos no fueron los únicos invitados "extranjeros". Los organizadores también enviaron sendas invitaciones a Francia, que optó por rechazarlas, y a los Países Bajos, que decidieron aceptarlas.

En Estados Unidos, la invitación siguió un camino plagado de dificultades. El secretario de Estado Henry Clay, un ardoroso panamericanista, no tuvo inconvenientes para aceptarla. El Congreso, en cambio, se opuso en términos muy claros al evento bolivariano, gracias a la convergencia de dos grupos muy diferentes que, en conjunto, representaban la inmensa mayoría del cuerpo legislativo. En primer lugar, estaban los sectores esclavistas, que recordaban que Hispanoamérica había cometido la osadía de abolir la esclavitud y que el programa del Congreso contemplaba un punto que se refería a la conveniencia de reprimir el tráfico de esclavos; en segundo lugar, estaban los aislacionistas a ultranza, que no querían abandonar la política externa independiente de la joven nación ni refundirla en un principio más amplio; por último, no hay que olvidar que ya en esa época muchos norteamericanos tenían fijada su mirada en la posesión española de Cuba, aspiración que era completamente incompatible con los planes que se pretendían esbozar en Panamá para otorgar la independencia a los cubanos. A pesar de esta sólida oposición, se aprobó finalmente el envío de la misión, bajo la condición de que ella se abstuviera de suscribir declaraciones conjuntas que se refirieran a la colonización o intervención europeas en los nuevos Estados americanos. Queda, pues, en claro que los Estados Unidos no le daban mucha importancia a la doctrina Monroe y que, en ningún caso, pretendían convertirla en un principio verdaderamente interamericano.

La fatalidad hizo que la misión, defendida con tanta pasión por Clay, no llegara nunca a su destino. Uno de los representantes murió en el camino, mientras que el otro partió demasiado tarde como para alcanzar a participar en el evento.

A pesar de todo, el Congreso de Panamá se celebró en 1826, contando con la participación de delegados de México, América Cen-

tral, la Gran Colombia y el Perú. También asistieron en calidad de observadores sendos representantes de Gran Bretaña y Holanda.

Algunos autores han señalado que la reunión fue un completo fracaso. Esta opinión debe ser matizada, ya que no hay que olvidar que de todos los Estados establecidos y reconocidos de la América antes española, sólo tres no asistieron (Argentina, Chile y Paraguay). Además, los Estados que estuvieron presentes representaban a las tres cuartas partes de la población de Hispanoamérica y a un territorio que posteriormente fue dividido en doce Estados independientes[17]. En cuanto a los resultados del Congreso, cabe señalar que, se adoptaron tratados de cooperación en materia defensiva y principios generales que reglamentaban la solidaridad e interdependencia política de las naciones hispanoamericanas. Asimismo, se acordó la convocatoria de una nueva reunión, la cual se celebraría en México el año siguiente.

En realidad, el fracaso se produjo después del Congreso mismo, cuando los acuerdos adoptados no fueron ratificados y cuando la conferencia prevista para el año siguiente no logró dar forma concreta a los principios proclamados en 1826. Resulta interesante anotar que en esta última conferencia, celebrada en la villa de Tacubaya en 1827, el Ministro de Relaciones Exteriores mexicano, Lucas Alamán, propuso la constitución de una liga aduanera hispanoamericana. Este visionario proyecto mereció la objeción del representante norteamericano en México, Joel Poinsett, quien reclamó el derecho de su país a ser incorporado en la unión debido a que el presidente Monroe había contraído la obligación de hacer respetar la independencia de los Estados de la región. Esta opinión personal fue prontamente rectificada por el Secretario de Estado Clay, quien a pesar de sus tendencias panamericanistas estimó necesario recordar que los Estados Unidos no habían contraído compromiso alguno. En todo caso, el proyecto de Alamán, que tiene un sorprendente parecido a las actuales iniciativas integracionistas, también terminó en un rotundo fracaso.

Los sucesos que hemos evocado demuestran claramente la existencia de dos tendencias de cuño muy diverso que, lejos de converger, van acentuando sus rasgos específicos. Por una parte, Hispanoamérica busca hasta 1827 el camino de la unidad de la cooperación, del apoyo mutuo, a través de la discusión de proyectos que excluyen a los

[17] Arthur P. Whitaker, "The Western Hemisphere Idea", *op. cit.*, p. 41.

Estados Unidos y a otros países de la región, sin que ello signifique un espíritu hostil o separatista, sino más bien, la afirmación de una realidad que se podía palpar a cada instante. Por la otra, los Estados Unidos declaran su buena disposición hacia los vecinos del sur, sin comprometer su autonomía y su tradicional aislacionismo. El proyecto hispanoamericano fracasó en forma estrepitosa, provocando la desilusión de Bolívar y su posterior retraimiento. La declaración norteamericana, más limitada en sus alcances pero no por ello menos alejada de la realidad, va a seguir un curso muy accidentado, lleno de transformaciones y variaciones que en un momento dado la harían irreconocible.

A continuación, analizaremos la evolución de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, a partir del año 1827, tomando como puntos de referencia el desarrollo de la Doctrina Monroe y algunos otros hitos que marcarían el rumbo de las relaciones regionales.

VI. LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS DURANTE EL SIGLO XIX (1827–1889)

El siglo pasado fue el siglo de la supremacía europea sobre América Latina. En una gran medida, esta supremacía fue ejercida por los ingleses, quienes aprovecharon su experiencia y vinculaciones mercantiles, para montar una suerte de monopolio "de facto" sobre la venta de manufacturas baratas a la región, sobre la compra de sus productos básicos, sobre las inversiones de capital y sobre muchos otros rubros. La influencia inglesa no implicó, sin embargo, el total desplazamiento de Francia y Alemania de los mercados latinoamericanos, así como tampoco alteró el vertiginoso aumento de la influencia económica de los Estados Unidos en la región, proceso que culminaría hacia fines del siglo.

Gran Bretaña no buscó ejercer el poder político directo en América Latina, ni permitió que otras potencias lo hicieran. Le bastaba mantener una alta cuota de influencia en cada país latinoamericano con el fin de inducir a las autoridades locales a que tomaran las decisiones más adecuadas a sus intereses económicos y políticos. Pero esta estrategia general no fue obstáculo para que en ciertas ocasiones los ingleses intervinieran físicamente en América Latina en defensa de sus intereses.

En términos de la época, los Estados Unidos no podían hacer nada frente a la preponderancia inglesa. Su débil flota, su falta de experiencia, su discreto desarrollo económico, no resistían compara-

ción alguna con Gran Bretaña, la potencia mundial por excelencia durante la mayor parte del siglo XIX. Pero, aun prescindiendo de esta cruda realidad, no se encuentran antecedentes que demuestren que los Estados Unidos tuvieran al menos la voluntad política de detener la influencia inglesa. Por el contrario, durante gran parte del siglo pasado los Estados Unidos, que ya se estaban insinuando como potencia regional, contemplaron con indiferencia la expansión inglesa, a pesar de que ella parecía contradecir el texto de la Doctrina Monroe. Con respecto a las otras potencias europeas, cuyas incursiones en América Latina fueron más políticas que económicas, la actitud norteamericana también fue de indiferencia, por lo menos durante toda la primera mitad del siglo pasado.

Así, los norteamericanos no reaccionaron frente a la intervención de España en México (1829), frente a la anexión de las Islas Malvinas por parte de Gran Bretaña (1833), frente a las incursiones de británicos y franceses en el estuario del Plata (1838-1850), frente a la ocupación francesa del puerto de Veracruz (1838), frente a la anexión gradual de varios territorios centroamericanos por parte de Inglaterra, y frente a varias otras acciones europeas en la inquieta y atractiva región de América Latina. Hacia mediados del siglo XIX, esta situación experimentaría significativas variaciones, en la medida en que los Estados Unidos comenzaron a mirar con otros ojos a sus vecinos del sur. Este nuevo ambiente se traduciría en el surgimiento de dos actitudes bastante relacionadas entre sí: por una parte, los Estados Unidos consolidarían su territorio nacional a costa de un país latinoamericano —México—, para después iniciar la construcción de una zona de influencia estratégica, política y económica en los países cercanos a Norteamérica; y, por la otra, objetarían, primero débilmente y luego en un tono cada vez más alto, las acciones europeas en el continente americano.

Dentro de la primera de estas actitudes se inscribe la anexión de Texas, las gestiones para incorporar a Cuba y al Estado mexicano de Yucatán a los Estados Unidos, una aventura filibustera en Nicaragua y, por supuesto, la guerra con México, que trajo como consecuencia la pérdida de aproximadamente la mitad del territorio mexicano y el aumento, en un 66%, de la superficie estadounidense. Cabe mencionar que la Doctrina Monroe, convenientemente interpretada por el Presidente Polk en 1845, fue invocada para justificar varias de estas acciones. Con el paso de los años, la consolidación del territorio norteamericano fue seguida por la construcción de una zona de influencia en torno a la nueva potencia, fenómeno

que se hizo presente con singular fuerza en América Central y las islas del Caribe.

La segunda actitud que hemos mencionado —la oposición creciente a la acción europea en América— se vería reflejada en la protesta que formularon los Estados Unidos frente a la anexión de la República Dominicana por parte de España (1861), en las notas que enviara el Departamento de Estado a Madrid, con motivo de la anexión de las Islas Chinchas del Perú, y en las gestiones que realizara el Secretario de Estado, Seward, para obtener la retirada de los franceses de México, quienes habían participado en la aventura imperial de Maximiliano. En 1895, esta política de oposición a las interferencias europeas llegaría a uno de sus puntos más altos. En efecto, ese año el Secretario de Estado, Olney, envió una nota sumamente enérgica al gobierno de Londres, en la que le advertía que las repúblicas latinoamericanas eran amigas y aliadas de los Estados Unidos, en razón de la proximidad geográfica, la simpatía natural y la semejanza de las constituciones políticas. El Ministro norteamericano reaccionaba así frente a un posible conflicto entre Gran Bretaña y Venezuela por la posesión de territorios cercanos al límite entre la Guayana Británica y el país sudamericano.

La notificación había sido dirigida a nada menos que la primera potencia mundial de la época. A pesar de ello, la respuesta inglesa fue relativamente moderada, aun cuando negaba la posibilidad de someter la disputa a un arbitraje, tal como lo habían propuesto los Estados Unidos. La actitud británica tiene una explicación lógica. En primer lugar, los ingleses estaban a las puertas de un conflicto con Alemania por la cuestión de Sudáfrica; en segundo lugar, Londres no contaba con aliados en Europa; en tercer lugar, la potencia inglesa no podía desatender sus enormes intereses coloniales en Africa y Asia; por último, los británicos tenían fuertes inversiones en los propios Estados Unidos, las que con toda seguridad habrían pasado a pérdida en caso de producirse un conflicto con el gobierno de Washington.

El incidente de 1895 marca el comienzo de la retirada británica de América Latina, fenómeno gradual que, primero sería visible en el campo político, para luego proyectarse en los vínculos económicos de los países latinoamericanos con el resto del mundo. El lugar que dejó Gran Bretaña fue prontamente ocupado por los Estados Unidos, país que por aquella época ya era la primera potencia industrial del mundo.

Durante este lapso, proceso ascendiente de la potencia norteame-

ricana, América Latina buscó ansiosamente la unidad. Sus esfuerzos no se orientaron tan sólo a revivir el ideal bolivariano. No, se trataba ahora de encontrar una fórmula, cualquiera que ella fuese, que les permitiera a las naciones latinoamericanas actuar en forma conjunta en el campo de las relaciones internacionales. Surgieron así las iniciativas mexicanas destinadas a reunir a los países hispanoamericanos en una nueva conferencia, proyecto que no encontró eco en el resto de la región; comprensiblemente, éstos esfuerzos mexicanos contenían un elemento nuevo para lograr la unidad: el rechazo común a los Estados Unidos. Hacia 1840, el liderazgo en materia de proyectos de unidad o simple coordinación comenzó a ser ejercido por el Perú, país que comprendía en sus iniciativas a todos los países del continente, incluyendo a los Estados Unidos. Fue así cómo se celebró una conferencia americana en Lima durante los años 1847 y 1848, a la cual los Estados Unidos no quisieron asistir, debido a que se hallaban en guerra con México. Durante el decenio siguiente, la iniciativa unitaria pasó a Chile, país que, a diferencia del Perú, no sólo excluía a los Estados Unidos de sus proyectos regionales, sino que, además los concebía como una forma de contrarrestar el rápido avance de la nueva potencia americana.

Esta tendencia hacia la marginación de los Estados Unidos de los proyectos regionales, tuvo corta vida. En efecto, al terminar la década del sesenta, tanto los Estados Unidos, como los países de América Latina comenzarían a impulsar la idea de la solidaridad del Hemisferio Occidental. Nuevamente, un movimiento filosófico de raigambre europea ejercería gran influencia en el afianzamiento de los ideales regionales. Se trataba ahora de las corrientes positivas, que comenzaron a adquirir extraordinario auge hacia mediados del siglo pasado. Los principales líderes latinoamericanos de este movimiento, entre los que se destacaban el argentino Sarmiento y el chileno Lastarria, comenzaron a propiciar la alianza con los Estados Unidos, con el fin de tomar el liderazgo del mundo civilizado. La nueva campaña encontró excelente acogida en los gobiernos latinoamericanos de la época, con la sola excepción de Chile, país que mantenía un profundo recelo hacia los Estados Unidos[18].

En todo caso, los Estados Unidos tenían una buena imagen en América Latina. Se creía que la potencia americana no seguiría el

[18] Según varios autores, especialmente norteamericanos, este recelo se había debido al liderazgo que Chile estaba ejerciendo por aquella época en América Latina.

mismo camino europeo, caracterizado por la penetración económica a todo nivel y por las frecuentes intervenciones militares en los débiles países latinoamericanos. Por lo demás, en aquella época la influencia económica norteamericana en América Latina era aún pequeña, exceptuando el caso de México. Estas circunstancias hicieron que la mayoría de los países latinoamericanos adoptaran una actitud especialmente receptiva frente a los proyectos regionales que se comenzaban a esbozar en Washington.

VII. EL SURGIMIENTO DEL MOVIMIENTO PANAMERICANO

El espíritu panamericanista se desarrolló en forma casi simultánea en América Latina y en los Estados Unidos. Sin embargo, en este último país la nueva "idea-fuerza" seguiría una evolución diferente, ya que el tradicional sentido práctico de los norteamericanos hizo que este ideal abstracto se transformara muy pronto en un proyecto político concreto, proceso que se produce al comenzar la década de 1880.

Fue justamente ésta la época en que se acuñó el término "panamericanismo", que se había mencionado por primera vez en un artículo aparecido en el New York Evening Post, en junio de 1882[19].

James Blaine, un político republicano que ejercería la Secretaría de Estado norteamericana durante diversos períodos, fue el promotor por excelencia de las nuevas corrientes panamericanistas. Para Blaine, había que incrementar las relaciones entre los Estados Unidos y sus vecinos del sur como una forma de alejar a los europeos de la región. Las motivaciones que influyeron en esta actitud del Secretario de Estado, eran de índole bastante heterogénea. Por una parte, Blaine temía una intervención europea en la guerra del Pacífico, que se estaba desarrollando en esa época. Por la otra, favorecía la creación de un mecanismo de paz interamericano que pudiese evitar la aparición de nuevos conflictos en la región. También existían para Blaine otras razones, menos desinteresadas, que justificaban la política de apertura de los Estados Unidos hacia la región. En efecto, nuestro personaje estaba preocupado por las concesiones que Colombia acababa de otorgar a un grupo francés para la construcción de un canal interoceánico, vía que según muchos norteamericanos sólo debía ser una prolongación de la línea costera de los Estados Unidos. Por último, el auge económico que había se-

[19] Arthur P. Whitaker, "The Western Hemisphere Idea", *op. cit.*, p. 74.

guido a la guerra de secesión requería urgentemente de la apertura de nuevos mercados para las exportaciones norteamericanas, materia en la cual América Latina ofrecía perspectivas muy alentadoras.

Todas estas motivaciones hicieron que Blaine enviara en 1881 una convocatoria en la que proponía reunir a todas las naciones del hemisferio en un gran congreso americano, con el objeto de establecer un procedimiento pacífico de solución de las controversias y una Unión Aduanera Americana. Esta primera gestión del Secretario de Estado terminó en un completo fracaso, debido a que la guerra del Pacífico, aún no había terminado. Poco después, Blaine tuvo que dejar su cargo al morir el Presidente Garfield.

Pero esta frustración inicial no enfrió el clima panamericanista que se respiraba en Washington. Por el contrario, los sucesores de Garfield y Blaine retomaron la bandera americanista, aprobando una ley en la que se designaba una comisión que debía visitar los países de América Latina, para informar al Congreso norteamericano sobre los medios más adecuados para establecer con ellos relaciones comerciales y de todo orden. La comisión cumplió su cometido elevando un informe en el que se recomendaba que los Estados Unidos convocaran a una conferencia americana en Washington, con el fin de promover el intercambio comercial y estudiar la adopción de un sistema de arbitraje.

Ya para aquella época, la idea americanista había cobrado gran auge en los Estados Unidos. Una vasta legión de políticos, intelectuales y diplomáticos hablaba de la necesidad de estrechar vínculos con América Latina. Para muchos de ellos se debía detener la penetración económica europea en los países del sur, fenómeno que trasladaba los beneficios del desarrollo económico al Viejo Continente, en lugar de favorecer a los mismos países americanos. Según estos propagandistas, se debía dar comienzo a la construcción de un quimérico ferrocarril americano; los más entusiastas llegaron a proponer el establecimiento de un "Zollverein", es decir, de una unión aduanera que sentaría las bases de la futura unidad del continente americano.

Dentro de este ambiente tan favorable, resultó natural que el Congreso norteamericano aprobara finalmente una ley en la que se autorizaba la celebración de la conferencia, para la cual el ejecutivo debía cursar las invitaciones. En 1888, el secretario de Estado Bayard, miembro del gabinete del Presidente Cleveland, invitaba a todas las naciones latinoamericanas a que enviaran sus representantes a Washington.

Los azares de la política norteamericana hicieron que Blaine, el promotor del panamericanismo en los Estados Unidos, volviera a ocupar la cartera de Relaciones Exteriores de su país. En consecuencia, fue él quien tuvo el grato honor de presidir la conferencia por la que tanto había luchado.

La reunión de Washington, la primera conferencia verdaderamente panamericana en la historia, inició sus sesiones durante el año 1889. Al trascendental evento asistieron diecisiete países del continente americano, incluyendo a Haití, que hasta ese momento había estado relativamente marginado del movimiento panamericano.

Aun cuando el Congreso acababa de votar una nueva alza de las tarifas aduaneras que gravaban a todos los productos que ingresaban al próspero mercado estadounidense, el proyecto de Unión Aduanera fue mantenido. Para los Estados Unidos esta iniciativa tenía gran importancia, ya que les permitía el libre acceso de sus productos a los mercados de América Latina, neutralizando de esta manera la influencia económica que Europa aún conservaba en la región. También fueron incluidas en la agenda de la conferencia diversas medidas que se referían al establecimiento de líneas regulares de navegación, la construcción de un ferrocarril interamericano, la adopción de reglamentos uniformes de aduanas, patentes y marcas, la emisión de una moneda de plata común, la creación de un Banco Interamericano, etc.

En este tipo de materias comerciales, la conferencia no arrojó resultados significativos. América Latina rechazó el proyecto de Unión Aduanera, el cual fue prontamente retirado por los Estados Unidos para ser reemplazado por una moción que favorecía la celebración de tratados parciales de reciprocidad. Esta nueva iniciativa también fue objetada por Argentina, cuyo delegado, Roque Sáenz Peña, hizo ver en un recordado discurso la contradicción que existía entre la reciente alza de las tarifas aduaneras y el deseo norteamericano de incrementar el intercambio regional. Al lema "América para los americanos", Argentina ya oponía el lema "América para la humanidad". Se comenzaba a insinuar así la firme resistencia que opondría Argentina a las iniciativas norteamericanas durante el período inicial del panamericanismo.

A pesar de todo, la reunión aprobó la creación de una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, con la finalidad de proporcionar informaciones que ayudaran a la mayor vinculación mercantil con los países americanos. La oficina tendría su sede en Washington y quedaría bajo la tutela del secretario de Estado norteame-

ricano. Cada república debía contribuir a su funcionamiento con un aporte pecuniario proporcional a su población. Con el tiempo, esta discreta oficina, se transformaría en el principal órgano del naciente sistema interamericano.

La conferencia de Washington también discutió importantes problemas jurídicos. Así, una proposición norteamericana destinada a la instauración de un sistema de arbitraje interamericano fue resueltamente rechazada por México y Chile, quienes no deseaban verse expuestos a algún procedimiento obligatorio de solución de las controversias. En todo caso, los acuerdos de arbitraje que en definitiva se acordaron no fueron ratificados por los Estados que los apoyaron.

Otra iniciativa que tiene particular interés se refiere a la resolución propuesta por Venezuela, en la que sólo se reconocía a los extranjeros los mismos derechos de que gozaban los nacionales en el país en que los primeros residían o tenían intereses. En esta forma, los latinoamericanos ya exponían en la Primera Conferencia Panamericana una doctrina que mantendrían durante prácticamente todas las reuniones posteriores del movimiento regional[20]. Los Estados Unidos rechazaron de pleno esta iniciativa, sentando las bases de una posición que también mantendrían en forma invariable durante las reuniones posteriores.

El 14 de abril de 1890, la conferencia aprobaba unánimemente el establecimiento de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, cuyo órgano sería la Oficina Comercial Interamericana. Esa fecha es recordada hasta la actualidad como el "día panamericano".

VIII. EL PANAMERICANISMO INICIAL: LA OPOSICIÓN ENTRE DOS CONCEPCIONES

En la misma época en que se consolidaba el movimiento panamericano, los Estados Unidos entraban a una fase decisiva en su evolución como potencia mundial. Su poderío económico había aumentado en una forma vertiginosa, hasta entonces nunca vista en el mundo. De un país dependiente con una típica economía de transición, se habían transformado en la primera potencia manufacturera dentro del sistema internacional. Sus bienes de exportación habían comenzado a inundar los mercados de Europa, Asia y América Latina, y sus inversionistas habían empezado a mirar hacia afuera.

[20] J. Lloyd Mecham, "The United States and Inter-American Security 1889-1960", (Austin: University of Texas Press, 1961), p. 54.

Al terminar el siglo XIX, la nueva potencia americana se embarcaría en una serie de aventuras imperiales que no sólo afectarían a América Latina, que ya se insinuaba como su zona de influencia natural, sino también a Asia y la región del Pacífico. En 1898, se produce una guerra con España, que traería como resultado la anexión de Puerto Rico, Filipinas, Guam y la imposición de un protectorado sobre Cuba. Posteriormente, el gobierno norteamericano separaría a Panamá del territorio colombiano con el objeto de iniciar la construcción del ansiado canal e imponer un protectorado sobre la nueva república latinoamericana. Lentamente, el sistema de protectorados se fue extendiendo a la República Dominicana. Nicaragua, Haití y otros territorios situados en las cercanías de los Estados Unidos. Como lo recuerda un historiador francés, "es el período en que, con más precisión, se puede hablar del imperialismo norteamericano"[21]. Dentro de este contexto general no resulta extraño que justamente en esa época haya surgido la declaración conocida como el "Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe", en virtud de la cual el enérgico Presidente Theodoro Roosevelt, "interpretando" el dictum sagrado de 1823, se reservaba un derecho de intervención en los Estados americanos incapaces de mantener el orden y de cumplir con sus obligaciones internacionales. Aun más, Roosevelt proclamaba en su famoso corolario que los Estados Unidos debían intervenir en la región para evitar que las potencias europeas lo hicieran, consagrando de esta manera una especie de imperialismo "preventivo". Tampoco resulta extraño que en América Latina se comenzara a hablar de la política internacional de los Estados Unidos en términos de "Big Stick" (Gran Garrote) y, más tarde, "diplomacia del dólar".

Estas vicisitudes de las relaciones regionales se reflejarían cada vez con mayor intensidad en la evolución del movimiento panamericano durante el período 1901-1928, fechas que corresponden a la segunda y sexta conferencias panamericanas, respectivamente.

Durante ese crucial período, el movimiento regional fue capaz de estructurar una serie de organismos que conformarían la base institucional del sistema interamericano que sigue vigente hasta nuestros días. También se celebraron durante esta etapa diversas conferencias internacionales de Estados Americanos (1901; México; 1906:

[21] Jean-Baptista Duroselle, "Política Exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt (1913-1945)", (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1965), p. 14.

Río de Janeiro; 1910: Buenos Aires; 1923: Santiago de Chile; 1928: La Habana), además de un número bastante elevado de reuniones especializadas, cuyos resultados fueron —por lo general— bastante positivos. En materia política, no cabe duda de que se trata de un período bastante estéril, ya que los Estados Unidos se opusieron siempre a la discusión de los serios problemas que tenían con otros Estados de la región. Sin embargo, desde otra perspectiva se podría afirmar que el movimiento panamericano tuvo durante esa fase resultados políticos favorables para los países latinoamericanos, ya que proporcionó una excelente oportunidad para que los Estados Unidos supieran a ciencia cierta qué es lo que se esperaba de ellos en la convulsionada región. Además, en cada una de las conferencias que tuvieron lugar se fue gestando un creciente consenso entre los países de América Latina en torno a una serie de cuestiones vitales.

En relación a materias políticas más específicas, tales como los conflictos entre Perú y Chile en torno a Tacna y Arica, y entre Bolivia y Paraguay con respecto al Chaco, el sistema interamericano registró fracasos muy serios durante esa época, ya que no hay que olvidar que uno de sus objetivos principales había sido precisamente el arreglo de las controversias regionales. En cuanto a la primera guerra mundial, el sistema debido en parte a la ausencia de un mecanismo de defensa colectiva, fue totalmente incapaz de enfrentar esta contingencia que, en cierto modo, amenazaba la estabilidad de la región.

En el campo económico, las diferentes conferencias y reuniones especializadas establecieron un conjunto de acuerdos y normas relativas a marcas, patentes y otros tópicos de carácter comercial, que tuvieron el efecto de hacer más fluido el intercambio de bienes entre todas las naciones americanas. Sin embargo, los problemas económicos de carácter más profundo no pudieron ser resueltos, circunstancia que hizo que Argentina comenzara a plantear con singular energía la necesidad de conciliar los intereses económicos en el seno de las diferentes reuniones interamericanas.

Decíamos más arriba, que durante el primer período del panamericanismo se forjaron dos concepciones bastante diferentes en torno al alcance que debía tener el movimiento regional. En efecto, mientras los Estados Unidos veían en el panamericanismo un mecanismo para resolver problemas más que nada técnicos, los países de América Latina le daban una connotación más bien política. Así, en la reunión de México de 1901 los representantes latinoamericanos presentaron un proyecto de convenio que intentaba restringir el uso

de las presiones diplomáticas en favor de extranjeros, es decir, uno de los medios a los cuales se recurría para intervenir en la región; los Estados Unidos no quisieron firmar esta convención, en atención a que se apartaba completamente de la política que desde hacía tiempo venían aplicando. En la reunión de Río de Janeiro de 1906 se presentó un problema similar cuando algunos países quisieron incluir temas políticos en la agenda de la conferencia, iniciativa que fue neutralizada por los Estados Unidos, país que por derecho propio ejercía la presidencia del Consejo de la Oficina de Repúblicas Americanas. En 1923, con motivo de la celebración de la quinta conferencia panamericana en Santiago de Chile, se planteó el espinoso problema de la reorganización de la Unión Panamericana, entidad que para esa época estaba bajo una decisiva influencia norteamericana: la presidencia era ejercida por derecho propio por el secretario de Estado norteamericano; la sede estaba en la capital de los Estados Unidos; y, el Consejo Directivo era integrado por los representantes latinoamericanos acreditados ante Washington, es decir, reconocidos por el gobierno norteamericano. Como una manera de atenuar esta influencia dominante, los Estados Unidos accedieron en Santiago a permitir que los países que no tenían representantes acreditados en Washington designaran representantes "especiales" y que los cargos de presidente y vicepresidente de la Unión fuesen elegibles. Con todo, la presidencia siguió en manos estadounidenses por veinte años más, sin que se aceptara la posibilidad de que los países de América Latina designaran directamente a sus representantes ante el organismo regional.

El conflicto que había permanecido en estado más o menos latente durante más de veinte años se manifestó en toda su intensidad en la reunión de La Habana de 1928. No podía ser de otra manera, ya que la conferencia se celebró en un momento muy poco propicio para los Estados Unidos: sus marines habían vuelto a intervenir en Nicaragua en 1926, después de haber sido retirados de ese país el año anterior; las relaciones con el gobierno de México estaban tan deterioradas que muchos llegaron a hablar de una inminente intervención y, en Haití, las fuerzas norteamericanas seguían manteniendo en pie el protectorado que años antes habían establecido. En realidad, el estado de las relaciones interamericanas no permitía augurar el buen éxito de la reunión.

Fue así como varios países latinoamericanos llevaron el difícil problema de la intervención al seno de la conferencia interamericana. El debate que se produjo en torno a este tema fue tan áspero que el je-

fe de la delegación estadounidense, Charles E. Hughs, optó por retirarse espectacularmente de las sesiones, precipitando la postergación de la discusión hasta la próxima conferencia interamericana. El problema de la reorganización de la Unión Panamericana también fue tratado durante la conferencia, acordándose después de un largo debate permitir el nombramiento directo de representantes ante la Unión, reconocer a los nacionales de todos los países miembros el derecho a ser elegido presidente del órgano regional, y, distribuir en forma más equitativa los cargos de la Unión entre todos los países miembros.

En el campo económico, las discusiones también adquirieron un cariz agrio y a veces violento. Argentina quiso emitir una declaración que condenaba las excesivas barreras que gravaban el comercio regional, alusión que iba dirigida a los Estados Unidos, quienes acababan de instaurar una política proteccionista especialmente perjudicial para algunos productos latinoamericanos. Ante la firme oposición de Hughes y el tibio apoyo dispensado por los países latinoamericanos, el gobierno argentino decidió retirar la moción, medida que precipitó la renuncia del jefe de la delegación transandina, Honorio Pueyrredón.

Una apreciación general de la conferencia de La Habana hace concluir que se trató de un gran fracaso, ya que sólo se emitieron declaraciones anodinas y poco eficaces que ya habían sido formuladas en ocasiones anteriores. No obstante, se trató de la primera reunión regional en que los países latinoamericanos dieron a conocer con relativa claridad sus aspiraciones en torno al sistema de que formaban parte. Para los Estados Unidos, la alternativa era evidente o se cambiaba radicalmente el sentido y forma del panamericanismo, o bien, en la próxima reunión las naciones de América Latina llegarían a un enfrentamiento directo con su vecino del norte.

IX. LA EDAD DE ORO DEL PANAMERICANISMO

El último período del panamericanismo que precedió a la creación de la Organización de Estados Americanos, merece ser considerado como el período de mayor auge del movimiento regional. ¿Qué fuerzas confluyeron para permitir que el panamericanismo experimentara un giro tan favorable después de la conflictiva reunión de La Habana?

No es difícil responder a esta pregunta. Por una parte, se produjo un cambio de enorme trascendencia en la política latinoamericana de los Estados Unidos; por la otra, el mundo se vio sacudido por

un violento proceso político y militar que acercaría considerablemente a los países americanos entre sí. Veamos con más detalle estos procesos.

En 1933, Franklin Delano Roosevelt resultaba electo como Presidente de los Estados Unidos. Uno de sus primeros actos fue proclamar que en el ámbito mundial dedicaría su nación a la política de la Buena Vecindad, "aquella que lleva a cabo el vecino que se respeta y, puesto que tal hace, respeta los derechos de los demás; el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos dentro de, y en un mundo de vecinos"[22]. Muy pronto quedaría en evidencia que la nueva política se aplicaría en forma preferente a América Latina, región en la cual los Estados Unidos habían cometido tantos errores en el pasado. Esta identificación entre la Buena Vecindad de Roosevelt y el movimiento interamericano recibió su sanción oficial el 12 de abril de 1933 cuando, con motivo de la celebración del Día Panamericano, el Presidente norteamericano señalaba ante la Junta de la Unión Panamericana: "Vuestro americanismo y el mío deben ser una estructura construida sobre la confianza y cimentada por una simpatía que reconozca sólo la igualdad y la fraternidad. Encuentra su fuente y su razón de ser en el corazón de los hombres, y mora en el templo del intelecto"[23]. El recordado mandatario no se quedó en las palabras. Por el contrario, sus actuaciones demostraron que los conceptos emitidos en esa solemne ocasión no constituían meras frases bellas o ejercicios retóricos alejados de la realidad.

En efecto, en 1934, los Estados Unidos negociaron y firmaron un nuevo tratado con Cuba, en el que se derogaba la Enmienda Platt, renunciando de este modo al protectorado que habían impuesto a comienzos de siglo; al mismo tiempo, se eliminaron algunas trabas que entorpecían la entrada de productos cubanos al mercado norteamericano. Durante el mismo año también se dieron los primeros pasos para poner fin al protectorado que los Estados Unidos retenían sobre Haití. En 1936, se firmaba un nuevo tratado entre los Estados Unidos y Panamá, en virtud del cual se eliminaba el derecho norteamericano a intervenir en cualquier lugar del territorio panameño. En la República Dominicana, el protectorado fue levantado en 1940, al firmarse un nuevo tratado en el cual se ponía fin

[22] Citado en Francisco Cuevas Cancino, "Roosevelt y la Buena Vecindad", (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1954), p. 112.

[23] Ibid., p. 164.

al control norteamericano de las aduanas locales. En el caso de Nicaragua, el proceso fue más lento, ya que si bien los marines fueron retirados en 1933, se mantuvo el control financiero hasta 1944.

La política del Buen Vecino también produjo excelentes resultados en las siempre difíciles relaciones con México, especialmente cuando este país decidió expropiar los cuantiosos intereses de diversas compañías petroleras extranjeras, la mitad de los cuales eran de pertenencia norteamericana. A pesar de la presión que ejerció el poderoso "cartel" petrolero, el gobierno norteamericano excluyó totalmente la posibilidad de una intervención en México. Asimismo, y sin perjuicio de algunas medidas restrictivas que en diversas oportunidades aplicó el departamento de Estado frente a México, la solución definitiva del problema fue ampliamente favorable a este país. La actitud tolerante y respetuosa de Roosevelt tiene más valor cuando se recuerda que Gran Bretaña, otro de los países afectados, adoptó una actitud irreductible que tuvo como consecuencia la suspensión de las relaciones diplomáticas con México durante varios años y el embargo de sus exportaciones petroleras.

Este contexto general explica los rápidos cambios que experimentaría la política de los Estados Unidos con respecto al sistema interamericano. En la conferencia de Montevideo de 1933, celebrada sólo unos meses después de que Roosevelt asumiera la Presidencia, los Estados Unidos aceptaron firmar el tratado antibélico presentado por los argentinos, sus principales rivales dentro del organismo regional. Asimismo, los norteamericanos accedieron finalmente a reconocer el principio de no intervención, aceptación que, según el profesor Connell-Smith, representa una importante piedra angular en la historia del sistema interamericano[24]. El texto del convenio que recogió este fundamental principio era en realidad un resumen de los proyectos que el secretario de Estado, Hughes había rechazado en La Habana, ya que, además, contemplaba materias tan destacadas como el reconocimiento de los gobiernos, la igualdad entre los Estados, la doctrina Calvo, la inviolabilidad del territorio de los Estados y la negativa a reconocer las consecuencias del empleo de la fuerza[25]. La conferencia de Montevideo también aportó significati-

[24] Gordon Connell-Smith, "El Sistema Interamericano", (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1971), p. 117.

[25] Cabe destacar que la delegación norteamericana firmó estos convenios con una reserva bastante amplia, que sólo fue levantada en 1936 en lo que respectaba al principio de no intervención.

vas resoluciones en el campo de las relaciones económicas, provocando una mayor liberalización del intercambio regional.

Tres años después, le correspondería al mismo Presidente Roosevelt pronunciar el discurso inaugural de la conferencia interamericana de Buenos Aires. En esta reunión se introdujo el principio de la consulta en el sistema regional, norma que sigue vigente hasta nuestros días. También se reforzó el principio de no intervención, al dársele una interpretación mucho más amplia que la adoptada en Montevideo.

Como se mencionó más arriba, el auge que adquirió el panamericanismo a partir de 1933 se debió igualmente a la sucesión de una serie de hechos singularmente graves que tenían lugar en el resto del mundo. En efecto, el vertiginoso ascenso del totalitarismo y el clima de violencia que se comenzaba a respirar en Europa y Asia, hizo que los países americanos buscaran con verdadera ansiedad el camino de la solidaridad hemisférica como única manera de afrontar los peligros que se avecinaban. Dentro de este contexto, surgieron las primeras reuniones de consulta entre los Estados americanos (1939: Panamá; 1940: La Habana; 1942: Río de Janeiro), en las cuales se fue concertando una política común que daría extraordinarios resultados durante la Segunda Guerra Mundial.

Salvo una excepción, la República Argentina, los países americanos enfrentaron unidos la Segunda Guerra Mundial. Cuando los Estados Unidos fueron atacados por las fuerzas japonesas, la reacción de los países de América Latina no se hizo esperar: nueve Estados de la región declararon de inmediato la guerra a las potencias del Eje; tres Estados rompieron relaciones con los países agresores; un tercer grupo optó por declarar su plena solidaridad con los Estados Unidos; y, un último grupo ofreció tratar a los norteamericanos como un país no beligerante, dejando a un lado una serie de obligaciones propias de una nación neutral. Hacia comienzos de 1945, todas las naciones americanas se habían calificado a sí mismas como beligerantes, demostrando una unidad que nunca antes se había alcanzado.

La colaboración que prestó América Latina a la causa aliada fue impresionante y abarcó tanto el campo económico como el militar. Cordell Hull, el secretario de Estado de Roosevelt, resumió así esta cooperación:

"En el momento más negro de la guerra..., nuestras repúblicas hermanas izaron sus banderas junto a las nuestras. Abrieron sus puertas a nuestros barcos. Dieron la bienvenida a nuestras tropas en

sus territorios. Dedicaron sus minas, sus bosques y sus campos a la producción intensiva de materiales estratégicos de guerra. Cercaron a los espías y saboteadores del Eje, y pusieron fin al comercio que beneficiaba a los países que lo integraban. Cooperaron en la defensa del Canal de Panamá y en la represión de la amenaza submarina. Hicieron todo esto y mucho más como su contribución a la victoria"[26].

Hull hizo esta elocuente declaración de reconocimiento en 1943. Tiempo después, soldados brasileños morirían en las playas de Italia, mientras que una escuadrilla de aviones mexicanos acudía en ayuda de las fuerzas norteamericanas que luchaban en las Filipinas. En el campo económico, los esfuerzos y sacrificios de los países de América Latina fueron igualmente considerables.

Al terminar la guerra, todo hacía pensar que el sistema interamecano iba a continuar floreciendo, transformándose en una estructura dinámica, armoniosa, representativa y fructífera, en un verdadero ejemplo para otras organizaciones internacionales. ¿Se cumplieron estas expectativas? Nosotros no podríamos contestar esta pregunta sin traspasar los límites del tema que en esta oportunidad se nos ha entregado, pero creemos que en los trabajos que siguen, el lector podrá encontrar la respuesta.

[26]Citado en Donald H. Dozer, "Are We Good Neighbors". (Gainesville Fa.: University of Florida Press, 1959), pp. 126-127.

PANORAMA HISTORICO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA AMERICA LATINA

Hugo Llanos Mansilla

Desde el punto de vista internacional dos son las causas de la Independencia de los países latinoamericanos: la emancipación de los Estados Unidos y la invasión de España por Napoleón en 1809[1].

Con la independencia de los Estados Unidos quedó demostrado que un país podía romper los vínculos con la Madre Patria, compatibilizando la Democracia Republicana con el orden público, lo que era algo nuevo para las creencias políticas de la época.

Estados Unidos inicia una fuerte propaganda política en favor de la emancipación de los países latinoamericanos, extendiendo así su mística democrática y republicana que influiría enormemente sobre los movimientos independentistas iberoamericanos[2]. No debemos olvidar, por otra parte, que desde el siglo XVII se habían iniciado los vínculos comerciales entre los Estados Unidos y América Latina, a través de los mercaderes y navieros de la región de Nueva Inglaterra que buscaban en el Caribe nuevas posibilidades comerciales. Es así como productos del mar eran intercambiados por azúcar y tabaco del sur. Haití desde el siglo XVIII surte a comerciantes de Estados Unidos con azúcar y café, lo que representará más de la mitad de las importaciones totales de los Estados Unidos. Tan desarrollado era el comercio en 1776, que la lucha por la independencia de los Estados Unidos no interrumpió los vínculos que éste había iniciado con América Latina.

Como anota Edwin Lieuwen[3], el comercio colonial fue el origen del interés de los Estados Unidos por los movimientos independentistas iberoamericanos. Aprovechando que los contactos comerciales de España con América Latina fueron debilitándose a consecuencia de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas, los comerciantes de los Estados Unidos tomaron rápida ventaja de ello, principalmente a partir de 1797, fecha en que España permite a los países neutrales comerciar con sus colonias.

[1] Mario Barros: Historia Diplomática de Chile, Barcelona, 1970, p. 29.
[2] Id., p. 30.
[3] U.S. Policy in Latin America, Praeger, 1965, p. 4.

Estados Unidos comenzará así a enviar agentes consulares a centros comerciales claves, tales como La Habana, Cuba; Santiago de Chile, y la Guaira, Venezuela, que impulsarán sus intereses[4]. Es así, como el comercio de Estados Unidos con los países del sur aumenta rápidamente. De 29 barcos que entraban en Valparaíso entre los años 1788 a 1796, aumentó su número a 226, en trece años, de 1797 a 1809[5].

Las exportaciones de Estados Unidos a la América española fueron 4 veces mayores en el año 1800-1801, de lo que habían sido cinco años antes[6], esto es, antes que España abriera sus puertas coloniales al comercio neutral. Este comercio aumentó en los años siguientes en igual proporción que el comercio total de los Estados Unidos con todos los países extranjeros.

Los acontecimientos que vivía España por la invasión napoleónica hizo que Jefferson, en 1808, autorizara a sus agentes que dijeran en forma extraoficial a personas influyentes de Cuba y México, lo siguiente: "Si ustedes pretendieran declarar su independencia, no podríamos comprometernos ahora diciendo que hemos hecho causa con ustedes, sino que deberemos reservar nuestra acción según las circunstancias existentes en el momento. Pero en nuestras actitudes nos dejáramos influir por la amistad que les tenemos, por un firme sentimiento de que nuestros intereses están íntimamente vinculados y por la más enérgica repugnancia hacia el hecho de verlos subordinados a Francia o a Inglaterra, ya sea en el plano político o en el comercial"[7]. Y luego decía al gobernador de Louisiana: "...consideramos que sus intereses (se refiere a los defensores de la independencia de España) y los nuestros son los mismos y que el objeto de ambos debe ser el de excluir de este hemisferio toda influencia europea"[8]. Jefferson le decía con ello, a los patriotas americanos, que no debían conformarse con la independencia de España, sino que tenían un interés común con los Estados Unidos en lo referente a independizar de Europa a toda América. De lo anterior puede inferirse que EE.UU. definitivamente apoyaba la independencia de América Latina de Europa, impulsando la misma libertad política que ellos, por su parte, habían antes conquistado.

[4] Id., pp. 5 y 6.

[5] Arthur Preston Whitaker: "Estados Unidos y la Independencia de A. Latina", Buenos Aires, 1964, p. 9.

[6] Id., p. 17.

[7] Id., pp. 32 y 33.

[8] Id., p. 33.

En las postrimerías del siglo XVIII, los padres de la independencia de los Estados Unidos estaban imbuidos de una especie de doctrina que establecía una tajante separación entre el Nuevo y el Viejo Mundo. Consideraban que los nuevos Estados de América debían construir una sociedad regida por un sistema político republicano, totalmente diferente de los modelos de organización europea. Así pensaban, entre otros, Thomas Paine, John Quincy Adams, James Madison, George Washington, Thomas Jefferson. Por su parte, el movimiento de ilustración creó una hermandad de ideas entre los sectores cultos de las 13 colonias de América del Norte y aquellos de América Latina que revitalizaban estas creencias. Así, el presidente Thomas Jefferson, al referirse a los movimientos independentistas de América Latina se alegraba que existieran en el futuro sólo gobiernos americanos, aislados de las guerras que azotaban constantemente el continente europeo. Por su parte, Madison, afirmaba que América debía tener un sistema de intereses separados, el que no debía estar subordinado a Europa. Los sucesores de Jefferson enviaban sus representantes apenas se formaron las primeras Juntas de Gobierno en América Latina, manifestando así su simpatía por los movimientos independentistas. Así, Joel Poinsett, el agente norteamericano enviado a Chile, gran amigo y colaborador de Carrera, contribuyó a poner en contacto a los líderes de la independencia, con los principales abastecedores de armas de los Estados Unidos. Es necesario destacar que la estrecha vinculación que mantuvo Poinsett con distintos sectores de la sociedad chilena, lo que le acarreó una serie de problemas con una parte de ella, no disminuye, desde el punto de vista de la política exterior, su labor, que estimamos que fue desinteresada y útil[9].

Cuando los agentes revolucionarios de América Latina empezaron a llegar a los Estados Unidos, la administración de Madison no interfirió con sus compras y embarques de armas. Además, ciudadanos norteamericanos participaron en forma abierta, y en contra de la política oficial de neutralidad de su gobierno, en favor de la independencia de los países latinoamericanos, ayudando, entre otros, a José Artigas, en Uruguay, y al movimiento independentista mexicano.

La neutralidad oficial de los Estados Unidos se debió a su deseo de no inmiscuirse en los problemas europeos para no antagonizar con España, de la cual esperaba adquirir Florida y, posiblemente,

[9] M. Barros, *ob. cit.*, p. 43.

Cuba. Sólo cuando fue resuelto el problema de la transferencia de Florida, en 1821, Estados Unidos reconocería la independencia de los países iberoamericanos.

Por otra parte, la inquietud de los Estados Unidos de que Louisiana pudiera ser transferida por España a Gran Bretaña, lo llevó a que, en 1811, adoptara un principio que sería fundamental en sus relaciones con América Latina: la resolución de su Congreso de no aceptar transferencia territorial alguna de territorio americano, de un país europeo a otro.

El primer país de América Latina que recibió el reconocimiento de los Estados Unidos fue la Gran Colombia, en junio de 1922; México, en diciembre del mismo año, y luego Argentina y Chile, en 1823.

LA DOCTRINA MONROE

Como lo señala Federico G. Gil[10], tal vez ninguna acción política de los Estados Unidos ha tenido más repercusión en las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos que la llamada doctrina Monroe, promulgada por el presidente James Monroe, en 1823, y que constituyó una declaración de política internacional de los EE.UU. contra la extensión de la influencia europea en el Continente Americano.

El principio incorporado a esta doctrina es la existencia de una separación natural entre el Viejo y el Nuevo Mundo, a menudo expresada en la frase: "América para los americanos"[11]. Ella puede verse como una manifestación de la política tradicional de aislacionismo de los Estados Unidos, aquella que el mismo George Washington, en su discurso de despedida, en 1796, aconsejaba a sus ciudadanos: "No implicarse en las vicisitudes de la política europea"[12], idea que Thomas Jefferson reafirmaba también en el año 1808.

Una parte de la doctrina, no relacionada con América Latina, fue dirigida contra Rusia, cuyo zar Alejandro, en 1821, en un decreto imperial, confería a la "Russia American Company" derechos exclusivos al comercio sobre una parte de la costa norteamericana, desde el estrecho de Bering hasta el grado 51, latitud norte. En el decreto se consagraba el llamado principio de la "no colonización": "los continentes americanos por la condición libre e independiente que han asumido y mantienen, no deben ser considerados

[10] "Latin American-United States Relations", 1971, p. 57.
[11] Id.
[12] Id.

en adelante sujetos a la futura colonización por potencia europea alguna"[13].

La otra parte de la doctrina fue dirigida directamente a la América Latina.

Se temía que la Santa Alianza, cuyo objetivo era evitar la caída de las monarquías europeas, erradicando los gobiernos representativos como incompatibles con los principios monárquicos, pretendiera ayudar a España a reconquistar los territorios coloniales en América.

La Santa Alianza había confiado a Francia la tarea de marchar a través de los Pirineos para derribar al gobierno constitucional de España y restaurar en el trono a Fernando VII. Se rumoreaba que la ayuda de Francia sería para que España recuperara parte de sus posesiones de ultramar, posiblemente Cuba[14]. Pero Gran Bretaña, por su parte, estaba determinada a prevenir que otro país europeo se apropiara alguna porción de las antiguas colonias españolas.

No obstante tener el apoyo inglés para una declaración conjunta contra toda intervención europea, Estados Unidos procedió unilateralmente a emitir la doctrina Monroe, temeroso de problemas ulteriores que pudieran provocar los intereses de Gran Bretaña en América Latina. Debemos señalar, también, que Francia se había comprometido, por su parte, a no intentar acción alguna en América. Por todo ello, coincidimos con la afirmación de Dexter Parkins[15], quien consigna "que las potencias de la Santa Alianza no tenían proyectos contra la libertad del Nuevo Mundo en el momento que Monroe hizo su famosa declaración".

La parte de la doctrina Monroe que analizamos, y en la que tuvo intervención fundamental el secretario de Estado norteamericano, John Quincy Adams, establece los llamados principios de *no intervención* y de *aislacionismo*.

Después de señalar que el sistema político de los países europeos es esencialmente diferente del de América, declara: "1º, que cualquiera tentativa de su parte de extender su sistema político al hemisferio occidental sería considerado peligroso "a la paz y seguridad de los Estados Unidos"; 2º, que la interposición por cualquier potencia europea con el propósito de oprimir y controlar los destinos

[13] Dexter Perkins "Historia de la Doctrina Monroe", Buenos Aires, 1964, p. 32.

[14] Federico G. Gil, *ob. cit.*, p. 59.

[15] Id., pp. 53 y 54.

de las nuevas Repúblicas de América Latina sería visto "como la manifestación de una actitud inamistosa hacia los Estados Unidos". Se agregaba que en las actuales colonias y dependencias europeas "no nos hemos inmiscuido y no nos inmiscuiremos", y que era la intención de los Estados Unidos no intervenir en materias relativas a las guerras de las potencias europeas"[16].

Esta doctrina, que fue proclamada unilateralmente por los Estados Unidos, sin consultar a los países de América Latina, violando incluso en muchos aspectos el Derecho Internacional, proporcionó, como lo sostiene Connell-Smith, las bases del sistema interamericano, y, sin embargo, constituyó el principal obstáculo a su progreso efectivo. La doctrina Monroe ha sido un obstáculo, fundamentalmente por su carácter unilateral, como política nacional de la más grande potencia del hemisferio occidental, lo que ha limitado la libertad de acción de sus vecinos más débiles[17].

Al declarar Monroe que ya existía un sistema político en América, diferente al sistema político de las potencias europeas, y que el intento de extender este último al hemisferio occidental sería "peligroso para nuestra paz y seguridad", preconizaba un sistema americano separado, en interés de los Estados Unidos, pero no para desarrollar relaciones internacionales más estrechas en el continente[18].

No obstante que los Estados Unidos sostienen que la doctrina Monroe ha protegido a América Latina de una agresión exterior, ello no es compartido por América Latina, que considera que la doctrina no le ha proporcionado protección alguna contra las intervenciones de los Estados Unidos, sobre todo, durante las primeras décadas de este siglo, y cuyo poder excesivo ha limitado considerablemente la independencia real de los países iberoamericanos. La doctrina Monroe, al reconocer el aislamiento de los países de América Latina, excluyendo la intervención de toda potencia foránea en el hemisferio occidental, obtenía así una hegemonía en éste, de los Estados Unidos, que sólo sería desafiada en el presente siglo, en la década del 60, con la irrupción de la guerra fría en nuestro continente. Una reacción en contra de la idea de la separación del sistema americano de los países europeos, la encontramos en la figura de Simón Bolívar, llamado el padre del panamericanismo. Bolívar deseaba agrupar a todos los países hispanoamericanos con Gran Bretaña,

[16] Federico G. Gil, *ob. cit.*, p. 61.
[17] Gordon Connell Smith, "El Sistema Interamericano", México, 1971, p. 21.
[18] Id., p. 22.

como potencia protectora, contra los demás países europeos y los Estados Unidos[19]. Reticente a invitar a los Estados Unidos al Congreso de Panamá, que tuvo lugar en 1826, lo hizo posteriormente, aunque ningún delegado de los Estados Unidos alcanzó a llegar a tiempo a esta conferencia.

Tanto el Congreso de Panamá como el primer Congreso de Lima, 1847-1848, el Congreso continental de Santiago, 1856, y el segundo Congreso de Lima, 1864-1865, constituyen reuniones a las que sólo asisten países iberoamericanos con el propósito de defenderse frente a amenazas externas a su indepedencia, tanto de España en 1826, en 1847, en 1861 y en 1862, como de los Estados Unidos —guerra contra México— y de las amenazas de los filibusteros que asolaban el continente.

El dilema que se le planteaba a los países de América Latina era el siguiente: si los Estados Unidos eran lo suficientemente fuertes para hacer valer la doctrina Monroe, este poder era una amenaza a su independencia; si demostraba ser débil, se verían amenazados por Europa[20].

Por otra parte, además de ser ilusoria la protección ofrecida por los Estados Unidos a las recientes repúblicas latinoamericanas, puesto que carecía del adecuado poder militar para realizarla —sólo Gran Bretaña tenía la potencia requerida—, las esperanzas puestas por dichas repúblicas para una cooperación más estrecha con los Estados Unidos a raíz de la proclamación de la doctrina Monroe, fueran en seguida descartadas por la potencia del norte, por ser inconsistente dicha cooperación con la política de neutralidad que ella deseaba mantener en los conflictos entre las potencias europeas y sus colonias.

Originalmente diseñada la doctrina Monroe para asegurar la libertad de los Estados Unidos, a través de la preservación de la independencia de la América Latina, hay muy poca evidencia histórica que prueba que los países continentales europeos abrigaban ambiciones territoriales en América Latina. Por otra parte, la única potencia que extendió su control sobre territorios ubicados en el Nuevo Mundo durante el siglo XIX, fue Gran Bretaña, aunque ninguna de estas extensiones afectaron esencialmente la seguridad de los Estados Unidos.

Por ello la doctrina, originalmente, nada tuvo que ver con los

[19] Id., p. 23.
[20] Id., p. 59.

intereses estratégicos de dicho país[21]. Además, ocurrieron muchas violaciones a los principios consagrados por doctrina, entre 1826 y el término de la guerra civil de los Estados Unidos, sin que este último formulara protesta alguna. Entre ellas, mencionaremos la ocupación de Gran Bretaña de islas frente a Honduras, de las islas Malvinas, las intervenciones de Gran Bretaña y Francia en la región de La Plata, la anexión de España de Santo Domingo y de las islas Chinchas en Perú. Sólo reaccionarán los Estados Unidos, en 1865, ante la intervención francesa en México, cuando ya el Imperio de Maximiliano estaba casi terminado, y Napoleón III decidió poner término a esta aventura.

DOCTRINA DEL DESTINO MANIFIESTO

Surge en 1845, y constituye una expansión de la doctrina Monroe, dirigida contra Gran Bretaña y Francia, quienes pretendían garantizar la independencia de Texas, frente a la anexión de ésta por los Estados Unidos.

El presidente Polk advierte, no sólo contra una intervención armada europea, sino contra las intrigas diplomáticas del Viejo Mundo en las relaciones entre los Estados americanos.

Y, en otro mensaje, en 1848, en que extiende la aplicación del término "colonización" de Monroe, se hace claro que Estados Unidos no permitirá la transferencia de territorio americano alguno de un poder extranjero a otro. Con ello se restringía el ejercicio de la soberanía de América Latina, al no permitir que España transfiriera Cuba a otro poder, fuere éste europeo o americano.

EL PANAMERICANISMO

Comienza con la primera conferencia de los Estados americanos, celebrada en Washington del 2 de octubre de 1889, al 19 de abril de 1890. En ésta se crea la llamada Unión Internacional de Repúblicas Americanas para distribuir o recopilar informaciones comerciales. La representará una agencia denominada "Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas", supervisada por el secretario de Estado norteamericano. Las labores de esta oficina irían aumentando y cubriría luego todos los asuntos referentes a la vida y crecimiento económico de las repúblicas americanas. Nacía, pues, el sistema interamericano, cuya organización central, la Organización de Estados Americanos, sería consagrada en un tratado, en 1948, en Bogotá.

[21]Federico G. Gil, *ob. cit.*, p. 64.

Podemos afirmar que las relaciones interamericanas se canalizarán, desde ahora, principalmente, a través de este sistema, que constituye la organización internacional más antigua del mundo, y que comprenderá tratados, instituciones de diversa índole y finalidad y una forma de diplomacia multilateral que servirá de cauce a las relaciones internacionales de los Estados americanos. Incluso, servirá de marco apropiado para la conducción de las relaciones bilaterales entre los países que integran el continente americano.

En ninguna parte del mundo, anota Neale Ronnig[22], se ha discutido tanto y se han hecho tan severos esfuerzos para la formación de un orden legal regional. Estos esfuerzos han producido una selva de organizaciones y reuniones periódicas. Las conferencias internacionales se han reunido aproximadamente cada cinco años. Se han tomado resoluciones y firmado convenios sobre casi todos los asuntos de interés interamericano. Se han firmado más de 100 convenios multilaterales.

Para los críticos, el panamericanismo se ha denunciado "como esa camisa de fuerza dentro de la cual, al igual que los dementes, 20 repúblicas (ahora 26) discuten entre sí"[23]; para otros, "es una piedra angular de la estructura mundial del futuro"[24].

La convocatoria a esta primera conferencia, que inicia el ciclo de las llamadas conferencias interamericanas, se debió a iniciativa de los Estados Unidos, motivado por la necesidad de encontrar nuevos mercados a su comercio exterior, desalojar los intereses económicos europeos en América Latina y buscar un mecanismo de solución pacífica para evitar conflictos entre los países americanos, como los de la guerra del Paraguay y la guerra del Pacífico[25]. El gran promotor de esta primera reunión interamericana, fue el secretario de Estado norteamericano, James Blaine.

El origen del panamericanismo lo encontramos en la influencia del pensamiento positivista de la segunda mitad del siglo XIX. Sarmiento y Lastarria coinciden con Augusto Comte en las ventajas del liberalismo político, en una ideología americanista con fuertes críticas contra la influencia europea, y en una imagen favorable de los Estados Unidos, antítesis de la de los ingleses, franceses y alemanes, cuyas fuertes inversiones en América Latina provocaban una

[22] "Derecho y Política en la Diplomacia Interamericana", 1963, p. 5.

[23] J. J. Arévalo, "El Tiburón y la Sardina", 1961, p. 104, citado por Connell Smith, *ob. cit.*, p. 14.

[24] Connell Smith, *ob cit.*, p. 14.

[25] Id., pp. 61 y 62.

reacción adversa, debido a sus manejos financieros y comerciales, la que no se extendía a los Estados Unidos, cuyos intereses se centraban principalmente en México.

La primera fase del sistema interamericano, que se caracterizó por sus escasos logros, la extenderemos desde la primera conferencia de 1899, hasta la administración del presidente Franklin D. Roosevelt. En esta primera fase tienen lugar la segunda conferencia de Ciudad de México, en 1901-1902; la tercera conferencia, de Río de Janeiro, en 1906; la cuarta, de Buenos Aires, en 1910; la quinta, de Santiago de Chile, en 1923, y la sexta, de La Habana, en 1928.

Se plantean en ellas temas tan diversos como la necesidad de establecer un tratado sobre el arreglo pacífico de las controversias internacionales mediante un sistema de arbitraje obligatorio, lo que no prosperó; evitar el amparo diplomático en favor de inversionistas extranjeros, que era considerado como intervención por América Latina, y que desde la primera conferencia planteó posiciones divergentes entre ella y los Estados Unidos. Este problema de la intervención dominará toda la primera fase del movimiento panamericano.

Se trata, además, de reorganizar la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, a fin de evitar su total control por el Secretario de Estado norteamericano, lo que sólo se logra en la conferencia de 1923, en la que se establece que el presidente será designado por elección. Además, cada Estado nombrará un representante especial, diferente al embajador que designan ante la Casa Blanca, lo que significaba independizarse de la excesiva influencia del gobierno de los Estados Unidos. En la cuarta conferencia, la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, se bautiza con el nombre de Unión de Repúblicas Americanas, y la Oficina Internacional se convierte en la Unión Panamericana, con sede en Washington.

Se crean comisiones de investigación para resolver las controversias internacionales, pero, en definitiva, en todas estas conferencias no se obtendrá ningún objetivo político de importancia, ya que las seis primeras conferencias panamericanas, bajo la restricción impuesta por los Estados Unidos de evitar la discusión de temas de carácter político, se centrarán principalmente en cuestiones rutinarias sobre regulación de materias comerciales y legales[26].

En la sexta conferencia interamericana de La Habana, de 1928, surge el tema más importante para la América Latina, y que se ha-

[26] Federico G. Gil, *ob. cit.*, p. 152.

bía constituido en el obstáculo principal de la cooperación interamericana: me refiero al problema de la intervención, cuyos antecedentes, anteriores a la citada conferencia, eran los siguientes:

1. *La Crisis Venezolana de 1902-1903*

Gran Bretaña, Italia y Alemania decidieron forzar a Venezuela a pagar a sus acreedores, para lo cual bloquearon, con sus escuadras, los puertos de dicho país.

Estados Unidos no objetó dicha medida como contraria a la doctrina Monroe, declarando el presidente Teodoro Roosevelt, en 1901, que no protegería a ningún Estado contra sanciones que no resultaren en la adquisición territorial por parte de un Estado europeo. Ello condujo a una protesta, en 1902, del Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Luis Drago, quien impugnó el uso de la fuerza por parte de gobiernos extranjeros para obtener el pago de deudas de un Estado soberano. Era la llamada doctrina Drago, que declaraba inaceptable el uso de la fuerza empleada para tal propósito.

2. *Corolario Roosevelt*

En diciembre de 1904, el presidente Roosevelt declaró en el Congreso de su país, que los Estados Unidos harían uso de un autoproclamado derecho de intervención. Dijo: "Debe sobreentenderse que en ninguna circunstancia utilizarán los Estados Unidos la doctrina Monroe como una excusa para la agresión territorial. Hay, por supuesto, límites para los agravios que puede soportar una nación que se respeta a sí misma. Es siempre posible que actos injustos con respecto a esta nación, o con respecto a ciudadanos de esta nación, en algún Estado incapaz de mantener el orden entre sus propios habitantes, incapaz de obtener justicia de los extraños y no dispuesto a hacer justicia a los extraños que lo tratan bien, puedan dar por resultado que tengamos que emprender una acción para proteger nuestros derechos; pero tal acción no será emprendida con miras a la agresión territorial, y sólo se la emprenderá con extrema renuencia y cuando se haga evidente que se han agotado todos los demás recursos... Si una república situada al sur de nosotros comete una sinrazón contra una nación extranjera, tal como un ultraje contra un ciudadano de esta nación, entonces la doctrina Monroe no nos obliga a intervenir para impedir el castigo de la sinrazón, excepto para procurar que el castigo no asuma la forma de ocupación territorial en modo alguno. El caso es más difícil cuando se refiere a

una obligación contractual. Nuestro gobierno se ha negado siempre a hacer cumplir estas obligaciones contractuales en favor de sus ciudadanos mediante la apelación de las armas. Es muy de desear que todos los gobiernos extranjeros adopten el mismo punto de vista. Pero no lo hacen, y, en consecuencia, estamos expuestos a vernos en cualquier momento frente a alternativas desagradables. Por una parte, este país se negaría ciertamente a ir a la guerra para impedir que un gobierno extranjero cobre una deuda justa; por otra, es muy inconveniente permitir que una potencia extranjera tome posesión, aunque sea provisionalmente, de las aduanas de una república americana para hacer cumplir el pago de sus obligaciones, pues esta ocupación provisional podría convertirse en una ocupación permanente. La única manera de eludir esa alternativa puede ser en cualquier momento que nosotros mismos nos encarguemos de lograr algún arreglo mediante el cual se pague todo lo posible de una obligación justa..."[27].

Se consagraba, pues, una acción policial preventiva, transformándose los Estados Unidos en policía internacional y en recaudador de deudas públicas de sus débiles vecinos.

La guerra de 1898, de Estados Unidos contra España, que terminaba con la adquisición por aquél de Puerto Rico y el protectorado impuesto sobre Cuba, con la enmienda Platt de 1902, que autorizaba la intervención en ella de los Estados Unidos; el reconocimiento por Gran Bretaña de la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina, la emergencia de los Estados Unidos como la primera potencia industrial mundial a fines del siglo XIX, todo ello daba justificación a la llamada política del "Big Stick", que se prolongaría desde 1904 hasta la administración del presidente Franklin D. Rossevelt, en 1933, con la secuela de intervenciones armadas de los Estados Unidos en toda la zona del Caribe, especialmente en Cuba, República Dominicana, Nicaragua y Haití. El sucesor del presidente Teodoro Rossevelt, William Howard Taft, mantuvo esta política aunque desarrollándola con una variable, la que será denominada como la "diplomacia del dólar": la protección del gobierno de Washington a los inversionistas estadounidenses, a través del control aduanero de los países donde efectuaban sus inversiones, mediante funcionarios de su nacionalidad designados para tal efecto.

Al comenzar la Primera Guerra Mundial, las tropas de Estados Unidos se encontraban estacionadas en Haití, Nicaragua y Repúbli-

[27] Dexter Perkins, *ob. cit.*, p. 191.

ca Dominicana. Ello explica la poca solidaridad de América Latina con los Estados Unidos en dicho conflicto bélico. Sólo ocho países iberoamericanos declararon la guerra; cinco rompieron relaciones diplomáticas y el resto permaneció neutral. Por otra parte, esta guerra demostró la debilidad del sistema interamericano al exhibir su incapacidad para prever un sistema de seguridad hemisférica ante la eventualidad de una agresión externa.

A Taft, le sucede el presidente Wilson, quien aplicó igual política que sus antecesores, enviando sus "marines" a Nicaragua, Haití y República Dominicana, e interviniendo, además, en México. Por otra parte, su doctrina de no otorgar reconocimiento a gobiernos revolucionarios, sólo perpetuó regímenes impopulares, gracias al apoyo prestado a éstos desde el exterior.

3. *La Liga de las Naciones y la doctrina Monroe*

El presidente Wilson quiso incorporar los principios de la doctrina Monroe en la Liga de las Naciones, pero el Senado de los Estados Unidos se opuso a tal idea, al considerar que ello permitiría que países europeos participaran en los problemas del continente americano. Esto fue un factor decisivo para el no ingreso de los Estados Unidos en la Sociedad de las Naciones.

A su vez, América Latina opuso todo tipo de reservas a que su ingreso a la Liga significara el reconocimiento a una doctrina que no era mirada sino como una declaración de política unilateral de los Estados Unidos. Con todos estos antecedentes tuvo lugar la 6ª Conferencia de La Habana, en la que el delegado de El Salvador propuso la aprobación de la cláusula de no intervención, consagrada en un proyecto elaborado por la Comisión de Jurisconsultos, de Río de Janeiro.

En los debates, llenos de resentimientos, el delegado de los Estados Unidos, sostuvo la defensa del derecho de intervención para proteger la vida y propiedades de sus súbditos, cuando un gobierno que se desmorona está incapacitado de proporcionar una razonable justicia. Sostuvo que los Estados Unidos no podían renunciar al derecho de proteger a sus ciudadanos[28].

El problema fue archivado a instancias del gobierno de Washington, para referirlo posteriormente a la 7ª Conferencia Interamericana.

[28] Connell Smith, *ob. cit.*, p. 25.

ESTADOS UNIDOS Y SUS INVERSIONES EN AMÉRICA LATINA

El tremendo poder económico de los Estados Unidos significó que en 1914, sus inversiones en el mundo alcanzaran a US$ 3.513.800.000, de 684.500.000, a que ascendían 20 años atrás. En México, estas inversiones alcanzaban a 854 millones y, en Cuba, a 253 millones; en el resto del continente americano ascendían a 325 millones de dólares.

En 1929, el total sólo en América Latina ascendía a 3.645.800.000 dólares, de los cuales 887 millones correspondían a Cuba, 709 millones a México, 448 millones a otros países, entre ellos Chile.

En 1897, el 72,8% de sus inversiones se concentraban en México y América Central, el 14,8% en las naciones del Caribe y el 12,4% en América del Sur. En cambio, en 1929, del total de las inversiones de Estados Unidos en América Latina, América del Sur representaba el 56,2%, México y América Central, el 23%, y el Caribe, el 20,3%[29].

Estas cifras, bastante elocuentes, demuestran la influencia que tendrá los Estados Unidos en el desarrollo posterior de las relaciones interamericanas.

LA POLÍTICA DEL BUEN VECINO

Un cambio notorio empieza a producirse durante la administración del presidente Herbert Hoover (1929-1933), en la que los Estados Unidos comienzan a evaluar las consecuencias de sus intervenciones en el Caribe, las que no arrojan ventajas positivas para sus intereses nacionales. El retiro de sus tropas de Nicaragua marca ya un cambio sustancial en las relaciones hemisféricas, como también el abandono de la doctrina Wilson sobre reconocimiento de gobiernos y el repudio al corolario Roosevelt. No obstante que la administración Hoover negoció un tratado con Haití que prevéía el término de la ocupación norteamericana, Estados Unidos aún no renunciaría a su derecho de intervención en los protectorados caribeños.

Pertenecerá al presidente Franklin Delano Roosevelt el mérito de introducir cambios fundamentales de carácter político y económico en las relaciones hemisféricas.

ADMINISTRACIÓN DE FRANKLIN D. ROOSEVELT

En marzo de 1933, el presidente Roosevelt señalaba: "En el ámbito mundial dedicaré esta nación a la política de la Buena Vecindad, el

[29] Arthur Link "American Epoch. A history of the U.S. since the 1890's", 1959, p. 55.

vecino que resueltamente se respeta a sí mismo, y por ello también respeta los derechos de los demás, el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos y en un mundo de vecinos"[30].

Aunque esta política se diseña en un contexto mundial, la política del buen vecino será aplicada preferentemente a la América Latina.

Es así como el 25 de diciembre de 1933, Roosevelt afirma que "la política de los Estados Unidos desde ahora en adelante es oponerse a la intervención armada, agregando que si la intervención llega a ser necesaria, ella será una preocupación común de todo continente y no sólo la obligación de los Estados Unidos"[31].

Es por ello que en la 7ª Conferencia Panamericana, de 1933, en Montevideo, se adopta el Convenio sobre Derechos y Obligaciones de los Estados, en el que se establece que "ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos y externos de otro". Sin embargo, una reserva de Estados Unidos de preservar sus derechos a los que fueron reconocidos por el Derecho Internacional, no despejó totalmente las dudas de América Latina respecto a este problema fundamental.

El Secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull, apoyó, además, las medidas que tendían a liberalizar el comercio, a través de aranceles más bajos y de acuerdos comerciales recíprocos. Su proposición de que la administración Roosevelt consideraba esencial que las barreras comerciales fueran bajadas para aliviar las tensiones entre las naciones —anteriormente se habían producido fricciones entre los Estados Unidos y la América Latina sobre el particular— causó un impacto favorable. Ello indicaba, pues, un cambio en la atmósfera política, desapareciendo las irritaciones del pasado ante un vuelco tan favorable provocado por la administración Roosevelt en sus relaciones con la América Latina. Un paso concreto de esta nueva política lo demostró el retiro de tropas norteamericanas estacionadas en Haití y la revocación de la enmienda Platt, que consagraba el derecho de los Estados Unidos de intervenir en Cuba.

La Conferencia de Buenos Aires de 1936. Alarmado por el tono de la política exterior de Alemania nazi y de Italia fascista y de sus esfuerzos por extender su influencia en la América Latina, Roosevelt propuso esta reunión, cuyo objetivo, entre otros, sería con-

[30] F. G. Gil, *ob. cit.*, p. 156.
[31] Id.

siderar algún sistema para mantener la paz en el hemisferio, lo que se hacía necesario ante los sucesos acaecidos por la guerra del Chaco.

Se aprueba el mecanismo de Consultas en el sistema interamericano para los casos en que esté amenazada la paz de las repúblicas americanas o en el evento de una guerra entre Estados americanos o de una guerra fuera del hemisferio, que pueda amenazar la paz de éste. Ello representó el primer acuerdo en la historia del movimiento panamericano sobre una guerra que podía tener lugar fuera del hemisferio.

Además, se suscribió un protocolo adicional sobre no intervención, del tenor siguiente: "Las altas partes contratantes declaran inadmisible la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos u externos de cualquiera otra de las partes. La violación de las estipulaciones de este artículo dará lugar a una consulta mutua a fin de cambiar ideas o buscar procedimientos de avenimiento pacífico". Ello significaba la aceptación por los Estados Unidos, sin reservas, de la interpretación más amplia del principio de no intervención.

No obstante los éxitos en materia política de la administración Roosevelt, ellos no lo fueron en el campo económico, manteniéndose, en general, el esquema altamente proteccionista del mercado norteamericano: altas tarifas para el cobre de Chile, para la carne de Argentina, etc.

Una excepción la constituyó la creación del Export Import Bank creado en 1934, que proveyó de créditos y préstamos a los gobiernos de la América Latina. Cabe notar que entre 1933 y 1937 las importaciones de Estados Unidos desde América Latina tuvieron un incremento de un 14%: de 324 millones de dólares suben a 705; las exportaciones de América Latina aumentan, en igual período, en un 166%: de 240 millones de dólares a más de 639. Estados Unidos tiene, entre 1929 y 1932, un 35% de participación en el comercio exterior de América Latina. En 1938, dicha participación aumentará a un 45%.

La política del buen vecino tuvo un importante papel que jugar en el campo cultural, creándose en el Departamento de Estado norteamericano una división de relaciones culturales dedicada casi exclusivamente a la América Latina.

EL SISTEMA INTERAMERICANO Y LA II GUERRA MUNDIAL

La Octava Conferencia Interamericana de Lima, celebrada en 1938, que había reafirmado la solidaridad continental y los propósitos de

colaboración mutua, enfatizando el régimen de Consultas a través de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, no había concluido en ningún tratado formal que mejorara los mecanismos de paz en el sistema interamericano.

Fue necesario que se iniciaran las hostilidades para lograrse algo parecido a la solidaridad continental[32].

Se inicia el período de Reuniones de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores, los que se reúnen en Panamá, en 1939; en La Habana, en 1940 y en Río de Janeiro en 1942. En la primera Reunión de Consultas, en Panamá, se consagró la política de neutralidad hemisférica estableciéndose una zona marítima de hasta 300 millas de las costas americanas que quedarán libre de todo acto hostil por parte de cualquier nación beligerante no americana, zona neutral que en el hecho no fue respetada.

Se crea un Comité Asesor Económico para estudiar la forma de reducir las consecuencias económicas de la guerra para los Estados americanos. La segunda conferencia, en 1940, tiene lugar cuando ya los alemanes ocupaban Dinamarca, Noruega, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, así como parte de Francia.

Se aprueba una resolución en que se niega el reconocimiento a toda transferencia territorial por parte de un país no americano a otro no americano, ante el temor del traspaso de territorios coloniales europeos en el continente americano. Con ello, se internacionalizaban los principios que, en 1823, había expuesto Monroe.

Se aprueba la declaración más importante sobre seguridad regional, la que será consagrada posteriormente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, de 1947: "Todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o inviolabilidad de territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado Americano, será considerado un acto de agresión contra los Estados que firman esta declaración". Se reafirmaba, además, el mecanismo de Consultas para concertar las medidas a tomarse en el futuro. Se aprobaban también otras resoluciones tendientes a recomendar medidas para combatir las actividades subversivas extranjeras. A raíz del ataque de Pearl Harbour, el 7 de diciembre de 1941, y con motivo de la declaración de guerra de Alemania a los Estados Unidos, declaraban la guerra a los países del Eje nueve países centroamericanos y del Caribe; Colombia, México y Venezuela rompen relaciones, en tanto Chile, Argentina, Bolivia y Uruguay acuerdan tratar a los Estados Unidos como no belige-

[32] Connell — Smith, *ob. cit.*, pp. 136-137.

rante. En la tercera Reunión de Consulta de 1942, Estados Unidos quiso obtener que todos los países americanos rompieran relaciones con el Eje, rehusándose a ello Chile y la Argentina, por lo que la conferencia sólo pudo recomendar tal medida.

Chile se opuso a la ruptura, debido a la vulnerabilidad que presentaban sus costas y, Argentina, por su política tradicional de estrechos vínculos con los países europeos. Al terminar la reunión, todos los países iberoamericanos habían roto relaciones diplomáticas con el Eje, menos Chile, que sólo lo hace en 1943, y Argentina, en 1944. La conferencia además, recomendó el rompimiento de relaciones comerciales y financieras.

Se constituyó un Consejo de Defensa Interamericana con sede en Washington, para estudiar y recomendar a los gobiernos americanos las medidas necesarias para la defensa del continente.

La cooperación de América Latina al esfuerzo bélico consistió en que más de 100 mil soldados norteamericanos fueron autorizados a instalarse en distintas bases en América Latina. Se cooperó con patrullas navales internacionales y se suscribieron pactos militares de cooperación, recibiéndose, por concepto de ayuda militar, 450 millones de dólares. Se abasteció a los Estados Unidos con materiales estratégicos a precio muy inferior a los del mercado internacional. América Latina aportó más del 50% de sus exportaciones a los Estados Unidos (así, Chile aportó el 83% de las importaciones de cobre de los Estados Unidos). Cabe anotar que sólo Brasil y México enviaron fuerzas militares, ya que los Estados Unidos desalentaron a otros Estados para hacerlo, por las dificultades inherentes a la administración de pequeños contingentes[33].

El período de la postguerra.

En la conferencia de Chapultepec, sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en México, en febrero y marzo de 1945[34], que reunió a los países americanos poco antes de la Conferencia de San Francisco, que crearía la Organización de las Naciones Unidas, América Latina propuso una serie de modificaciones para ser incorporadas en la Carta de la futura organización universal, a fin de que se reconociera la autonomía de los organismos regionales. Es así como en la Carta de la ONU se incorporó una disposición en que se compatibilizan los fines de ésta con los entes regionales. Estos que-

[33] Connell — Smith, *ob. cit.*, p. 153.

[34] Tuvo lugar sin la asistencia de Argentina. En cuanto a la cooperación económica, los resultados fueron magros.

daban autorizados a tomar acciones contra la agresión, estando pendiente aquellas que le corresponderá tomar, en este caso, al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Se consagraba así, en el Artículo 51 de la Carta de la ONU, el derecho a la legítima defensa colectiva. Las Naciones Unidas tendrían sí, preeminencia, respecto a las organizaciones regionales, al establecerse en el Artículo 53 de la Carta de la ONU, que aquellos no "aplicarán medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad".

No obstante que el Artículo 52 suscitó posteriormente una serie de interpretaciones legales, respecto a si los miembros de los organismos regionales deberían obligadamente tratar de arreglar sus controversias en el seno de éstos, antes de someterlas al Consejo de Seguridad, interpretaciones que se suscitaron especialmente durante la crisis de Guatemala, en 1954, en la modificación que sufrió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en 1975, se aclaró definitivamente este problema legal, por lo que ahora todo miembro de las Naciones Unidas que pertenezca a un organismo regional puede plantear cualquier controversia internacional directamente a las Naciones Unidas, sin llevarla primero a aquél.

EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA (TIAR)

Se crea en Río de Janeiro, en 1947, una alianza defensiva colectiva, de carácter permanente, con el fin de fortalecer el sistema regional.

En él se establece que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, comprometiéndose cada Parte contratante a ayudar a hacer frente a dicho ataque.

Se crea una amplia zona de seguridad hemisférica y se establece una serie de medidas en caso que el ataque armado se efectúe fuera de dicha zona y haya una agresión que no sea ataque armado, o exista un conflicto extracontinental o intracontinental o cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América.

Las medidas que se pueden adoptar bajo las disposiciones de este Tratado pueden llegar incluso al empleo de las fuerzas armadas.

En 1975 se modificó el TIAR, y por motivos netamente políticos, referentes al caso cubano, se acordó dejar sin efecto el quórum que dicho Tratado exigía para dejar sin efecto las sanciones aplicadas a Cuba. Es así como de un quórum de dos tercios, se requiere ahora solamente el voto de la mayoría absoluta de los Estados partes.

El Tratado del TIAR es compatible con la ONU, ya que el Artículo

51, permite la legítima defensa colectiva. Este Tratado de defensa colectiva sirvió de modelo a otros tratados de igual naturaleza, tales como el tratado que crea la Organización del Atlántico Norte y el del Sud-Este Asiático.

LA NOVENA CONFERENCIA INTERAMERICANA, DE BOGOTÁ, 1948

Se suscriben dos importantes tratados: el que crea la Organización de los Estados Americanos y el Pacto de Soluciones Pacíficas.

La Carta de la OEA contiene 112 Artículos que incluyen los principales acuerdos y resoluciones creados en el seno del Sistema Interamericano.

No pretendo, por cierto, hacer aquí un análisis exhaustivo de la Carta, ya que el presente artículo sólo tiende a dar un panorama histórico de las relaciones hemisféricas.

Diré tan sólo que la Carta incluye disposiciones sobre derechos y deberes fundamentales de los Estados, sobre la solución pacífica de las controversias internacionales y un capítulo sobre la seguridad colectiva, además de los referentes a sus Organos y a sus respectivas atribuciones.

Unas de las debilidades de la Carta de 1948, fue la poca importancia concedida a la cooperación económica, social y cultural. Por ello, en 1967, en Buenos Aires, la Carta fue modificada incorporándose a ella un conjunto de disposiciones con referencia a tales aspectos.

Entre sus propósitos, la Organización establece el afianzar la paz y seguridad del continente, asegurar las soluciones pacíficas de las controversias internacionales, organizar la acción solidaria en caso de agresión y propiciar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos.

Entre sus principios se establece el respeto a la soberanía e independencia de los Estados; la organización política sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, el que la agresión a un Estado Americano constituye una agresión a todos los demás Estados Americanos, el que la cooperación económica es esencial para el bienestar de los pueblos del continente, etc.

Entre los derechos y deberes fundamentales de los Estados, se establece que los Estados son jurídicamente iguales; que "ningún Estado o grupos de Estados tiene derechos de intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de in-

jerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen" (Artículo 18).

Se prohíbe "aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza" (Artículo 19).

Entre las normas económicas se incluyen todos los objetivos que se propuso conseguir la Alianza para el Progreso, que se examinará más adelante.

EL PERÍODO DE LA GUERRA FRÍA

Con motivo de la guerra de Corea, en 1950, en la cual América Latina otorgó en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los dos votos requeridos para que las Naciones Unidas pudieran intervenir en favor de Corea del Sur[35], se puso en movimiento una estrecha cooperación militar entre los Estados Unidos y América Latina, a través de la suscripción de acuerdos militares bilaterales[36], que permitían a las Repúblicas iberoamericanas adquirir equipos militares apropiados, entrenar sus fuerzas militares, etc.

El período de la guerra fría exhibirá el choque de dos tendencias contrapuestas: la de los Estados Unidos, que pondría énfasis en la cooperación militar y la de América Latina, interesada principalmente en la cooperación económica[37]. Esta requería asistencia técnica y financiera para desarrollar sus economías, única manera de hacerlas menos vulnerables a la acción subversiva del comunismo internacional.

Aunque todas las Repúblicas Americanas reconocían el peligro del comunismo, no había acuerdo unánime en la forma de combatirlo. Así, en la Cuarta Reunión de Consulta, celebrada en Washington, en 1951, con motivo de la guerra de Corea, el delegado del Brasil afirmó que el único país del Continente realmente en peligro de una agresión exterior eran los Estados Unidos. Otros delegados sostuvieron que la mejor manera de impedir la propagación del comunismo era elevar el nivel de vida de los pueblos, para lo cual se requería la asistencia financiera de los Estados Unidos[38].

[35] El apoyo de América Latina consistió en el envío de tropas colombianas a Corea.

[36] Doce en total, a fines de 1955.

[37] E. Lieuwen, *ob. cit.*, p. 87.

[38] Connell — Smith, *ob. cit.*, p. 191.

LA CRISIS DE GUATEMALA DE 1954

El Presidente Arbenz, quien había efectuado una profunda reforma agraria en Guatemala, permitió una excesiva influencia del minoritario partido comunista, el que se identificó hábilmente con los objetivos sociales perseguidos por el Gobierno, respaldados por la gran mayoría del pueblo guatemalteco.

La Reforma Agraria, que afectó los grandes intereses que tenía en Guatemala la UNITED FRUIT CO, la que controlaba el monopolio frutícola del país, produjo un ácido enfrentamiento de Guatemala con el gobierno de los Estados Unidos, en especial, con su Secretario de Estado, John Foster Dulles, artífice de la estrategia de contención, a nivel global, de la expansión del comunismo internacional.

Estados Unidos observaba con gran preocupación los esfuerzos del partido comunista de Guatemala de subvertir a los Estados vecinos de El Salvador, Honduras, Nicaragua, como también por su creciente influencia en el gobierno de Arbenz[39].

LA DÉCIMA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE CARACAS DE 1954

El Secretario de Estado Norteamericano Dulles, resuelto a poner término a la delicada situación de Guatemala, y pese a que la mayoría de los países latinoamericanos se oponían a una acción colectiva contra el gobierno de Arbenz, obtuvo la aprobación de la llamada Declaración de Caracas, la que estableció: "La dominación o control de las instituciones políticas de cualquier Estado del continente por el movimiento comunista internacional constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados Americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de medidas adecuadas, de acuerdo a los tratados existentes"[40].

Anota el Prof. Robert Alexander[41]: "Dulles... permaneció el tiempo necesario para comprobar la adopción de la Resolución. Luego, tomó el avión para volver a casa el mismo día que se aprobó la Resolución, dejando a sus subordinados para tratar los asuntos económicos y sociales, que eran de primordial importancia para las delegaciones latinoamericanas".

[39] Federico G. Gil, *ob. cit.*, pp. 210 y 211.
[40] Id., pp. 211 y 212.
[41] Connell — Smith, *ob. cit.*, p. 195.

El 19 de junio de 1954, Guatemala era invadida, desde Honduras, por tropas al mando de un oficial guatemalteco, el coronel Castillo Armas. Ni la OEA ni la ONU intervinieron eficazmente, siendo derribado el Presidente Arbenz.

CUBA Y EL ADVENIMIENTO DE FIDEL CASTRO AL PODER

Sólo cinco años después que la amenaza comunista en Guatemala había sido eliminada, una nueva amenaza, mucho más seria, emergía en Cuba. A fines de 1959, Fidel Castro, luego de una larga lucha guerrillera derriba al dictador Fulgencio Batista. Aunque Castro inició su lucha bajo promesas democráticas, triunfante la revolución, ésta tomó pronto un carácter radical y totalitario, suprimiéndose una a una todas las libertades, eliminándose a la oposición por medios violentos, suprimiéndose la propiedad privada, y convirtiendo a Cuba, a fines de 1970, en un Estado policial[42].

Castro pone a Cuba en la órbita soviética y se enfrenta con los Estados Unidos al expropiar propiedades e inversiones de ciudadanos norteamericanos por un valor de mil millones de dólares[43].

Cabe hacer notar que el partido comunista cubano, que no había participado en la lucha contra Batista, tomó rápidamente el control político y económico de Cuba.

Al apoyar Castro la política internacional de la Unión Soviética, ésta enviaba a Cuba 300 Consejeros Militares, 500 técnicos para asuntos industriales y agrarios, en tanto, 2.000 cubanos eran enviados a entrenarse a Europa Oriental y a la Unión Soviética. Además, Castro cuestionaba la presencia de los Estados Unidos en la base naval de Guantánamo.

En mayo de 1960, Cuba establecía relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y adquiría grandes cantidades de armas rusas. El Congreso de los Estados Unidos, como represalia, autorizaba al Presidente Eisenhower a cortar la cuota de azúcar cubana. En enero de 1961 se rompían las relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y Cuba.

La Séptima Reunión de Consulta, en Costa Rica, en 1960, fue convocada para conocer el problema cubano y la infiltración soviética en el Continente Americano.

Se aprobó una Declaración que condenaba la intervención de toda potencia extracontinental en los asuntos de las Repúblicas Ameri-

[42] E. Lieuwen, *ob. cit.*, pp. 92 y 93.
[43] Id., p. 93.

canas y se declaraba que ella ponía en peligro la solidaridad y seguridad hemisférica. Rechazaba las pretensiones chino-soviéticas de utilizar las situaciones políticas, económicas o sociales de cualquier Estado americano, y reafirmaba la incompatibilidad del sistema interamericano con cualquiera forma de totalitarismo[44].

Cabe hacer notar que esta declaración no menciona a Cuba por su nombre. América Latina creía que los Estados Unidos exageraba en sus temores sobre la amenaza comunista y, preocupada de toda violación al principio de no intervención, rehusaba aceptar cualquier interferencia en los asuntos internos cubanos.

Lo anterior llevó a Eisenhower a preparar a exiliados cubanos para atacar el régimen de Castro. Fue así como, en abril de 1961, tuvo lugar la fracasada invasión de Bahía Cochinos, que estuvo a cargo de la Administración del Presidente John F. Kennedy, quien había asumido el gobierno de los Estados Unidos.

LA OCTAVA REUNIÓN DE CONSULTA, DE PUNTA DEL ESTE (ENERO DE 1962)

A raíz de las actividades subversivas en América Latina, apoyadas por Castro, y la violación de los derechos humanos en Cuba, Colombia solicita la convocatoria a esta Conferencia, bajo el Artículo 6º del TIAR, para "considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados Americanos que pueden surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana".

Su propósito era considerar diversas medidas contra Cuba[45].

Tanto Chile como México opusieron serios argumentos de carácter jurídico sobre la validez de aplicar el TIAR a la situación cubana.

No obstante lo anterior, las Repúblicas Americanas acordaron "que la alineación de cualquier miembro de la OEA al marxismo leninismo es incompatible con el sistema interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del hemisferio... Que el actual gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno comunista, es incompatible con los principios y propósitos del sistema interamericano".

Sin embargo, sólo catorce delegaciones votaron la Resolución VI, que afirma "que esta incompatibilidad excluye al actual gobierno de

[44] Connell — Smith, *ob. cit.*, p. 292.

[45] Seis países, además de Cuba, no apoyaron esta convocatoria.

Cuba de su participación del sistema interamericano"[46]. Se abstuvieron en la votación México, Chile y Brasil, entre otros países.

Además, en esta Conferencia, se acordó la suspensión del comercio de armas con Cuba.

La crisis de los misiles, en octubre de 1962, hizo que por primera vez se aprobara por la OEA, el uso de la fuerza armada, de acuerdo al TIAR.

Es así como el Consejo de la OEA, reunido como Organo de Consulta resolvió, luego de instar a que se retiraran de Cuba todos los proyectiles y cualquiera otra arma con capacidad ofensiva, "recomendar a los Estados miembros, de conformidad con los Artículos 6 y 8 del TIAR, que adopten todas las medidas individuales y colectivas, incluso el empleo de la fuerza armada, que consideren necesaria para asegurar que el gobierno de Cuba no pueda continuar recibiendo de las potencias chino-soviéticas pertrechos y suministros militares que amenacen la paz y seguridad del continente..."[47].

Con ello se apoyaba la "cuarentena" impuesta por los Estados Unidos a Cuba.

En 1964, a raíz de las actividades subversivas castristas en Venezuela, y al descubrimiento de armas en sus costas, desembarcadas por agentes cubanos, tuvo lugar la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Washington.

Por 15 votos contra 4, de México, Chile, Bolivia y Uruguay, se resolvió "que los gobiernos de los Estados Americanos no mantengan relaciones diplomáticas o consulares con el gobierno de Cuba y que suspendan todo el comercio, directo o indirecto con Cuba... o interrumpan todo el transporte marítimo"[48].

A fines de 1964, el aislamiento político y económico de Cuba era casi completo. Con la sola excepción de México, todos los Estados latinoamericanos habían suspendido sus relaciones con el régimen caribeño. Chile lo hizo el 11 de agosto de 1964.

Diremos, cerrando este capítulo referente a Cuba, que el bloqueo económico fue ignorado por Japón, Canadá y los países de Europa Occidental, lo que agregado al hecho de la enorme ayuda económica proporcionada por la Unión Soviética al régimen de Castro, mantuvo a éste en el poder, sin que su estabilidad se viera amenazada seriamente.

[46] Connell — Smith, *ob. cit.,* p. 46.
[47] Id., p. 301.
[48] Federico G. Gil, *ob. cit.,* p. 236.

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Antecedentes. La respuesta de los Estados Unidos al desafío soviético en el continente americano lo constituyó la Alianza para el Progreso (ALPRO), la que fue dada a conocer en un discurso del Presidente Kennedy, el 13 de marzo de 1961.

Como lo señala Lieuwen[49], hasta antes de la revolución cubana, los Estados Unidos fueron extremadamente reacios a asumir una mayor responsabilidad en el desarrollo económico general de América Latina. Con la creación de la CEPAL, en 1948, se pudo diagnosticar las causas del subdesarrollo y la necesidad urgente de remediarla. Demostrando que las relaciones de los términos del intercambio arrojaban un saldo negativo para la América Latina, la CEPAL postuló una serie de medidas que requerían un cuantioso aporte de capital externo a la región.

El viaje de Nixon a América Latina, en 1958, y el recibimiento hostil que se le proporcionó, dio origen a la *Operación Panamericana,* iniciada por el Presidente del Brasil, Juscelino Kubitschek, quien señaló la necesidad de definir el subdesarrollo como problema de interés común, la adaptación de las instituciones interamericanas a las exigencias de un mayor dinamismo para luchar contra el subdesarrollo económico, la asistencia técnica para aumentar la productividad, la adopción de medidas para estabilizar los mercados de los productos básicos, etc.[50]. Mencionaremos dos importantes acontecimientos: la creación del Banco Interamericano de Desarrollo —BID— en 1959 y en 1960, la adopción de la llamada *Acta de Bogotá,* que establece los fundamentos de la ALPRO, que nacería un año después. Se reconoce en ella la necesaria relación entre el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el progreso acelerado, social y económico, de América Latina. Contiene un programa completo de desarrollo social, en que se incluyen materias relativas a tenencia de tierras, educación, viviendas, salud pública y régimen impositivo. Se recomienda, además, asistencia financiera pública y privada.

Procesos de Integración. Tanto la creación del Mercado Común Centroamericano como el establecimiento de la ALALC —Asociación Latinoamericana de Libre Comercio—, en 1960, y posteriormente, el Pacto Subregional Andino, en 1969, constituyen audaces o imagi-

[49] *Ob. cit.,* p. 111.
[50] Connell — Smith, *ob. cit.,* p. 315.

nativas fórmulas para encarecer el problema del subdesarrollo. Al inicio de estos proyectos fue evidente la reticencia de los Estados Unidos, debido sobre todo a que consideraba a la CEPAL como la inspiradora de ellos. Posteriormente, al percibir los Estados Unidos que la integración contribuía a un mayor crecimiento de la región, cambia de actitud, y en 1967, el Presidente de los Estados Unidos firma, en conjunto con los demás Presidentes de los países americanos, la *Declaración de Punta del Este*, en la que se establece el objetivo de lograr, a partir de 1970, un Mercado Común Latinoamericano.

Fue en 1961, en Punta del Este, en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, cuando se inauguró oficialmente la ALPRO, suscribiéndose la Declaración de los Pueblos de América y la Carta de Punta del Este.

La base que sirve de fundamento a la ALPRO, es que todo cambio económico, social y cultural sólo se puede provocar a través del esfuerzo individual de cada país. Los Estados Unidos contribuirán con la mayor parte del mínimo requerido por la América Latina para los próximos 10 años, para poder llevar a cabo los programas de desarrollo nacional, esto es, 20 mil millones de dólares, principalmente fondos públicos.

Los objetivos principales de la ALPRO, serán: el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la aceleración del desarrollo económico y social; la abolición del analfabetismo y el mejoramiento de la educación; asegurar salarios justos y buenas condiciones de trabajo para todos; realizar un ambicioso programa de salud; dictar una legislación impositiva que permita la redistribución de los ingresos; efectuar una profunda reforma agraria; detener el proceso inflacionario; introducir la estabilidad fiscal y fomentar la iniciativa privada.

América Latina se compromete a realizar las reformas necesarias para acortar las distancias entre los sectores de mayores y de menores ingresos, para lo cual deberá lograr un aumento de su tasa de crecimiento en un porcentaje no inferior a 2,5% anual por habitante, distribuir más equitativamente el ingreso, diversificar sus exportaciones, acelerar su industrialización, etc.

Se establecen también medidas relativas a productos básicos de exportación para corregir el deterioro de los términos del intercambio, disminuyendo las fluctuaciones cíclicas de sus precios en el mercado internacional. Se reconoce, además, la necesidad de acelerar el proceso de integración económica de América Latina. Será

el Consejo Interamericano Económico y Social el órgano para llevar a cabo la ALPRO, el que deberá examinar anualmente los progresos alcanzados por cada Estado.

RESULTADOS DE LA ALPRO

Lanzada con excesivo optimismo como la panacea para todos los problemas del subdesarrollo, no midió bien la gravedad de éste, ya que el programa señalado por la ALPRO no podía abordar con éxito una situación que se arrastraba por muchas décadas.

Una carencia de mística, una excesiva superposición de organismos burocráticos, grupos internos oponiéndose con éxito a las reformas propiciadas por la ALPRO, todo ello conspiró en buena medida con el éxito de esta audaz experiencia.

Sólo cuatro Estados de América Latina realizaron una reforma agraria integral. La inflación no fue contenida y el aumento demográfico anuló los avances en materia de ingresos per cápita de los habitantes de América Latina. Hubo sí progresos en las áreas de la salud, pero no en las de la educación; en general, podríamos afirmar que el desarrollo económico social en América Latina fue más lento que el presupuestado por los autores de la ALPRO. Teniendo presente que los objetivos de la ALPRO no serían alcanzados en los 10 años originalmente contemplados, se extendió, en 1968, el período de ella a 18 años, contados desde 1961[51]. Además, el Congreso de los Estados Unidos, hizo fuertes recortes en los fondos para la ALPRO de 500 millones de dólares para 1967, se redujeron a 469 millones en 1968 y a 336 millones en 1969 y así han ido los fondos decreciendo sucesivamente. La ayuda económica para la ALPRO ascendió en 1975 sólo a 200 millones de dólares. Aunque el Presidente Johnson nunca abandonó oficialmente la ALPRO, ésta constituyó una prioridad muy baja entre sus múltiples intereses[52]. A ello contribuyó, significativamente, el problema del Vietnam.

Ni el Presidente Nixon, ni Ford, cambiaron radicalmente dicha tendencia, por lo que a la ALPRO podríamos considerarla como una iniciativa terminada.

No contribuyó, además, al progreso de la ALPRO la nueva intervención armada de los EE.UU. en la República Dominicana en 1965, lo que acrecentó el temor de América Latina que, frente a esta nueva y flagrante violación del principio de no intervención, la ALPRO

[51] Para un análisis más detallado ver Federico G. Gil, *ob. cit.*, pp. 244 a 250.
[52] Id., p. 249.

no constituyera también un medio más sofisticado de intervención de los Estados Unidos en las relaciones hemisféricas.

Hemos dicho que los postulados de la ALPRO fueron incorporados posteriormente al Protocolo, que modificó la Carta de la OEA, en 1967. Sin embargo, no se contemplaron en ésta mecanismos eficaces para cumplirlos, por lo que constituyen sólo obligaciones morales entregadas a la mera voluntad de los Estados miembros. Esto último, puede ser tal vez uno de los motivos por lo que ya estamos en presencia de 12 volúmenes que contienen las nuevas proposiciones de reformas que se desean introducir a la Carta de la OEA.

LA COMISIÓN ESPECIAL DE COORDINACIÓN LATINOAMERICANA — CECLA.

Creada en 1964 para coordinar los puntos de vista latinoamericanos para la preparación de la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, constituyó también la primera reunión entre países latinoamericanos, a solas, luego del fracasado movimiento latinoamericano ocurrido en el siglo XIX, a que nos hemos referido anteriormente.

En 1969 se adopta el *Consenso de Viña del Mar,* en el que América Latina rechaza pedir más ayuda e insiste en mejores condiciones para su comercio. El Delegado del Brasil señaló en dicha reunión que 3/4 del presupuesto de la ALPRO se usaba para pagar las deudas de América Latina en favor de los EE.UU. Entre 1961 y 1966, por ejemplo, América Latina recibió más de 6 mil millones de dólares en préstamos e inversiones, pero pagó por concepto de intereses y utilidades más de 12 mil millones de dólares[53].

El Consenso de Viña del Mar afirma la personalidad de América Latina en sus relaciones con los demás miembros de la comunidad internacional.

Al presentarle al Presidente Nixon el resultado del Consenso, se le reiteró que debía ser aceptada como legítima e irreversible la aparición de un creciente nacionalismo continental que persigue la afirmación de la personalidad latinoamericana con sus concepciones, valores y sistema de organización propios[54].

La utilidad de CECLA queda demostrada con la constitución, en 1975, del *Sistema Económico Latinoamericano,* SELA, que incluye sólo a países de América Latina, incluso a Cuba. Se la define como un organismo regional de consultas, coordinación, cooperación y

[53] Connell — Smith, p. 432.
[54] Id., p. 434.

promoción económica y social conjunta, de carácter permanente y con personalidad jurídica internacional SELA propicia, además, la creación de empresas multinacionales de América Latina, canalizando recursos financieros y apoyando los procesos de integración económica.

Respecto a estos últimos, el análisis de las distintas experiencias integracionistas habidas en este continente, la reflexión sobre sus éxitos y sus fracasos, etc., excedería los límites de este trabajo que no tiene otro objetivo que el esbozar un breve panorama de las relaciones hemisféricas, por lo que sólo me cabe agregar que en ellas se encuentra una adecuada respuesta a los problemas del subdesarrollo del continente. Asimismo, he omitido referirme, deliberadamente, al problema relacionado con el Canal de Panamá, en atención que su análisis me llevaría más allá de los propósitos fijados para la presente exposición.

CONCLUSIONES

Es evidente que el análisis de las relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina nos ha llevado a señalar, a veces frecuentemente, algunos roces y conflictos entre ambos. Tal vez ello se deba, en gran parte, a la existencia de una organización, como la OEA, basada en intereses contrapuestos, y con desniveles de poder tan marcadamente pronunciados. De aquí, la creación de la CECLA y del SELA.

Difícilmente los intereses globales de los EE.UU. se concilian con el interés preferente que América Latina reclama de su vecino del Norte. Las actuales circunstancias en que asume el Presidente Carter no parecen prever un giro hacia un mayor estrechamiento de los vínculos entre los países del hemisferio. En su programa presidencial, la importancia que tiene América Latina en el diseño de la política exterior de los Estados Unidos, aparece muy disminuida.

El creciente nacionalismo que aparece en muchos países del hemisferio constituye también un factor que puede aumentar la distancia que separa la posición de ambos interlocutores, la que se puede agravar con el distinto enfoque dado al tratamiento de los derechos humanos y libertades fundamentales, por cada país del continente americano.

Sin embargo, pese a todo, hay una realidad innegable, la geografía, el pasado histórico, valores comunes cristianos occidentales, fuerzan tanto a los Estados Unidos como a América Latina, para que, basándose ambos en el respeto al principio sagrado de la no inter-

vención, deban enfrentarse como socios, con iguales derechos y obligaciones, ante los complejos problemas que les plantea la sociedad internacional contemporánea.

Si bien considero válida la coincidencia de América Latina con el llamado Tercer Mundo, para abordar la solución de problemas comunes, no creo en su vigencia permanente. Coincido, por el contrario, con la afirmación de Williams Rogers, ex Secretario adjunto de Estado para los Asuntos Interamericanos. "Es importante reconocer que los países del continente, jamás podrán ser independientes entre sí; por el contrario, cada día se hacen más interdependientes"[55].

Para ser socios iguales, es necesario sí, obtener, que los Estados Unidos: Acepten desprenderse de su tradicional hegemonía en el hemisferio occidental;

Acepten la realidad de que es deudor de América Latina, al haber éste ayudado a financiar su gran desarrollo;

Acepten que cada país latinoamericano es libre de darse el gobierno que desee;

Acepten que cada país latinoamericano es libre de aplicar su propia legislación a las inversiones extranjeras;

Acepten que la ayuda económica, canalizada a través de organismos financieros internacionales, no debe servir de pretexto para influir en asuntos propios de la jurisdicción interna de cada Estado.

Acepten las soluciones propias que América Latina, soberanamente, puede darse a los múltiples problemas que la aquejan.

Acepten que cualquier país de América Latina, por pequeño que sea es un Estado soberano y no sólo una pieza en el ajedrez mundial de las grandes potencias.

Puesto que puede darse en un futuro próximo, lo que dice el Eclesiastés: "Guarda fidelidad al amigo en medio de su pobreza a fin de gozar algún día de su prosperidad".

[55] Boletín del Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de los Estados Unidos de América (25 de febrero de 1975).

LA REFORMA DE LA CARTA DE LA OEA.

Alejandro Magnet

En su concepción política fundamental, las ideas de reforma de la Carta que comenzaron a apuntar en 1972, esto es, antes de tres años de estar en vigencia la reforma aprobada por el Protocolo de Buenos Aires, son la continuación y profundización de aquella reforma. Pero el proceso se ha desarrollado de manera distinta, más lenta y confusamente. Parece que esto obedece a dos causas principales: Una es la que la reforma deseada se refiere a ciertos presupuestos doctrinarios o de principio, algunos bastante vagos y difusos, o difíciles de sistematizar en un cuerpo breve y coherente, como debe ser el articulado preciso de una Carta internacional. Este hecho resalta más si se comparan estas ideas de reforma con las que se materializaron en el Protocolo de Buenos Aires, que se referían, simplemente, a un cambio de estructura de la Organización y a la incorporación a la Carta, en forma contractual, de los principios simplemente declarativos de la Alianza para el Progreso, que ya habían tenido expresión escrita en la Carta de Punta del Este. Ese marco, además, quedó fijado de manera bastante precisa por el Acta de Río de Janeiro, unánimemente aprobada por la II Conferencia Interamericana Extraordinaria, en 1965.

La otra causa es que, en el caso de las reformas actualmente en proceso, no existe consenso, respecto de un punto fundamental, entre América Latina y Estados Unidos, en circunstancias de que la OEA se ha convertido últimamente más en un campo de diálogo y enfrentamiento entre las dos partes del continente que en una mera asociación de veinticinco naciones. De allí que, en realidad, este nuevo proceso de reformas puede terminar, en verdad, con la OEA o terminar en una gran frustración para, por lo menos, algunos países latinoamericanos.

Hay una tercera razón, en fin, que ha contribuido a la confusión del proceso y es que, a lo largo de los cuatro años que ya dura, se han producido cambios políticos radicales en el gobierno de tres importantes Estados miembros: en Uruguay, Chile y la Argentina, sin contar con que ha habido cambios de gobierno en Colombia y Ve-

nezuela, que han significado un cambio de matices, ya que no de color.

Puede servir como de cabeza de proceso de las reformas actualmente en curso, la Resolución Nº 127, que aprobó por unanimidad la Asamblea General en su tercer período de sesiones, en Washington, abril de 1973. Por ella se creó una Comisión Especial "para estudiar el Sistema Interamericano y proponer medidas para su reestructuración". La Comisión se creó por unanimidad, pero sobre una base muy vaga: el reconocimiento de una "insatisfacción general sobre el funcionamiento y los resultados del Sistema Interamericano", por lo cual varios Estados habían manifestado que era "urgente y necesaria su reestructuración o su reforma general". Esto debía hacerse sobre la base de los principios generales ya establecidos, salvo uno nuevo: el del reconocimiento de la pluralidad de regímenes políticos, económicos y sociales".

Por otro lado, el objetivo señalado a la Comisión era muy vasto: "el examen, análisis y evaluación críticos de la concepción, instrumentos, estructura y funcionamiento del sistema interamericano", a fin de proponer "su reestructuración y las reformas y medidas necesarias con objeto de que responda adecuadamente a las nuevas condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de todos los Estados Americanos y a las circunstancias hemisféricas y mundiales".

Perú, que era uno de los más entusiastas proponentes de la reforma, ofreció su capital para las sesiones de la Comisión, más conocida por sus siglas de CEESI, y la primera reunión tuvo lugar en Lima del 20 de junio al 13 de julio de 1973. Allí ya apareció que la tarea era muy vasta y, posiblemente, más complicada de lo que había parecido en un comienzo. La CEESI siguió trabajando después en la sede de la Secretaría General, en Washington y, a fin de año, volvió a reunirse en Lima, pero no pudo cumplir su tarea. La Asamblea General, en su cuarto período de sesiones, en Atlanta, mayo de 1974, le encargó que continuara su trabajo, limitándolo a la consideración de la Carta de la Organización, del TIAR y del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, "pero dando prioridad a la cooperación interamericana para el desarrollo integral y a la seguridad económica colectiva para el desarrollo".

El 20 de febrero de 1975, cinco días después del plazo que se le había fijado, la CEESI pudo presentar su informe final. Este contiene un proyecto de reformas a la Carta de la OEA, un proyecto de reforma del TIAR, un anteproyecto de Convención sobre Seguridad Económica Colectiva y un estudio de "conceptos relativos a la coope-

ración para el desarrollo", el cual puede servir de base para la elaboración de una convención sobre la materia. No se llegó, pues, a presentar un proyecto de reforma del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), aunque el tema se tocó en las sesiones.

Este informe de la CEESI fue sometido a la Asamblea General en su quinto período de sesiones (Washington, 1975) y la Asamblea le encomendó al Consejo su revisión y formulación final. Al mismo tiempo, la Asamblea decidió convocar a un período extraordinario de sesiones del mismo órgano, el cual tendrá lugar en Lima, para estudiar y aprobar las reformas a la Carta. Se encomendó al Consejo Permanente que fijara la fecha de esas sesiones, de acuerdo con el desarrollo de sus trabajos.

Este desarrollo ha sido, en verdad, bastante accidentado y prolongado y dista aún de haber llegado a su fin, de modo que, discretamente, en el temario del sexto período de sesiones de la Asamblea General —que se celebró en Santiago de Chile (1976)—, sólo figuró como punto 2 del Capítulo de Asuntos Generales: "Estado de los trabajos relacionados con la reforma de la Carta de la Organización, del Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas y el estudio de los textos sobre seguridad económica Colectiva y Cooperación para el desarrollo".

¿Qué es lo que ha pasado al cabo de cuatro años de iniciado formalmente el proceso de reformas?

Primero: El TIAR ha sido reformado, pero, naturalmente, el nuevo tratado no entra aún en vigencia por falta de las ratificaciones necesarias.

Segundo: El proceso de reforma de la Carta está incompleto por quedar materias aún sin considerar y por haber surgido una diferencia diametral de criterio entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Es perfectamente posible que se inicie una revisión a fondo de lo ya hecho y/o que la convocación de la Asamblea General para resolver sobre la reforma se posponga indefinidamente.

Tercero: Hay un Anteproyecto de Convención sobre seguridad económica colectiva para el desarrollo y hay un estudio que contiene conceptos sobre Cooperación para el Desarrollo, pero la suerte de las negociaciones sobre estos puntos está sujeta a la de la suerte de la reforma de la Carta.

Cuarto: Parece haberse abandonado definitivamente en esta instancia toda idea de reformar el Tratado de Soluciones Pacíficas.

No se ha elaborado ningún proyecto o anteproyecto, y Ecuador, el único país que había manifestado un interés sostenido en este punto, ha desistido de toda iniciativa.

EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA

Ante la opinión pública en general, la idea de reformar este pacto ha aparecido estrechamente ligada al interés de algunos países latinoamericanos, como Perú, Venezuela, México, Costa Rica y Colombia, entre otros, por levantar las sanciones aplicadas a Cuba, conforme el mismo tratado, en 1964. Aparecía que la finalidad principal de la reforma era derogar la disposición según la cual se necesitaban los dos tercios de los votos de los Estados partes para dejar sin efecto las medidas acordadas por los mismos dos tercios.

Aunque entre las reformas introducidas al TIAR en San José se contempla una sobre ese punto, parece que la verdadera razón que llevó a que se formara un consenso sobre la conveniencia de reformar el TIAR es otra; una razón de más peso, más permanente y dictada por una experiencia más antigua.

Es un hecho objetivo que durante la década del 60, la actividad de la OEA estuvo orientada y a menudo dividida por dos preocupaciones y dos corrientes principales: la de las medidas de seguridad frente a Cuba y la actividad subversiva fomentada en América Latina por ese país, y la de la necesidad de acrecentar la cooperación interamericana para dar una plena expresión a la democracia en los países latinoamericanos. Ambos aspectos estaban, por cierto, ligados, como en el hecho estuvo ligada la Alianza para el Progreso, a la necesidad de dar una respuesta positiva al desafío del castrismo.

Venezuela, país afectado por la intervención cubana, pidió y obtuvo la convocación de dos Reuniones de Consulta (la IX, en 1964, y la XII, 1967) para tomar medidas frente a los actos de "intervención y agresión" del gobierno cubano.

Señaladamente, la IX Reunión de Consulta, aplicando el TIAR, resolvió que los actos cometidos por el gobierno cubano constituían "una agresión y una intervención", condenó al gobierno de Cuba por ellos y le aplicó varias de las medidas contempladas en el art. 8º del TIAR, señaladamente la interrupción de las relaciones comerciales, consulares y diplomáticas.

A juicio de varios países, esa resolución constituyó una aplicación indebida del TIAR, por una confusión de los conceptos de "agresión" y de "intervención". El representante de México expresó en una

declaración inserta en el Acta Final de la IX Reunión de Consulta: "que el TIAR no contempla en parte alguna la aplicación de las medidas ahí previstas a situaciones de la naturaleza y características de la que ha examinado esta Reunión de Consulta". El canciller de Chile, Julio Philippi, que se abstuvo de votar la resolución (la abstención en la OEA es una forma cortés de no aprobar), declaró que lo hacía debido a sus "dudas de carácter jurídico en relación con el empleo del término "agresión" en la calificación de los hechos".

Frente a la "guerra revolucionaria", que emplea la subversión interna como uno de sus recursos característicos, se desarrolló en la OEA una doctrina que identifica a la intervención como una forma de agresión, lo cual ha llevado a la aplicación del TIAR en casos que no fueron previstos por los pactantes de 1947. De allí la introducción del detallado artículo 9 en el protocolo de reforma, que tiende a evitar esa aplicación extensiva del TIAR.

Otro de los puntos de la reforma del TIAR que sí interesa destacar también, porque es muestra de una tendencia que inspira algunas reformas propuestas a la Carta, es la reforma del art. 2º. Mediante su nueva redacción, inspirada en una propuesta mexicana, se busca reafirmar la idea de que la existencia de la instancia regional no puede privar a los Estados miembros de la OEA de su acceso a la instancia superior que representa la Organización de Naciones Unidas, donde la influencia de Estados Unidos se halla contrabalanceada.

Se ha desarrollado también la tendencia a desasociar lo más posible a América Latina de la posición mundial de Estados Unidos, que aumenta los riesgos de que un Estado parte sea atacado. México deseaba que se restringiera al máximo la zona de seguridad fijada por el Tratado de 1947, lo que no logró, pues la zona fue sólo disminuida. Habría que destacar, sin embargo, que Perú hizo reserva expresa del numeral tres del art. 3º, que se refiere al caso de un ataque extracontinental.

De acuerdo también con el espíritu de una de las reformas fundamentales de la Carta que se han propuesto, se incorporó un artículo nuevo (el 11), que establece que "Las Altas Partes Contratantes reconocen que para el mantenimiento de la paz y seguridad en el continente debe garantizarse, así mismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados miembros de la OEA, mediante mecanismos adecuados que serán establecidos en un tratado especial".

A este respecto, EE.UU. hizo una reserva importante y significativa

al dejar establecido que "no acepta la obligación o el compromiso de negociar, firmar o ratificar ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva".

Por último, cabe señalar que el nuevo tratado dispone que las medidas del art. 8º podrán ahora adoptarse como obligatorias o como simples recomendaciones, lo que puede significar su completa inoperancia.

LA REFORMA DE LA CARTA

Ya se ha visto el proceso por el cual el estudio de las reformas ha sido finalmente entregado al Consejo Permanente, el cual no ha completado ese estudio y se ha visto enfrentado a una tajante divergencia entre las posiciones de Estados Unidos y los países de América Latina. Esta divergencia amenaza ya no sólo a la posibilidad de una reforma, sino al mismo mantenimiento de la OEA como entidad capaz de organizar la convivencia interamericana.

Como sería imposible o innecesario en esta oportunidad hacer una revisión artículo por artículo de las reformas propuestas, lo pertinente sería tratar sólo de señalar las tendencias importantes que apuntan en las modificaciones hasta ahora aprobadas por el Consejo. Estas tendencias son un desarrollo lógico (lo que no significa, necesariamente, factible) de las que llevaron a la reforma de 1967. Otras corresponden, efectivamente, a la necesidad de corregir situaciones insatisfactorias para un grupo importante, si no para la mayoría, de los países latinoamericanos.

Las principales reformas propuestas se refieren a los siguientes puntos:

a) La afirmación expresa del principio que se ha llamado del "pluralismo ideológico" como base de la convivencia interamericana.

b) El establecimiento de la seguridad económica colectiva como objetivo de la OEA y base del mantenimiento de la paz en el continente y la afirmación de que el "desarrollo integral" va unido a la seguridad económica colectiva.

c) Una especie de "aggiornamento" de la OEA para sacar a la Organización de su aislamiento hemisférico, hacer más explícita su vinculación a Naciones Unidas como organismo regional y más vinculada también por sus objetivos y principios a los del Tercer Mundo en general, del que América Latina, en realidad, forma parte.

d) Lo anterior implica, por lo menos indirectamente, la afirma-

ción de que la OEA ya no es una organización que reúne a 25 países realmente iguales y con intereses comunes, sino la asociación de un grupo de países subdesarrollados (los 24 de América Latina y el Caribe) que buscan hacer de la OEA el instrumento para lograr sus intereses particulares a cambio de servir juntos ciertos intereses comunes.

Además, se proponen algunas reformas que no son propiamente estructurales, porque mantienen los actuales órganos de la Organización, y sólo les hacen algunos retoques. Estas reformas tienen por objeto principalmente robustecer al Consejo Permanente a expensas de los otros dos Consejos, y precisar de la manera más inequívoca posible que la Secretaría General es un mero órgano administrativo.

Es posible examinar aquí un poco más detenidamente el sentido o alcance de algunas de las reformas propuestas y señalar qué puede haberlas originado.

El pluralismo ideológico

En su concepción, según la Carta de 1948, la OEA no tenía nada que ver, fundamentalmente, con la circunstancia de la guerra fría. Como lo señalaba en 1945, el Acta de Chapultepec, la OEA y, antes que ella, el TIAR, nacían como proyección de una larga evolución histórica. En ella confluían la antigua tendencia latinoamericana a dar forma jurídica a su convivencia internacional y la vieja aspiración norteamericana a constituir un hemisferio aislado políticamente del resto del mundo.

Este componente monroísta, excluyente de la influencia europea, resultó en la circunstancia de la guerra fría el antecedente histórico natural para considerar al comunismo instrumento del imperialismo ruso, como esencialmente antiamericano. La reacción auténticamente democrática y la puramente conservadora contra el comunismo, así como la política mundial de poder de los Estados Unidos, significaron desde el nacimiento de la OEA el establecimiento de un pluralismo *sui generis*. El art. 3, letra d) de la Carta establecía —y dispone aún— que "la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa". Esa disposición no fue óbice a que en la OEA convivieran pluralísticamente regímenes democráticos y regímenes dictatoriales. Incluso, y con sólo la ausencia de Costa Rica, la X Conferencia Interamericana —la primera después de la vigencia de

la Carta— se celebró en la capital de un gobierno que ni la más audaz de las imaginaciones hubiera permitido calificar de democrático-representativo.

Pero, cuando el 1º de noviembre de 1961, el dictador Fidel Castro declaró que su gobierno era marxista-leninista, quedó en claro para Estados Unidos y la mayoría de los gobiernos latinoamericanos que la OEA no podía ser tan pluralista. La Octava Reunión de Consulta, en Punta del Este, 1962, declaró que "la adhesión de cualquier miembro de la Organización de los Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y solidaridad del Hemisferio". Por tanto, el gobierno de Cuba fue excluido de su participación en el Sistema Interamericano. Sin embargo, la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México votaron en contra de tal exclusión.

Pasó el tiempo, cambiaron las circunstancias y cambiaron también los gobiernos —mas no el de Cuba—, mostrando que las medidas de la Octava y Novena Reuniones de Consulta habían resultado inconducentes. Así, en el tercer período de sesiones de la Asamblea General, en 1973, se aprobó una resolución que sostiene que la pluralidad de ideologías es un supuesto de la solidaridad regional. Esa resolución, aprobada por mayoría, es el antecedente del nuevo texto propuesto para la letra d) del art. 3º de la Carta, que dice: "(Los Estados americanos reafirman los siguientes principios). Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales".

La seguridad económica colectiva y la cooperación interamericana para el desarrollo integral como bases para el mantenimiento de la paz

La reforma de la Carta, protocolizada en 1967, no llegó tan lejos como querían los países latinoamericanos en materia de cooperación económica interamericana y fue, en ese sentido, una frustración. Los Estados Unidos se resistieron en la Comisión Preparatoria, en Panamá, a asumir compromisos contractuales permanentes y concretos de cooperar al desarrollo económico latinoamericano. Los desarrollos ulteriores agravaron esa frustración y justificaron las críticas de los que sostenían que la asociación interamericana era desigual.

Al término de la administración Johnson, el ideal y la efectividad de la Alianza para el Progreso estaban muertos, aunque esa muerte, por cierto, no es responsabilidad exclusiva de Estados Unidos.

La reunión de CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana), en Viña del Mar, fue la respuesta de estos países a la posición de "low profile" asumida por el nuevo gobierno de Nixon, cuya primera manifestación fue la de la renuncia norteamericana a proponer una política a sus vecinos y esperar, en cambio, a que éstos formularan su propia posición. El documento elaborado por la CECLA como respuesta, y que se conoce con el nombre de "Consenso de Viña del Mar", es bastante decidor. Expresa en el párrafo (I, 4): "Durante la última década la cooperación interamericana y la cooperación internacional para el desarrollo de América Latina han estado lejos de satisfacer las aspiraciones de los países de la región, tal como han sido definidas en importantes foros y documentos interamericanos y mundiales". A continuación, el "Consenso" hace una larga lista de esos foros y documentos y luego una lista aun más larga de problemas no resueltos. En seguida, señala (*I*, 6): "La situación descrita exige, por una parte, el cumplimiento de los compromisos generales incluidos en la Carta de la OEA y en el Convenio Económico de Bogotá; en el Acta de Bogotá, en la Carta de Punta del Este y en el Acta Económico y Social de Río de Janeiro, en el Protocolo de Buenos Aires (que aún no había entrado en vigencia) y en la Declaración de los Presidentes de América, y requiere, por otra, un nuevo planteamiento de la cooperación interamericana e internacional para la realización de las aspiraciones de los países latinoamericanos". Más adelante se decía de manera muy explícita: (I, 8): "Los principios de solidaridad que inspiran las actividades de cooperación interamericana en el campo político y en el de la seguridad deben necesariamente aplicarse también al campo económico y social. Su no observancia en este ámbito puede perturbar la convivencia de los pueblos y poner en peligro la paz y la seguridad de las naciones".

De esta manera, al cabo de más de veinte años se volvía a hacer presente la crítica que se había oído en varios parlamentos latinoamericanos al debatirse la ratificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: Que América Latina asumía contractualmente compromisos políticos y militares concretos y permanentes que beneficiarían eventualmente a Estados Unidos, sin que este país asumiera, por su parte, compromiso ninguno en materias de cooperación económica con los países latinoamericanos, y en circunstancias

de que el desarrollo económico era elemento indispensable de la seguridad latinoamericana. Inútilmente, en 1947, el delegado cubano (¡Doce años antes de Fidel Castro!) había tratado de que se estableciera el principio de seguridad colectiva frente a la agresión económica.

Después de veintidós años, CECLA tenía que comprobar que la brecha económico-social y tecnológica entre las dos Américas se había ensanchado, y que sólo con una "acción coordinada y eficaz de los países latinoamericanos... la acción solidaria de América Latina tendrá mayor gravitación mundial y conducirá al logro de los objetivos perseguidos".

Los acuerdos de CECLA, que significaban la adopción de un punto de vista común de los países latinoamericanos en sus negociaciones con Estados Unidos en materia de comercio, financiamiento y cooperación en general, llevaron a una resolución importante en la historia de las relaciones interamericanas. Así como la reunión de CECLA en Viña del Mar, 1969, había sido, por increíble que parezca, la primera que jamás hubieran tenido los países latinoamericanos para coordinar sus posiciones frente a Estados Unidos, sólo en febrero de 1970 se vino a constituir dentro de la OEA un organismo que haría posible las negociaciones de los países latinoamericanos, en bloque, con Estados Unidos. Ese organismo fue la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), creada por resolución del Consejo Económico y Social (CIES) en su reunión extraordinaria de Caracas.

Pero también las negociaciones a través de CECON resultaron lentas y frustrantes. La Ley General de Comercio Exterior de los Estados Unidos, cuya dictación estaba pendiente y que debía significar el cumplimiento de obligaciones asumidas frente a los países del Tercer Mundo en varios foros internacionales, y que entró en vigencia al comenzar 1975, significó más que una decepción para los países latinoamericanos. Por ella se excluía de toda ventaja en el comercio con EE.UU. a los países miembros de la OPEP, entre los cuales se contaban Venezuela y Ecuador. Hecho inaudito: el Consejo Permanente de la OEA se reunió para manifestar en forma bastante enérgica su "honda preocupación" por el deterioro de la solidaridad interamericana que significaba esa disposición. La solidaridad que en 1965 no había despertado la intervención norteamericana en República Dominicana la despertaba en 1975 una medida comercial bastante más inofensiva...

De allí, pues, las reformas propuestas a la Carta y por las cuales

se establecería como principio común a todos los Estados americanos que "el mantenimiento de la paz y la seguridad requieren que se garantice la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados miembros (art. 3, f bis), y que "la cooperación para el desarrollo es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente, y debe respaldar los objetivos nacionales de desarrollo de los mismos. Ella debe ser integral, no unilateralmente condicionada, y abarcar los aspectos inherentes a los campos económicos, social, cultural, educativo, científico y tecnológico". Más adelante, un proyectado artículo 28-A, estipularía que "para el mantenimiento de la seguridad económica colectiva para el desarrollo, los Estados miembros, en el ejercicio del principio de solidaridad, aplicarán las medidas y procedimientos que se establezcan en un tratado especial sobre la materia".

Este proyecto de tratado se encuentra ya elaborado, con el respaldo de los países latinoamericanos. En lo substancial consta de dos partes: una que estipula las obligaciones de cooperación solidaria en el campo económico y otra que establece los mecanismos para hacer efectiva la seguridad económica. La primera parte, que consta de tres artículos, no hace sino repetir varias normas económicas ya establecidas en la Carta en vigencia. En la segunda parte, el anteproyecto de tratado establece un completo mecanismo para hacer efectiva la solidaridad económica en forma semejante a como ocurre con la solidaridad ante la agresión, con participación del Consejo Permanente como órgano de consulta en casos menos graves, de la Reunión de Consulta de Ministros de RR.EE., en los de mayor gravedad, y de la Asamblea General, a la cual correspondería evaluar el proceso de desarrollo económico y social de América Latina y formular recomendaciones de medidas de cooperación que, individual y colectivamente, deban adoptar los Estados para superar las dificultades que se hayan presentado.

El aggiornamento de la OEA

Durante años, la OEA ha sido una organización regional que, por el carácter conservador y hasta reaccionario de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y por el monroísmo norteamericano, se mantenía como regional en el más estrecho sentido de la palabra, lo que envolvía una especie de cerrazón ante el mundo exterior. Sólo a mediados de la década del 60 comenzaron a ser admitidos normalmente algunos observadores extranjeros a sus reuniones. Aunque ya por aquel entonces muchos países latinoamericanos y, desde luego,

Estados Unidos, mantenían relaciones normales con los países del área socialista, no era dable pensar que a reuniones como las del CIES o a conferencias interamericanas se pudiera invitar a asistir como simples observadores a representantes de países cuyos gobiernos hubieran manifestado interés en concurrir con tal carácter; no sólo socialistas, sino del Tercer Mundo en general.

Por otro lado, y esto era más importante por sus consecuencias jurídicas y políticas, se trataba de mantener a la OEA como un compartimiento estanco con respecto a las Naciones Unidas. Esto, quizá, resultaba inevitable en las circunstancias de la guerra fría y de la hegemonía norteamericana en el hemisferio. En la medida en que Estados Unidos mantuviera esa compartimentación no podría operar con respecto a América Latina el contrapeso soviético al que Estados Unidos debía hacer frente en Naciones Unidas, sobre todo en el Consejo de Seguridad.

El problema mayor se centraba en las cuestiones relativas a la seguridad y a la aplicación de medidas coercitivas, a la luz de lo dispuesto en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de Naciones Unidas. Específicamente, el art. 23 de la Carta de la OEA señala que "todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados americanos serán sometidas a los procedimientos pacíficos señalados en esta Carta, antes de ser llevados al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas".

La reforma propuesta para este artículo dispone que, "todas las controversias internacionales entre los Estados americanos serán sometidas a los procedimientos pacíficos señalados en este instrumento, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 52 de la Carta de las Naciones Unidas".

Del mismo modo, el art. 2º del TIAR, que estipulaba que "las altas partes contratantes *se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica* y a tratar de resolverla entre sí mediante los procedimientos vigentes en el sistema interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", ha sido reformado de la siguiente manera:

"Las Altas Partes Contratantes *harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias,* por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el sistema interamericano antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

"Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar

los derechos y obligaciones de los Estados Partes de acuerdo con los arts. 34 y 35 de la Carta de Naciones Unidas". (Dichos artículos disponen que el Consejo de Seguridad podrá investigar cualquiera disputa o situación que pueda llevar a una disputa, y que cualquier miembro de NU podrá llevar esa disputa o situación a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.)

Se ha tratado con esto de aprovechar las lecciones derivadas de las intervenciones norteamericanas en Guatemala, 1954, y República Dominicana, 1965.

Por otro lado, en fin, se ha tratado con la reforma de introducir en la Carta disposiciones que convertirían en cláusulas de un tratado internacional a diversas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas que reflejan los intereses de América Latina y del Tercer Mundo, en general, como son las relativas a la soberanía de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales y su derecho inalienable a la libre disposición de ellos y el derecho de los Estados ribereños a disponer de los recursos naturales del mar adyacente a sus costas y del suelo y del subsuelo sujetos a sus jurisdicciones nacionales, incluida la plataforma continental. También se ha buscado incorporar a la Carta disposiciones que recogen lo pactado sobre desnuclearización de América Latina, así como disposiciones relativas a la utilización pacífica de la energía atómica o la preservación del medio ambiente.

Robustecimiento del Consejo Permanente

Esta tendencia se advierte con claridad en varias reformas propuestas, como:

a) La desaparición de la Comisión Preparatoria de la Asamblea General, cuyas funciones serían confiadas definitivamente al Consejo. En el hecho, desde la vigencia de la Carta, ha sido el Consejo el que conforme al art. 91 c), y no habiendo decidido otra cosa la Asamblea General, el que ha estado actuando siempre con ese carácter.

b) Conocería (el Permanente) los informes de los otros dos Consejos y de los demás órganos y entidades de la OEA, y con respecto a ellos haría las observaciones y recomendaciones que creyere conveniente a la Asamblea General. De acuerdo con la Carta en vigencia, dichos informes son presentados directamente a la Asamblea General, sin perjuicio de que el Consejo Permanente, conforme a la letra f) del art. 91, pueda hacer observaciones sobre los informes del Comité Jurídico Interamericano y la Comisión Interame-

ricana de Derechos Humanos y, según la letra e), formular recomendaciones a la Asamblea General sobre el funcionamiento de la Organización y la coordinación de sus órganos subsidiarios, organismos y comisiones.

c) El Consejo Permanente pasaría a dictar el Estatuto del Comité Jurídico Interamericano y lo sometería a la aprobación de la Asamblea General. Actualmente es el propio Comité el que lo prepara y somete a la Asamblea. Esta capitis diminutio del Comité Jurídico se produciría a pesar de que la reforma propone aumentar de 11 a 15 el número de sus miembros, y de que la designación de sus miembros ya no se haría sobre la base de ternas presentadas por los Estados miembros, sino de candidatos individuales por cada país. De esta manera, indudablemente, el Comité tendería a ser menos "supranacional" o, mejor dicho, menos "interamericano".

Por otro lado, esta idea de aumentar la preeminencia del Consejo Permanente va aparejada con la de diversas reformas que disminurían de alguna manera a los otros dos Consejos.

En la revisión que hizo el Consejo Permanente en pleno de las reformas aprobadas por su Comisión General, se desechó la idea propuesta originalmente por Perú y apoyada después por Chile y otros cuatro países, de refundir el Consejo Económico y Social y el Consejo para la Educación, la Ciencia y la Cultura en uno solo, que se habría llamado Consejo Interamericano para el Desarrollo. Pero se aprobaron algunas proposiciones que desharían lo que en 1967 se estimó un avance para dar mayor importancia a los Consejos encargados de promover la cooperación interamericana en el terreno económico-social y en el cultural y científico. Así, específicamente, se propone:

a) Eliminar la indicación de que los miembros titulares de ambos Consejos sean representantes gubernamentales de "la más alta jerarquía", esto es, los ministros respectivos.

b) Eliminar las disposiciones según las cuales ambos Consejos se reunirán, por lo menos, una vez al año.

c) Modificar la disposición en virtud de la cual se han venido haciendo las revisiones anuales de la situación económico-social y la política de cada país en esa materia ("country review") y a la cual había terminado por someterse Estados Unidos. De acuerdo con la reforma propuesta, esa revisión se haría sólo si cada gobierno consiente en ella. De esta manera, el esfuerzo multilateral no queda muy vigorizado. Por lo que se refiere al examen y evaluación periódicos de los esfuerzos de cada país en el campo de la educación,

la ciencia y la cultura, se eliminaría la disposición de la Carta en vigencia.

d) Eliminar la facultad que actualmente tienen los otros dos Consejos para pedir a la Asamblea General o a la Reunión de Consulta la celebración de Conferencias Especializadas. Según la reforma, sólo el Consejo Permanente podría convocar tales reuniones.

Por último, la posición del Consejo Permanente dentro de la Organización quedaría realzada si se aprueban las proposiciones que se refieren a la Secretaría General.

Es interesante analizar éstas por separado, porque dichas proposiciones reflejan la reacción producida a lo largo de varios años, quizá más de una década, frente a la Secretaría General.

La disminución de la Secretaría General

Desde luego, la reforma propuesta dejaría al Consejo Permanente, no ya como mero vigilante de la observancia de las normas dictadas por la Asamblea General para la Secretaría General, sino que lo convertiría en el órgano que dictaría dichas normas (art. 91, b) del proyecto de reforma). Además:

a) Se establecería (art. 80) que, "cuando no está reunida la Asamblea General, el presidente del Consejo Permanente representaría a la Organización para fines protocolares y, en otros casos específicos, si así le instruye el Consejo".

Esta disposición vendría a poner término a una situación que es, en verdad, ambigua. Hasta el momento no hay manera de saber con certeza quién representa protocolarmente a la OEA. Por ejemplo, cuando, en 1968, el Presidente Nixon, inmediatamente después de asumir su cargo, quiso iniciar un contacto con los países latinoamericanos, invitó a la Casa Blanca al Secretario General de la OEA, que era entonces el señor Galo Plaza, quien, evidentemente, no representaba a ningún país, ni tampoco estaba autorizado por ninguna disposición de la Carta, para representar a la Organización.

La disposición propuesta tiende a aclarar esta situación. Además, se proponen otras reformas para señalar inequívocamente el carácter nada más que administrativo del cargo de Secretario General. Así:

b) Al art. 115 se añadiría la siguiente oración final: "El Secretario General es el más alto funcionario administrativo de la Organización".

c) Del art. 118 se eliminaría la letra b), según la cual corres-

ponde a la Secretaría General "asesorar a los otros órganos, según corresponda, en la preparación de los temarios y reglamentos".

d) Al comienzo del actual art. 124 se dejaría establecido que "en el cumplimiento de sus obligaciones específicas, la Secretaría General se ceñirá al carácter técnico y administrativo de sus atribuciones".

En buena parte, ésta parece ser una reacción no ante una situación jurídica formal que confiera determinadas atribuciones de representación, iniciativa y participación a la Secretaría General, sino ante la actuación personal de los funcionarios a cargo de la Secretaría General y de la Secretaría General adjunta.

Además, en la misma medida en que se ha venido desarrollando lo que se ha llamado "el nacionalismo latinoamericano", y presentando de manera normal un enfrentamiento de posiciones entre la América Latina y Estados Unidos dentro de la OEA, se ha agudizado la sensibilidad latinoamericana ante cualquier posibilidad de que la Secretaría General pueda volver a convertirse en un fuerte punto de apoyo para la política norteamericana, como más de una vez ha ocurrido en el pasado.

Al revés de lo sucedido cuando se discutió en Panamá la reforma de 1967, ahora se ha abierto la puerta para que la sede de la OEA pueda establecerse fuera de Washington. Un artículo nuevo (92) dispone que "el Consejo Permanente y la Secretaría General tendrán la misma sede, determinada en el Estatuto del Consejo Permanente". Como le corresponde a la Asamblea General aprobar ese estatuto, resulta que este órgano podría cambiar la sede de la Organización. Lo difícil será que los países latinoamericanos se pongan de acuerdo a ese respecto. Lo más probable es que, gracias a los recelos y envidias nacionalistas, corrientes en América Latina, cada país de este continente prefiera que la sede de la OEA siga en Washington a que se instale en el territorrio de uno de sus pares. Por otro lado, la inestabilidad política latinoamericana con el frecuente surgimiento de regímenes dictatoriales, así como el hecho de que Washington es el centro diplomático para los efectos de la cooperación económica interamericana, aconsejan mantener el asiento de la OEA en esa capital.

Al terminar de hacer este recuento surge, naturalmente, la pregunta de si era —o será— necesario hacer toda una reforma de la Carta para efectuar los cambios referidos. Porque, si se examinan las proposiciones, aparece que los cambios de estructura o de organización son realmente mínimos y, en muchos casos, de tal natura-

leza que una práctica continuada conforme a una determinada voluntad política, sin violar las disposiciones existentes, puede llevar, de hecho, a los mismos resultados.

Otros cambios pierden su importancia o necesidad con la reforma del TIAR. Otras disposiciones, en fin, como las que incorporan avances logrados en el ámbito de Naciones Unidas no adquieren, al aparecer en la Carta de la OEA, una importancia práctica tal, que justifique todo un laborioso proceso de reforma.

Hay, sí, evidentemente, una cuestión que es, en realidad, muy importante: el establecimiento de la seguridad económica colectiva, que es un objetivo perseguido por los países latinoamericanos desde que la OEA se institucionalizó hace casi treinta años. Pero ese objetivo podría lograrse a través de un instrumento internacional diferente de la Carta misma de la OEA, como es el tratado cuyo anteproyecto ya ha elaborado el Consejo Permanente, y sin ligarlo, pues, a una reforma de la Carta de la Organización.

Aquí es dable aventurar una suposición. Es tan obvia la solución de negociar y establecer la solidaridad económica por un instrumento distinto de la Carta de la OEA, como lo es, por ejemplo, el TIAR, que surge inevitablemente la sospecha de que, al ligarse la revisión de la Carta (y del Sistema) y la negociación de la solidaridad económica, se ha buscado poner en tela de juicio a la OEA misma. Esto corresponde a la realidad de las cosas y mejora la posición negociadora de América Latina frente a Estados Unidos, por lo menos en la medida en que los países latinoamericanos se mantengan unidos en esa posición y en que resulte verdadero el presupuesto de que los norteamericanos están interesados en el mantenimiento de la organización regional. La unidad, naturalmente, no se ha producido, pero sí se ha llegado a una situación de crisis larvada, aún no resuelta.

El enfrentamiento se hizo aparente en el Consejo Permanente de la OEA al discutirse y votarse los proyectos elaborados por la CEESI. En esa etapa, Estados Unidos quedó solo frente a los demás miembros de la Organización. En la sesión de 26 de noviembre de 1975, declaró el embajador Mailliard, delegado de Estados Unidos:

"Mi delegación ha arribado a la conclusión de que nuestro esfuerzo colectivo para reformar y reestructurar a la OEA, esfuerzo que con tanto entusiasmo se inició hace casi tres años..., no ha tenido éxito. El proyecto de Carta que está a punto de nacer tiene poca semejanza con el proyecto de reformas básicas y profundas que todos hemos deseado.

"Lo que más nos preocupa es que el documento en su conjunto no incorpora una visión consensual aceptable para todos los Estados miembros. Además, los cambios relativamente modestos que se han introducido, frecuentemente con una pronunciada falta de unanimidad, contribuyen poco a la adaptación de la OEA a una era de rápidas transiciones en nuestro hemisferio y en el mundo... Nos hemos dedicado a un ejercicio legalista para redactar un texto nuevo para cada uno de los artículos de la Carta. Como resultado se ha producido un documento que pone de relieve nuestros desacuerdos, pero que poco contribuye a que la OEA constituya el reflejo de la cooperación regional que nuestro mandato requiere.

"...Nuestro interés no se limita a que en el proyecto de Carta sencillamente se redacten de nuevo, cambien de lugar y aun se eliminen ciertas frases. Deseamos que el proceso íntegro de reforma sea reevaluado con el claro objetivo de que las instituciones respondan en mayor grado a las necesidades.

"Mi gobierno expresa este criterio con máxima seriedad. Hemos de tomar contacto con los gobiernos en el hemisferio con el propósito de explorar la posibilidad de un tal esfuerzo.

"En la actualidad, tanto las apariencias como la realidad se combinan para crear dudas ampliamente difundidas acerca de la viabilidad y utilidad de nuestra organización. Si bien es penoso que tengamos que admitirlos, diversos criterios muy difundidos debilitan la vitalidad de esta organización. Un mito que en particular es perjudicial sostiene que la OEA es un instrumento de los Estados Unidos, automáticamente obsequiosa a los intereses de su miembro más grande.

"La falsedad de estas afirmaciones es obvia... Sin embargo, la amplia difusión de los mitos acerca de la ineficacia de la OEA afecta adversamente a nuestras relaciones bilaterales, a la vez que debilita la iniciativa y el espíritu de la propia organización. Mi delegación aprecia que nuestro enfoque actual para reformar la Carta, por haberlo concentrado en doctrinas abstractas y en obligaciones jurídicas frecuentemente no viables, nada ha contribuido para remediar el problema.

"Esta organización constituye un foro singular para la cooperación interamericana. Estoy convencido de que todos estamos dedicados a esfuerzos para mejorar su funcionamiento.

"En las consultas que mis colegas y yo proyectamos efectuar con vuestros gobiernos, hemos de presentar con mayor detalle ideas acerca de las formas en que ello puede lograrse... Lo que se requiere

es la participación de cada uno de los Estados miembros al nivel de las decisiones políticas. Resucitar a la CEESI para otra ronda de negociaciones sobre la redacción de un nuevo texto para la Carta actual sería tan estéril como lo ha sido hasta ahora. La modificación de textos no resuelve el problema focal de imbuir a nuestra organización de dinamismo y pertinencia.

"Mi gobierno ha tomado su resolución de intentarlo".

Oyendo al embajador Mailliard los representantes latinoamericanos deben de haber tenido a veces el sentimiento de que, en buena parte, esos tres años de negociaciones habían sido un diálogo de sordos. Otras veces, seguramente, aceptaron in peto la verdad de algunas observaciones.

En 1969, ¡Hace ocho años! Nelson Rockefeller, encargado por el Presidente Nixon de hacer un informe sobre América Latina, terminaba el que presentó, recomendando: —"Que el Presidente emita una declaración política importante sobre los objetivos de nuestras relaciones con el Hemisferio Occidental y pida una resolución conjunta del Congreso para confirmar esos objetivos, de manera que ellos se conviertan en nuestra política nacional reconocida".

El Presidente Nixon no hizo, o prefirió no hacer caso de esa sensata recomendación. El interés inmediato de su gobierno estaba en otras partes: Vietnam, China, Europa, para no hablar de complicaciones ulteriores como las de Watergate. Así, la política de "low profile" con América Latina fue, en parte, un velo sobre dilaciones e indecisiones que significaban el agravamiento del statu-quo y, sobre todo, el mantenimiento de un equívoco en las relaciones interamericanas. Paradójicamente, uno de los efectos inmediatos de esa política, que abrió más campo a la iniciativa de la América Latina, ha sido la mayor toma de conciencia de sus intereses comunes y comunes con los del resto del Tercer Mundo a que han llegado los países latinoamericanos. Ese hecho ha contribuido a la exteriorización de una crisis que desborda el marco de una mera reforma de la OEA, porque es la crisis misma de la organización regional. Desde su mismo nacimiento, el panamericanismo tuvo como presupuesto la existencia y la conveniencia de desarrollar una "relación especial", o sea, preferencial, entre Estados Unidos y América Latina. Esa "relación especial", a su vez, suponía el mantenimiento del aislacionismo norteamericano, que sobrevivió a la ascensión de Estados Unidos al rango de potencia mundial en 1918. Después de la II Guerra Mundial, el gobierno y el pueblo norteamericano debieron asumir responsa-

bilidades mundiales y, dentro de ese cuadro mundial, quizá inevitablemente, América Latina quedó en una posición marginal.

De este modo, cuando se plantea como parte de la reforma de la OEA el establecimiento formal de la solidaridad económica interamericana y de los mecanismos legales para hacerla efectiva y hasta compulsiva, se llega, quiérase que no, a la hora de la verdad. ¿Es posible mantener una organización regional con los principios proclamados como básicos en la Carta de la OEA desde 1948, e incluso aceptados desde antes, pero, al mismo tiempo reconocer que no puede haber una "relación especial" entre Estados Unidos y América Latina. La retórica tradicional ha encubierto hasta ahora la ambigüedad de la situación y, fatalmente, ha conducido al sentimiento de frustración generalizado en los países latinoamericanos con respecto a las relaciones interamericanas. Alguno, como Brasil, se halla en situación de buscar una relación bilateral especial con Estados Unidos. Otros miran al SELA y una solidaridad más orgánica con los demás países del Tercer Mundo como una alternativa, todo lo cual significa a plazo más o menos corto desinteresarse de la OEA. Así, la misma reforma de ésta parece haber perdido su importancia.

En 1973, cuando aún no había sido designado Secretario de Estado asistente para América Latina, el señor William D. Rogers escribió: "Las Américas están profundamente divididas y la diversidad se intensifica cada vez más... Es difícil sostener hoy en Washington que hay un mayor grado de intereses comunes que vinculen a Estados Unidos con la América Latina más íntimamente que con Europa o Asia, o una razón especial de mayor importancia para la participación norteamericana, ahora, en un sistema político regional".

Siempre es relativamente fácil reformar una Carta. No es tan fácil reformar los hechos. ¿Vale la pena reformar una Carta que no está de acuerdo con los hechos para seguir disfrazando los hechos?

II

Balance del Sistema Interamericano

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD COLECTIVA
(Evolución política e instrumentalización jurídica)

Francisco Orrego Vicuña

Desde los inicios de la vida independiente de las Repúblicas americanas, el tema de la seguridad colectiva ha estado presente en todos los planteamientos de política internacional de América Latina y los Estados Unidos, así como en todos los esquemas de agrupación u organización internacional que han caracterizado las diferentes etapas históricas de este continente. Los enfoques y propuestas de Bolívar y Monroe, representantes de diferentes concepciones e intereses políticos, constituyen un remoto precedente de problemas que han sabido mantener su vigencia[1].

El sistema interamericano de seguridad colectiva, prolífico en instrumentos e instituciones, descansa en un trasfondo de concepciones políticas, nacionales, regionales e internacionales, que icluyen ciertamente una visión latinoamericana y también una norteamericana. Estas concepciones políticas no siempre han sido armoniosas o complementarias, ni tampoco siempre han correspondido a intereses coincidentes. Por otra parte, la propia realidad de la política latinoamericana y mundial ha determinado en diferentes momentos cambios sustantivos en las situaciones llamadas a ser reguladas por los instrumentos de la seguridad colectiva. Este conjunto de fenómenos es el que explica las causales y razones que han llevado a una evolución continua y permanente del sistema interamericano de seguridad.

El presente estudio tiene por objeto analizar la evolución de este sistema de seguridad colectiva, a la luz de las relaciones políticas interamericanas y extracontinentales, examinando la manera como ello ha influido en los instrumentos jurídicos en que se instrumentaliza el sistema.

[1] Para los antecedentes históricos del sistema interamericano, véase Charles G. Fenwick: *The organization of American States*. 1953, particularmente capítulos I y II. Véase igualmente la tésis no publicada del Señor Alberto Van Klaveren S.: *Las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. Desde la idea del hemisferio occidental hasta el Tercer Mundo*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 1976.

I. LA FORMACIÓN DEL SISTEMA Y EL CONTEXTO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El sistema interamericano de seguridad colectiva comenzó a formarse en relación directa al contexto político europeo y a los problemas que en definitiva conducirían a la Segunda Guerra Mundial. Curiosamente, los precedentes históricos de la seguridad colectiva en el siglo XIX también habían estado vinculados al contexto político europeo de su época, particularmente al esquema de la Santa Alianza.

La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires en 1936, constituyó el primer paso formal conducente a la creación de este sistema. El armamentismo alemán en Europa, la invasión japonesa en China y la ocupación italiana en Etiopía constituían el trasfondo que motivó la convocatoria de esta Conferencia. Sus enfoques ciertamente fueron tímidos, pues ni la adminisración de Roosevelt ni la mayoría de los países latinoamericanos habían todavía decidido sus políticas respecto de los acontecimientos europeos. Es así como la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz[2], suscrita en esa oportunidad, se limitó a prever consultas en caso de amenaza a la paz de las repúblicas americanas; ante el evento de una guerra, incluyendo una posible guerra fuera de América, que amenazara la paz americana, se hizo referencia a la cooperación mediante alguna acción, que no se definió.

Dos años más tarde, la Octava Conferencia Internacional Americana reunida en Lima, se enfrentaba a un contexto enteramente diferente: la guerra en Europa se hacía inevitable. Sobre la base de tal evidencia, la formación del sistema interamericano de seguridad daría un paso más en su perfeccionamiento. La Declaración de Lima[3], proclama la preocupación común de los países americanos en caso de amenaza a la paz, seguridad o integridad territorial, especificando que el proceso de consulta se haría a través de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y que, de ocurrir tales ame-

[2] Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, suscrita en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936. Texto en *Conferencias Internacionales Americanas*. 1889-1936. Dotación Carnegie para la Paz Internacional. 1938. p. 603.

[3] Declaración de los principios de la solidaridad de América, aprobada en Lima el 24 de diciembre de 1938. Texto en *Conferencias Internacionales Americanas. Primer Suplemento*. 1938-1942. Ibid. 1943. p. 97.

nazas, se adoptaría una acción común. De esta manera, se iniciaba la institucionalización de la consulta y se concebía la comunidad en la acción.

La primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco del nuevo sistema consultivo tuvo lugar en Panamá en 1939, cuando ya la guerra se había iniciado en Europa. Como todavía los países americanos no definían su actitud frente a ese conflicto, la reunión procedió a aprobar una Declaración sobre Neutralidad General de las Repúblicas Americanas y a establecer el Comité Interamericano de Neutralidad[4]. Sin embargo, como el teatro de las hostilidades amenazaba extenderse más allá del continente europeo, simultáneamente los países americanos aprobaron en esa oportunidad la "Declaración de Panamá"[5], estableciendo una amplia zona marítima de protección continental con el propósito de mantenerla libre de actos hostiles de los beligerantes. Con todo, el célebre incidente del Graf Spee frente a la costa uruguaya, sólo mereció una protesta de los países americanos[6].

La Declaración de Asistencia Recíproca[7], aprobada en La Habana en 1940 por la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, ya revelaba el mayor grado de peligrosidad que la guerra europea representaba para los países americanos. En virtud de esta Declaración, cualquier agresión de un país no americano en contra de la integridad o inviolabilidad territorial, la soberanía o independencia política de un Estado americano, sería considerada como un acto de agresión en contra de todos los signatarios de esa Declaración. Aparecía así claramente expresado el principio de la solidaridad continental frente a la agresión de origen extracontinental. Paralelamente, la Reunión de Consulta aprobó el establecimiento de un régimen de administración provisional respecto de aquellos territorios dependientes ubicados en el continente

[4] Declaración general de neutralidad de las Repúblicas americanas, aprobada en Panamá el 3 de octubre de 1939 Texto en Ibid. p. 115.

[5] Declaración de Panamá, aprobada el 3 de octubre de 1939. Texto en Ibid. p. 124.

[6] Fenwick, *op. cit.* Nota 1 supra. p. 65.

[7] Declaración sobre Asistencia Recíproca y cooperación defensiva de las naciones americanas, aprobada el 30 de julio de 1940. Texto en *Conferencias* cit. Nota 3 supra. p. 150.

americano que pudieran sufrir un cambio de soberanía como resultado de la ocupación alemana en Europa[8].

La progresión que se venía registrando en el perfeccionamiento del sistema interamericano de seguridad colectiva, encontró una nueva expresión en la Tercera Reunión de Consulta, realizada en Río de Janeiro en 1942. Con motivo de la generalización de la guerra en Europa, el ingreso de los Estados Unidos en el conflicto y el inicio de la guerra en el Pacífico, los países americanos acordaron recomendar la ruptura de relaciones con los países del Eje[9]. Sin embargo, como algunos países sudamericanos veían con cierta reticencia esta medida, la decisión adoptada fue más bien cautelosa. Por una parte, se limitó a recomendar la ruptura; por otra, especificó que cada país procedería de acuerdo con sus propias circunstancias. Al mismo tiempo, la reunión de consulta acordaba las primeras medidas para prevenir y combatir la subversión de origen nazi-fascista[10].

Hacia el término de la guerra, la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en México en 1945, daría el último paso en el perfeccionamiento del sistema. Esta vez no habría resistencia de parte de ningún país americano, pues no había más alternativa que alinearse con los aliados vencedores en la contienda. Mediante el Acta de Chapultepec[11] sobre Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana, se recogían en forma orgánica los mecanismos de consulta y los principios de solidaridad frente a la agresión que venían perfilándose a través de la evolución examinada. En el caso de la solidaridad frente a la agresión, ya no sólo se contempla la hipótesis de una agresión de origen extracontinental sino, además, la hipótesis de agresión de un país americano en contra de otro. El cuadro de la seguridad colectiva se veía así completado.

El esquema de seguridad colectiva emanado de esta última Conferencia, tendría una incidencia directa en el contexto de la Confe-

[8] Acta de La Habana sobre administración provisional de colonias y posesiones europeas en América, aprobada el 30 de julio de 1940. Texto en Ibid. p. 153.

[9] Recomendación sobre ruptura de relaciones diplomáticas, aprobada el 28 de enero de 1942. Texto en Ibid. p. 180.

[10] Resolución sobre Actividades Subversivas, aprobada el 28 de enero de 1942. Texto en Ibid. p. 195.

[11] Declaración sobre Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana, aprobada el 6 de marzo de 1945. Texto en *Conferencias Internacionales Americanas Segundo Suplemento. 1945-1954*. Departamento Jurídico. Unión Panamericana. 1956. p. 17

rencia de San Francisco y de la Carta de las Naciones Unidas, que reconocerían el ejercicio de la legítima defensa individual y colectiva y el rol de los organismos regionales.

El curso de la segunda guerra mundial demostró que, no obstante existir algunas diferencias entre los países americanos respecto de la manera de enfocar la contienda europea, básicamente había una filosofía común respecto de la seguridad del continente americano y que esas diferencias no representaban un entrabamiento serio. De esta manera, el sistema de seguridad colectiva logró perfeccionarse gradualmente y con la prudencia necesaria para mantener la unidad americana. Todos los elementos del sistema, que habían surgido en el transcurso de esta evolución, llegarían a materializarse en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

II. EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue firmado el 2 de septiembre de 1947[12], como resultado de los trabajos de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, reunida en Quitandinha. Si bien las disposiciones del TIAR son sobradamente conocidas, interesa resumir algunos de sus rasgos principales, pues ello permitirá explicarse los fundamentos y problemas de su evolución posterior y de sus modificaciones.

El Tratado descansa, en primer lugar, en ciertos principios básicos de las relaciones interamericanas, principalmente la renuncia a la guerra, el no recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza y la solución pacífica de las controversias internacionales. En el plano específico de la seguridad colectiva, formula el TIAR una distinción básica entre el ataque armado, y otras formas de agresión que no constituyen ataque armado.

La hipótesis de ataque armado se encuentra regulada por el Artículo 3 del TIAR. Antes de su enmienda en 1975, este Artículo señalaba:

Artículo 3º

1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado america-

[12] Para el texto del Tratado, reservas, declaraciones y ratificaciones, así como para sus aplicaciones, véase: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca Aplicaciones Vol. I, 1948-1959; Vol. II, 1960-1972. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 1973.

no será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se comprometen a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

2. A solicitud del Estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del Organo de Consulta del Sistema Interamericano, cada una de las Partes Contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el párrafo precedente y de acuerdo con el principio de la solidaridad continental. El Organo de Consulta se reunirá sin demora, con el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar.
3. Lo estipulado en este Artículo se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe dentro de la región descrita en el Artículo 4º o dentro del territorio de un Estado americano. Cuando el ataque se efectúe fuera de dichas áreas se aplicará lo estipulado en el Artículo 6º.
4. Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este Artículo en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

En virtud de esta disposición, tres eran los tipos de medidas que podían adoptarse. En primer lugar, al comprometerse cada Parte a ayudar a hacer frente al ataque, cabían las medidas unilaterales que cada una de ellas estimase conveniente en función de la legítima defensa. En segundo lugar, a solicitud del atacado, cada Parte podría adoptar medidas inmediatas hasta la decisión del Organo de Consulta, y en tercer lugar, el propio órgano de Consulta debería reunirse sin demora para acordar las medidas colectivas que procediesen. Todo ello encontraba dos limitaciones: las medidas unilaterales de legítima defensa podrían aplicarse hasta que actuara el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y todo el sistema operaría si el ataque ocurría dentro de la zona de seguridad o dentro del territorio de un Estado Americano; fuera de dichas áreas correspondía aplicar el Artículo 6.

Tratándose de otras formas de agresión, la disposición fundamental era la contenida en el Artículo 6, que antes de su enmienda establecía:

Artículo 6º

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

La condición general establecida por este otro mecanismo era de que afectara la inviolabilidad o la integridad del territorio, o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano. Esta afectación podía ocurrir por agresión que no fuera ataque armado, por conflicto extra o intracontinental o por cualquier otro hecho o situación que pudiese poner en peligro la paz de América. En cualquiera de estos casos, el Organo de Consulta debería reunirse inmediatamente para acordar las medidas procedentes. Dada la variedad de situaciones que este artículo cubría, se prestó a numerosos problemas de interpretación. En todo caso, quedaba claro que él amparaba toda situación que no fuese un ataque armado, e incluso aquellos ataques armados que ocurrieran fuera de las áreas de aplicación del Artículo 3; por la misma razón, puede sostenerse que cubría la amenaza de ataque armado.

Otro mecanismo de interés, que no ha sufrido modificaciones, es el del Artículo 7, relativo a un conflicto entre dos o más Estados Americanos. Sin perjuicio de las medidas generales de legítima defensa y restablecimiento de la paz, se prevé en este caso la suspensión de hostilidades y el restablecimiento del *statu quo ante bellum,* agregándose que el rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor.

Las medidas que el Organo de Consulta podría adoptar, fueron contempladas en el Artículo 8 del TIAR, en los siguientes términos:

Artículo 8º

Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Organo de Consulta acuerde, comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción

parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada.

La principal dificultad suscitada por esta disposición fue si acaso debía entenderse que la enumeración de sanciones y medidas era de carácter taxativo, o bien cabían otras medidas que no estaban contempladas expresamente. Particular relevancia adquiriría esta discusión con motivo de la exclusión del Gobierno de Cuba del Sistema Interamericano, aspecto que se examinará más adelante. La reforma de 1975 sólo introdujo algunos cambios de detalle pero no de fondo en relación a esta disposición.

Otra norma fundamental del TIAR era la relativa a la definición de la agresión, establecida en su Artículo 9:

Artículo 9º

Además de otros actos que en reunión de consulta puedan caracterizarse como de agresión, serán considerados como tales:

a) El ataque armado, no provocado, por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado.

b) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado Americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas, de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral, o a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte a una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.

Puede observarse que, sin perjuicio de los actos que allí se definen como agresión, se entrega una amplia facultad al órgano de consulta para caracterizar otros actos como constitutivos de agresión, aspecto que tendría una importancia determinante en la evolución posterior del TIAR. Esta disposición, como se verá, ha sido drásticamente reformada por las enmiendas de 1975. Con excepción del empleo de la fuerza armada, las medidas acordadas por el Organo de Consulta son obligatorias para las Partes; también en este plano las enmiendas de 1975 introdujeron modificaciones.

Entre las diversas disposiciones del TIAR, relativas al procedimiento de la consulta y su convocatoria, interesa mencionar las relativas a mayorías requeridas para la adopción de decisiones. Las decisiones del Organo de Consulta son adoptadas por el voto de los dos

tercios de los Estados Partes, debiendo en el caso de situaciones o disputas entre Estados Americanos excluirse de la votación a las partes directamente interesadas. Nuevamente a este respecto ha habido modificaciones de importancia.

La Carta de la OEA, en sus Artículos 27 y 28, se refiere igualmente al tema de la seguridad colectiva. Si bien en alguna medida se remite a los tratados especiales existentes, esto es el propio TIAR, interesa destacar que el primero de los artículos mencionados relaciona el principio de la solidaridad con la "agresión", siendo así más amplio que el TIAR que lo hace principalmente con el "ataque armado" en su Artículo 3. Este factor también incidirá en la evolución que se examinará.

Finalmente, debe mencionarse que otros instrumentos del sistema interamericano regulan también situaciones vinculadas a la seguridad colectiva, o que inciden en ella. Entre estos instrumentos cabe señalar, a título de ejemplo, la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en caso de Luchas Civiles de 1928, su Protocolo Adicional de 1957 y la Convención sobre Asilo Territorial de 1954[13].

III. EL TIAR EN EL CONTEXTO DE LA GUERRA FRÍA: PRIMERA FASE DE SU EVOLUCIÓN

Como pudo apreciarse, el TIAR vino a recoger e integrar de manera orgánica los diversos elementos del sistema de seguridad colectiva que habían ido surgiendo gradualmente desde 1936 y particularmente durante el período de la Segunda Guerra Mundial. Desde este punto de vista, sus orígenes corresponden a la propia evolución del Sistema Interamericano con anterioridad al período de la guerra fría. Sin embargo, al firmarse el TIAR en 1947, coincidió con el inicio de la guerra fría, transformándose en el prototipo del pacto de ayuda mutua, que caracterizó las alianzas militares de postguerra. Desde este otro punto de vista, el TIAR, sin lugar a duda, fue también concebido como un instrumento de la guerra fría.

Esta última característica explica la primera fase de evolución del Tratado. Por el momento en que se suscribió, el TIAR estaba básicamente orientado a regular situaciones de guerra convencional. Sin embargo, la guerra fría presenció el desarrollo amplio de técnicas de

[13] Para los textos de estos instrumentos, véase Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *El Sistema Interamericano. Estudio sobre su desarrollo y fortalecimiento.* Ediciones del Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1966. En apéndices.

guerra no convencional, en parte mediante la lucha ideológica y en parte, mediante el arma de subversión. En consecuencia, la primera fase de evolución estuvo destinada a incluir dentro del ámbito de aplicación del TIAR estos nuevos factores que escapaban al concepto de guerra convencional.

Sobre la base del antecedente del control de la subversión de origen nazi-fascista, que el sistema había aplicado durante la guerra, comenzó su adaptación para asegurar el control de la subversión de origen comunista, que era el problema predominante en el período de la guerra fría. El Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales explica este proceso en los siguientes términos:

"El sistema para la 'defensa política' o de seguridad contra la subversión, tal como se le concibió originalmente y se desarrolló con posterioridad, arranca del concepto de que la actividad subversiva, dirigida, ayudada o instigada por potencias extracontinentales, e inspirada en ideologías totalitarias incompatibles con la democracia, configura un 'acto de agresión política' o de 'agresión de carácter no militar' "[14].

Si bien, tanto la Conferencia de Bogotá en 1948[15], como la Décima Conferencia Interamericana en 1954[16], habían hecho referencias al problema de la intervención comunista y de otras formas de totalitarismo, sería la situación cubana la que determinaría en definitiva la evolución del TIAR en el sentido indicado. La Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en 1962, amplió el concepto de la legítima defensa para incluir dentro de ella el caso de la subversión y otras formas de intervención[17], posición que dos años más tarde reiteraría la Novena Reunión de Consulta[18]. Similares planteamientos se formularían también con ocasión de la crisis de los cohetes en 1962[19]. Al mismo tiempo, se

[14] Ibid., p. 146.

[15] Resolución sobre preservación y defensa de la democracia en América, aprobada el 2 de mayo de 1948. Texto en *Conferencias* cit. Nota 11, supra. p. 210.

[16] Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados Americanos contra la intervención del comunismo internacional, aprobada el 28 de marzo de 1954. Texto en Ibid. p. 363.

[17] Véase la Resolución II de la Octava Reunión de Consulta. Texto en *Aplicaciones*, cit. Nota 12 supra. Vol. II. p. 61.

[18] Véase la Resolución I, sobre aplicación de medidas al actual gobierno de Cuba, de la Novena Reunión de Consulta. Texto en Ibid. p. 219.

[19] Véase la Primera Resolución del Consejo de la OEA, actuando provisionalmente como Organo de Consulta, el 23 de octubre de 1962. Texto en Ibid. p. 105.

procedió a excluir al Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano[20].

Desde el punto de vista político, la evolución del TIAR hacia el objetivo de cubrir también el caso de la subversión resultaba explícita e inequívoca. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico el problema de la factibilidad de esta evolución no resultaba tan claro a la luz de las disposiciones del TIAR. Un primer aspecto se relacionaba con la inclusión del fenómeno subversivo dentro de las formas de agresión señaladas por el TIAR. En este sentido, la política e interpretación seguida por el Organo de Consulta, fue la de considerar la subversión como un tipo de agresión que no constituye ataque armado, cayendo así bajo los términos del Artículo 6 del TIAR. Sobre la base de esta interpretación fue que la Novena Reunión de Consulta aplicó en 1964 a Cuba las sanciones previstas en el Artículo 8 del Tratado[21].

Un segundo aspecto se relacionaba con la aplicación de medidas que no estaban expresamente contempladas en el TIAR, como fue principalmente el caso de la exclusión del Gobierno de Cuba en 1962. En torno a este problema surgió la discusión de si acaso las medidas del Artículo 8 del TIAR tenían o no carácter taxativo. La posición de Chile en esa oportunidad fue de que no cabía una interpretación ampliatoria. Sin embargo, mediante su decisión con el voto de los dos tercios el Organo de Consulta aplicó la medida de la exclusión.

El hecho concreto es que, durante este período de guerra fría, representado principalmente por la situación cubana, el sistema interamericano de seguridad colectiva evolucionó hacia la regulación de las nuevas formas de guerra no convencional. Aun cuando ello no contó en todos los casos con el consenso general de los países miembros, la interpretación del Organo de Consulta y de otros organismos como la Comisión Interamericana de Paz y la Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad, consagraron una ampliación de la esfera de aplicación del TIAR. Ese es particularmente el caso de la ampliación de la legítima defensa y la ampliación del concepto de la agresión que no constituye ataque armado. Otras actividades del sistema de seguridad, como la situación de la República Domi-

[20] Resolución sobre exclusión del actual gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, de la Octava Reunión de Consulta. Texto en Ibid. p. 66.

[21] Véase nota 18 supra.

nicana en 1965, en que se reguló un caso de guerra civil y se adoptaron decisiones de carácter militar[22], comprueban esta tendencia ampliatoria de su esfera de aplicación, característica de este período.

De esta manera, se completó una primera fase en la evolución del TIAR.

IV. EL TIAR EN EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS DEL CONTINENTE: LA REFORMA DEL TRATADO

Cuando todavía no se consolidaba el proceso de evolución que se ha descrito, tanto en América Latina como en los Estados Unidos, ocurrirían cambios políticos significativos, que determinarían la adopción de un nuevo cambio en el sistema interamericano de la seguridad colectiva.

En el caso de América Latina, primero el inicio de la revolución peruana, y luego la elección de Allende a la Presidencia de Chile, significaron un cambio de signo ideológico que, ciertamente, no coincidía con las características y objetivos de la primera fase de la evolución del TIAR. Muchos otros gobiernos latinoamericanos, por razones de su política interna o de su política internacional, acompañaron expresa o tácitamente este proceso de cambio.

En el caso de los Estados Unidos, primero la situación de Vietnam y enseguida el torbellino político que se desarrolló en la opinión pública y las instituciones norteamericanas, determinaron que el enfoque básico de su política exterior fuera el de no tener más problemas internacionales que llevaran a situaciones similares.

En función de estas nuevas circunstancias, se inició una presión creciente, destinada a producir el levantamiento de las sanciones a Cuba, y fundamentada en la presunción de que su gobierno ya no exportaba la revolución ni intervenía en los asuntos internos de otros Estados. Paralelamente, la Asamblea General de la OEA aprobaría su resolución sobre pluralismo ideológico[23], la que, si bien coincidía con principios y tradiciones del sistema interamericano, ciertamente contradecía las numerosas resoluciones del Organo de Consulta y otros organismos que habían sido adoptadas en el curso de la primera fase de evolución.

Aun cuando el gobierno de Chile, después del derrocamiento de Allende, presentó evidencias de la sostenida intervención cubana en

[22] Véase Instituto Interamericano. *Op. cit.* Nota 13 supra. Capítulo IX.

[23] Declaración sobre principios referentes a las relaciones entre los Estados Americanos, aprobada el 15 de abril de 1973. AG./RES. 128 (III o/73).

la política interna de Chile, incluyendo el tráfico de armas[24], evidencias que eran notablemente más sólidas que las que había ofrecido Venezuela en 1964 y que habían motivado las sanciones del Organo de Consulta, ello no lograría modificar la tendencia que los cambios políticos aludidos habían originado.

En este contexto político, es que se emprendió la reforma del TIAR, suscrita en San José de Costa Rica el día 26 de julio de 1975[25].

Una primera característica de las enmiendas del TIAR, es que ellas otorgan visiblemente una mayor participación al sistema de seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito de los mecanismos del propio TIAR. Ello, en alguna medida, se traduce en restringir los poderes del Organo de Consulta y en facilitar el acceso al sistema de Naciones Unidas, donde las circunstancias e influencias políticas son ciertamente diferentes a las que normalmente prevalecen en el sistema interamericano.

De esta manera, en el caso de ataque armado, el Artículo 3 del TIAR reformado junto con diferenciar el ataque de un Estado americano del ataque de origen extracontinental, agrega respecto de este último la referencia al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas sobre legítima defensa, cosa que el TIAR de 1947 no hacía, pues limitaba esta referencia al caso de las medidas unilaterales de su primer párrafo. En el hecho, significa ampliar la limitación del sistema interamericano, en cuanto las medidas de legítima defensa sólo pueden aplicarse hasta que intervenga el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Por otra parte, el actual Artículo 5, que reforma y renumera el antiguo Artículo 6 del TIAR, resulta más restrictivo, pues ya no se refiere en general a la agresión que no sea ataque armado, sino a la agresión que define el TIAR reformado, que, como se verá a continuación, es enteramente diferente a la de 1947. Se recordará que fue el Artículo 6º, el que permitió asimilar la subversión y la intervención al caso de agresión, aspecto que la nueva definición no permitiría fácilmente recoger.

[24] Véase la Declaración del Embajador de Chile ante la OEA, señor Manuel Trucco, ante el Consejo Permanente actuando provisionalmente como Organo de Consulta de la Decimoquinta Reunión de Consulta, el 23 de octubre de 1974. Texto en Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Chile: The Balanced View*. Institute of International Studies. The University of Chile. 1975. p. 85.

[25] Protocolo de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca OEA /CPTIAR/Doc. 38/75 rev. 3. 25 de julio de 1975.

Uno de los aspectos que ha sido drásticamente modificado, es la definición de la agresión en el Artículo 9º. Como se explicó anteriormente, el TIAR, entregaba un amplio poder al Organo de Consulta para calificar un acto como constitutivo de agresión. La reforma ha adoptado con pequeños cambios la definición de la agresión aprobada en 1974 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que es esencialmente casuística y limitativa y que se fundamenta únicamente en el criterio del uso de la fuerza armada. La reforma agrega que el Organo de Consulta podrá determinar otros casos que constituyen agresión, pero con la condición que sean "equiparables por su naturaleza y gravedad" a los que enumera la definición. En el hecho ello significa limitar fuertemente el poder discrecional que tenía el Organo de Consulta, a la vez que prácticamente se excluyen de la definición las formas de agresión indirecta que no involucren el uso de la fuerza armada.

La reforma más significativa que se ha introducido al TIAR dice relación con la adopción de las decisiones por el Organo de Consulta. Tal como en el sistema de 1947, el Organo de Consulta adopta sus decisiones por el voto de los dos tercios de los Estados Partes. Sin embargo, en virtud de la reforma, las medidas adoptadas pueden ser dejadas sin efecto, mediante la sola mayoría absoluta de dichos Estados. Jurídicamente es difícil, tanto la explicación como la justificación de este procedimiento. Pero políticamente la explicación es fácil de encontrar en el contexto de los cambios políticos que se han descrito, y particularmente en relación al levantamiento de sanciones que se buscaba, que de esta manera encontraba una solución más fácil y expedita hacia el futuro.

Pocos días después de la firma del Protocolo de reformas, el 29 de julio de 1975, la Decimosexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores acordaba dejar a los Estados Partes en el Tratado de Río en libertad de acción respecto de sus relaciones con Cuba, levantando así las sanciones existentes[26]. Al mismo tiempo, se reafirmaba el principio de no intervención. Interesa observar que, como todavía no entraba en vigor el Protocolo de reformas, esta decisión fue adoptada por el Organo de Consulta, bajo las disposiciones del TIAR de 1947, esto es, las sanciones se levantaron con el voto de los dos tercios de los Estados Partes. La pregunta que surge al respecto es que, si de todas maneras el levantamiento buscado conta-

[26] Resolución 1 de la Decimosexta Reunión de Consulta. OEA / Sec. C/II.16, 29 de julio de 1975.

ba con el voto de los dos tercios, para que se procediera a enmendar el tratado en el sentido de sólo exigir la mayoría absoluta? Aparentemente hubo así un debilitamiento innecesario del TIAR.

Lo concreto es que la reforma debilitó y limitó el sistema interamericano de seguridad colectiva, ya sea en forma directa o mediante el otorgamiento de mayor intervención al sistema de las Naciones Unidas. Cierto es que algunas disposiciones del TIAR fueron mejoradas en lo técnico, pero ello no tiene ninguna significación al comparársele con el trasfondo político que motivó las reformas sustantivas. Incluso el mejoramiento técnico indujo a varios gobiernos latinoamericanos a creer en las virtudes de la reforma en función de este solo aspecto, sin percibir aparentemente en toda su significación lo que las reformas significaban o pretendían.

V. LAS ALTERNATIVAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD EN EL NUEVO CONTEXTO

Cuando todavía no se concluía el proceso de reformas del TIAR, fuerzas cubanas aerotransportadas iniciaban su intervención en Angola, demostrando así que la revolución y la intervención continuaban exportándose, esta vez más allá del continente americano. Los mismos gobiernos que se habían amparado en la presunción de que la revolución ya no se exportaba, para presionar y votar el levantamiento de sanciones, se veían ahora enfrentados a la necesidad de revisar sus políticas. Estados Unidos reaccionaba con aparente vigor frente a Angola, en tanto que varios gobiernos latinoamericanos le solicitaban —también aparentemente— garantías de protección si acaso el fenómeno angoleño llegaba a repetirse a su respecto.

Si bien esta nueva realidad impactaría con cierto dramatismo las alternativas de la seguridad colectiva en el sistema interamericano, ello haría impensable una nueva reforma del TIAR en el futuro inmediato para recoger los nuevos problemas suscitados.

Desde luego, el contexto político en que aún se desenvuelve la acción del Congreso y la política interna de los Estados Unidos, hacen imposible concebir un fortalecimiento del sistema interamericano en el plano de la seguridad o en cualquier otro. Por el contrario, todas las tendencias apuntan hacia su debilitamiento progresivo, al menos en cuanto concierne a los intereses de los Estados Unidos.

Por otra parte, el condicionamiento político de la ayuda militar que el gobierno de los Estados Unidos se encuentra comprometido a otorgar mediante los Pactos de Ayuda Militar, basados en el TIAR y en aplicación del mismo, condicionamiento que ha comenzado a

caracterizar muchas de las enmiendas introducidas por el Congreso, ha determinado una pérdida de confiabilidad en todo el sistema, en la percepción de varios gobiernos latinoamericanos. En otros casos, las sanciones impuestas por el Congreso norteamericano en relación a la captura de barcos pesqueros, participación en la OPEP o construcción de reactores nucleares, lleva al mismo resultado de pérdida de confiabilidad.

En este contexto puede apreciarse que el sistema en su conjunto ha resultado un tanto paralizado. Por una parte, el TIAR reformado sólo permitiría una aplicación clara en el caso de uso de la fuerza armada, esto es, en relación a una situación de agresión más bien convencional, excluyendo las formas de agresión indirecta que no involucren el uso de la fuerza armada, que son precisamente las más frecuentes en el mundo contemporáneo. Estas últimas, sólo podrían eventualmente incluirse en la esfera de aplicación del TIAR mediante una muy refinada interpretación de sus disposiciones. Por otra parte, la voluntad política de la potencia predominante en el hemisferio occidental pareciera no ser favorable al sistema y ha inducido, como se señaló, una pérdida de confiabilidad en el mismo.

Con un sistema interamericano debilitado y un sistema de seguridad que ha perdido eficacia, pero frente a necesidades reales de seguridad que mantienen su plena vigencia en América Latina, ¿cuál es la alternativa viable? Un primer intento de respuesta indica con claridad que, al menos los principales países sudamericanos, han comenzado a preocuparse de su seguridad con prescindencia de la posición de los Estados Unidos, dirigiéndose hacia la reafirmación de un rol propio de Sudamérica. Algunos órganos de prensa han insinuado que estaría en gestación una Santa Alianza entre los gobiernos militares anticomunistas de Sudamérica. Ello es una apreciación equivocada, pues, la misma tendencia hacia un sistema autónomo de seguridad se manifiesta tanto en los gobiernos militares llamados de derecha como en los que no lo son.

De esta manera, lo que está verdaderamente en formación es un sistema sudamericano de seguridad, que no se basa ni en tratados ni en instituciones, como tampoco en ideologías comunes. Principalmente se basa en una percepción común de las limitantes que afectan al sistema interamericano y en la pérdida de confiabilidad en el rol de los Estados Unidos, a la vez que en una percepción común de los problemas de seguridad que afectan a Sudamérica en su conjunto y a cada nación individualmente. El denominador común radica en lo que se ha llamado "la diplomacia de la seguridad na-

cional"[27], que los principales países sudamericanos han comenzado a practicar dentro de su respectivo marco ideológico.

En el futuro inmediato esta tendencia no se traducirá en el abandono del TIAR, que continuará siendo utilizado en la medida en que sus disposiciones y el contexto político interamericano lo hagan viable. Probablemente la tendencia expuesta se traducirá en el desarrollo de actitudes complementarias del sistema de seguridad, primero, tácitamente, como hoy ya existe y luego quizás explícitamente según la evolución del proceso. En cualquier caso, estas actitudes serán propiamente de inspiración sudamericana y operarán cada vez que el sistema actual se vea impedido de hacerlo.

Alexandre S. C. Barros describe la significación que hacia el futuro tendrá la diplomacia de la seguridad nacional:

> "Pareciera claro que la política internacional sudamericana en los próximos diez años será decidida por los países del área, con muy poca participación de cualquier superpotencia. En este sentido, es poco probable que en Sudamérica se reproduzcan situaciones similares a la de Vietnam o la del Medio Oriente. Algunos de los países sudamericanos podrán defender postulados ideológicos similares a aquellos de una superpotencia, pero probablemente defenderán estas ideologías por sí mismos y defenderán su interés nacional más que aquellos de las superpotencias.
>
> "La idea de zonas de influencia de las superpotencias pareciera ya no existir en Sudamérica, pues, ahora hay algunos países que son capaces de llevar a la práctica sus propios intereses. De una manera u otra, el área está escapando de la zona de influencia de los Estados Unidos. Esto no significa un cambio de alianzas, sino más bien el surgimiento de una nueva zona de poder independiente en el mundo"[28].

Esta nueva realidad política es la que también incide en las alternativas expuestas del sistema de seguridad.

[27] Alexandre S. C. Barros: "The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a defrosting world". En: Ronald G. Hellman and H. jon Rosenbaum: *Latin America: The search for a new international role*. 1976. p. 131.

[28] Ibid., p. 149.

CUADRO COMPARATIVO DE LAS DISPOSICIONES DEL TIAR DE 1947 Y SUS ENMIENDAS DE 1975

TEXTO DEL TRATADO DE 1947	TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975
	PREAMBULO
	Las Altas Partes Contratantes, representadas en la Conferencia de Plenipotenciarios, reunida en la ciudad de San José, Costa Rica, por convocación hecha en el quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, con el fin de adoptar decisiones sobre las enmiendas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, presentadas por la Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración, ajustar y coordinar los textos, preparar el Protocolo de Reformas y suscribirlo,
	Considerando:
	Que las Altas Partes Contratantes están animadas por el deseo de consolidar y fortalecer sus relaciones de amistad, asegurar la paz entre los Estados americanos y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia política:
	Que es indispensable que la seguridad y la paz entre las Naciones Americanas sean garantizadas por un instrumento acorde con la realidad histórica y los principios del Sistema Interamericano;
	Que las Altas Partes Contratantes desean reiterar su volun-

TEXTO DEL TRATADO DE 1947	TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975
	tad de permanecer unidas dentro del Sistema Interamericano, compatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, así como su inalterable decisión de mantener la paz y seguridad regionales mediante la prevención y solución de conflictos y controversias que sean susceptibles de comprometerlas; reafirmar y fortalecer el principio de no intervención y el derecho de cada Estado a escoger libremente su organización política, económica y social; y reconocer que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente debe garantizarse, asimismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados americanos, y Que el Preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en Río de Janeiro, el 2 de septiembre de 1947, posee un valor intrínseco que hace necesario su mantenimiento en cuanto sea compatible con las disposiciones del presente Protocolo, por lo que se transcribe a continuación:
En nombre de sus pueblos, los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, animados por el deseo de consolidar y fortalecer sus relaciones de amistad y buena vecindad, y *Considerando*: Que la Resolución VIII de la Conferencia Interamericana so-	(Reproduce el texto del Preámbulo de 1947)

bre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en la Ciudad de México, recomendó la celebración de un tratado destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América;

Que las Altas Partes Contratantes reiteran su voluntad de permanecer unidas dentro de un sistema interamericano compatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas y reafirmar la existencia del acuerdo que tienen celebrado sobre los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional que sean susceptibles de acción regional;

Que las Altas Partes Contratantes renuevan su adhesión a los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, y especialmente a los principios enunciados en los considerandos y declaraciones del Acta de Chapultepec, todos los cuales deben tenerse por aceptados como normas de sus relaciones mutuas y como base jurídica del Sistema Interamericano;

Que, a fin de perfeccionar los procedimientos de solución pacífica de sus controversias, se propone celebrar el Tratado sobre "Sistema Interamericano de Paz", previsto en las Resoluciones IX y XXXIX de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz;

Que la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las Repúblicas Americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos y a su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz;

TEXTO DEL TRATADO DE 1947

Que la comunidad regional americana afirma como verdad manifiesta que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad.

Han resuelto —de acuerdo con los objetivos enunciados— celebrar el siguiente Tratado, a fin de asegurar la paz por todos los medios posibles, proveer ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado americano, y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos:

Artículo 1º

Las Altas Partes Contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente Tratado.

Artículo 2º

Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior, las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de

TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975

(Reproduce el texto del Preámbulo de 1947)

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1º

Los Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º (actual 6º), 8º, 9º, 10 (actual 5), 20 (actual 17) y 23 (actual 20) del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, quedarán redactados así:

Artículo 1º

Las Altas Partes Contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan, en sus relaciones internacionales, a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de las Cartas de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas o del presente Tratado.

Artículo 2º

Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior las Altas Partes Contratantes se comprometen a resolver pacíficamente las controversias entre sí.

solución pacífica y a tratar de resolver entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Artículo 3º

1.— Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se comprometen a ayudar a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

2.— A solicitud del Estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del Organo de Consulta del Sistema Interamericano, cada una de las Partes Contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el parágrafo precedente y de acuerdo con el principio de la solidaridad continental. El Organo de Consulta se reunirá sin demora, con

Las Altas Partes Contratantes harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el Sistema Interamericano, antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Partes, de acuerdo con los Artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 3º

1.— Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado de cualquier Estado contra un Estado Parte será considerado como un ataque contra todos los Estados Partes y, en consecuencia, cada una de ellas compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

2.— A solicitud del Estado o Estados Partes directamente atacados otro y otros Estados americanos, y hasta cuando el Organo de Consulta visto en este Tratado, tome una decisión, cada uno de los Estados Parte, podrá determinar, según las circunstancias, las medidas inmediatas que adopten individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el parágrafo precedente.

3.— En caso de ataque armado de origen extracontinental a

el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga adoptar.

3.— Lo estipulado en este Artículo se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe dentro de la región descrita en el Artículo 4º o dentro del territorio de un Estado americano. Cuando el ataque se efectúe fuera de dichas áreas, se aplicará lo estipulado en el Artículo 6º.

4.— Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este artículo en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

uno o más Estados Partes y hasta cuando el Organo de Consulta tome una decisión, cada uno de los Estados Partes podrá determinar, según las circunstancias a solicitud del Estado o Estados Partes atacados, las medidas inmediatas que adopte en ejercicio de su derecho de legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y con la obligación estipulada en el parágrafo primero del presente Artículo.

4.— Para los efectos de los parágrafos 2 y 3 de este Artículo, el Organo de Consulta, se reunirá sin demora, por convocatoria del Presidente del Consejo Permanente, con el fin de examinar las medidas inmediatas que hubieren adoptado los Estados Partes con base en el parágrafo 1 del presente Artículo y acordar las medidas colectivas que sean necesarias, incluso la acción conjunta que puedan emprender ante las Naciones Unidas, a fin de que se hagan efectivas las disposiciones pertinentes de la Carta de dicha Organización.

5. Lo estipulado en este Artículo, se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe contra un Estado Parte, en la región descrita en el Artículo 4º, o en territorio bajo la plena soberanía de un Estado Parte.

6.— Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este Artículo, en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 4º

La región a que se refiere este Tratado es la comprendida dentro de los siguientes límites: comenzando en el Polo Norte; desde allí directamente hacia el Sur hasta un punto 74 grados latitud Norte, 10 grados longitud Oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 47 grados 30 minutos latitud Norte, 50 grados longitud Oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35 grados latitud Norte 60 grados longitud Oeste; desde allí directamente al Sur hasta un punto a 20 grados latitud Norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 5 grados latitud Norte, 24 grados longitud Oeste; desde allí directamente al Sur hasta el Polo Sur; desde allí directamente hacia el Norte hasta un punto a 30 grados latitud Sur, 90 grados longitud Oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto en el Ecuador a 97 grados longitud Oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 15 grados latitud Norte, 120 grados longitud Oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 50 grados latitud Norte, 170 grados longitud Este; desde allí directamente hacia el Norte hasta un punto a 54 grados latitud Norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 65 grados 30 minutos latitud Norte, 168 grados 58 minutos 5 segundos longitud Oeste; desde allí directamente hacia el Norte hasta el Polo Norte.

Artículo 4º

La región a que se refiere este Tratado es la comprendida dentro de los siguientes límites:

Comienza en el Polo Sur y sigue directamente hacia el Norte hasta los 7° de latitud Sur y 90° de longitud Oeste; luego por línea loxodrómica hasta los 15° de latitud Norte, 118° de longitud Oeste, continúa por línea loxodrómica hasta los 56° de latitud Norte y 144° de longitud Oeste; de allí, por línea loxodrómica hasta los 46° de latitud Norte y 180° de longitud, luego, por línea loxodrómica hasta los 50° 36,4' de latitud Norte y 167° de longitud Este, donde coincide con el punto final de la línea de la Convención entre los Estados Unidos de América y Rusia, del año 1867; luego, a lo largo de esta línea de la Convención sigue hasta el punto inicial de desviación en los 65°30' de latitud norte, y 168°58'22,587" de longitud oeste; de allí sigue directamente al norte a lo largo de esta línea de dicha Convención hasta su punto de partida en los 72° de latitud norte; y de allí, mediante línea loxodrómica, hasta los 75° de latitud norte y 165° de longitud oeste; luego sigue hacia el este hasta los 75° de latitud norte y los 140° de longitud oeste, y de allí en círculo máximo hasta el punto 86°30' de latitud norte y 60° de longitud oeste; luego, a lo largo del meridiano de 60° oeste, sigue directamente al sur hasta los 82°13' de latitud norte, donde coincide con el punto número 127 de la línea del Acuerdo entre los gobiernos del Canadá y del Reino de Dinamarca, que entró en vigencia el 13 de marzo de 1974; luego, siguiendo esta línea de dicho acuerdo, hasta el punto número 1, situado en los

TEXTO DEL TRATADO DE 1947

Artículo 5º

Las Altas Partes Contratantes enviarán inmediatamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de conformidad con los Artículos 51 y 54 de la Carta de San Francisco, información completa sobre las actividades desarrolladas o proyectadas en ejercicio del derecho de legítima defensa o con el propósito de mantener la paz y seguridad interamericana.

Artículo 6º

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga

TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975

61° de latitud norte y 57°13,1′ de longitud oeste; luego, mediante línea loxodrómica, sigue hasta los 47° de latitud norte y 43° de longitud oeste; luego, mediante línea loxodrómica, sigue hasta un punto en los 36° de latitud norte y 65° de longitud oeste; luego, mediante línea loxodrómica, hasta un punto en el Ecuador, situado a 20º de longitud oeste, y de allí directamente hasta el Polo Sur.

Artículo 10

Las Altas Partes Contratantes enviarán inmediatamente al Consejo de Seguridad, de conformidad con los Artículos 51 y 54 de la Carta de las Naciones Unidas, información completa sobre las actividades desarrolladas o proyectadas en ejercicio del derecho de legítima defensa o con el propósito de mantener la paz y la seguridad interamericana.

Artículo 5º

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Parte fueren afectadas por un acto de agresión de los determinados conforme al Artículo 9º de este Tratado, que no caiga bajo el régimen del Artículo 3º, o por un conflicto o hecho grave que pueda poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que deban tomarse en ayuda del Estado Par-

tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

te afectado y las medidas y gestiones que convenga adoptar y realizar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente.

Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier otro Estado americano fueren afectadas por un acto de agresión de los determinados conforme al Artículo 9 de este Tratado o por un conflicto o hecho grave que pueda poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas y las gestiones que convenga adoptar y realizar para la defensa común y el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente.

Artículo 7º

En caso de conflicto entre dos o más Estados americanos, sin perjuicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las Altas Partes Contratantes reunidas en consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al statu quo ante bellum y tomarán, además, todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden en la reunión de consulta.

(Sin modificaciones, de conformidad con el artículo IV infra.).

Artículo 8º

Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Organo

Artículo 8º

Sin perjuicio de las gestiones de orden conciliador o pa-

TEXTO DEL TRATADO DE 1947

de Consulta acuerde, comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada.

Artículo 9º

Además de otros actos que en reunión de consulta puedan caracterizarse como de agresión, serán considerados como tales:

a) El ataque armado, no provocado, por un Estado contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado.

b) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado Americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas, de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral, o a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.

TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975

cificador que el Organo de Consulta realice, éste podrá, en los casos previstos en los Artículos 3º, 5º y 7º, adoptar una o más de las siguientes medidas: el retiro de los jefes de misión, la ruptura de las relaciones diplomáticas, la ruptura de las relaciones consulares, la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas, radiotelegráficas, u otros medios de comunicación y el empleo de la fuerza armada.

Artículo 9º

1. La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con las Cartas de las Naciones Unidas, o de la Organización de los Estados americanos o con el presente Tratado.

El primer uso de la fuerza armada por un Estado, en contravención de los instrumentos antes mencionados, constituirá prueba *prima facie* de un acto de agresión, aunque el Organo de Consulta puede concluir de conformidad con dichos instrumentos, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad.

Ninguna consideración, cualquiera sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión.

2. Con sujeción a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo y de conformidad con ellas, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:

a) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de otro Estado, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado o el ataque armado por un Estado, contra el territorio o la población de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;

b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;

c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;

d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado;

e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentren en el territorio de otro Estado con el consentimiento del Estado receptor, en violación de las condiciones

TEXTO DEL TRATADO DE 1947

Artículo 10

Ninguna de las estipulaciones de este Tratado se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las Altas Partes Contratantes, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 11

Las consultas a que se refiere el presente Tratado, se realizarán por medio de la Reunión de Ministros de Relaciones Ex-

TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975

establecidas en el acuerdo respectivo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo.

f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;

g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado, de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

3. El Organo de Consulta podrá determinar qué otros casos concretos sometidos a su consideración, equiparables por su naturaleza y gravedad a los contemplados en este artículo, constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de los instrumentos anteriormente mencionados.

(Artículos 10 a 16 del texto de 1947 sin modificaciones, pero renumeradas de acuerdo al Artículo III infra).

teriores de las Repúblicas americanas que lo hayan ratificado, o en la forma o por el órgano que en lo futuro se acordare.

Artículo 12

El Consejo Directivo de la Unión Panamericana podrá actuar provisionalmente como Organo de Consulta, en tanto no se reúna el Organo de Consulta a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 13

Las consultas serán promovidas mediante solicitud dirigida al Consejo Directivo de la Unión Panamericana por cualquiera de los Estados signatarios que haya ratificado el Tratado.

Artículo 14

En las votaciones a que se refiere el presente Tratado, sólo podrán tomar parte los representantes de los Estados signatarios que lo hayan ratificado.

Artículo 15

El Consejo Directivo de la Unión Panamericana actuará en todo lo concerniente al presente Tratado como órgano de enlace entre los Estados signatarios que lo hayan ratificado y entre éstos y las Naciones Unidas.

Artículo 16

Los acuerdos del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, a que se refieren los Artículos 13 y 15, se adoptarán por mayoría absoluta de los miembros con derecho a voto.

Artículo 17

El Organo de Consulta, adoptará sus decisiones por el voto

de los dos tercios de los Estados signatarios que hayan ratificado el Tratado.

Artículo 18

Cuando se trate de una situación o disputa entre Estados Americanos, serán excluidas de las votaciones a que se refieren los dos Artículos anteriores las partes directamente interesadas.

Artículo 19

Para constituir quórum en todas las reuniones a que se refieren los Artículos anteriores, se exigirá que el número de los Estados representados sea por lo menos igual al número de votos necesarios para adoptar la respectiva decisión.

Artículo 20

Las decisiones que exijan la aplicación de las medidas mencionadas en el Artículo 8º, serán obligatorias para todos los Estados signatarios del presente Tratado que lo hayan ratificado, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.

Artículo 20

El Organo de Consulta, salvo lo dispuesto en el siguiente párrafo, adoptará todas sus decisiones o recomendaciones, por el voto de los dos tercios de los Estados Partes.

Para dejar sin efecto las medidas adoptadas de conformidad con el Artículo 8º, se requerirá el voto de la mayoría absoluta de dichos Estados.

(Artículos 18 y 19 del texto de 1947, sin cambios, pero renumerados de acuerdo al Artículo III infra).

Artículo 23

Las medidas mencionadas en el Artículo 8º podrán ser adoptadas por el Organo de Consulta en forma de:

a) Decisiones de aplicación obligatoria por los Estados Partes, o

b) Recomendaciones a los Estados Partes.

Si el Organo de Consulta adoptara las medidas a que se refiere este artículo contra un Estado, cualquier otro Estado

Artículo 21

Las medidas que acuerde el Organo de Consulta, se ejecutarán mediante los procedimientos y órganos existentes en la actualidad o que en adelante se establecieren.

que fuera parte en este Tratado, y que confrontare problemas económicos especiales originados en la ejecución de las medidas en cuestión, tendrá el derecho de consultar al Organo mencionado acerca de la solución de esos problemas.

Ningún Estado estará obligado al empleo de la fuerza armada sin su consentimiento.

(sin cambios, pero renumerado de acuerdo al Artículo III infra).

ARTICULO II

Se incorporan los siguientes nuevos artículos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, así numerados: 6º, 11, 12 y 27.

Artículo 6º

Toda ayuda que el Organo de Consulta acordara prestar a un Estado Parte deberá contar para su ejecución con el consentimiento de dicho Estado.

Artículo 11

Las Altas Partes Contratantes reconocen que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el continente, debe garantizarse, así mismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos mediante mecanismos adecuados que serán establecidos en un tratado especial.

TEXTO DEL TRATADO DE 1947

TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975

Artículo 12

Nada de lo estipulado en este Tratado se interpretará en sentido de limitar o disminuir en forma alguna el principio de no intervención y el derecho de cada Estado a escoger libremente su organización política, económica y social.

Artículo 27

Este Tratado sólo podrá ser reformado en una conferencia especial convocada con tal objeto por la mayoría de los Estados Partes. Las enmiendas entrarán en vigencia tan pronto como los dos tercios de los Estados Partes hayan depositado sus instrumentos de ratificación.

ARTICULO III

Modifícase la numeración de los siguientes artículos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, así:

El 10 será 13; el 11 será 14; el 12 será 15; el 13 será 16; el 14 será 17; el 15 será 18; el 16 será 19; el 18 será 21; el 19 será 22; el 21 será 24; el 22 será 25; el 23 será 26; el 24 será 28; el 25 será 29, y el 26 será 30.

En consecuencia, la mención que en el actual Artículo 16 del Tratado se hace a los Artículos 13 y 15, se sustituirá, en el Artículo 19 de la nueva numeración por la referencia a los Artículos 16 y 18.

Artículo 22

Este Tratado entrará en vigor entre los Estados que lo ratifiquen tan pronto como hayan sido depositadas las ratificaciones de las dos terceras partes de los Estados signatarios.

ARTICULO IV

El Artículo 7º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca conserva su texto y numeración.

ARTICULO V

Los términos "Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos" y "Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos", sustituirán, respectivamente, a las expresiones "Consejo Directivo de la Unión Panamericana" y "Unión Panamericana", cuando éstas aparezcan en los artículos del Tratado que no hayan sido específicamente reformados por el Protocolo.

(Sin modificaciones, pero renumerado de acuerdo al Artículo III supra).

ARTICULO VIII

El presente Protocolo entrará en vigor, entre los Tratados que lo ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios del mismo hayan depositado sus instrumentos de ratificación. En cuanto a los Estados restantes entrará en vigor en el orden en que depositen sus instrumentos de ratificación.

ARTICULO IX

Al entrar en vigor el presente Protocolo, se entenderá que los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos que no sean Partes en el Tratado Interamericano de

TEXTO DEL TRATADO DE 1947

Artículo 23

Este Tratado queda abierto a la firma de los Estados americanos, en la ciudad de Río de Janeiro, y será ratificado por los Estados signatarios a la mayor brevedad, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. Las ratificaciones serán entregadas para su depósito a la Unión Panamericana, la cual notificará cada depósito a todos los Estados signatarios. Dicha notificación se considerará como un canje de ratificaciones.

TEXTO DEL PROTOCOLO DE REFORMAS DE 1975

Asistencia Recíproca y firmen y ratifiquen este Protocolo, también firman y ratifican las partes no enmendadas del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

(Sin modificaciones, pero renumerado de acuerdo al Artículo III supra).

ARTICULO VI

El presente Protocolo queda abierto a la firma de los Estados Partes en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y será ratificado de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. El instrumento original, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la cual enviará copias certificadas a los Gobiernos de los Estados signatarios para los fines de su ratificación. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General, y ésta notificará cada depósito a los Estados Partes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Artículo 24

El presente Tratado será registrado en la Secretaría General de las Naciones Unidas, por medio de la Unión Panamericana, al ser depositadas las ratificaciones de las dos terceras partes de los Estados signatarios.

Artículo 25

Este Tratado regirá indefinidamente pero podrá ser denunciado por cualquiera de las Altas Partes Contratantes, mediante la notificación escrita a la Unión Panamericana, la cual comunicará a todas las otras Altas Partes Contratantes cada una de las notificaciones de denuncia que reciba. Trans-

ARTICULO VII

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con el presente Protocolo de Reformas quedan abiertos a la firma de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos que no sean Partes en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y serán ratificados de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales. Los instrumentos de ratificación, serán depositados en la Secretaría General, y ésta notificará cada depósito a los Estados Partes del Tratado.

(Sin modificaciones, pero renumerado de acuerdo al Artículo III supra).

ARTICULO X

El presente Protocolo será registrado en la Secretaría de las Naciones Unidas por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

(Artículos 25 y 26 del texto de 1947 sin modificaciones, pero renumerados de acuerdo al Artículo III supra).

curridos dos años a partir de la fecha en que la Unión Panamericana reciba una notificación de denuncia de cualquiera de las Altas Partes Contratantes, el presente Tratado cesará en sus efectos respecto a dicho Estado, quedando subsistente para todas las demás Altas Partes Contratantes.

Artículo 26

Los principios y las disposiciones fundamentales de este Tratado serán incorporados en el Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano.

ARTICULO XI

Al entrar en vigor el Protocolo de Reformas, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos elaborará un texto integrado del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que comprenderá las partes no enmendadas de dicho Tratado y las reformas introducidas por el presente Protocolo. Ese texto se publicará previa aprobación del Consejo Permanente de dicha Organización.

ARTICULO XII

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca continuará vigente entre los Estados Partes en dicho Tratado. Una vez que entre en vigencia el Protocolo de Reformas, el Tratado enmendado regirá entre los Estados que hayan ratificado este Protocolo.

ARTICULO XIII

Los Estados Partes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca que no hayan ratificado el Protocolo de Reformas

EN FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios que suscriben, habiendo depositado sus plenos poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman este Tratado, en nombre de sus respectivos Gobiernos, en las fechas que aparecen al pie de sus firmas.

Hecho en la ciudad de Río de Janeiro, en cuatro textos, respectivamente, en las lenguas españolas, francesa, inglesa y portuguesa, a los dos días del mes de septiembre de mil novecientos cuarenta y siete.

RESERVAS HECHAS AL FIRMAR EL TRATADO

Honduras:

La Delegación de Honduras, al suscribir el presente Tratado y en relación con el Artículo 9º, inciso b), lo hace con la reserva de que la frontera establecida entre Honduras y Nicaragua está demarcada definitivamente por la Comisión Mixta de Límites de los años de mil novecientos y mil novecientos uno, partiendo de un punto en el Golfo de Fonseca, en el Océano Pacífico, al Portillo de Teotecacinte, y de este punto, al Atlántico por la línea que establece el fallo

a la fecha en que éste entre en vigencia, podrán solicitar la convocación del Organo de Consulta, así como participar plenamente en todas las reuniones que dicho Organo pudiera efectuar si asumen, en cada caso, el compromiso formal de aceptar las decisiones del Organo de Consulta, adoptadas de conformidad con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca enmendado por el Protocolo de Reformas.

EN FE DE LO CUAL los plenipotenciarios infrascritos, cuyos plenos poderes fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Protocolo, que se llamará "PROTOCOLO DE REFORMAS AL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA (TIAR)", en la ciudad de San José, República de Costa Rica, el veintiséis de julio de mil novecientos setenta y cinco.

DECLARACIONES Y RESERVAS

DECLARACION DE BOLIVIA

La República de Bolivia suscribe el presente Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca sin ninguna reserva en la convicción de que dicho Protocolo actualiza y mejora las estipulaciones del instrumento original en función del cambio de las circunstancias.

arbitral de Su Majestad el Rey de España, de fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos seis.

Nicaragua:

El delegado de Nicaragua, al suscribir el presente Tratado, y en relación con la reserva hecha por la Delegación de Honduras al firmarlo y a lo dispuesto en el Artículo 9º, inciso b), lo hace con la reserva de que la frontera entre Nicaragua y Honduras no está demarcada definitivamente, desde el punto conocido con el nombre de Portillo de Teotecacinte hasta el Océano Atlántico, en razón de haber sido redargüido y protestado por Nicaragua, como inexistente, nulo y sin valor el Laudo regio pronunciado por Su Majestad el Rey de España, de fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos seis. En consecuencia, la firma de este Tratado por Nicaragua no podrá alegarse como aceptación de fallos arbitrales que Nicaragua haya impugnado o cuya validez no esté definida.

DECLARACIÓN HECHA AL FIRMAR EL TRATADO

Ecuador:

La República del Ecuador suscribe, sin reservas, el presente Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, porque entiende que otros instrumentos y los principios del Derecho Internacional, no obstan a la revisión de los Tratados, sea por acuerdo entre las Partes, sea por los demás medios pacíficos consagrados por el propio Derecho Internacional.

RESERVAS DEL PERU

Al suscribir el Protocolo de Reforma al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el Perú hace reserva expresa del numeral tres del artículo tercero.

RESERVA DEL PARAGUAY

La Delegación del Paraguay, al suscribir ad referéndum el presente Protocolo de Reformas, formula expresa reserva respecto del Artículo 20 del Protocolo, porque considera improcedente consagrar distintos criterios para aplicar medidas y para levantarlas, ya que a ello equivale la adopción de distintas mayorías para uno y otro caso. La Delegación del Paraguay considera, por consiguiente, que así como las decisiones o recomendaciones del Organo de Consulta deben ser adoptadas por el voto de los dos tercios de los Estados Partes, así tam-

Reservas hechas al ratificar el Tratado

Guatemala:
El presente Tratado no constituye impedimento alguno para que Guatemala pueda hacer valer sus derechos sobre el territorio guatemalteco de Bélice por los medios que estime más convenientes; Tratado que, en cualquier tiempo, podrá ser invocado por la República con respecto al mencionado territorio.

Honduras:
Con la reserva formulada al firmar el Tratado.

Nicaragua:
Con la reserva formulada al firmar el Tratado.

Ecuador:
Con la Declaración hecha al firmar el Tratado.

bién debe requerirse el voto de los dos tercios de dichos Estados para dejarlas sin efecto.

RESERVA DE GUATEMALA

Al firmar el presente Protocolo, Guatemala reitera la reserva que hizo al ratificar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que dice: "El presente Tratado no constituye impedimento alguno para que Guatemala pueda hacer valer sus derechos sobre el territorio guatemalteco de Bélice, por los medios que estime más convenientes; Tratado que, en cualquier tiempo, podrá ser invocado por la República con respecto al mencionado territorio".

DECLARACION DE PANAMA

La firma de este Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se hace a reserva de que la aceptación del nuevo texto sólo podrá ser hecha de conformidad con las disposiciones constitucionales panameñas concernientes a la ratificación de Tratados, y entre tanto, Panamá no aceptará ninguna cláusula nueva que pueda contravenir los mandatos de la Constitución Política de la República de Panamá o los intereses nacionales.

DECLARACION DE MEXICO

1) La Delegación de México reitera su convicción de que al trazarse la zona de seguridad descrita en el Artículo 4º, debió haberse eliminado, hasta donde ello era posible, la superposi-

ción de regiones protegidas por otros instrumentos internacionales que han contado con la aprobación expresa o tácita de la Organización de las Naciones Unidas.

2) La Delegación de México continúa considerando que, salvo el caso de la legítima defensa, las medidas colectivas a que se refiere el Artículo 8º no podrán ser aplicadas en forma obligatoria, dado su carácter coercitivo, sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

RESERVA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos, al firmar este Protocolo de enmiendas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, no aceptan la obligación o el compromiso de negociar, firmar o ratificar ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva.

DECLARACION Y RESERVA DE EL SALVADOR

La Delegación de El Salvador manifiesta su firme convicción de que ninguna disposición del presente Protocolo menoscaba el principio de la solidaridad continental frente a la agresión, cualquiera que sea el origen de ésta, y sin perjuicio de otras reservas que el Gobierno de la República formule en su oportunidad, suscribe el presente Protocolo con la reserva de que sus artículos no contienen el compromiso de las Partes de utilizar métodos o procedimientos compulsorios de solución de conflictos, que El Salvador no puede aceptar.

LA SOLUCION PACIFICA DE LAS CONTROVERSIAS

María Teresa Infante Caffi

INTRODUCCIÓN

La Organización de Estados Americanos es un organismo regional dentro de las disposiciones que establece el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Si bien el sistema interamericano tenía una larga existencia antes de 1945, es a partir de la vigencia de dicha Carta que deben analizarse los mecanismos regionales de solución pacífica de las controversias.

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, la finalidad que debe cumplir un "acuerdo" u "organismo regional" es la de "entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de unión regional" (Art. 52, párrafo 1), agregándose que "los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad" (párrafo 2).

Esta disposición y las siguientes del mismo Artículo 52, plantean dos cuestiones principales: cuáles son los mecanismos propiamente regionales y cuáles son las relaciones que el sistema interamericano de paz tiene con la organización mundial.

Los principios generales, que sirven de base a cada uno de los Tratados constitutivos del sistema interamericano, se refieren a que las controversias que surjan entre los Estados Americanos, deben ser resueltas por medios pacíficos. La Carta de la OEA establece como uno de sus propósitos "el prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Americanos", así como el "procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos, que se susciten entre ellos. (Art. 2º, letras b) y d). Uno de los principios de la Organización es el de que "las controversias del carácter internacional que surjan entre dos o más Estados Americanos deben ser resueltas por medios pacíficos". (Art. 3º, letra g).

A su vez, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, acordado

en virtud de lo dispuesto en el Art. 26 de la Carta de la OEA, reafirma los compromisos de los Estados Partes de abstenerse" de la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coumión para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos" (Art. 1º. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca también consagra el principio de condena a la amenaza o el uso de la fuerza en alguna forma incompatible con la Carta de la ONU, o del Tratado mismo, de modo que las Partes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el sistema interamericano antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Art. 2º) .

La variedad de normas relativas a los procedimientos que establece el sistema interamericano en materia de soluciones pacíficas, así como los órganos que en éste existen, requieren de un análisis específico de los mecanismos de orden tradicional, así como de los de naturaleza política, para concluir con un planteamiento sobre los vínculos que en esta materia existen entre la Organización mundial y la Organización regional.

I. LOS PROCEDIMIENTOS TRADICIONALES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PAZ

A. *El Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, suscrito en 1948*

1. *evolución del sistema interamericano de paz hasta el Pacto de Bogotá.*

Una serie de Tratados y Protocolos existentes con anterioridad a la entrada en vigencia del Pacto, cesan de producir efectos jurídicos con la ratificación del Pacto por las Partes Contratantes. Respecto de esos Tratados es que debe entenderse la evolución de los mecanismos de solución pacífica de las controversias locales[1].

Hasta 1923 no se adoptó ningún procedimiento general de solución de controversias, salvo ciertos acuerdos relativos al arbitraje que no son derogados expresamente por el Pacto de Bogotá.

a) La regulación de los procedimientos de solución pacífica se inician con los de categoría prearbitral en:

[1] A partir de la Primera Conferencia Interamericana se considera sin éxito esta materia en especial por la resistencia de los países que tenían conflictos reales, como fue el caso de Chile, respecto de los territorios de Tacna y Arica.

— el Pacto Gondra, o Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos (1923), que regula el procedimiento de INVESTIGACIÓN, para toda cuestión que por cualquier causa se suscitare entre dos o más Estados, siempre que no hubiere sido resuelta por la vía diplomática o sometida al arbitraje.

La investigación sigue el modelo de los Tratados Bryan, suscritos por EE.UU. con diferentes países, ya que el informe de la Comisión Investigadora puede referirse a todos los elementos de hecho y de derecho y su objetivo es lograr la interdicción temporal del uso de la fuerza. Las excepciones en cuanto a las materias susceptibles de ser investigadas son las cuestiones controvertidas que hubieren sido resueltas por tratados de otra naturaleza, y las que afectaren a preceptos constitucionales.

El procedimiento termina mediante un informe sobre las cuestiones que fueron objeto de la investigación, pero carece aquél de todo valor de sentencia judicial o arbitral. Tampoco puede considerarse el informe como una recomendación de solución a las Partes, ya que esta característica la agrega expresamente el Tratado de 1929 sobre Conciliación.

— El Tratado de Washington, o Convención General de Conciliación Interamericana, de 1929, adapta la estructura del Pacto Gondra a la Conciliación internacional, con el objeto de aplicarla a todas las controversias que por cualquier causa hubieren surgido y que no hubieren sido resueltas por la vía diplomática.

Se suscribe este Tratado como una continuación de los esfuerzos de paz, traducidos en la condena de la guerra como instrumento de política nacional[2].

El informe que evacua la Comisión de Investigación y de Conciliación establecida conforme al Tratado, debe contener un examen "concienzudo e imparcial" de las cuestiones controvertidas, consignar los resultados de los esfuerzos desplegados y proponer a las Partes, bases de arreglo para la solución equitativa de la controversia[3].

[2] Resolución de la Sexta Conferencia Internacional Americana, de 18 de febrero de 1928.

[3] La relación Pacto Gondra-Tratado de Washington es estrecha, dado que: a) se acrecientan las facultades de las Comisiones de Investigación, de modo que puedan ejercer por iniciativa propia funciones conciliatorias, cuando hubiere probabilidades de que se perturben las relaciones pacíficas. Mientras estas Comisiones no se constituyan, las Comisiones Permanentes ejercen funciones conciliatorias a petición de cualquiera de las Partes; b) las Comisiones de Investigación y Conciliación pueden intentar conciliar a las Partes en todo momento, incluso

Tanto el Tratado de Washington como el Pacto Gondra persiguen idénticas finalidades: la suspensión de hostilidades hasta la firma del Acta final en que conste la decisión de las Partes o los términos del arreglo logrado por ella; la principal diferencia entre ambas convenciones es de que el Tratado de Washington no excluye del procedimiento de solución pacífica las cuestiones que afectan las prescripciones constitucionales[4].

— El Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación, de 1936, hace aplicables estos métodos a las controversias que no pudieren ser resueltas por los medios diplomáticos usuales. De acuerdo con él, o las Partes pueden escoger los buenos oficios o la mediación de un ciudadano eminente de cualquier país americano.

Se establece además, que la mediación es una instancia previa de la conciliación, en caso de no lograrse un acuerdo final en el plazo fijado por el mediador.

b) El arbitraje.

— El Tratado General de Arbitraje Interamericano, de 1929, obedece al mismo principio antibélico que el de Washington sobre conciliación.

Se regula el procedimiento arbitral obligatorio como medio para resolver las controversias internacionales de carácter jurídico, remitiéndose al Art. 36 del Estatuto de la Corte Permanente para su especificación. Sin embargo, cada Parte queda libre para recurrir, a los procedimientos de investigación y de conciliación como método de solución antes del arbitraje, de acuerdo a las convenciones vigentes.

El Tratado exceptúa en general dos materias del recurso arbitral:

a) las comprendidas dentro de la jurisdicción doméstica de cualquiera de las Partes en la controversia y b) las que afecten el interés o se refieren a la acción de un Estado que no es parte en el Tratado.

Aparte de estas reservas expresas, se establecen otras disposiciones que debilitan la obligatoriedad del arbitraje. Estas son las que se-

---

antes de iniciar el estudio del fondo de la cuestión; además, deben intentarla obligatoriamente, durante los seis meses posteriores a la transmisión de su informe de investigación.

[4] El Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana, de 1933, atribuye carácter permanente a las Comisiones previstas en el Pacto Gondra y en el Tratado de Washington.

ñalan la necesidad de suscribir un compromiso que defina la materia específica, la sede del Tribunal, las reglas que se observarán en el procedimiento y las demás condiciones que las Partes convengan. La designación del Tribunal también se hace por acuerdo entre las Partes, después que haya surgido la controversia.

Sin embargo, el Tratado no señala ninguna fórmula obligatoria para resolver la controversia cuando una de las Partes invoca una de las excepciones al arbitraje para sustraerse a él[5].

c) Los procedimientos que implican esbozos de organización política.

— El Tratado Antibélico de no-agresión y de conciliación, de 1933 o Pacto Saavedra-Lamas, se basa en el principio de condena a las guerras de agresión y en el no-reconocimiento de las adquisiciones territoriales obtenidas mediante la conquista de la armas.

Establece la conciliación obligatoria, en especial para las controversias territoriales. Sin embargo, a diferencia del Tratado sobre Conciliación de 1929, dispone reservas expresas y la prohibición para las Partes de formular otras distintas. No podrán someterse a conciliación obligatoria:

a) las diferencias para cuya solución se hubieren celebrado acuerdos pacifistas de cualquier índole, así como las cuestiones o asuntos resueltos por Tratados anteriores;

b) los conflictos que las Partes prefieren resolver por arreglos directos o someter de común acuerdo a una solución arbitral o judicial;

c) las cuestiones que, de acuerdo al Derecho Internacional se dejan libradas a la competencia exclusiva de cada Estado, según su régimen constitucional. En este caso, cada Parte puede oponerse a que sean sometidas al procedimiento conciliatorio sus controversias, hasta que no exista un pronunciamiento definitivo de la jurisdicción nacional o local, salvo "manifiesta denegación o retardo de justicia" en que el trámite conciliatorio debe iniciarse dentro del año siguiente; y

d) los asuntos que afecten a preceptos constitucionales de las Partes en la controversia. En caso de duda sobre este punto, debe recabarse la opinión fundada del respecivo Tribunal Supremo.

[5] El Protocolo de Arbitraje Progresivo, de 1929, sólo se refiere al abandono de las recepciones al arbitraje o de las reservas formuladas por las Partes al Tratado.

La originalidad de esta convención es de que establece esbozos de sanción internacional, como la influencia de la opinión pública y otras medidas que no determina, pero que subordina al Derecho Internacional. Sin embargo, esto no da origen a un sistema de seguridad colectiva, más aun cuando los otros Estados Partes no pierden su calidad de neutrales frente a una controversia.

Respecto de la investigación, este Tratado la desvincula de la conciliación, procedimiento que concluye en un informe con bases de arreglo "mediante una solución justa y equitativa", sin constituir sentencia, ni en cuanto a los hechos, ni en cuanto al derecho[6].

— El Tratado sobre Prevención de Controversias, de 1936, propone la creación de Comisiones Mixtas Permanentes encargadas de eliminar las causas de las controversias futuras entre los Estados Partes. Su importancia radica en que establece un sistema de consulta diplomática permanente, haciéndolo un Tratado avanzado jurídicamente, aunque no se adoptara la fórmula de la negociación formal.

No establece un procedimiento de conciliación por anticipación, dado que no existe un elemento neutral en cada Comisión Mixta.

— La Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes entre los Estados Americanos, de 1936, consolida sin necesidad jurídica los convenios ya existentes.

Se basa en el Tratado de Proscripción de la Guerra de París (1928) sobre condena al uso de la fuerza para la solución de las controversias internacionales y renuncia a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas.

El Trámite de la consulta es reforzado mediante este Tratado, cada vez que ya se había establecido en la Convención sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, de 1936. Como un procedimiento de solución de controversias, la consulta se dispone como una deliberación sobre todo asunto que afecte a la paz del continente, así como para cooperar o facilitar el cumplimiento de las obligaciones existentes sobre solución pacífica, mediante el ofrecimiento de los buenos oficios y de la mediación.

Al mismo tiempo, se combina la neutralidad de cada Estado con la adopción de medidas, de acuerdo a la legislación internacional e

[6] Es el único Tratado americano, del que llegan a ser partes potencias extracontinentales: Bulgaria, Checoeslovaquia, España, Finlandia, Portugal, Rumania y Yugoeslavia.

interna, ya que la consulta se aplica para los estados de guerra y para las hostilidades.

En los casos de controversias entre dos o más Estados Partes, que no constituyeran esos casos bélicos, el Tratado reafirma su obligación de resolverlas por la vía pacífica, según los Tratados en que fueren Partes. Si la controversia no hubiera sido resuelta por la vía diplomática, y los países en disputa recurren a otros métodos, deben informar de ello y de la marcha del procedimiento a los demás Estados. Esta norma produce el efecto de multilateralizar limitadamente la solución de las controversias interamericanas.

2. *Evaluación del Sistema Interamericano de Paz hasta el Pacto de Bogotá.*

— Los textos analizados resultaron teóricamente avanzados para la época en que se adoptaron, aunque su aplicación fuera escasa o nula[7].

Los principales factores que influyeron en la falta de aplicación de estos instrumentos jurídicos fueron:

— Las controversias más graves, suscitadas entre las dos Guerras Mundiales, fueron de carácter territorial, y en casi todas ellas se produjo la ruptura de hostilidades o hubo un estado de guerra declarado;

— La reticencia de los Estados a adoptar o adherirse a fórmulas compulsivas de solución de controversias. El caso más típico fue el del Tratado General de Arbitraje (1929), que originó un arbitraje subordinado al compromiso de las Partes, lo que, unido a las reservas ya señaladas y las que las Partes formularon, limitaba las cuestiones susceptibles de ser resueltas por la vía de ese Tratado[8]; la

[7] La única controversia resuelta, mediante la aplicación combinada del Pacto Gondra y de la Convención General de Conciliación Interamericana, fue la que surgió entre Haití y República Dominicana en 1937.

"Settlement of the Dominican Republic — Haitian Controversy", Pan American Union, Bulletin, LXXII (March 1938), pp. 288-304.

[8] El litigio fronterizo entre Honduras y Nicaragua no podía someterse al arbitraje, de acuerdo a este Tratado, dada la reserva hondureña sobre la no aplicación del procedimiento a hechos anteriores a la entrada en vigencia del Tratado.

En el conflicto del Chaco, el Tratado General de Arbitraje, no se aplicó por la reserva de Paraguay de que no se aplicaría a los asuntos que afectaran la integridad territorial del país y, porque Bolivia, a su vez, había formulado la reserva de que para someter a arbitraje una controversia territorial, la zona a

reserva de exceptuar los casos surgidos de hechos o situaciones originados con anterioridad al Tratado fue la que más debilitó su aplicabilidad, dado que la mayoría de las controversias habían surgido en el pasado;

— La falta de ratificación unánime, que dio origen a situaciones en que los Estados Partes en una controversia no eran a su vez Partes en los mismos Tratados. En diversas ocasiones se ratificaron los Tratados después que la controversia había sido resuelta[9];

— La falta de una definición de la "agresión" y de las medidas aplicables en el evento de que se produjera, fue una deficiencia del sistema de paz, dado que la cooperación entre los Estados en caso de agresión se acordaría en cada caso específico[10];

— La duplicación de procedimientos y la carencia de una estructura jurídica que diera unidad a todos los procedimientos acordados produjo por último, una deficiencia de orden técnico;

Por estas y otras razones los métodos de solución de controversia fueron más bien de carácter ad-hoc, o se empleó la maquinaria pacificadora de la Liga de las Naciones en conjunto con procedimientos ad hoc[11], y no se utilizó el sistema establecido de solución pacífica[12].

---

que dicho arbitraje se aplicaría, debía ser previamente determinada en el compromiso arbitral.

[9] En el conflicto de Leticia, entre Perú y Colombia, (con posterioridad al Tratado Salomón Lozano de 1922), aunque ambos Estados habían ratificado el Pacto Gondra, Colombia lo rechazó por considerar la materia asunto de su competencia interna y haber sido solucionada la cuestión en el Tratado de 1922. La Convención sobre Conciliación de 1929 fue inaplicable porque ninguno de los Estados había depositado el instrumento de ratificación y el Tratado General de Arbitraje de 1929 sólo había sido ratificado por Perú; de este modo, ningún acuerdo de solución pacífica analizado resultó aplicable al caso.

En la controversia sobre Tacna y Arica, entre Chile y Perú, no era aplicable el Pacto Gondra (1923), por no ser partes ninguno de los Estados.

[10] Los precedentes establecidos por el Pacto Saavedra Lamas (1936) y por la Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes (1936), no fueron suficientemente explícitos acerca de las medidas que se adoptarán en casos de agresión.

[11] Por ejemplo, el conflicto de Leticia, entre Colombia y Perú, y el conflicto del Chaco, entre Bolivia y Paraguay. Ambos casos demuestran la inadecuación de los Tratados interamericanos, así como la participación de la Liga de las Naciones, una vez fracasados otros métodos de arreglo. Sobre las reticencias de

3. *Las Normas del Pacto de Bogotá.*

— El Pacto se inserta dentro de lo que establece la Carta de la OEA en su Artículo 26, como un Tratado especial que contiene "los medios adecuados para resolver las controversias" y que determina "los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable"[13].

En el Pacto de Bogotá se eliminó toda referencia a la consulta, así como tampoco se estructuró un sistema semejante al de las Naciones Unidas (facultades del Consejo de Seguridad o Asamblea General), por lo que se redujo a los métodos tradicionales ya existentes en la materia. La consulta se restringió para aquellos asuntos que pusieran en peligro la paz y la seguridad hemisférica.

a). Disposiciones comunes a los métodos regulados en el Pacto

Son aquéllas aplicables a todos los métodos: buenos oficios, mediación, investigación y conciliación, el procedimiento judicial y el arbitraje.

a.1. La libertad de las Partes para acordar procedimientos especiales, al margen del Tratado, cuando a su juicio, les permitan llegar a una solución (Art. 2º).

La libertad de las Partes se manifiesta, además, en que no existe un orden de preferencia entre un método y otro, ni subordinación entre ellos. Lo que se consagra es la exclusividad del recurso elegido, de modo que no puede intentarse otro procedimiento, mientras no se haya terminado el anterior. Esta limitación también se aplica a los procedimientos entablados en virtud de un Pacto anterior (Art. 4º).

EE.UU. al respecto ver: Gordon Connell-Smith, "El Sistema Interamericano", México, 1966, p. 111.

El conflicto limítrofe entre Ecuador y Perú, resuelto en 1945, es el ejemplo más claro de reticencia a utilizar los Tratados Interamericanos de Paz.

[12] Para un análisis de casos, ver: J. Lloyd Mecham, The United States and Inter-American Security, 1889-1960' Austin, 1967, pp. 154-176.

[13] Es una reacción contra la dispersión de métodos antes existentes, iniciada en la Conferencia de Chapultepec (México), en 1945, que encomendara al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un Sistema Interamericano de Paz, que coordinara los instrumentos continentales para la prevención y solución pacífica de las controversias.

a.2. Las excepciones generales a la aplicabilidad de los métodos de solución en razón de la materia o de la controversia:

— "las materias que por su esencia son de la jurisdicción interna del Estado". A falta de acuerdo entre las Partes sobre este asunto, y a solicitud de cualquiera de ellas, esta cuestión previa será sometida a la Corte Internacional de Justicia (Art. 5º) [14];

— los asuntos ya resueltos por arreglo de las Partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un Tribunal Internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia a la fecha de la celebración del Pacto de Bogotá (Art. 6º) [15];

— la obligación para cada Parte de no intentar ninguna "reclamación diplomática" para proteger a sus nacionales, ni iniciar una controversia ante la jurisdicción internacional por ese motivo, cuando esos nacionales "hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo". Se consagra, en consecuencia, una condición de admisibilidad en el ejercicio de la protección diplomática (Art. 7º) [16];

a.3. El Pacto de Bogotá, con las excepciones expuestas, es aplicable

[14] Este recurso parece necesario para evitar que la posición de una Parte, paralice la aplicación del Tratado. Al respecto, Perú reservó el recurso unilateral ante la C. I. J. por considerar que "la jurisdicción interna debe ser definida por el propio Estado".

[16] Aplicación de una norma de derecho internacional general, además de consagrar el principio de que no pueden revisarse los Tratados, sino por acuerdo entre las Partes. Sin embargo, las reservas a esta disposición son numerosas: Bolivia (no-ratificante) declaró aplicables los procedimientos del Pacto a las controversias emergentes de asuntos resueltos por arreglo de las Partes, cuando dicho arreglo afecte a los intereses vitales de un Estado (pudiera ser una referencia a su controversia con Chile); Ecuador (no-ratificante) reservó el Art. 6 completo, y Nicaragua (ratificante) declaró que ninguna disposición del Pacto podrá perjudicar su posición frente a sentencias arbitrales (referencia al litigio territorial con Honduras) cuya validez hubiera impugnado, por considerarlas nulas o viciadas, de acuerdo con los Principios de Derecho Internacional.

[10] Al respecto EE.UU. (no-ratificante) no aceptó la disposición y declaró mantener las reglas de la protección diplomática, incluyendo la regla del agotamiento de los recursos locales por parte de los extranjeros, "tal como lo dispone el Derecho Internacional", lo que implica ampliar la posibilidad de ejercer dicha protección.

a todo tipo de controversias que hubieran surgido o surgieren en el futuro entre los Estados Partes[17];

b) Los Procedimientos que establece el Pacto

b.1. Procedimientos Prearbitrales.

— Además de distinguir claramente entre las funciones de los Buenos Oficios y de la Mediación (a cargo de uno o más Gobiernos Americanos o de uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano), el Pacto desarrolla en conjunto, los procedimientos de Investigación y Conciliación, consistentes en someter la controversia a una Comisión de esa naturaleza, encargada de esclarecer los puntos controvertidos, procurando llevar a las Partes a un acuerdo en condiciones recíprocamente aceptables. (Art. 22).

El procedimiento de investigación y de conciliación puede ser promovido por recurso unilateral; sin embargo, no se establece ninguna fórmula alternativa que permita integrar las Comisiones de Investigación y Conciliación si no hay actividad de una de las Partes para designar los Miembros de ella que le corresponde nombrar[18].

La labor de la Comisión puede limitarse a investigar las cuestiones de hecho, cuando las partes determinan que la controversia versa exclusivamente sobre cuestiones de esa índole (Art. 26)[19].

A falta de este acuerdo, debe entenderse que la Comisión tiene como funciones principales el investigar los hechos y pro-

[17] Incluso en casos de ataque armado, ya que el Art. 8º permite el ejercicio de la legítima defensa individual o colectiva, prevista en la Carta de las Naciones Unidas, en su Art. 51. Argentina (no-ratificante), reservó la aplicación del Pacto respecto de las controversias originadas en el pasado: los procedimientos debieran establecerse, a su juicio, respecto de controversias que no tengan su origen, ni relación alguna con causas, situaciones o hechos preexistentes a la firma del Pacto.

[18] Las Comisiones se integran o por nombramiento de las Partes, a través de un acuerdo bilateral, que se hace constar en un simple cambio de notas (Art. 17) o a través del Cuadro Permanente de Conciliadores Americanos, formado por dos nacionales designados por cada Estado, por períodos de tres años (Art. 19). En el primer caso, la Comisión puede ser integrada en parte por nacionales de los Estados Partes. En el segundo caso, no

[19] Fórmula similar a la de los Tratados Bryan, para controversias que versen sobre puntos de hecho. (ot, "La Comiciation Internationale", Paris, 1968, p. 8).

mover un acuerdo conciliatorio durante el uso del procedimiento.

El informe final de la Comisión se limita a reproducir el arreglo alcanzado, cuando éste se haya producido; en caso contrario, contiene un resumen de lo efectuado por la Comisión.

La Comisión puede adoptar conclusiones, en lo relativo a la exposición de los hechos y respecto de las cuestiones de derecho, pero que no obligan a las Partes; revisten el carácter de recomendaciones que se someten a consideración de las Partes para facilitar el arreglo amistoso de la controversia. (Art. 28).

El procedimiento de conciliación no está constituido como una instancia prejudicial, salvo que las partes fracasen en llegar a una solución por la vía conciliatoria y no hubieren convenido en un procedimiento arbitral (Art. 32); de esto se desprende que las controversias enumeradas en el Art. 36, Párrafo 2., del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia podrán ser objeto de un procedimiento conciliatorio.

b.2. El Procedimiento Judicial.

El Pacto otorga especial importancia al recurso ante la Corte Internacional de Justicia para resolver las controversias de orden jurídico que versen sobre:

a) la interpretación de un Tratado;

b) cualquier cuestión de Derecho Internacional;

c) la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituirá la violación de una obligación internacional;

d) la naturaleza o la extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

Es una repetición de la enumeración del Artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Además, se establece el recurso ante la Corte, para aquellas controversias que no hubieran sido solucionadas por el procedimiento de conciliación y respecto de las cuales las Partes no hubieren convenido un procedimiento arbitral[20].

[20] Se ha interpretado esta disposición como una restricción al recurso judicial: las partes no podrían, ya sea por acuerdo, ya sea unilateralmente, acudir directamente a la Corte, sino que tendrían que someterse previamente a la conciliación. Por el fracaso de este procedimiento, adquiriría competencia la Corte. Dic-

En ambos casos, las Partes Contratantes reconocen respecto de "cualquier otro Estado americano[21] como obligatoria ipso facto sin necesidad de ningún convenio especial", y mientras esté vigente el Tratado, la jurisdicción de la Corte, en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas[22].

Si las Partes no se pusieran de acuerdo sobre la competencia de la Corte, ésta decidirá previamente esta cuestión. Si se declara incompetente por las razones que el Pacto establece en los Arts. 5, 6 ó 7, la controversia se declara terminada. En cambio, si la incompetencia se declara por cualquier otra razón, las Partes Contratantes se obligan a someterla a arbitraje (Art. 35)[23].

El Pacto establece además el derecho de las Partes para *acordar* que la controversia se falle *ex aecquo et bono,* lo que implica dar a la Corte una potestad legislativa especial, aunque la solución del conflicto no sea en conformidad con los derechos y deberes jurídicos de las Partes[24].

— El recurso ante la Corte Internacional de Justicia pone de re-

---

tamen del Comité Jurídico Interamericano, del 8 de septiembre de 1971, (OEA/ Ser. Q/IV. 4 CJI-8, 1972, p. 95).

Sin embargo, el Pacto no impone restricciones al respecto, ya que no hay obligación de someter las controversias a la conciliación antes de acudir a la Corte (Art. 3º del Pacto). Lo que consagra el Pacto es la vía judicial, una vez que ha fracasado la vía conciliatoria.

[21] El Pacto no se limita a las otras Partes Contratantes. Art. 31, lo que le da un alcance mayor que el de los Estados Partes.

[22] En ambos casos la competencia de la Corte queda abierta en virtud del Art. 36 párr. 1 de su Estatuto. Al respecto, EE.UU. (no-ratificante), reservó la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte, subordinándola a "toda limitación jurisdiccional" o a "otra clase de limitación contenidas en toda declaración depositada por los Estados Unidos, según el Artículo 36, párrafo 4º de los Estatutos de la Corte, y que se encuentre en vigor en el momento en que se plantee un caso determinado".

[23] Al respecto Perú (ratificante) formuló una reserva sobre la competencia de la Corte: respecto de las controversias que hubieran sido resueltas por arreglo de las Partes, o cuestiones regidas por acuerdos o Tratados vigentes, se produce la excepción de cosa juzgada, excluyéndose la aplicación de todo procedimiento de solución pacífica. Esta reserva es la antítesis de la formulada por Ecuador (no-ratificante) al Art. 6º.

[24] Según Schwarzenberger, "A Manual of International Law", London, 1967, p. 244, el propósito de esta cláusula es de permitir a la Corte aplicar la equidad correctiva, para modificar o derogar el derecho, si fuere necesario.

lieve la discusión sobre la necesidad de establecer recursos regionales de solución de controversias.

Si el Artículo 2 del Pacto señala como obligación de las Partes el resolver las controversias internacionales por los procedimientos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se concluye que no siendo el recurso ante la Corte un procedimiento típicamente regional, se suscitará forzosamente un problema de coordinación entre el Consejo y la Corte; aquél podría actuar, dentro del ámbito del Capítulo VI de la Carta de la ONU antes que la Corte comenzara a ocuparse de la controversia, impidiendo que prospere el recurso judicial[25].

Sin embargo, la contradicción entre sistema regional y la ONU es falsa, dado que, el recurso judicial ha sido establecido en un acuerdo regional: la Corte Internacional de Justicia depende en este caso del Pacto de Bogotá, y el Consejo de Seguridad tiene el deber de estimular los arreglos pacíficos de las controversias locales, por medio de los acuerdos u organismos regionales, de acuerdo al Art. 52, párr. 3 de la Carta de la ONU. El Consejo de Seguridad debe, además, tomar en cuenta todo procedimiento que las Partes hubieran adoptado para el arreglo de la competencia según el Art. 36, párr. 2, apreciando debidamente si la controversia es de orden jurídico, para recomendar someterla a la Corte Internacional de Justicia (Art. 36, párr. 3). Esto indica que no hay incompatibilidad entre el recurso judicial ante la Corte y las competencias del Consejo de Seguridad, ni antes, ni después de iniciado el procedimiento judicial[26].

El Pacto de Bogotá no limita, por otra parte, las facultades investigadoras del Consejo de Seguridad, de acuerdo al Art. 34 de la Carta de ONU.

[25] Esta era la razón por la cual en el proyecto del Comité Jurídico Interamericano de 1947, se postulaba como procedimiento principal, el arbitraje obligatorio para todas las controversias. De este modo, todas ellas serían resueltas por mecanismos regionales, haciendo imposible el acceso, en la práctica, al Consejo de Seguridad. Ver J. J. Caicedo Castilla, "El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano", Madrid, 1970, pp. 374 a 379.

[26] Ver, Opinión del Dr. Alberto Lleras Camargo, Boletín da Sociedade Brasileira de Direito Internacional 1948, Nº 8.

b.3. El Procedimiento de Arbitraje.

Se admite: a) cuando las Partes están de acuerdo en someter a este procedimiento "las diferencias de cualquiera naturaleza", sean o no jurídicas[27], que hayan surgido o que surgieren en el futuro entre ellas; o b) cuando la Corte Internacional de Justicia se declara incompetente para conocer de una controversia por un motivo diferente a los señalados en los Arts. 5, 6 y 7 del Pacto[28].

La regla general, es por lo tanto, el arbitraje facultativo, siendo la excepción el compulsivo[29].

El Tribunal Arbitral se designa por acuerdo entre las Partes, en la forma que estimen más conveniente; sin embargo, en el caso en que procede el arbitraje compulsivo (Art. 40 concordado con el Art. 35), el Tribunal se integra por actividad unilateral de las Partes, en conjunto con el Consejo de la OEA, utilizando la nómina general de miembros de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya. Si una de las Partes fuere renuente a cumplir con esa obligación, la otra Parte tiene derecho a solicitar al Consejo de la OEA, que constituya el Tribunal de Arbitraje.

El Compromiso: debe ser celebrado en cada caso, definiéndose la materia específica de la controversia, la sede del Tribunal, las reglas que hayan de observarse en el procedimiento, el plazo dentro del cual haya de pronunciarse el laudo y las demás condiciones que convengan las Partes (Art. 43).

Si las Partes no llegaren a un acuerdo, el compromiso será formulado por la Corte Internacional de Justicia (no por el Tribunal Arbitral), mediante el procedimiento sumario. Como

[27] Sin embargo, siendo el arbitraje una fórmula judicial de solución de controversias, éstas deberán ser resueltas sobre la base del respeto del derecho. La única diferencia esencial entre el arbitraje y el recurso ante la C. I. J. es el método de selección de los miembros del órgano judicial.

[28] Perú (ratificante) estableció la reserva de que antes del Arbitraje puede proceder a solicitud de Parte, la reunión del Organo de Consulta.

[29] Paraguay formuló una reserva supeditando al acuerdo previo de las Partes el procedimiento arbitral para toda cuestión no-jurídica que afecte a la soberanía nacional, no específicamente convenida en tratados vigentes, Esto sólo puede afectar al arbitraje obligatorio, una vez que la Corte Internacional de Justicia haya declarado su incompetencia por causales distintas a las de los Arts. 5, 6 ó 7.

el Pacto no distingue a qué clase de arbitraje se aplica esta regla, debe entenderse que es a ambas: a la del Art. 35 y a la del 38 del Pacto. Se supone que es la Parte interesada y no culpable del retardo[30], la que se encargará de solicitar a la Corte la formulación del compromiso, aunque puede darse el caso de que la Parte renuente esté interesada en un compromiso diferente al propuesto, y que sea ella la que recurra a la Corte.

El Laudo: debe ser motivado y, por lo tanto, si las Partes no han señalado el derecho aplicable, o conferido la facultad de fallar *ex aecquo et bono,* el Tribunal deberá aplicar el Derecho Internacional, aunque el Pacto de Bogotá no se refiera a este punto[31]. El Tribunal Arbitral carece de competencia para fallar *ex aecquo et bono* a falta de acuerdo entre las Partes, por lo que el procedimiento arbitral de acuerdo al Pacto no es sustancialmente diferente del judicial en esta materia[32].

b.4. Disposición común al recurso judicial y al procedimiento de arbitraje.

— En cuanto al cumplimiento de las obligaciones que impone un fallo de la Corte Internacional de Justicia o un laudo arbitral, por una de las Partes, la otra *Parte interesada* (no cualquiera) promoverá[33] una Reunión de Consulta de Ministros de RR.EE., antes de recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU. La Reunión de Consulta puede acordar las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión (Art. 50)[34]. Esto significa darle un amplio poder resolutivo a la Reunión de Consulta.

[30] 3 meses, a contar de la instalación del Tribunal. De esto se infiere que la constitución del Tribunal, debe ser previa a la celebración o formulación del compromiso.

[31] El Tribunal no debe desempeñar el rol de mediador. Según lo establecía el Art. 37 de la I Convención de La Haya de 1907, un árbitro debe dar una decisión "sobre la base del respecto del derecho".

[32] Tanto el Acta General de Arbitraje de 1928, como la Convención Europa de Solución Pacífica de las Controversias tienen disposiciones precisas sobre la facultad de decidir la controversia ex aecquo et bono, por el Tribunal arbitral.

[33] Es una disposición imperativa.

[34] Esta disposición es más imperativa que la similar del Art. 94, párrafo 2º de la Carta de la ONU, la cual deja a discrecionalidad de cada Parte el recurrir o no ante el Consejo de Seguridad para que éste decida, *si lo cree necesario, recomendar* o dictar medidas con el objeto de que se ejecute el fallo.

b.5. Opiniones Consultivas.

Se podrá pedir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de la ONU, que soliciten opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia, sobre cualquiera cuestión jurídica. La petición la pueden hacer *las partes interesadas* en la solución de una controversia (de acuerdo), por intermedio del Consejo de la OEA (Art. 51).

b.6. Aplicabilidad y Reforma del Pacto.

El debate en torno de este Tratado ha versado tanto respecto de la conveniencia de ampliar el número de Estados Partes de él[35], como en cuanto a la necesidad de reformarlo. Ha predominado la primera tendencia, y así lo ha recomendado el Comité Jurídico Internacional en 1971[36].

La posibilidad de una reforma integral no parece encontrar suficiente apoyo, dada la dificultad de conciliar intereses contrapuestos. Las principales críticas a los procedimientos se refieren a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia, la obligatoriedad del arbitraje en ciertos casos, así como a la norma sobre agotamiento previo de los recursos internos para que proceda la protección diplomática (Art. 7). Por otra parte, existen las reservas de ciertos Estados signatarios o Partes, contradictorias en su objeto, lo que hace difícil iniciar una reforma del Pacto sobre la base de ellas, para llegar a una solución unánimemente aceptable. Las excepciones que el propio Pacto consagra a su aplicación (Arts. 5, 6 y 7) parecen, además, concitar una mayoría suficiente de Estados que concuerdan con ellas, de modo que la supresión de algunas[37], sólo revertiría en beneficio de una minoría la aceptación del Pacto. Este Tratado, a través de una fórmula amplia en materia de reservas (no las prohíbe y admite la reci-

[35] Son Partes: Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Haití, Honduras, México, Nicaragua (con reservas), Panamá, Paraguay, (con reservas), Perú, (con reservas), República Dominicana y Uruguay. El Salvador lo denunció el 26 de noviembre de 1973.

[36] Dictamen del 8 de septiembre de 1971, OEA/Ser. Q/IV. 4. C. J. I. 8, p. 108:

[37] El agotamiento de los recursos internos, por ejemplo, objetado por EE.UU. La cesación automática de la vigencia de 9 instrumentos sobre solución pacífica anteriores al Pacto, constituye otra ventaja, al estructurarse ahora todos los procedimientos en un sólo Tratado.

procidad), otorga la posibilidad de que el mayor número de Estados americanos llegue a ser Parte, aunque la proliferación de reservas discrecionales debilita el propósito que persigue el Tratado: la obligatoriedad y la unidad de sistema.

En el actual debate sobre reforma del Sistema Interamericano, no se ha estimado conveniente estudiar la del Pacto de Bogotá, aunque esto no signifique que se lo considere un instrumento totalmente satisfactorio. La aplicación del Pacto ha sido escasa y poco ilustradora acerca de la puesta en marcha de los métodos establecidos: es interesante hacer notar que en todas las ocasiones los Estados *han aceptado* ponerlo en aplicación, a recomendación del Organo de Consulta, de acuerdo con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca[38], o de la Comisión Interamericana de Paz (dos ocasiones), órgano hoy desaparecido.

Esto demuestra que de hecho el Pacto no ha jugado un rol fundamental en la solución pacífica de las controversias; en esta materia el Pacto se ve atenuado frente a la acción de los órganos políticos, que ofrecen mayor pragmatismo, en desmedro de los elementos jurídicos de la controversia.

II. LOS PROCEDIMIENTOS A TRAVÉS DE ORGANOS POLÍTICOS. EL CONSEJO PERMANENTE DE LA OEA Y EL ORGANO DE CONSULTA

A. *El Consejo Permanente de la* OEA

1. Las reformas a la Carta de la OEA introdujeron una serie de innovaciones en lo relativo a la solución pacífica, otorgándole al Consejo Permanente una competencia de que carecía: la de velar por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados Miembros y, con tal fin, ayudarles de una manera efectiva en la solución pacífica de sus controversias. En cierta medida este objetivo había sido conferido antes a la Comisión Interamericana de Paz, desaparecida en 1965, por Resolución de la 2ª Conferencia Interamericana Extraordinaria[39].

[38] Controversias entre: Costa Rica y Nicaragua (1948-1949), en la que se dio aplicación provisoria al Tratado; Costa Rica y Nicaragua (1955), aplicándose el procedimiento de conciliación e investigación; y Honduras con Nicaragua (1957) aplicándose el procedimiento judicial por *acuerdo* entre las Partes y no por recurso unilateral al Tribunal.

[39] La Comisión constituyó una vía de asesoramiento, más que un procedimiento de solución pacífica en sí mismo. Normalmente sus funciones se ejercieron

La Comisión operaba como una entidad distinta a la de los órganos creados en la Carta de la OEA, pero vinculada mediante sus informes al Consejo de la OEA, a la Reunión de Consulta y a la Conferencia Interamericana.

2. El sistema de solución pacífica a través del Consejo es débil y limitado, desprendiendo la efectividad de su acción, del consentimiento de ambas partes[40]; sin embargo, su inclusión en la Carta

---

mediante la investigación de los hechos e informe posterior, o sugiriendo a las partes un método de arreglo conveniente. De acuerdo con su primer estatuto (1950), la Comisión tuvo amplia iniciativa, pudiendo funcionar a solicitud de cualesquiera de las Partes en conflicto, con o sin el consentimiento de la otra parte, así como a solicitud de un Estado que no estuviera directamente implicado. A partir de su segundo estatuto (1956), en cambio, la Comisión debilitó su efectividad al sujetarse su funcionamiento a la solicitud de cualquier Estado americano *directamente interesado* en un conflicto o controversia con otro Estado americano, exigiéndose el *consentimiento* de las Partes para ocuparse del caso. A falta de este consentimiento, la Comisión sólo podía abstenerse. (La Comisión operó en los casos entre Honduras y Nicaragua, en 1961-62, proponiendo "bases de arreglo", y entre EE.UU. y Panamá, en 1964, mediante sus buenos oficios). Tampoco podía actuar cuando hubiere en tramitación, un procedimiento de solución pacífica (caso entre EE.UU. y Panamá, en que la Comisión se inhibió ante la solicitud de Panamá para convocar el Organo de Consulta).

No obstante, la Comisión fue ampliada en sus competencias por otra vía: se la transformó en un verdadero órgano político asesor por Resolución (IV) de la 5ª Reunión de Consulta de 1959. Se le confirió la tarea de estudiar los métodos y procedimientos para evitar cualesquiera actividades procedentes del exterior, encaminadas a derrocar gobiernos constituidos o suscitar casos de intervención o agresión, de acuerdo con ciertas convenciones interamericanas, así como la relación entre las violaciones de derechos humanos o la falta del ejercicio de la democracia representativa y las tensiones políticas que afecten a la paz del continente, entre otras materias (subdesarrollo e inestabilidad política). En este ámbito la Comisión poseía iniciativa propia, pero no podía ingresar al territorio de un Estado sin su autorización. En el ejercicio de sus competencias extensivas, el informe de la Comisión ante la denuncia de Perú contra el Gobierno de Cuba en 1961, constituyó un precedente importante para la adopción de la Resolución que adoptó la 8ª Reunión de Consulta en 1962, respecto de Cuba ("las vinculaciones del Gobierno cubano con el bloque chino-soviético, inhabilitan a dicho Gobierno para cumplir las obligaciones estipuladas en la Carta de la Organización y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca". Ver: "El Sistema Interamericano, Madrid, 1966, p. 207).

[40] Es una consecuencia del temor a la intervención y de la voluntad de proteger la soberanía estatal. Ver Drier, John C., "New Wine and Old Bottles: The

reformada obedeció a la existencia de controversias internacionales, no resueltas, según algunos Estados[41]. Las normas resultantes permiten al Consejo intervenir, ya sea por acuerdo de las Partes o a solicitud de una de ellas.

Si el acceso al Consejo se realiza por acuerdo entre las Partes (no es obligatorio el hacerlo) para obtener sus *buenos oficios,* el Consejo sólo tiene la facultad de asistirlas y recomendar los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico de la controversia.

La Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, órgano subsidiario, creado en la reforma de 1967, sólo podrá conocer del asunto, si las partes acuerdan que el Consejo traslade el caso a sus manos. Las facultades de la Comisión, actuando en virtud del acuerdo de las partes, se limitan a "averiguar los hechos relacionados con la controversia", "inclusive en el territorio de cualquiera de las Partes, previo consentimiento del Gobierno respectivo" (Art. 85).

Otro método que pudiera utilizar el Consejo, a cambio de la Comisión, también requiere del consentimiento previo de las Partes.

Si el recurso entre el Consejo se inicia por la vía individual, éste sólo procede cuando no hay otro procedimiento de solución pacífica pendiente. En este caso, el Consejo *debe* trasladar necesariamente la solicitud a la Comisión Interamericana, quien *debe* examinar si la solicitud está dentro de su competencia y, si lo estima pertinente, ofrecer sus *buenos oficios* a la otra Parte. Esto significa que la Comisión se limita a poner en *contacto directo* a las Partes.

Si éstas aceptan los buenos oficios, la Comisión puede asistir a las Partes y recomendar los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico: no entra a pronunciarse sobre el fondo. La Comisión *puede* averiguar los hechos relacionados con la controversia, pero si desea trasladarse al territorio de cualquiera de las Partes, debe contar con el consentimiento del Gobierno respectivo (Art. 86, inc. 3º).

Changing Inter-American System", International Organization, 1968, spring, p. 485.

[41] Controversia territorial entre Ecuador y Perú, y sobre la utilización de las aguas del río Lauca, entre Bolivia y Chile.

El rechazo a cooperar por algún Estado. En este caso la Comisión se limita a *informar* al Consejo Permanente[42], el que solo puede *sugerir* a las Partes la reanudación de relaciones interrumpidas o el restablecimiento de la concordia, y si lo estima necesario (no es imperativo), las *exhortará* a que eviten la ejecución de actos que pudieren agravar la controversia (Art. 88, inc. 1º).

Por último, si una de las Partes mantiene su negativa a los buenos oficios del Consejo o de la Comisión, aquél se limita a rendir su informe a la Asamblea General. La consecuencia de estas disposiciones es de que el Consejo se limita a ser un canal de comunicación entre las Partes[43], carece de potestad real. No obstante, el Consejo de la OEA continúa teniendo las facultades que le confiere el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, como órgano provisional de consulta.

B. *La Consulta en las Controversias entre Estados Americanos*

1. La Consulta en cuanto procedimiento pacificador se inserta dentro del concepto de seguridad colectiva regional. Por lo tanto, en la constitución del sistema interamericano de paz está destinada para aquellos conflictos que afecten la inviolabilidad o la integridad territorial o la soberanía o la independencia política de un Estado americano, constituyan ataque armado o (eventual o actual) agresión que no sea ataque armado[44].

El Sistema Interamericano, después de la Conferencia de México de 1945, perfeccionó la consulta en una doble función: a) de acuerdo con la Carta de la OEA (1948) se establece para considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de Organo de Consulta. Se

[42] Puede realizar gestiones tendientes a la reanudación de relaciones entre los Estados, cuando estuvieren interrumpidas o para el restablecimiento de la concordia entre ellas.

[43] Manger, William, "Reform of the OAS", Journal of Inter-American Studies, 1968, Vol. x Nº 1, p. 6. No han recibido aplicación estas normas.

[44] La consulta había sido establecida en el Tratado sobre el Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, de 1936. Esta convención, junto a las otras sobre Prevención de Controversias y Para Coordinar, Ampliar y Asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes entre los Estados Americanos, configuraron el método consultivo como una multilateralización de los procedimientos pacíficos de solución de controversias. Sin embargo, ni el Pacto de Bogotá, ni el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, adoptaron el sistema con un alcance tan vasto como el anterior.

realiza mediante la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la OEA.

b) El TIAR establece la reunión del Organo de Consulta, formado por la Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países que hubieren ratificado el Tratado[45] para los casos de ataque armado dentro de la zona de seguridad que establece el Tratado, o dentro del Territorio de un Estado americano, o a hechos y situaciones que puedan poner en peligro la paz de América, de acuerdo con las circunstancias que prevé ese instrumento jurídico. El Consejo Permanente de la OEA puede actuar provisionalmente como Organo de Consulta, en tanto no se reúna el órgano compuesto por los Ministros de Relaciones Exteriores.

2. La Acción Pacificadora de la Consulta de acuerdo con el Tratado de Asistencia Recíproca.

2. a) La Consulta puede ser solicitada por cualquier Estado ratificante de este Tratado, ante el Consejo Permanente de la OEA, lo que le confiere un carácter especial a la consulta: no se requiere ser Estado directamente interesado para solicitar la reunión. Si se trata de ataque armado, la Reunión de Consulta se efectúa sin demora, por convocatoria del presidente del Consejo Permanente, el que decide por mayoría absoluta si es procedente la reunión (Art. 60, Carta OEA).

El TIAR establece además la naturaleza del conflicto a que se aplica la consulta: debe ser un acto de agresión, o un conflicto extracontinental, o intracontinental, o un hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América y que afecte a la inviolabilidad o la integridad Territorial, o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano (Art. 6º sobre agresión que no constituye ataque armado). El acto de agresión puede también ser un ataque armado.

Debe existir correlación entre estos requisitos, por lo que no se aplica la consulta a cualquiera controversia que surja corrientemente entre los Estados[46]. El Art. 7º de TIAR regula especial-

[45] Todos los miembros de OEA, salvo Barbados y Jamaica.

[46] En la controversia sobre la utilización de las aguas del río Lauca, entre Chile y Bolivia (1962), se rechazó la petición de Bolivia para convocar el Organo de Consulta, y el Consejo de la OEA ofreció sus servicios a los Estados en relación con los procedimientos señalados en el Pacto de Bogotá. Ver Instituto In-

mente el caso de conflicto entre Estados americanos (se entiende por tales a los que son partes en el Tratado):
"En caso de conflicto entre dos o más Estados americanos, sin perjuicio del derecho de legítima defensa de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las Altas Partes Contratantes reunidas en consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al *statu quo ante bellum,* y tomarán, además, todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas, y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden en la Reunión de Consulta".

2. b) Precisiones sobre el alcance del Artículo 7º.
a) Pareciera que éste es aplicable a todo conflicto entre Estados americanos; sin embargo, debe interpretarse en el sentido de que debe reunir los requisitos establecidos en el Art. 6º, ya explicados[47].

b) El Art. 7º tiene como finalidad aplicar un régimen diferente a los conflictos interamericanos, del que se aplica a los conflictos provocados por un ataque armado proveniente del exterior o por una agresión extracontinental. Esto ha originado una crítica a este precepto, ya que se daría en él un trato preferencial al agresor intracontinental, mediante un plazo para consolidar su conquista, hasta que se adopten medidas en su contra[48].
El sentido y alcance de esta disposición es de que el Organo de Consulta realice su acción pacificadora, o sea, ponga en acción unos procedimientos especiales aplicables tanto a los conflictos

---

teramericano de Estudios Jurídicos Internacionales, "El Sistema Interamericano", Aplicaciones, Madrid, 1966, vol. II, p. 77.

[47] Así lo sostuvo el Consejo Permanente en 1949, en el conflicto entre Haití y República Dominicana, en que Haití pretendió someter una "agresión moral" al Organo de Consulta, de acuerdo con la Carta de la OEA. República Dominicana argumentó sobre la base de la falta de imputación al Gobierno dominicano de los hechos invocados. El Consejo de la OEA se abstuvo de convocar al Organo de Consulta, teniendo en cuenta que ambos países podían llegar a un arreglo amistoso recurriendo a otros instrumentos interamericanos. Ver Pedro Félix Salas, El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro (1947), Santiago 1962, pp. 237-8.

[48] J. J. Caicedo Castillo, *op. cit.*, p. 217.

producidos por ataque armado como a los otros conflictos graves que no constituyen ataque armado, hasta llegar a la adopción de medidas colectivas, si fuese necesario.

a) En caso de *ataque armado,* la acción pacificadora se aplica sin perjuicio del Derecho de legítima defensa que le asiste a todo otro Estado americano, en virtud del Art. 51 de la Carta de ONU[49].

c) El Organo de Consulta debe reunirse inmediatamente y los Estados ratificantes proceden a interponer su acción pacificadora en forma conjunta. Si se rechaza esta acción pacificadora, se lo considerará para determinar el agresor, por lo que sólo después del rechazo puede el Organo de Consulta decidir la adopción de las medidas colectivas, obligatorias para todos los Estados Partes.

2. c) La acción pacificadora constituye, por lo tanto, una condición suspensiva para la adopción de medidas de carácter colectivo. Los elementos de esta acción son los siguientes:

1) Instar a los Estados contendientes a suspender las hostilidades; 2) restablecer las cosas al *statu quo ante bellum*[50], y 3) adoptar todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas. Estas medidas no pueden consistir —todavía— en el ejercicio de la legítima defensa colectiva (ejercida conjuntamente) o la adopción de medidas coercitivas[51]. El Organo de Consulta debe adoptar las medidas ten-

[49] El Art. VIII del Pacto de Bogotá también hace una referencia al Art. 51 de la Carta de la ONU, al señalar que "el recurso a los medios pacíficos de solución de controversias, o la recomendación de su empleo, no podrá ser motivo para retardar el ejercicio del Derecho de legítima defensa individual o colectiva, prevista en la Carta de las Naciones Unidas". Sin embargo, este Art. debe interpretarse en conjunción con el Art. 7º del TIAR, en cuanto al alcance del término "recomendación" de recursos pacíficos de solución de controversias.

[50] Esta disposición es importante para los efectos de los conflictos territoriales. En ellos, la acción pacificadora se limita a la agresión armada y no a la controversia misma que originó dicha agresión.

[51] Se ha sostenido que la acción pacificadora comprende sólo la suspensión de hostilidades y el restablecimiento de la situación "ante bellum", pero esto se contradice con la aplicación de esta norma a los conflictos que no configuran un ataque armado.

Ver: Alberto Lleras Camargo. "Informe sobre la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente". Unión Panamericana. 1947, p. 42.

dientes a la solución del conflicto por medios pacíficos, lo que acarrea como consecuencia que la acción pacificadora puede imponerse a los Estados contendientes, a pesar de que ellos no la hubieran requerido. Más aun, es obligatorio para las Partes el constituirse en Organo de Consulta e intentar esa acción, en caso de ataque armado, ya que esta condición hace legalmente procedente la determinación del agresor[52].

2. d) La acción pacificadora en caso de que el conflicto no constituya ataque armado (Artículo 6º coordinado con el Art. 7º): ya que el Art. 7º no distingue sobre el conflicto a que se aplica, debe entenderse que la acción pacificadora que él dispone entablar se aplica a los otros conflictos descritos en el Art. 6º. Así, las medidas "que convenga tomar para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente, a que se refiere la última parte de ese artículo, comprenden las medidas propias de la acción pacificadora. Esto es en razón de que no procede que el Organo de Consulta adopte medidas de legítima defensa colectiva (ejercida conjuntamente), ya que éstas sólo caben en caso de ataque armado. Por otra parte, las medidas coercitivas sólo pueden acordarse después de haberse determinado el agresor (además del problema que sobre el caso plantea la coordinación (o subordinación) con las Naciones Unidas), y según el Art. 7º, el agresor se determina después de que el Estado rechazara la acción pacificadora[53].

De este modo, una interpretación lógica de ambos artículos

[52] La acción pacificadora de acuerdo al Art. 7º, es, por lo tanto, una consecuencia de los deberes impuestos en los Arts. 1º y 2º del TIAR, sobre condena a la guerra y obligación de someter toda controversia a los métodos de solución pacífica y de tratar de resolverla entre sí, por *procedimientos vigentes* antes de recurrir a las Naciones Unidas.

[53] Hay otra razón lógica: si frente al conflicto más grave (ataque armado) debe intentarse la acción pacificadora, sería un contrasentido no deber hacerlo frente al conflicto menos grave.

Las primeras medidas coercitivas acordadas en contra de un Estado americano, República Dominicana, en 1960, lo fueron, sin embargo, sin que antes se adoptaran acciones pacificadoras. La investigación de los hechos, solicitada por Venezuela, desembocaron en una decisión del Organo de Consulta, que los calificó de intervención y agresión, que afectaban la paz de América y que ponían en peligro la paz de América (Art. 6º).

En este caso hubo un deliberado consenso político para no intentar la acción pacificadora.

cumple lo dispuesto en el Art. 2º del Tratado. La acción pacificadora puede entenderse, en consecuencia, como una especie de conciliación colectiva, cuya puesta en acción ha seguido normalmente la técnica de realizar investigaciones mediante una Comisión *ad-hoc*, y cuyo informe servirá de base para emitir recomendaciones a las Partes[54].

La importancia de este procedimiento ha sido importante en la práctica del sistema, dado que el TIAR se ha invocado sólo en conflictos entre Estados americanos, o respecto de situaciones acaecidas en su territorio.

Este procedimiento ha sido importante en la práctica del sistema, dado que el TIAR se ha invocado sólo en conflictos entre Estados americanos, o respecto de situaciones acaecidas en su territorio. La mayoría de ellos ha terminado o ha disminuido la tensión gracias a la acción pacificadora del Organo de Consulta (cuando se lo ha convocado)[55].

[54] El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1975) introduce expresamente la función de "conciliación" o "pacificación" del Organo de Consulta (Art. 3º) o (Art. 8º), pero con una variación respecto del TIAR, ya que se establece que, *sin perjuicio* de las gestiones de orden conciliador o pacificador, el Organo de Consulta "podrá, en los casos previstos en los Artículos 3º, 5º (ex Art. 6º) y 7º, adoptar una o más de las siguientes medidas: ..., etc.".

Creemos que estas medidas no pueden ser simultáneas con la acción pacificadora, dado que debe determinarse el agresor previamente, para causarla.

[55] En conflictos, tales como "Costa Rica-Nicaragua", en 1948; "Haití-República Dominicana", en 1950; "Costa Rica-Nicaragua", en 1955; "Honduras-Nicaragua" en 1957; en las denuncias de Panamá y Nicaragua, en 1959 (separadas), en las que no se individualizó a un presunto agresor extranjero; "República Dominicana-Haití", en 1963; "EE.UU.-Panamá", en 1964, y "Honduras-El Salvador", en 1969 y en 1976, el Organo de Consulta ha servido como un foro de discusión y acuerdo sobre otros métodos ad hoc de solución de controversias, a través de un concepto amplio de acción pacificadora.

Otros conflictos, en cambio, han tenido un tratamiento diverso, más propios del concepto de acción colectiva regional que de solución pacífica de controversias. En especial, la situación del Gobierno de Cuba en sucesivas oportunidades (en 1962 a petición de Colombia, en 1962 a petición de EE.UU. y en 1964 a petición de Venezuela), no puede considerarse como casos de conflictos entre Estados americanos, sino que el Organo de Consulta, aplicando los Arts. 6º y 8º del TIAR, atribuyó a ese gobierno conexiones con potencias extracontinentales y acordó medidas, que deben considerarse coercitivas en un sentido amplio. En sentido contrario, F. V. García Amador, señala que la cuaren-

En el conflicto dominicano, en 1965, se presentó una situación peculiar: su naturaleza original era más bien de carácter interno, entre facciones en lucha, y no internacional[56]. La intervención de EE.UU. y las medidas que posteriormente adoptara el Organo de Consulta lo convirtieron, no obstante, en internacional, utilizándose una fórmula de pacificación de combinación de una "mediación colectiva", enviándose a Santo Domingo unas misiones de investigación y conciliación, con el objeto de buscar un compromiso político entre las fuerzas en lucha, sin tomar partido[57]. La operación de *peace keeping* se combinó con la formación de una Fuerza Interamericana de Paz, para "cooperar" en la restauración de las condiciones normales en el país y para mantener la seguridad de los habitantes y la inviolabilidad de sus derechos, así como para establecer una atmósfera de paz y conciliación que permitiera el funcionamiento de instituciones democráticas[58].

C. *La Coordinación del Sistema Regional de Solución Pacífica de Controversias con el de las Naciones Unidas*

1. El problema del acceso directo de los Estados Miembros del organismo regional ante la ONU.

---

tena a Cuba en la crisis de los misiles en 1962, constituyó el ejercicio de la legítima defensa por los miembros de OEA.

Ver: "The Inter-American System", 1966, pp. 164-5.

[56] La intervención de EE.UU. no adoptó la forma jurídica de legítima defensa en un conflicto entre Estados, sino que más bien de intervención humanitaria. The Department of State Bulletin, Vol. III, Nº 1.351, mayo 17, 1965, p. 738.

[57] Sin embargo, se ha interpretado la acción de la OEA como una multilateralización de la intervención unilateral de EE.UU., bajo cobertura de la OEA. Ver: René Jean Dupuy, "Les Etats-Unis, l'OEA et l'ONU a Saint Domingue", Annuaire Français de Droit International, 1965, pp. 86-87.

[58] La creación de esta Fuerza, en términos diferentes a como se fundamentara la intervención previa de EE.UU., plantea la cuestión de si es aplicable a los acuerdos regionales la teoría de los "poderes implícitos", como en las Naciones Unidas. Por otra parte, la Fuerza se sustentó en los principios de *asistencia* y de *cooperación*, con el consentimiento de las diversas funciones en lucha, lo que le confería una naturaleza jurídica distinta a las medidas coercitivas mediante el uso de la fuerza, que requieren de autorización del Consejo de Seguridad, de acuerdo con el Art. 53 de la Carta de la ONU. Ver: Aklhwst, "Enforcement action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States", BYBIL, 1967, pp. 210-213.

Debe abordarse en primer lugar, a partir de los Arts. 2º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, 23 de la Carta de la OEA y II del Pacto de Bogotá, según los cuales las controversias que surjan entre los Estados Partes deben someterse a los procedimientos vigentes en el sistema regional antes de recurrirse a las Naciones Unidas.

De acuerdo con la Carta de la OEA (Art. 23), el órgano de las Naciones Unidas al que se someterán las controversias, una vez probado el sistema regional, es el Consejo de Seguridad. El Pacto de Bogotá va más lejos, al disponer que las "Altas Partes Contratantes reconocen *la obligación de resolver* las controversias por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" (Art. II). El TIAR, en cambio, se refiere a que se utilizarán previamente "los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano antes de referirlas a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas". En este último caso, se extiende la limitación de la admisibilidad del recurso ante las Naciones Unidas, a la Asamblea General.

En términos similares, la Carta de la ONU establece la misma disposición en su Art. 52, párrafo 2, que dice: "Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad[59].

Frente a estas normas debe resolverse si los Estados Miembros de la OEA tienen el derecho de recurrir directamente ante los ór-

[59] Es indicativa la interpretación que diera al futuro Art. 52 el Pdte. del Comité Redactor, Alberto Restrepo (Ministro de RR.EE. de Colombia), en la Conferencia de San Francisco, existe la obligación para todos los Estados Miembros de una organización regional de hacer todos los esfuerzos para solucionar la controversia a través de ella, al mismo tiempo que existe la obligación para el Consejo de Seguridad de promover la utilización de esos medios pacíficos regionales. No hay doble competencia entre la ONU y la organización regional, sin perjuicio del derecho del Consejo de Seguridad a investigar toda situación que pueda amenazar la paz. Ver: UNCIO Documents, Vol. 12, pp. 686-687.

Sin embargo, del estudio comparado de las disposiciones de la Carta de la ONU y los Tratados Interamericanos no queda en evidencia que existe una obligación clara de utilizar primero el organismo regional.

ganos de la ONU, sin haber utilizado antes los mecanismos regionales:

— La doctrina, en general, se ha pronunciado en favor del acceso directo, apoyándose en que la misma Carta de la ONU en su Art. 52, párrafo 4º, establece la salvedad de que un Estado Miembro de la ONU puede, en virtud del Art. 35 de la Carta, "llevar cualquiera controversia o situaciones" susceptible de constituir una amenaza a la paz o a la seguridad internacional, "a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General", no obstante la existencia del organismo o acuerdo regional. Igualmente, el Consejo de Seguridad mantiene su facultad de investigar "toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" (Art. 34 coordinado con el Art. 52, párrafo 4).

— Existe un argumento lógico en apoyo de la tesis expuesta: si un tercer Estado, que no es Miembro de un Acuerdo u organismo regional, o el Secretario General de la ONU tienen derecho a llamar la atención de los órganos de las Naciones Unidas por cualquiera controversia, con igual razón debe reconocérsele ese derecho a un Estado Miembro de un organismo regional (Art. 35, párrafo 1).

Una interpretación aislada de las disposiciones de los Tratados interamericanos llevaría a considerar que los mecanismos regionales son necesariamente una instancia previa al recurso ante la ONU[60]. El resultado de esta interpretación es la subordinación (y no coordinación) del Sistema de las Naciones Unidas al Sistema regional, en esta materia.

El sentido de las disposiciones de los tratados interamericanos

[60] Así, sería contrario a la filosofía que inspira al sistema interamericano, el que el organismo regional no se lo utilizara previamente a la ONU, además, de que no se diera aplicación a lo preceptuado en los Tratados Interamericanos. Asimismo, existiría una cuestión política de fondo: la inconveniencia de someter los conflictos netamente americanos a un órgano de participación universal. Es la tesis de José Joaquín Caicedo Castilla, "Observaciones o ponencia sobre coordinación del sistema de solución pacífica de conflictos en las Naciones Unidas con el de la OEA". IV Congreso Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional. Citado en Eduardo Jiménez de Aréchaga, "La Coordination des systemes de l'ONU et de l'Organisation des Etats Americains pour le reglement pacifique des différens et la securité collective", RCADI, 1964 (I), Vol. III, p. 447.

citadas, es de que las Partes se obligan a realizar todos los esfuerzos posibles mediante los procedimientos regionales, y de que ante su fracaso para solucionar una controversia, existe siempre la posibilidad del recurso ante los órganos de la ONU[61].

Este es el alcance del Art. 33 de la Carta de la ONU, que se refiere a que a las controversias, cuya prolongación es susceptible de amenazar la paz y la seguridad internacionales, debe buscárseles una solución *antes que todo por* los procedimientos tradicionales, o por el recurso a los organismos o acuerdos regionales, u otros medios pacíficos que elijan las Partes. Debe haber esfuerzos de "conciliación" entre las Partes antes de recurrir a los órganos de la ONU, a fin de que ésta se ocupe de las controversias realmente graves, y cuando los esfuerzos para obtener un arreglo se hayan demostrado ineficaces.

— Por último, existe una razón de texto para afirmar que según la Carta de la ONU es siempre posible y ante todo el recurso: el Artículo 103 de la Carta, que señala que en caso de conflicto entre las obligaciones de los Miembros de las Naciones Unidas y sus obligaciones en virtud de todo otro acuerdo internacional, las primeras prevalecen. Mediante esta norma se asegura la superlegalidad constitucional de la Carta de la ONU[62].

Si se sostuviera que mediante las normas de los acuerdos regionales, los Estados han querido renunciar a sus derechos en virtud de la Carta de la ONU, en especial al Art. 35 de ella, tanto la Carta de la OEA, en su Art. 137, y el TIAR, en su Art. 10, establecen que ninguna de sus estipulaciones se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las Altas Partes Contratantes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

La práctica demuestra que en tres casos se ha aceptado expresamente el acceso directo de los Estados Miembros de la OEA ante las Naciones Unidas: el de Cuba y EE.UU. en 1960, reconocido respecto de Cuba (aunque el Consejo de Seguridad remitiera el asunto a la OEA, suspendiendo la consideración de la cuestión hasta que el organismo regional le enviara un informe[63]; Haití

[61] Véase los votos razonados al Dictamen del Comité Jurídico Interamericano sobre Fortalecimiento del Sistema Interamericano, en 1971. OEA/Ser. Q/IV. 4, CJI-8, pp. 108-109.

[62] Jiménez de Aréchaga, "La Coordination...", *op. cit.*, p. 435.

[63] Cuba denunció a Estados Unidos por "repetidas amenazas, represalias y actos

y República Dominicana, en 1963, y Panamá y EE.UU., en 1964[64]. En los dos primeros casos, otros países latinoamericanos miembros del Consejo de Seguridad, apoyaron expresamente la posibilidad del acceso directo[65].

Sin embargo, la denuncia planteada por Guatemala, en 1954, ante el Consejo de Seguridad tuvo una consideración jurídica distinta: Estados Unidos pretendió que el Consejo de Seguridad carecía de competencia hasta que no se hubieran agotado los mecanismos regionales[66].

La falta de uniformidad de estos precedentes indica sólo que ha habido una interpretación flexible y evolutiva de las normas pertinentes. El caso del Canal de Panamá, en 1973, revela otro aspecto de este problema, ya que el Consejo de Seguridad decidió conocer del asunto cuando existían negociaciones pendientes entre las Partes; aunque no se discutió la cuestión del acceso directo, implícitamente se reconoció ese derecho.

2. La acción de los órganos de la ONU frente a los conflictos locales. En esta materia, en la cual el organismo regional goza de mayor autonomía que en lo relativo a la adopción y aplicación de medidas coercitivas, debe determinarse cuál es la competencia que poseen los órganos de la ONU y, en especial, el Consejo de Seguridad.

Al respecto, el Consejo de Seguridad también ha seguido una

---

agresivos" United Nations Security Council Official Docs.; 874-876 sesiones, y s/4378, 4388, 4392, 4394, 4395.

[64] Acerca de estos casos ver: Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, "El Sistema Interamericano". Instituto de Cultura Hispánica Madrid, 1966, pp. 241-244.

[65] Tanto Venezuela como Brasil apoyaron la tesis del acceso directo en el caso de la reclamación de Haití en 1963, tal como lo habían hecho Argentina y Ecuador en 1960, respecto de Cuba. El vigor de esta posición es reconocida por Inis Claude, quien destaca la diferencia con la tesis de EE.UU., de reconocer la competencia del Consejo de Seguridad, siempre que no se discuta el recurso a la OEA. "The OAS, the UN and the United States", International Conciliation, Carnegie Endowment for International Peace, Nº 547, march 1964".

[66] La resolución patrocinada por Brasil y Colombia, enmendada por Francia, fue vetada por la URSS. Por esta resolución se transmitía a la OEA la reclamación del Gobierno de Guatemala y se pedía un informe sobre las medidas que adoptara el Consejo. Naciones Unidas, Repertorio de la Práctica seguida por los Organos de las Naciones Unidas, Vol. II, p. 465 y ss.

práctica desigual. El Art. 52, párrafo 3º de la Carta de la ONU, plantea la necesidad de establecer qué se entiende por el fomento del desarrollo del arreglo pacífico mediante los acuerdos u organismos regionales. ¿Cuáles son las conductas que puede seguir un órgano de las Naciones Unidas?

— En primer lugar, se plantea la cuestión de la *remisión* o reenvío del asunto al organismo regional[67], y si ésta debe ser aceptada por ambas partes en conflicto. En los casos de Haití, República Dominicana, en 1963, y de Panamá y EE.UU., en 1964, se acordó que así fuera. En otro caso, el de la reclamación de Cuba ante la Asamblea General, en 1961, la cuestión no quedó resuelta por falta de la mayoría reglamentaria.

— El aplazamiento del estudio de la cuestión, hasta que se reciba un informe preparado por el organismo regional. Esta fue la decisión en el conflicto entre Cuba y EE.UU. en 1960,[68] y fue la solución planteada por los países latinoamericanos ante la reclamación de Guatemala en 1954.

— La mantención de la cuestión en el orden del día del Consejo de Seguridad y la solicitud de mantenerlo informado de la marcha de los procedimientos regionales, es otra de las posibilidades. Junto con ésta, el Consejo puede retomar el examen del asunto si lo considera necesario en cualquier momento[69].

— La adopción de medidas provisionales antes de la remisión del asunto al organismo regional, de acuerdo con el Art. 40 de la Carta de la ONU y en razón de evitar que un conflicto susceptible de constituir un peligro o una amenaza a la paz, se agrave antes de ser conocido por el organismo regional. El Consejo de Seguridad puede recomendar sobre el procedimiento o sobre los términos de arreglo (fondo), *de acuerdo con los Arts. 36 y*

[67] El cual establece que el Consejo de Seguridad fomentará el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de orden local mediante los acuerdos u organismos regionales.

El Consejo de Seguridad puede recomendar, además, otros métodos no-regionales como vía de solución pacífica, con arreglo al Art. 33 de la Carta.

[68] Una decisión semejante se adoptó en 1958, ante una reclamación de El Líbano contra la República Arabe Unida, ante la cual el Consejo de Seguridad aplazó el examen de la cuestión para permitir a la Liga de Estados Arabes deliberar. Ver: Annuaire Français de Droit International, 1959, pp. 431-467.

[69] En los casos de Cuba-EE.UU., en 1960, y de Haití-República Dominicana, se solicitó un informe a la OEA; en el caso de Panamá-EE.UU., en 1964, se lo mantuvo en el orden del día.

37 de la Carta de la ONU. Sin embargo, para ejercer esta facultad no debe interferirse la acción que ya esté llevando a cabo el organismo regional: solo una vez que éste haya probado su inefectividad, podrá retomar el caso para hacer recomendaciones de esa especie[70].

Si bien en estos casos existe un reenvío del organismo mundial al regional y una coordinación entre ambos, debe plantearse, además, el caso de las competencias ejercidas concurrente o simultáneamente. El ejemplo nos lo ofrece la crisis dominicana de 1965, en que por primera vez el Consejo de Seguridad intervino en un asunto que ya ocupaba a la OEA, originando un paralelismo entre la ONU y la OEA[71]. La solución en este caso debe ser de que la ONU por el Art. 53, párrafo 3º de la Carta no puede actuar paralelamente o interferir con el procedimiento que ha puesto en práctica la OEA; ese Artículo parece más bien indicar que el Consejo de Seguridad debe inhibirse[72].

3 Nuevas normas en el sistema interamericano de paz.

El Protocolo de reformas al Tratado Interamericano de Asisten-

[70] La inefectividad del organismo regional debe ser evidente para Jiménez de Aréchaga, *Op. cit.*, p. 446. Una solución similar planteó el IV Congreso Hispano Luso-Americano, de Derecho Internacional en 1962, ya que resolvió que cuando el reclamo de un Estado americano no ha encontrado debida solución en la organización regional, podrá recurrir ante la organización mundial, la que sobre la base de las informaciones que le remita la organización regional, determinará si procede devolver el asunto o continuar interviniendo en él. Sin embargo, esta resolución del IV Congreso estableció la obligación de remitir una controversia local al organismo regional, a menos de que configure un riesgo inminente para la paz. En este caso, el Consejo de Seguridad podrá adoptar medidas provisionales. Ver: OEA/Ser. Q/IV. 4, CJI-8, p. 110.

[71] Sin embargo, fue EE.UU. mismo quien llamó la atención del Consejo de Seguridad (29-IV-1965), y la URSS solicitó días después la convocatoria del Consejo ante la intervención norteamericana.

Ver: René Jean Dupuy, *Op. cit.*, p. 96, quien se refiere al control ejercido por la ONU sobre la OEA en este caso.

Aunque la crisis dio lugar a un debate más amplio que el de las competencias concurrentes en especial, si la Fuerza Interamericana de Paz constituía una medida coercitiva o era una operación de peace-keeping que no requería de una autorización del Consejo de Seguridad.

[72] F. García Amador, "La Comunita Internazionale", Vol. XX, Nº 4, octubre 1965, p. 662, califica la práctica del Consejo de Seguridad de la ONU en este caso "abuso de derecho".

Citado por R. J. Dupuy, *Op. cit.*, p. 102.

cia Recíproca (1975) ha reconocido expresamente el derecho del acceso directo ante los órganos de la ONU. Se ha establecido que la obligación de realizar esfuerzos mediante los organismos regionales para solucionar las controversias locales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad, no se interpretará en el sentido de "menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Partes, de acuerdo con los Artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas". (Art. 2 del Protocolo).

Igual disposición contiene el proyecto de reforma, aprobado por el Consejo Permanente sobre la Carta de la OEA, en lo que respecta a su Art. 23 actual[73], por lo cual la discusión sobre el tema tendrá en el futuro otra connotación jurídica.

[73] La enmienda fue propuesta por Ecuador con el objeto de armonizar la Carta de la OEA con el TIAR.
Ver: OEA/Serv. G. CP/doc. 499/75 Rev. 28. 2 abril de 1976.

EL SISTEMA ECONOMICO INTERAMERICANO

Mercedes Taborga M.

1. Introducción

Desde los comienzos de la Historia, el hombre ha vivido en grupos, y la conducta humana se ha expresado a través de la vida en comunidad. El grupo está constituido por individuos que comparten ciertas características comunes, como el idioma, costumbres, religión, la concepción de patria, etc. La vida en común permite a estos individuos enfrentar los problemas en forma unida y se desarrollan así un conjunto de instituciones y normas que determinan maneras específicas de acción a los distintos grupos humanos. Cada aspecto de la conducta del individuo que implica algún efecto sobre otros individuos debe ser compatible con el marco de organización que ha desarrollado la sociedad. Así, podemos hablar de la organización social, la organización política, la organización económica.

El modo de organización social y político influye en forma importante en el estilo de organización económica del grupo o sistema económico. La organización económica es, entonces, el conjunto de instituciones y normas que determinan el desarrollo de la actividad económica de la nación.

Dado que las variables políticas y sociales determinan la solución de los problemas económicos, es muy limitativo estudiar los sistemas económicos sin considerar esas dimensiones. La ventaja de analizar los sistemas económicos en un vacío político y social dentro de la teoría, reside en la innegable necesidad de simplificar la realidad, tan compleja e interrelacionada, para poder estudiar determinados aspectos de ella. Un sistema económico está definido por los motivos que persiguen las unidades económicas (empresas, familias y gobierno) al participar en la actividad económica[1] y por las instituciones que coordinan las decisiones que toman esas unidades económicas.

[1] Actividad económica es la actividad que desarrolla el individuo en la solución del problema derivado de la escasez de recursos para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Al hablar de un sistema económico interamericano, necesariamente tenemos que referirnos a una forma de organización económica que engloba a los países del sistema político interamericano. Como es de esperar, los primeros esbozos de un sistema económico aparecen cuando los países de la organización interamericana empiezan a reconocer algunos problemas comunes. Lo que sigue no pretende ser un análisis exhaustivo de los logros del sistema interamericano en el campo de lo económico, sino solamente esbozar sintéticamente los primeros pasos que se han dado en la determinación del marco de un sistema económico a nivel interamericano, sus logros y las posibilidades de dar pasos más significativos en un futuro cercano.

Vale la pena talvez adelantar, que la constitución de un verdadero sistema económico[2], como el de cualquier otro tipo de organización social o política es un proceso que toma tiempo —tiempo cuya dimensión social puede escapar el horizonte de una generación— y las opiniones que se presentan aquí están todas referidas a plazos cercanos.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO: UN CONTEXTO ECONÓMICO

Como ya hemos dicho, resulta muy difícil pretender justificar el análisis de problemas económicos en un vacío político y social. Es tan grande la conexión de estas tres variables cuando tratamos de estudiar o comentar un hecho concreto, que la comprensión total del caso estudiado obligaría a un esfuerzo integral. Sin embargo, el solo título de estas líneas está indicando que haremos justamente lo contrario: analizaremos someramente[3] la evolución que han tenido los intentos de formar un sistema económico interamericano, sus logros y las perspectivas del futuro, sin analizar conjuntamente la realidad política y social que vivía o vive el continente americano y sus posibles cambios en el futuro[4].

[2] Mayor información sobre los distintos aspectos de los sistemas económicos, en *Sistemas Económicos Comparados,* Editor Mario Bornsttin, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

[3] Es tan grande el número de iniciativas y proyectos que han sido mencionados o implementados que, difícilmente, podremos referirnos a todos; como tampoco podremos hacerlo con respecto a toda la "gama" de "burocracia" internacional latino o interamericana que se preocupa del problema.

[4] Para un análisis más profundo del tema ver: *El Sistema Interamericano,* Gordon Connell Smith, Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

A pesar que la historia del sistema interamericano comienza usualmente con la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Washington, de octubre de 1889 a abril de 1890, podemos ir más lejos en la historia y llegar hasta el Congreso de Panamá (22 de junio – 15 de julio de 1826), muy ligado a los ideales bolivarianos, el Primer Congreso de Lima (1847-48), el de Santiago de Chile (1856) y el Segundo Congreso de Lima (1864-65). Estos congresos o conferencias tuvieron como principal motivación el unirse contra peligros externos y no contaron con la participación masiva de todos los Estados Americanos, con la ausencia permanente a todas ellas de los Estados Unidos imbuido con la filosofía de la doctrina Monroe, más que con el ideal de cooperación interamericana de Bolívar. A pesar del fracaso de los primeros intentos de integración interamericana, principalmente por motivos nacionalistas, existió una buena acogida a la iniciativa de EE.UU. de promover hacia fines del siglo XIX, un movimiento interamericano. Así, en la Conferencia de 1889 se estableció la Unión Internacional de Repúblicas Americanas (antecesor de la OEA) y la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas (que después se convertiría en la Unión Panamericana).

Destacamos la primera Conferencia de 1889-90, porque allí podemos detectar claramente por primera vez la variable económica. La motivación económica de EE.UU. en promover esta Conferencia era el poder extender su comercio exterior con América Latina, con quien tenía en esos tiempos una balanza de pagos desfavorable. Ese interés se esclarece al quedar la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas con sede en Washington bajo la supervisión del Secretario de Estado norteamericano. Todas las Repúblicas americanas dieron su aceptación a la Unión, exceptuando República Dominicana y Chile (quienes lo hicieron en 1892 y 1899, respectivamente).

A pesar que a esta Primera Conferencia continuaron una serie de otras en distintas capitales de los países de América, las relaciones entre las naciones latinoamericanas y EE.UU. no eran todo lo positivas que podía ser, principalmente por la intervención de este país en asuntos latinoamericanos. Sin embargo, en 1915 se desarrolla en Washington la Primera Conferencia Económica Panamericana. Se establecieron allí la Alta Comisión Internacional (llamada posteriormente la Alta Comisión Interamericana) cuyo objetivo era "estudiar el establecimiento de una norma para el valor oro, del papel moneda, la clasificación uniforme de mercaderías, reglamento adua-

nero, certificados y facturas consulares, cargos portuarios, reglamentación uniforme para viajeros comerciales, legislación sobre marcas registradas, patentes y copyrights, una tarifa postal baja uniforme y el arbitraje de las disputas comerciales[5]. Este organismo se mantuvo hasta 1933.

Por primera vez aparece la clasificación de problemas comunes y, por lo tanto, la preocupación de establecer algunas normas generales de organización económicas, pero sin llegar a la definición de la estructura fundamental de un sistema económico. Es el desacuerdo sobre el marco de esta definición básica el que en la práctica, causó el fracaso o bien sólo modestos logros de los sucesivos intentos de cooperación interamericana que siguieron esta Primera Conferencia Económica.

El próximo logro económico fue la creación de cuatro comisiones permanentes durante la Quinta Conferencia Internacional (en Santiago de Chile en 1923), que debían cooperar con la Unión Panamericana en los campos de (1) las relaciones económicas y comerciales, (2) la organización de la mano de obra en América, (3) el estudio de problemas de higiene y (4) la cooperación intelectual entre universidades.

En los años siguientes, los "problemas económicos" que las sucesivas conferencias interamericanas, discutieron sin llegar a soluciones concretas y permanentes, se refirieron fundamentalmente a problemas arancelarios, pero la incapacidad de dar solución a estos problemas se basaba en la importancia primordial de los problemas políticos, principalmente el debate de la no-intervención. A esar de la creación paulatina de numerosas organizaciones interamericanas, preocupadas de problemas relativos al comercio, salud y salubridad pública, cooperación intelectual, la protección del menor y la situación de la mujer, los logros eran muy escasos. Las relaciones interamericanas se vieron después agravadas por la incapacidad de EE.UU. en ayudar a los países de América Latina a solucionar los problemas provocados por la Gran Depresión. La discusión de los problemas económicos continuó centrada principalmente en el problema de las cuotas y tarifas que dificultaban el comercio de América Latina con EE.UU. Este asunto era de vital importancia para los países latinoamericanos, ya que la iniciativa estadounidense que motivara la Primera Conferencia de 1889 había tenido éxito con

[5] *El Sistema Interamericano,* Gordon Connell Smith, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 80.

respecto a modificar la balanza de pagos deficitaria de ese país con los países latinoamericanos.

En 1933, durante la Séptima Conferencia en Montevideo, se recomienda la creación de un Banco Interamericano, pero no se toma ninguna medida al respecto. Otro punto importante en esta Conferencia en relación a la problemática que nos interesa, fue el énfasis que se dio en algunos discursos a los problemas económicos y sociales en contraposición a los políticos que habían sido los vitales de los últimos años. Sin duda, el "Convenio sobre Derechos y Obligaciones de los Estados", aceptado en esta Conferencia donde se declara el principio de la no-intervención permitió más adelante el desarrollo de algunos logros importantes en la concepción del campo de lo económico, pero existió un importante lapso provocado por la Segunda Guerra Mundial.

La Reunión de Panamá (1939) en lo económico, creó un Comité Asesor Financiero y Económico Interamericano[6], cuyo fin era estudiar la forma de reducir las consecuencias económicas de la guerra y promover la cooperación económica interamericana. La acción de este Comité se vio ampliada en la Reunión de La Habana en 1940. Los resultados concretos fueron la obtención absoluta por parte de EE.UU. de materias primas estratégicas y la exclusión de los países del Eje de los mercados latinoamericanos. Sin embargo, a pesar de la ayuda financiera y técnica que recibieron los países latinoamericanos de parte de los EE.UU. durante esta época este país no fue capaz de abastecerlos de bienes manufacturados. Junto con esto, la asignación de recursos de las economías latinoamericanas había quedado distorsionada por los programas de suministros a EE.UU., aumentando la dependencia de la producción de algunas materias primas claves, cuya demanda necesariamente debía caer al terminar el conflicto bélico. Algunos países (Chile entre ellos) habían desarrollado algunos intentos de producción industrial con el incentivo del desabastecimiento de bienes manufacturados, pero ésta no sería competitiva en condiciones normales, es decir, si se removiera la fuerte protección arancelaria.

En estas circunstancias, se desarrolla la Conferencia de México en 1945. En el campo de lo económico, habría que destacar que el Comité Asesor Interamericano Financiero y Económico es reemplazado por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de ca-

[6] Estaba constituido por 21 expertos, uno de cada país, y quedaría instalado en Washington.

rácter permanente. La preocupación primordial de los países latinoamericanos en lo político se refería a la creación de una nueva organización mundial (más tarde las Naciones Unidas) y el papel que los pequeños países latinoamericanos jugarían en ella, y los logros económicos de esta Conferencia fueron prácticamente nulos.

El período de postguerra agudizó el problema económico de los países latinoamericanos: el problema del abastecimiento de maquinaria y equipo industrial (aún cuando EE.UU. aumentó sus embarques entre los años 1945-47), fue agravado por un deterioro de los términos del intercambio. Por otra parte, las importaciones estadounidenses de aquellos productos industriales que los países latinoamericanos habían desarrollado durante el período de guerra, declinaron fuertemente. Estados Unidos concentraron la ayuda financiera en los países de Europa devastados por la guerra; y América Latina, dada la situación económica imperante no podía pretender recobrar sus mercados de preguerra.

Dentro de este contexto, es que en agosto de 1947, en la Quinta Sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Chile propone la creación de una Comisión Económica Especial para América Latina. Esta iniciativa tiene éxito, y en febrero de 1948 se funda la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con los auspicios de las Naciones Unidas. La creación de CEPAL coincide con un casi total divorcio de EE.UU. y los países latinoamericanos, mediante una abierta incompatibilidad de intereses: los problemas políticos en contraposición con los problemas económicos.

La fórmula propuesta por EE.UU. se basaba en la expansión de las economías a través de la eliminación de tarifas, la atracción de capital privado extranjero y la limitación de las empresas estatales. La cooperación económica era para ese país un medio para alcanzar otros fines más importantes, y el dedicar fondos públicos a promover y financiar el desarrollo económico era negar los principios fundamentales en los que se había basado su propio desarrollo. Esta posición es un claro reflejo del efecto que las posiciones políticas tienen en la determinación de la economía. El temor a la infiltración comunista que, sin embargo, modificaba poco a poco la posición de los EE.UU. con respecto a la cooperación económica, pero las ansiosas expectativas de los países latinoamericanos superaban con creces las leves modificaciones que la política exterior de ese país mostraba. Latinoamérica solicitaba precios más altos y estables para sus materias primas, créditos mayores para la industrialización de sus países, la creación de un banco internacional que se

dedicara sólo a financiar su desarrollo económico y ayuda para formar un mercado común latinoamericano. Sin duda, que la mayor ayuda para cohesionar los intentos latinoamericanos, el impulso para lograr la integración económica de América Latina, provino de CEPAL y no de la OEA. Esto se debió al permanente rechazo de EE.UU. hacia la posición "estatista" o centralista de los países latinoamericanos, y el temor de perder ese mercado.

La década de los 50 termina con un ambiente de franca hostilidad hacia EE.UU., ayudado talvez, con el derrocamiento de Batista en Cuba. Existe un nuevo intento de lograr una mejor cooperación económica. En la "Operación Panamericana", iniciativa del Presidente de Brasil Kubitschek, que se propone revitalizar el sistema interamericano a través de nuevas medidas de cooperación política y económica. Los objetivos básicos de esta Operación eran los siguientes:

"1) Reafirmación de los principios de solidaridad continental.

2) Definición del subdesarrollo como problemas de interés común.

3) Adaptación de los órganos e instituciones interamericanas, si fuera necesario, a las exigencias de un mayor dinamismo que promueva la lucha contra el subdesarrollo económico.

4) Asistencia técnica tendiente a aumentar la productividad.

5) Medidas para estabilizar el mercado de productos básicos.

6) Actualización y ampliación de los recursos de los organismos financieros.

7) Reafirmación de la iniciativa privada en la lucha por el subdesarrollo económico.

8) Revisión, donde fuere necesario, por parte de cada país, de la política fiscal y económica con el objeto de asegurar medidas que promuevan el desarrollo económico".

La Operación Panamericana fue discutida en una Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en 1958, pero no obtuvo un apoyo importante. Sin duda ayudó, sin embargo, a que EE.UU. aceptara la formación de un Banco Interamericano de Desarrollo. El BID nació a fines de 1959 con el objetivo de "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico". La gran ventaja desde el punto de vista de los latinoamericanos, era que el deudor no tenía que hacer sus compras en el hemisferio. Pero el logro más importante en términos de la formación de un sistema económico fue el aceptar

como motivo común el acelerar el desarrollo económico. Se acepta la definición del subdesarrollo como problema de interés común.

La década del 60 se caracteriza por los continuos esfuerzos de lograr una mayor cooperación e integración si ya no interamericana, por lo menos para América Latina. La respuesta de este país, bajo el gobierno de Kennedy es la Carta de Punta del Este (agosto de 1961), que "constituyó una Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana". Estados Unidos realiza un fuerte aporte para ayudar a financiar el desarrollo, dentro de un objetivo primordial de alcanzar en un tiempo razonable, una tasa de crecimiento per cápita no menor de 2.5% anual. Se habla por primera vez en estos acuerdos, de la necesidad de "realizar las reformas sociales necesarias para permitir una distribución equitativa del fruto del progreso económico y social". Los gobiernos latinoamericanos debían preparar sus propios planes de desarrollo nacional y el financiamiento externo quedaba en su mayor medida en las agencias del Gobierno de los EE.UU., la AID y Export-Import Bank.

En forma paralela, bajo los impulsos de CEPAL se firman en 1960, el Tratado de Montevideo que establece la ALALC, y el Tratado General de la Integración Económica Centroamericana. Se concentran esfuerzos para lograr mayor integración y cooperación en número más reducido de países. Sin embargo, los intereses nacionales prevalecieron por sobre los interamericanos. A nivel de ALALC, se distinguieron 3 frentes; Argentina, Brasil y México, quienes no deseaban que la integración latinoamericana entorpeciera sus propios planes de desarrollo nacional. Los países menos desarrollados, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay temían que una integración rápida los dejara "dominados" a merced de los países más desarrollados. Los países intermedios, Chile, Colombia, Perú y Venezuela estaban a favor de la integración acelerada y de mayores reducciones de tarifas, debido a que debían expandir sus mercados. Estos últimos países de mercados reducidos, habían agotado el proceso de sustitución de importaciones y requerían de mayores mercados y de acuerdos de complementación en la producción para reactivar el crecimiento. El resultado de esta divergencia de intereses fue la formación del Grupo Andino en 1966.

Los esfuerzos de integración a fines de esta década no habían obtenido resultados muy espectaculares. En general, las Conferencias y Declaraciones no pasaban de declaraciones de buenas intenciones y sólo la subregión Andina mostraba resultados más positivos.

Por otra parte, se reúnen en Alta Gracia, Argentina, en febrero

y marzo de 1964, los países latinoamericanos para la formulación de una política común para presentarla a la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas en Ginebra ese mismo año. Se expresa allí que los problemas económicos de América Latina estaban provocados por las políticas de los países industrializados y se subraya la necesidad de cooperar con otros países subdesarrollados de Asia, Africa y Europa. Esta posición se ve robustecida con la formación de CECLA en diciembre de 1964 en Lima. CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana) pretendía constituir un organismo permanente en cuestiones relacionadas con el comercio internacional y el desarrollo económico. Su objetivo era realizar reuniones previas (a nivel de expertos o a nivel ministerial) a cada reunión internacional en que participaran representantes latinoamericanos con objeto de actuar como bloque. La organización de CECLA la definía como un foro, sin ubicación fija, estando la Secretaría de Coordinación establecida en el país que realizara la última reunión. Sería convocada a iniciativa de uno de los miembros, siempre que ésta fuera respaldada por lo menos por 9 países.

Llegamos así a fines de la década del 60 con una separación en lo económico entre los países latinoamericanos y los EE.UU. Ya no es posible hablar de coordinación e integración interamericana, sino latinoamericana, sobre todo por el poco éxito que la Alianza para el Progreso tiene en tranquilizar a las naciones latinoamericanas. El desarrollo económico de América Latina tiene limitaciones sociales y estructurales que, de desear acelerarlo requerirían de reformas drásticas que no siempre los países o los grupos de poder están dispuestos a permitir. Por otra parte, las relaciones con América Latina no son tan importantes ahora para los EE.UU. dentro del contexto mundial. El CIES se transforma en 1970 en un cuerpo permanente para negociar asuntos económicos entre EE.UU. y América Latina, pero los resultados, como en tantas otras ocasiones, son generalmente desalentadores para los países latinoamericanos.

Podemos concluir que a la fecha la formación de un sistema económico interamericano, es decir, dentro del marco de la OEA ha sido un fracaso. Han existido importantes logros en lo que es cooperación internacional a nivel técnico, cultural y social. El éxito de organismos interamericanos como la Organización Panamericana de la Salud, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Americano Internacional para la Protección de la Infancia, el Instituto Indigenista Interamericano y otros organismos o programa de cooperación técnica es innegable, como así también los esfuerzos de lo-

grar una mayor cooperación cultural. Esta mayor cooperación cultural tiene como resultado el desarrollo de instituciones y necesidades sociales que, si no va aparejado con un mayor desarrollo económico, logra frustración, tensiones internas y bajas tasas de crecimiento si no se obtiene financiamiento externo. Por otra parte, el financiamiento externo trae como secuela las dificultades de balanza de pagos en países aún tan sujetos a las variaciones de los mercados de materias primas como los latinoamericanos.

Las razones del fracaso en la creación del sistema económico interamericano[7], podemos resumirla como determinadas por la distinta realidad del desarrollo económico de los países latinoamericanos y EE.UU. que llevó a establecer dos bloques con distintos intereses y al desarrollo de filosofías económicas distintas que determinan concepciones de sistemas económicos diferentes. No viene al caso el analizar las raíces de esas diferencias, pero no olvidemos el distinto origen e historia de esos países. Por otra parte, el bloque latinoamericano no actuó siempre como tal, ya que existían diferencias importantes dentro de los países que lo integraban. Latinoamérica no es un bloque homogéneo, sino que su población está distribuida en países que difieren por su tamaño, los recursos naturales que cuentan, su composición étnica, su estructura social, su grado de desarrollo y los estilos políticos que lo gobiernan. Existen además, obstáculos físicos para el comercio como distancias inmensas sin red caminera o ferroviaria adecuada, selvas y cordilleras que actúan como barreras naturales que apoyan las numerosas barreras legales y políticas. No podemos dejar de mencionar la continua presencia de disputas y litigios entre países, a veces de largos años, que necesariamente impiden el aunar intereses y motivaciones que es el paso previo para la estructuración de una organización común.

III. EL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO: SU FORMACIÓN Y PERSPECTIVAS

En estas circunstancias, surge un nuevo esfuerzo de cooperación regional, el Sistema Económico Latinoamericano, establecido por el Convenio de Panamá, en octubre de 1975. Veinticinco países de América Latina suscribieron dicho convenio incluyendo a Cuba y Guayana que habían quedado fuera de CECLA. SELA se funda a ini-

[7] Nos referimos a una organización económica, tanto con motivaciones comunes, como una misma forma institucional.

ciativa de México, Venezuela y Panamá, y sus funciones son no sólo cumplir tareas de coordinación, cooperación y promoción del desarrollo latinoamericano sino actuar también como organismo de consulta y coordinación de América Latina en la adopción de posiciones y estrategias comunes respecto de los temas socioeconómicos que sean tratados en foros internacionales. Podemos concebir al SELA, por lo tanto, como cubriendo los campos donde han operado CEPAL, por una parte y CECLA, por otra.

La estructura orgánica de SELA está formada por el Consejo Latinoamericano, que es el órgano superior, los Comités de Acción que serán grupos de trabajo formados por los Estados miembros interesados en temas específicos y la Secretaría Permanente que es el órgano técnico-administrativo del SELA, con sede en Caracas. Los Estados miembros del SELA sufragarán los gastos que origine su funcionamiento, para lo cual el Consejo fijará las cuotas de los miembros.

Podemos distinguir dos áreas entre los objetivos y funciones de SELA:

i) aquellas que tienen como propósito fundamental la concertación de intereses económicos comunes a los países de la región.

ii) aquellos destinados al establecimiento de mecanismo, aptos para la promoción de proyectos y programas específicos de tipo multilateral.

CECLA tiene fines similares al primer grupo y obtuvo avances importantes en materia de compatibilizar intereses nacionales. Se ha criticado que, por carecer de estructura propia y permanente, sólo ha podido dar respuesta a problemas coyunturales y es en este aspecto donde el SELA puede ganar terreno. CEPAL, por su parte, ha cubierto el campo de la investigación y política económica pero su característica de organismo de las Naciones Unidas lo obliga a ser sólo consultor.

Cabe ahora la pregunta sobre si SELA podrá obtener sus ambiciosas metas o será otro organismo internacional, dentro de la ya abundante burocracia en América Latina. La respuesta a esta interrogante debemos darla en 2 contextos.

1. *Posibilidad de acuerdo de todos los países miembros sobre los tópicos esenciales en la determinación de un sistema económico latinoamericano.*

Al respecto, creemos que los elementos de heterogeneidad dentro de América Latina que mencionáramos como una de las causas del

fracaso de la formación de un bloque latinoamericano para presionar por logros comunes a nivel de OEA, siguen latentes dentro del SELA. De hecho, la existencia de éste está sujeta a la ratificación de los países miembros y el Convenio de Panamá entrará en vigencia cuando la mayoría absoluta de los Estados signatarios hayan depositado el instrumento de ratificación ante el Gobierno de Venezuela. A la fecha, ha sido ratificado por 11 países: México, Cuba, Guayana, Ecuador, Rep. Dominicana, Panamá, Venezuela, Perú, Brasil, Bolivia y Barbados. Será luego labor de la Secretaría Permanente el realizar el estudio de programas de interés común, pero estará sujeto a la política general del SELA, que será decidida por el Consejo Latinoamericano.

Es difícil creer que los países latinoamericanos puedan llegar a acuerdo en estos momentos sobre un sistema económico común en los términos que es definido por los economistas. Un sistema está necesariamente supeditado al grado de desarrollo de cada país y al desarrollo de las organizaciones del sector privado y del Estado.

Es innegable que los países latinoamericanos cubren una amplia gama en materia de grados de desarrollo y aun cuando los procesos sociales tienen características específicas propias de cada pueblo, las distintas etapas del proceso de desarrollo económico tienen elementos comunes, que permiten hablar de la "teoría del cambio social"[8]. Esta característica, de diversos grados de desarrollo, determina la ubicación en distintas etapas de requerimientos económicos. Estas diferencias pueden verse agravadas por un desarrollo diferencial de las organizaciones del Estado y del sector privado[9], en cada país que aún dificulta más las posibilidades de acuerdo. No olvidemos que un grupo que comparte un patrón común de intereses y valores puede maximizar su bienestar a través de la negociación; pero un grupo dividido por disparidad de intereses, al ser obligado a actuar en forma conjunta, entra en conflicto —se utilizan las reservas de fuerza.

La imposibilidad en el corto plazo de definir tal sistema económico latinoamericano limitará necesariamente la política general del SELA a lineamientos y propósitos similares al de todos los organismos anteriores. Así, la labor de la Secretaría Permanente estará li-

[8] Ver, por ejemplo, *La formación de la Sociedad Económica*, de Robert L Heilbroner, FCE, 1970.

[9] Ver, por ejemplo, "Planning and Market Economy in Developing Countries" de Helmut Arndt, en Economics, Vol. 2.

mitada a su vez a aquellos proyectos que no creen esos conflictos de intereses y posiblemente las metas propuestas deban ajustarse a objetivos más modestos.

2. *Monto y distribución de los recursos con que cuenta* SELA

El presupuesto del SELA será proporcionado por los propios países miembros. La consecución de las metas del SELA dependerá en gran medida de los recursos con que cuente, y no es aventurado suponer a priori que se puede producir una brecha importante entre recursos y metas. Por otra parte, dados los niveles diferenciales de desarrollo entre los países que integrarían el SELA, podemos suponer la determinación de cuotas también diferenciales. La justicia de tal medida es aceptada por todos, pero generalmente en el pasado ha llevado a discrepancias importantes en la aceptación generalizada de los derechos y las responsabilidades de cada Estado. Inclusive en algunos casos a nuevo campo para un abierto conflicto de intereses: el temor de los países menos desarrollados del dominio de otros más avanzados.

III

Perspectivas del sistema Interamericano

RELACIONES COMERCIALES ENTRE AMERICA LATINA Y LOS ESTADOS UNIDOS:

Algunas Reflexiones

Iván Yáñez

El tema de las relaciones comerciales entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos de Norteamérica es muy amplio y tiene demasiadas facetas importantes para ser tratadas en un solo y breve trabajo. Para esta oportunidad, he seleccionado algunos aspectos que han sido objeto de controversia frecuente. Me referiré a la interpretación de los saldos de la Balanza de Pagos, a los Términos de Intercambio y al Sistema Generalizado de Preferencias, pero antes, comenzaré por entregar algunas cifras representativas del comercio global entre ambas zonas geográficas, tomadas en su mayoría de los anuarios y publicaciones de las Naciones Unidas.

La importancia relativa de los Estados Unidos en el comercio mundial es, por supuesto, mayor que la de América Latina. Las exportaciones al mundo de los Estados Unidos han fluctuado alrededor de un 16% del total mundial desde 1955 en adelante, mientras que las de América Latina han venido bajando de poco más de un 8% en 1955 hasta un 5% en 1970. Solamente a partir de 1974 se ha observado un mejoramiento en esta participación, debido más que nada al alza del precio del petróleo exportado principalmente por Venezuela.

Las exportaciones de Estados Unidos al mundo subieron más de seis veces entre 1955 y 1974. En 1955 Estados Unidos dirigió un 20% de sus exportaciones hacia América Latina y un 16% a la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1974, estas cifras se alteraron sensiblemente en desmedro de América Latina. Los países de ALALC recibieron sólo un 13% de las exportaciones norteamericanas, mientras la Comunidad Económica Europea subió al 22%.

Las exportaciones de América Latina al mundo subieron menos de dos veces entre 1955 y 1970, acelerándose bastante posteriormente. Entre 1970 y 1974 casi se triplicaron, debido fundamentalmente a la expansión económica de los países industriales, que originaron un auge inusitado en el comercio mundial. En 1955, América Latina dirigió un 44% de sus exportaciones hacia los Estados Unidos y un 15% a la Comunidad Económica Europea. En 1974 estas cifras se alteraron en el sentido de una pérdida de importancia del

mercado norteamericano en favor del europeo. Es así como, los Estados Unidos bajaron a 28%, mientras la CEE subió al 22%.

Para dar una idea de los principales grupos de productos importados por América Latina desde los Estados Unidos, presentamos a continuación los principales rubros para 1974 en el caso de la ALALC, colocando al lado las cifras que se importan desde Europa.

	Importaciones de ALALC *desde* USA	*Europa*
	(millones de dólares CIF)	
Maquinaria y equipo de transporte	5.020	4.030
Otras manufacturas	2.240	2.590
Productos químicos	1.970	2.160
Alimentos, bebidas y tabacos	1.510	390
Cereales	1.140	14
Materias primas crudas	1.000	225
Total de Importaciones	15.200	13.300

En cuanto a las exportaciones de América Latina, es de común conocimiento que éstas consisten fundamentalmente de productos primarios básicos de gran importancia estratégica, como petróleo, cobre, estaño, café, manteniéndose, por lo tanto, la misma composición por productos que el comercio total hacia el mundo.

La Balanza de Pagos

Estando definidas las relaciones comerciales entre U.S.A. y América Latina en un marco general de intercambio de manufacturas por productos primarios, podría pensarse que por este solo hecho Estados Unidos tendría una posición más ventajosa, ya que las manufacturas han tenido una participación siempre creciente en los mercados internacionales, mientras que los productos primarios han quedado rezagados. Aunque esta relación no tiene por qué reflejarse necesariamente en el saldo de la Balanza Comercial, generalmente se piensa que ésta debería inclinarse en favor de las manufacturas. Según esta idea, América Latina debería tener un déficit en su Balanza Comercial con los Estados Unidos, ya que estaría importando más de lo que exporta hacia ese país. Sobre este punto, cabe hacer las siguientes reflexiones:

a) Un déficit en la Balanza Comercial con un determinado país o grupo de ellos, por importante que éstos sean, no significa nece-

sariamente una pérdida de bienestar. En primer lugar, este déficit puede estar compensado por una posición de superávit con otros países. Tiene mayor importancia el saldo global de la Balanza Comercial que los parciales con determinados países. Incluso, un déficit global no siempre es perjudicial para un país, ya que depende de la forma de su financiamiento. El déficit persistente indica la obtención de mayor cantidad de bienes y servicios —elemento favorable—, a cambio de pérdida de reservas o endeudamiento creciente, lo cual puede debilitar la posición financiera y negociadora de un país, transformándose en un elemento negativo en el largo plazo.

b) Algunos datos disponibles indican para la década 1960-69*, una posición de modesto superávit para USA, el que virtualmente, desaparece, si se considera que en sus importaciones se incluyen unos 200 millones de dólares por año provenientes de las Antillas Holandesas, que no forman parte de América Latina, pero que, en realidad procesan petróleo venezolano. Por lo tanto, resulta difícil inferir una pérdida para América Latina de su posición de Balanza Comercial con respecto a los Estados Unidos.

Sin embargo, tal cosa podría ser más evidente si pasamos a la totalidad de la Balanza de Pagos. Es un hecho conocido que la Cuenta Corriente (incluye servicios, especialmente intereses y utilidades de capital foráneo invertido o prestado al país), ha sido manifiestamente deficitaria durante mucho tiempo para América Latina. Dicho déficit debe financiarse con la entrada de capital nuevo, tanto en la forma de préstamos de variada índole como de inversión directa. Esta relación ha sido expuesta repetidas veces como claramente desventajosa para América Latina, que en esta forma estaría entregando al exterior más recursos de inversión que los que recibe en cada año, perjudicando su desarrollo futuro. Nuevamente, tenemos que hacer al respecto algunas consideraciones.

a) La situación anteriormente descrita no debe ser considerada como siempre desfavorable para un país. El servicio pagado en un año corresponde a la inversión acumulada de todos los años anteriores. Son éstas las magnitudes que hay que comparar y decidir si se está pagando poco o mucho por dicha inversión anterior. Esta puede haber dejado frutos internos en el país en la forma de au-

* Ver: John R. Petty, "The USA-Latin American Trade and Payments Relationship", Revista *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 24, Nº 2, otoño, 1970.

mentos de producción e incluso haber contribuido a las exportaciones del país. Un fuerte desarrollo de las exportaciones puede compensar perfectamente un desnivel entre servicios de capital pagados al exterior y el capital ingresado en el mismo período, aminorando el impacto sobre la Balanza de Pagos global. Un desnivel muy grande (servicios pagados mayor que ingresos de capital), llevaría necesariamente a un déficit de la Balanza de Pagos, el cual debería ser juzgado como favorable o desfavorable, según los posibles efectos de la inversión acumulada sobre el aparato productivo del país y el desarrollo futuro de las exportaciones.

b) La misma fuente de datos disponibles citada anteriormente** indica para el período 1960-1969 una clara mayoría de años de déficit para los Estados Unidos frente a América Latina, teniendo solo en 1969 un gran superávit.

Los Términos de Intercambio

La conformación del comercio entre América Latina y los Estados Unidos podría incidir también en un desarrollo diferente de los precios internacionales de los bienes que se intercambian. El mayor auge de las manufacturas en relación con los productos primarios podría significar una mayor demanda por los primeros, incluyendo, por lo tanto, en una tendencia más marcada al alza del precio de las manufacturas. Se trata del consabido tema de los términos de intercambio. Aceptando la tesis de que existe una tendencia secular de empeoramiento de los términos de intercambio para los productos primarios, y para los países que basan en ellos su principal potencial de exportaciones —casi siempre países en vías de desarrollo— podría aplicarse esta tesis a las relaciones comerciales América Latina-USA. Según esta tesis, deberían haberse empeorado los términos de intercambio para América Latina.

No cabe realizar en esta oportunidad una discusión amplia sobre el problema de términos de intercambio. Basta con decir que a la tesis arriba mencionada se le han puesto serios reparos, tanto en su aspecto conceptual como en la evidencia empírica. En efecto, cuando las causas de las variaciones de los precios son primordialmente internas, como cambios en la demanda o en la productividad de las industrias de exportación, no se puede inferir de allí una relación directa con el bienestar. Del mismo modo, los cam-

** *Op. cit.*

bios en la calidad de los bienes que se transan en el comercio internacional y las dificultades en la construcción de los índices restan buena parte de su efectividad a este indicador. Sin embargo, se le continúa utilizando, haciendo la salvedad de sus muchas ambigüedades.

Los datos disponibles no permiten establecer directamente los términos de intercambio entre América Latina y los EE.UU., solo podemos observar la relación más general de América Latina frente al resto del mundo, la cual ha sido relativamente favorable para nuestros países en lo que va de 1960 a 1973. Las cifras para todos los años posteriores a 1960 han estado por encima de las correspondientes a ese año***. A partir de 1974, esta cifra se eleva considerablemente a raíz del alza del precio del petróleo exportado por Venezuela.

En cambio, para los EE.UU., una estimación del GATT indica que la devaluación del dólar alzó más los precios de sus importaciones que la de sus exportaciones en los años más recientes, lo cual significaría un empeoramiento de sus términos de intercambio.

El Sistema Generalizado de Preferencias

Por mucho tiempo, Estados Unidos ha mantenido una política comercial adherida al principio de nación más favorecida en forma incondicional, lo cual significa ser muy renuente a conceder franquicias especiales a grupos de países. Según dicho principio, el avance hacia un comercio mundial más libre debe hacerse rebajando o eliminando obstáculos para todos los países sin discriminación alguna. En buen romance, América Latina no podía pretender recibir trato más favorable de parte de los Estados Unidos, como lo recibían los países de la Comunidad Británica de Naciones de parte del Reino Unido y los países africanos y asiáticos asociados a la Comunidad Económica Europea. Incluso Estados Unidos era reticente

*** Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo, "América Latina en la Economía Mundial", marzo 1975, con datos del FMI, "International Financial Statistics", las relaciones de intercambio para los grupos de países que se indican habrían sido las siguientes:

(1970 = 100)	*1960*	*1965*	*1971*	*1972*	*1973*
Países Industriales	97	98	98	99	96
Países en Desarrollo	99	100	101	100	105
América Latina	97	102	100	102	99

a establecer franquicias especiales para los países subdesarrollados, en general, pensando que el proceso de liberación a través del GATT era el mejor camino para lograr progreso a través del comercio internacional.

Sin embargo, los esfuerzos de los países en vías de desarrollo a través de UNCTAD, desde 1964, en pos de esquemas preferenciales generales, no recíprocos y no discriminatorios, influyó bastante en la posición norteamericana, la cual fue expresada públicamente en la Conferencia de Presidentes Americanos de Punta del Este, en 1967. Desde entonces, los Estados Unidos han estado más favorablemente dispuestos al trato preferencial, sobre todo, después de los planteamientos de los países latinoamericanos en Viña del Mar en 1969.

Dichos esfuerzos han cristalizado en lo que se conoce como el Sistema General de Preferencia (SGP), que consiste en rebajas especiales a la importación de manufacturas y semimanufacturas provenientes de países en desarrollo por parte de los países desarrollados. Cada país ha procedido individualmente, y es así como los Estados Unidos establecieron su propio esquema SGP, mediante el Acta de Comercio de 1974, que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 1976. Si bien, este mecanismo favorece a todo país en desarrollo, los países latinoamericanos pueden aprovechar sus efectos positivos, aunque también pueden verse afectados por sus características restrictivas.

El sistema norteamericano establece, de partida, reducción arancelaria a cero para todos los productos incluidos, sean ellos agrícolas, pesqueros, manufacturados o semimanufacturados. Sin embargo, existen restricciones de bastante magnitud, que pueden afectar a productos determinados o a países. La facultad de imponer estas restricciones queda en gran parte en manos del Presidente de la República, quien debe proceder fundamentalmente ante el Congreso.

Las restricciones a productos actualmente en vigencia son las siguientes:

a) No se incluyen algunos bienes llamados "sensitivos", por su posible efecto en el mercado norteamericano. Estos son textiles, en general, relojes, calzado, ciertos productos electrónicos y algunos productos de acero y vidrio manufacturado.

b) Se establecen límites para favorecer la competencia, que operan de la siguiente manera: si un país beneficiario llega a suministrar más del cincuenta por ciento de las importaciones norteamerica-

nas de un producto determinado, o bien, su importación supera los 25 millones de dólares, este país pierde para dicho producto su calidad de beneficiario. Esta pérdida se refiere al total de la importación, no solamente a la cantidad que exceda de dichos límites.

Las restricciones a países se refieren a la exclusión del total de importaciones provenientes de los siguientes grupos de países:

a) Países comunistas, salvo que sean miembros del Fondo Monetario Internacional o signatarios del GATT.

b) Miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), por su política de alzas de precios lesiva para los consumidores norteamericanos.

c) Países que concedan preferencias similares a países industriales distintos de los Estados Unidos.

d) Países que nacionalicen empresas norteamericanas sin la debida indemnización.

El sistema norteamericano incluye actualmente alrededor de 2.700 productos, comprendiendo casi todos los productos manufacturados y semimanufacturados (Capítulos 25 al 99 de NAB), con las excepciones mencionadas. En cambio, de los productos agrícolas, sólo están carnes, pescados, legumbres, frutas y preparados de frutas. Cabe recordar que el esquema pretende estimular justamente la exportación de manufacturas.

El esquema ha sido puesto en práctica muy recientemente, de modo que es imposible realizar una evaluación de sus resultados. Sin embargo, pueden mencionarse algunas estimaciones significativas.

Según CEPAL, del total de importaciones realizadas por Estados Unidos desde América Latina en 1971 —que alcanzaron a 5.300 millones de dólares—, alrededor de 750 millones habrían estado sujetas a SGP, es decir, un 14%, lo cual compara favorablemente con los esquemas de la Comunidad Económica Europea (CEE) y del Japón, que solo alcanzan al 4%. Esta importancia relativa de EE.UU. resalta más aun, si tomamos el total de las exportaciones de América Latina cubiertas por cualquier esquema SGP. De este total, lo que va a los EE.UU. alcanza alrededor de 75%, lo que afirma la importancia que este mercado preferencial tiene para América Latina.

Es cierto que todos los esquemas SGP tienen bastantes limitaciones en general. Desde luego, se trata de una franquicia poco conocida y

difícil de ser establecida a nivel individual por los límites que se imponen. Un exportador individual no sabe exactamente cuándo se copó un límite determinado por parte de su propio país o de los demás países subdesarrollados susceptibles de exportar la misma mercancía. Por lo tanto, hay un elemento de incertidumbre, al no saberse a ciencia cierta si su exportación va a estar sujeta a franquicia o no. Los límites complican la operación y, además, en el hecho reemplazan una tarifa por una cuota, con lo que tienden a mantener los precios de los productos, dejando márgenes de ganancia más bien para los importadores de los países desarrollados que para los exportadores de los países en desarrollo, lo que va en detrimento del objetivo perseguido de favorecer a estos últimos.

Sin embargo, lo que más resienten por ahora los países latinoamericanos en el sistema norteamericano, es la exclusión de Venezuela y Ecuador por pertenecer a la OPEP decisión que hasta el momentó, no ha sido alterada por el Congreso norteamericano, y contra la cual, han estado dirigidos todos los juegos publicitarios y diplomáticos.

Con todo, el SGP de los EE.UU. puede estimarse como un instrumento inicial susceptible de un mejor aprovechamiento por parte de América Latina.

PROBLEMAS DE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA. LAS OPCIONES LATINOAMERICANAS Y EL ROL DE LOS ESTADOS UNIDOS*

Hugo Trivelli O.

La importancia del avance tecnológico como fuerza motor del desarrollo económico es un concepto bastante difundido. Sin embargo, aparte de algunos círculos especializados, esta conciencia no supera un nivel de generalidad, que la mayor parte de las veces no llega a precisar qué se entiende por tecnología o por progreso tecnológico, qué papel juega en el crecimiento de las economías, dónde se genera, cómo se adquiere, ni qué problemas tienen los países en desarrollo para llegar a hacer uso de los frutos que de la innovación tecnológica se pueden esperar.

El propósito de estas líneas es el de revisar en forma resumida los conceptos básicos que se relacionan con el tema del progreso tecnológico, su relevancia, el desafío que representa para los países en desarrollo, y revisar cómo están enfrentando ese desafío los países latinoamericanos.

La presentación y discusión de estos conceptos básicos ha sido ordenada en la secuencia siguiente: 1) ¿Qué es tecnología; 2) ¿Qué papel juega como motor del crecimiento económico?; 3) ¿Cómo se adquiere la tecnología?; 4) ¿Cómo se enfrentan los países en desarrollo al desafío tecnológico?; 5) ¿Cuáles son las opciones que hoy enfrentan los países latinoamericanos y qué papel están jugando los Estados Unidos

I. ¿QUÉ ES TECNOLOGÍA Y CÓMO SE PRESENTA?

¿Qué es tecnología? Los expertos han producido un sinnúmero de definiciones, pero tal vez la más general, y al mismo tiempo la más precisa, es la siguiente:

"*Tecnología* es el conocimiento ordenado, aplicado sistemática-

* Estas notas sirvieron de base para la charla ofrecida por el autor en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el 1º de junio de 1976. En la primera parte se reproduce casi textualmente el artículo del mismo autor, "Transferencia de tecnología y crecimiento económico: algunos aspectos básicos", Revista *Estudios Sociales*, Nº 7, CPU, diciembre de 1975.

mente a la producción y comercialización de bienes y servicios"[1], entendiendo estos últimos en un sentido amplio[2]. La mayor parte de la tecnología proviene de la aplicación del conocimiento científico, aunque también puede originarse en la observación empírica o en la experiencia. La tecnología puede asociarse a una idea de "stock", es decir, de una acumulación de conocimientos aplicados

La *ciencia* persigue una mayor comprensión de los fenómenos, expandiendo los límites del conocimiento, pero su contribución directa al bienestar general se reduce a la creación de condiciones previas para alcanzar un incremento de ese bienestar.

Un *invento* es la resolución de un problema científico o tecnológico. La *innovación tecnológica* es el proceso de decisiones, organizativo y productivo por medio del cual un invento se transforma en un bien de uso social, generalizado; es decir, el proceso que lleva a aplicar el invento a la producción de bienes o servicios. Tanto el invento como la innovación pueden asociarse a la idea de "flujos", es decir, de adiciones que van a aumentar o a mejorar el "stock" de conocimiento acumulado que es la tecnología. La *difusión de la tecnología* es el proceso por medio del cual se expande el conocimiento de ella y su empleo, a través de la sociedad. No se trata, eso sí, de la simple difusión de información científica y técnica, sino de la difusión de la innovación. En resumen, la invención es la idea de una nueva aplicación del conocimiento, la innovación es la empresa de llevar a cabo la utilización comercial inicial de la invención, y la difusión consiste en divulgar la utilización de la innovación.

Los elementos directamente más relevantes para el crecimiento económico no son la ciencia y las invenciones, sino la tecnología, las innovaciones y la difusión de éstas. Se puede alcanzar un crecimiento económico importante sin contar con los primeros. Resulta extremadamente difícil hacerlo sin los últimos.

¿Cómo se presenta la tecnología? Se dice que la tecnología se presenta bajo dos grandes formas: "Incorporada" y "Desincorporada".

Tecnología "incorporada" se refiere a aquella que está incluida en determinados bienes físicos, por ejemplo, en bienes de capital, en insumos de producción, en repuestos.

Tecnología "desincorporada" o, "no incorporada", es aquella que

[1] Esta y otras definiciones de tecnología aparecen en las referencias (11) y (12).

[2] El término "bienes y servicios" incluye productos manufacturados, servicios públicos, de salud, educacionales, management, organización, comunicaciones, etc.

está contenida en documentos (patentes, planos, diseños, ingeniería, manuales, informes, estudios, etc.) o en personas (expertos, asesores, administradores, técnicos, etc.).

Las dos formas no son excluyentes entre sí, y en muchos casos, incluso, suelen ser complementarias.

II. CUÁN IMPORTANTE ES EL PAPEL QUE JUEGA LA TECNOLOGÍA COMO IMPULSORA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EN QUÉ FORMA DESEMPEÑA ESE PAPEL?

Durante mucho tiempo la respuesta dada por los economistas a esas interrogantes fue poco satisfactoria. Tradicionalmente el crecimiento económico se suponía determinado por los incrementos del stock de capital, la expansión de la fuerza laboral, la disponibilidad de recursos naturales, y el desarrollo de la educación, que actuaba capacitando al contingente de trabajadores. La tecnología era ignorada, vagamente asociada a la inversión, o relacionada de alguna manera a la educación. Sin embargo, en las últimas décadas, el pensamiento económico ha reconocido al progreso tecnológico su real importancia, y algunos investigadores se han preocupado de tratar de medir su impacto como factor determinante del crecimiento, llegando a determinar que su influencia es de una magnitud tanto o más grande que la de la inversión o la del crecimiento y perfeccionamiento de la fuerza de trabajo[3].

Aun más, se puede afirmar que el avance tecnológico es el factor vital que empuja a los cuatro elementos que tradicionalmente se mencionaban como los generadores del crecimiento económico[4].

Cierto es que la inversión, que representa adiciones al stock de capital, realiza una contribución importante, por el solo hecho de incrementar la dotación de activos productivos y por su efecto sobre la demanda, pero es la tecnología incorporada en esos activos lo que produce un impacto al permitir mejorar el rendimiento de los factores productivos y elevar los niveles de calidad.

El aporte de la fuerza de trabajo por sí misma al crecimiento económico, una vez alcanzados niveles de pleno empleo, no resulta demasiado importante, limitándose a una contribución igual a su ritmo de crecimiento vegetativo, más eventuales reasignaciones de la población activa que pudieran conducir hacia ciertas mejoras de

[3] Sobre este tema, ver referencia (2).
[4] Ver referencia (11).

productividad. Sólo en presencia del avance tecnológico pueden esperarse aumentos sustanciales en la productividad.

La educación general, si bien puede contribuir en forma significativa a mejorar las "condiciones de vida" de las personas, no necesariamente redundará en un impulso importante al crecimiento económico. Si además del conocimiento general, ella contribuye a alcanzar una mejor comprensión de las relaciones entre entes o fenómenos y a aplicar esa comprensión a la creación o uso del conocimiento tecnológico, entonces, sí estará participando activamente en impulsar el crecimiento económico.

Los recursos naturales, por su parte, renovables y no renovables, están disponibles en forma restringida, aunque el límite absoluto, salvo excepciones, está aún lejos de constituirse en restricción. Existe, sin embargo, un "límite práctico" impuesto por el "estado" actual del conocimiento tecnológico, límite que deberá irse desplazando a medida que este último progrese. Este desplazamiento de las fronteras en las posibilidades de explotación de los recursos naturales, inducido por el progreso tecnológico, se deberá traducir en una mejor, más racional y más completa explotación de los recursos no renovables, y en una mejor comprensión de los mecanismos de reproducción de los recursos renovables, que facilitarán una mejor técnica de manejo y uso de los mismos.

Más allá del efecto que ejerce sobre el crecimiento económico a través de las variables mencionadas, la tecnología tiene un importante efecto multiplicador, que actúa en el mismo sentido positivo. La introducción de una innovación tecnológica en una cierta actividad induce una serie de efectos sobre otras actividades, que va mucho más allá que el mero multiplicador de la inversión de tipo keynesiano. La innovación tecnológica reduce costos, eleva rendimientos, mejora calidades, capacita personal, crea expectativas y, en fin, genera impulsos en diversas direcciones en el medio que la recibe.

Al pensar en estimular el crecimiento económico, los planificadores deben entonces tomar en consideración que el gran impulso lo proporciona no sólo la inversión, sino también el "multiplicador tecnológico", que se puede lograr a través de la introducción de innovaciones y de la difusión de éstas, multiplicador que puede actuar de las siguientes maneras: a) vía aumentos de la productividad o del valor agregado en los sectores en que se emplea la nueva tecnología; b) reduciendo el costo de los insumos en los sectores que utilizan como tales a las producciones en que se ha incorporado la innovación, y c) estimulando la adopción de nuevas

innovaciones en actividades abastecedoras, usuarias, o competitivas de la que está innovando originalmente.

Vale la pena mencionar que mientras más temprana la innovación, mayor es la posibilidad de alcanzar un impacto significativo. Esta aseveración reviste el carácter de advertencia para los países en desarrollo, ya que una innovación tardía o rezagada respecto a los países desarrollados, presenta el riesgo de encontrarse con mercados saturados o con una probabilidad de obsolescencia rápida de la innovación tecnológica adoptada.

Hasta este punto, pareciera que todos los efectos de la innovación tecnológica son ampliamente favorables, pero esto no necesariamente es así, al menos en el caso de los países en desarrollo. En estos países, una inmensa proporción de la tecnología que se utiliza corresponde a tecnología importada, lo cual plantea algunos problemas. Uno de ellos radica en las dificultades que se enfrentan en la compra de tecnología en mercados sumamente imperfectos, punto que se tratará más adelante. Otro problema serio resulta del hecho de que muchas veces las innovaciones que se adoptan han sido diseñadas para otros medios económicos, precisamente los de los países desarrollados, que son los grandes productores de tecnología. En esos medios, la escasez relativa de los factores es distinta de la nuestra y, en consecuencia, las tecnologías que se desarrollan son altamente intensivas en capital, de recurso difícil para nosotros, y ahorradoras de mano de obra, factor que es relativamente abundante en nuestro medio. Entonces, la absorción indiscriminada de tecnología puede conducir a un crecimiento económico costoso en términos de los requerimientos de capital, y poco satisfactorio, porque no proporciona empleo a nuestros trabajadores. Habitualmente este problema se ha visto agravado, además, por políticas que han significado un encarecimiento relativo de la mano de obra frente al costo del capital.

Además de los efectos ya señalados, si la tecnología es importada en forma absolutamente libre y sin control, puede conducir a lo que se ha denominado la "'trampa tecnológica"[5]. Al producirse una transferencia masiva e indiscriminada desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, pueden provocarse los siguientes efectos nocivos:

a) Frustración del sistema local de innovaciones, al ser desplazada su oferta por la oferta externa.

[5] Para mayor detalle, ver referencia (7).

b) Concentración del esfuerzo de innovación en los bienes de consumo destinados a las clases de altos ingresos, lo que implica una reasignación de los recursos en desmedro de los bienes de consumo popular.

c) Se crean pocos empleos, y éstos están destinados principalmente a personal calificado, en desmedro de una generación de empleos más importantes y que abarque todo tipo de calificaciones.

III. ¿CÓMO SE COMERCIALIZA LA TECNOLOGÍA?

La tecnología se produce fundamentalmente como fruto de los esfuerzos de investigación y desarrollo, y cada vez más se origina en la aplicación del conocimiento científico. Tanto el avance de este último como la creación de tecnología se concentran en los países de mayor desarrollo, que destinan importantes volúmenes de recursos a esos propósitos. En este proceso de avance del conocimiento científico y de producción de tecnología, el Estado en los respectivos países desempeña un papel fundamental, no sólo como productor, sino también como el principal promotor, actuando directamente a través del gasto que, con ese propósito, canaliza hacia instituciones públicas y privadas, e indirectamente a través de subsidios, incentivos tributarios, apoyo crediticio, contratos, legislación de marcas y patentes, etc.

En definitiva, el "bien" que se produce es tecnología, que es una mercancía, y que como tal, se compra y se vende. Los países desarrollados, productores de tecnología son también los que comercian un mayor volumen de ella. Los países subdesarrollados no sólo producen escasa tecnología, sino que además representan una parte poco significativa del comercio mundial de aquélla.

La tecnología es comercializada en distintas formas, dependiendo de su naturaleza, de las características del país que la demanda, de su capacidad de asimilar tecnología nueva, y de la estrategia de quien la ofrece[6].

En países con un grado de desarrollo muy bajo, una proporción muy importante de la tecnología es adquirida "incorporada" en bienes de capital y materias primas. Por otra parte, la tecnología "no incorporada" que se adquiere, consiste en especial en personal extranjero, y, en parte, en capacitación de personal local. En las actividades extractivas primarias, y también en parte de la industria

[6] Ver referencia (1).

manufacturera incipiente, la tecnología llega a través de la instalación de plantas completas por parte de empresas extranjeras.

En países con un grado de desarrollo un poco más avanzado, en los cuales ya ha alcanzado una cierta importancia el sector industrial manufacturero, la tecnología que se compra crece en volumen y cambia en su composición, cobrando mayor importancia la tecnología desincorporada: planos, licencias, patentes, marcas, ingeniería, entrenamiento de personal, etc.; y también crece la inversión directa de empresas extranjeras que se radican instalando filiales o asociándose con productores locales.

El desarrollo de la industria local, frecuentemente se produce acompañado de una fuerte protección arancelaria, lo cual dificulta a las firmas extranjeras para llegar a los mercados locales con productos manufacturados, pero no las obstaculiza para instalarse y vender su tecnología, asegurándose, al radicarse, no sólo el mercado interno, sino la posibilidad de extraer del país excedentes monopólicos por una de las varias vías que se le ofrecen, según se verá más adelante.

Desde el punto de vista de las firmas proveedoras de tecnología, éstas preferirán transferirla por medio de la inversión directa en aquellos casos en que hayan comprometido recursos importantes en investigación y desarrollo, cuando tengan una posición de liderazgo en la tecnología en cuestión, o cuando la inversión directa no les represente un gran volumen de recursos financieros. Por otra parte, cuando se den los casos contrarios, o cuando se trate de una innovación con un ciclo de vida relativamente breve, las firmas proveedoras tenderán a preferir la venta de la tecnología por la vía de las licencias.

Sin embargo, no se trata simple y llanamente de comprar la tecnología que otros ofrecen. No es fácil hacerlo. Se trata de un mercado sumamente imperfecto, que en muy poco se asemeja a los mercados eficientes de la teoría de la competencia perfecta. A continuación revisaremos algunas de las principales características que determinan esa imperfección[7].

La tecnología, cuando se vende "incorporada" a bienes de capital, insumos intermedios, o sistemas completos de producción y/o distribución, no se transa en forma separada, sino integrada a esos bienes, reduciéndose entonces las condiciones de competitividad, ya que no se trata de mercados independientes para los dos tipos de

[7] Para mayor detalle, ver referencias (12), (15) y (16).

productos, sino que éstos se comercializan amarrados, en "paquetes".

Por otra parte, al concurrir al mercado de tecnología, el comprador necesita tener conocimiento acerca de las cualidades del producto que pretende adquirir, al igual que en cualquier otro mercado. Sin embargo, en este caso el "bien" en cuestión es precisamente ese conocimiento. Nos encontramos entonces con un comprador, que muchas veces está en una posición débil, con la consiguiente probabilidad de una imperfección en la transacción.

Además, la información o tecnología posee la característica de que el empleo o la compra de ella por parte de un usuario no reduce su disponibilidad, presente o futura, para otros eventuales compradores. El costo en que se incurre al usar o vender la tecnología por parte de quien ya la posee es prácticamente nulo, salvo gastos relativamente pequeños por concepto de adaptación a las necesidades del comprador y/o por la preparación de documentos, planos, etc. Sin embargo, para el usuario potencial, en caso de no adquirir la tecnología que se le ofrece, la alternativa que se le presenta es desarrollarla partiendo desde cero, con un costo que puede llegar a ser altísimo. El precio de transferencia se determinará dentro de este amplio rango, entre prácticamente cero y un monto muy elevado, resultando en definitiva exclusivamente del proceso de negociación entre las partes.

Frente a esta negociación, el comprador y el vendedor están en una posición de fuerza relativamente muy dispar. El primero, sin información, sin experiencia, frente a una alternativa de innovación propia que es cara y riesgosa, y muchas veces sin real incentivo para negociar debido a que las altas tasas de protección de los mercados locales en los que vende su producción le permiten ser ineficiente e incurrir prácticamente en cualquier costo, se enfrenta a la transacción en una posición muy desfavorable. El vendedor, por su parte, que posee información muy completa acerca del producto que vende y sobre las características del comprador, que incurre en un costo marginal cercano a cero al vender su tecnología, y que se enfrenta a un mercado casi cautivo, reservado para él por un sistema de patentes, se enfrenta a la transacción en una posición prácticamente monopólica.

En un mercado tan imperfecto como éste, el "precio" identificado en la transferencia de la tecnología no es más que una parte pequeña del "costo" total que aquélla significa, y que puede estar presente en variadas formas: en los precios de bienes de capital, en los de las materias primas sobrefacturadas, o en las múltiples cláusulas res-

trictivas que suelen ser incluidas en los contratos de licencias, tales como prohibiciones de exportar, exclusividad de servicios técnicos, fijaciones de precios, exclusividad de comercialización, etc. Es decir, existe un precio "visible" y uno adicional "invisible".

Ahora bien, cuando la transferencia de tecnología se produce a través de la inversión extranjera directa, el país receptor está incluso en una posición aun más débil, ya que no sólo no elige la tecnología, sino que ni siquiera negocia cuanto se paga por ella ni tampoco conoce el mecanismo por medio del cual ese monto será transferido hacia el exterior.

IV. ¿CÓMO SE ENFRENTAN LOS PAÍSES AL DESAFÍO TECNOLÓGICO?

Tratándose de un mercado tan imperfecto frente al cual los países en desarrollo están en tan clara desventaja, y siendo la tecnología un factor tan crucial para el crecimiento económico, es lógico pensar en la necesidad de una preocupación preferente y de una acción decidida y coherente por parte de los gobiernos de los países subdesarrollados.

En los países avanzados, que son los principales productores de tecnología, y que también son los que comercian con un mayor volumen de ella, la intervención del Estado en este campo es importante y fundamental. En los países en desarrollo esa intervención es aun más necesaria. Los antecedentes ya consignados permiten formarse una idea de la magnitud y complejidad de la tarea y de la fuerza que se requiere para ser "contraparte efectiva" en un mercado tan imperfecto como éste. Pero la tarea del Estado no debe deducirse a la regulación del comercio de tecnología, sino debe ser mucho más amplia y abarcar la definición de una política tecnológica integral, coherente con los objetivos nacionales y el diseño e implementación de los instrumentos que se van a utilizar para llevarla a cabo.

"En la medida en que se desee transformar al país en una nación moderna y soberana, esa política debe proponerse aumentar paulatinamente la autonomía tecnológica de éste, es decir, su capacidad de decisión y elección en todos los problemas relacionados con el uso de la tecnología"[8].

Debe aclararse: la autonomía no significa autarquía, lo cual sería no sólo difícil, sino inconveniente.

[8] Ver referencia (12).

Podríamos decir, entonces, que los grandes objetivos que debe perseguir una política tecnológica son los siguientes[9]:

a) "Modernización, expansión y diversificación de la economía con miras a una producción mayor y una distribución más equitativa de ésta".

b) "El desarrollo interno de un sistema balanceado de actividades de investigación, educación, información y extensión técnica, es decir, de la capacidad científica que sirva de base para la producción y difusión nacional de tecnología" (Oferta interna de tecnología).

c) "El desarrollo de una capacidad de innovación tecnológica, es decir, la promoción de una serie de medidas de orden técnico-económico y social que aumenten la propensión a la utilización y aplicación de tecnología" (Demanda de tecnología).

d) "La importación adecuada de tecnología, mediante la selección, adaptación, aplicación y mejora de tecnología importada, y su difusión en el medio ambiente, así como la promoción de exportaciones de tecnología estimulando la capacidad creativa interna" (Comercio exterior de tecnología).

e) La acción conjunta con otros países en desarrollo en materia tecnológica para lograr el intercambio de experiencias y de tecnología, y para alcanzar posiciones comunes en las negociaciones con los países industrializados. (Relaciones internacionales en materia tecnológica).

V. LAS OPCIONES LATINOAMERICANAS Y EL PAPEL DE LOS EE.UU.

Revisados en líneas generales los principales conceptos, características y problemas que envuelve el tema de la transferencia de tecnología, pasemos a preguntarnos: ¿Cuáles son las opciones que tienen los países latinoamericanos para poder llegar a hacer de la tecnología y el desarrollo tecnológico herramientas eficaces que les permitan superar su estado de subdesarrollo?

La opción que aparece como racional y viable, aunque no sin obstáculos que superar, ya fue señalada anteriormente. Ella consiste fundamentalmente en la definición e implementación de una política tecnológica integral, que conduzca hacia una *AUTONOMIA-TEC-*

[9] Ver referencias (8) y (13).

NOLOGIA, entendiendo esto último como el desarrollo de una capacidad autónoma en el manejo y orientación de los flujos de tecnología. Para lograr esto, hay que desarrollar simultáneamente una capacidad para interesarse por la innovación y demandar tecnología, una capacidad para crearla internamente, y una capacidad para controlar la que se importa.

Por supuesto que las áreas hacia las cuales se oriente el esfuerzo creativo local, las formas que adopten los mecanismos de control, los instrumentos de estímulo que se empleen para activar, tanto la demanda como la oferta de tecnología, y la organización institucional que se utilice para enfrentar el "desafío tecnológico", dependerán de los objetivos y condiciones específicas de cada país.

Por otra parte, además de los esfuerzos internos de los países para enfrentar los problemas planteados, también se presenta la opción de realizar un esfuerzo conjunto. Esta acción conjunta permitirá apoyar y complementar los esfuerzos internos individuales, promover y facilitar la transferencia de conocimientos técnicos y abordar en forma coordinada las tareas de investigación y adaptación tecnológica.

Respecto a este tema, América Latina dejó constancia expresa, por primera vez, de su preocupación por la ciencia y la tecnología, como elementos dinámicos del desarrollo, en abril de 1967, cuando los Presidentes de América, en Punta del Este, señalaron su voluntad de poner "la Ciencia y la Tecnología al servicio de nuestros pueblos".

Desde esa fecha, se ha recorrido un camino largo, no siempre expedito, con períodos en que el diálogo parecía estancarse. A pesar de los inconvenientes, los esfuerzos realizados han conducido al menos a una mejor comprensión del problema del desarrollo científico y tecnológico. Sin embargo, la acción conjunta y coordinada de los países de América está aún lejos de producirse.

Tal vez lo más cercano al objetivo deseado ha sido el Programa Regional de Ciencia y Tecnología de la Organización de los Estados Americanos, pero éste no ha sido verdaderamente la acción conjunta que se requiere.

El programa de la OEA ha contribuido aportes valiosos en materia de estudios, de asesoría general a los países, y a través de acciones bilaterales entre la Secretaría de la OEA y los países. Sin embargo, no se ha producido el proyecto multinacional que se buscaba. Hasta una fecha relativamente reciente, ni la OEA ni los países han estimulado suficientemente la interacción entre éstos en materia de Ciencia y Tecnología.

Esta aparente dilusión del diálogo, no significa que los países la-

tinoamericanos hayan olvidado el tema. "En los años recientes, la inquietud y las iniciativas se han revitalizado, y este nuevo impulso se ha manifestado en las reuniones de Cancilleres de América en Bogotá, Tlatelolco y Washington, donde ellos han coincidido en expresar su voluntad de "...impulsar las políticas encaminadas a promover la transferencia de conocimientos técnicos patentados y no patentados entre los respectivos países, teniendo en cuenta las condiciones prevalecientes en cada país, para la introducción de nuevas manufacturas con el fin de lograr un mayor empleo de los recursos humanos y materiales disponibles en cada país, para obtener un mayor desarrollo técnico interno, y para la creación de productos de exportación"[10].

Es así como en la reunión de Cancilleres de Washington, en abril de 1974, se crea el Grupo de Trabajo sobre Ciencia y Transferencia de Tecnología.

Reunido este grupo por primera vez en Brasilia en junio de 1974, se fijan las pautas de trabajo y se forman cuatro subgrupos con los siguientes temas:

I: Fortalecimientos del Sistema Científico y Tecnológico interno.

II: Utilización del potencial de los países desarrollados.

III: Transferencia de Tecnología.

IV: Posibilidades de Creación de Mecanismos Institucionales destinados a asegurar la consecución de los objetivos esbozados.

La acción del Grupo de Trabajo culmina en Santiago de Chile en noviembre de 1974, con la discusión del tema del subgrupo IV, que debe tomar en cuenta para sus recomendaciones los informes previos de los otros tres subgrupos.

Como tantas otras veces, los países manifiestan un consenso en la necesidad de crear los mecanismos institucionales necesarios para asegurar la consecución de los objetivos planteados, pero discrepan en la forma y en el fondo en cuanto a la estructura y el alcance que esos mecanismos deben tener.

La discrepancia más marcada se produce entre la posición de los Estados Unidos y la de los países latinoamericanos y del Caribe. Sin embargo, también existen discrepancias entre estos últimos.

La proposición de los Estados Unidos, bosqueja de manera muy

[10] Cita de la Declaración de los Cancilleres de América en Tlatelolco, México, 1974.

breve, plantea la creación de un Comité Coordinador, formado por representantes gubernamentales, destinado a establecer un marco de acción que desarrolle mecanismos para mejorar las condiciones en que se dan los flujos de tecnología, de modo de lograr una ventaja mutua[11].

Un mecanismo de esta naturaleza podría contar con los siguientes elementos:

a) Un Comité sobre Ciencia Aplicada y Transferencia de Tecnología, que sirviera de foro para el diálogo intergubernamental.

b) Un Comité Técnico, compuesto por expertos, dedicado a identificar obstáculos en el desarrollo y transferencia de la tecnología, y a sugerir medios para superarlos.

c) Grupos técnicos ad hoc, destinados a examinar problemas concretos definidos sobre una base funcional o geográfica.

El espíritu de los países latinoamericanos, por su parte, está muy bien reflejado en las palabras del Canciller chileno, al inaugurar la reunión de trabajo del Subgrupo IV, cuando señaló:

"El tiempo de la meditación ha pasado, y ha llegado la hora de la acción. No estamos aquí para recorrer caminos ya superados, porque ello significaría la esterilización del trabajo y la frustración de nuestros pueblos".

"El consenso de político existe y en función de él existe el desafío a vuestra creatividad y capacidad técnica. Queremos escuchar proposiciones concretas, pragmáticas y novedosas. El nuevo diálogo entre América Latina y los Estados Unidos debe contemplarse necesariamente en los problemas del desarrollo científico y tecnológico".

"Los esfuerzos actuales son valiosos y deben mantenerse y mejorarse. Pero ello no significa que lo realizado sea único y suficiente. Esperamos soluciones viables en el corto plazo, que no signifique duplicar lo que actualmente se hace, porque grande es la urgencia de disminuir la brecha que nos separa de los países desarrollados"[12].

No vale la pena entrar a discutir las discrepancias que se plantea-

[11] La proposición completa de los EE.UU. está incluida en el documento, "Grupo de Trabajo sobre Ciencia y Transferencia de Tecnología. Reunión de Subgrupo IV: Creación de Mecanismos Institucionales". Documento Final CONICYT, Santiago de Chile, noviembre 1974.

[12] Cita del discurso del Canciller de Chile en la inauguración de la Reunión del Subgrupo IV. Discurso completo, incluido en documento de CONICYT antes mencionado.

ron entre los países latinoamericanos, puesto que en definitiva ellos lograron llegar a un planteamiento común, consistente en dos partes:[13].

a) Una propuesta latinoamericana sobre programas y acciones, y
b) La definición de un conjunto de condiciones mínimas planteadas a los Estados Unidos para poder comenzar el nuevo diálogo.

La propuesta sobre programas y acciones es bastante más ambiciosa, detallada y extensa que la presentada por la delegación norteamericana y plantea, en forma muy resumida, que el desarrollo tecnológico requiere, entre otras, de las siguientes acciones:

a) Formación y entrenamiento de recursos humanos.
b) Refuerzo de instituciones de investigación y desarrollo.
c) Ejecución de proyectos de adaptación y de creación tecnológica autóctona.
d) Desarrollo de servicios de información tecnológica.
e) Acceso a tecnologías de libre disposición.
f) Fortalecimiento de los servicios de apoyo al desarrollo tecnológico.
g) Refuerzo de los organismos nacionales de política tecnológica.

El planteamiento de las condiciones mínimas indica que los países latinoamericanos consideran que el nuevo diálogo debe significar cambios sustanciales en aportes de recursos financieros y materiales, así como de políticas científicas y tecnológicas que reflejen la apertura del Gobierno de los Estados Unidos en esta materia.

La delegación norteamericana hizo saber al Subgrupo IV, su malestar por las condiciones planteadas, y desde ese momento, el diálogo entre América Latina y los Estados Unidos sobre Ciencia y Transferencia de Tecnología entró en un statu-quo que se prolonga hasta hoy.

Sin embargo, con toda seguridad el tema va a ser tratado en la próxima reunión de la Organización de los Estados Americanos en Santiago, y las perspectivas de que se logre algún progreso no son tan oscuras como pudieran parecer, dados los antecedentes presentados hasta este punto.

El elemento que arroja alguna luz sobre las posibilidades de rea-

[13] Tanto las proposiciones individuales de los países latinoamericanos y del Caribe, como el planteamiento conjunto de ellos, están incluidos en el documento de CONICYT antes mencionado.

nudación del diálogo es el discurso pronunciado por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Sr. Kissinger, durante el mes de mayo de 1976, en Nairobi, con motivo de la Cuarta Conferencia de UNCTAD.

En su intervención, el Secretario de Estado hace un planteamiento sustancialmente distinto de la posición que hasta entonces habían tenido los Estados Unidos.

Luego de reconocer la necesidad de los países en desarrollo en cuanto a poder contar con la tecnología adecuada, en cantidad y calidad, y las dificultades internas y externas con que tropiezan para poder hacerse de ella, anuncia un plan de acción de los Estados Unidos basado en cinco puntos:

a) Para adaptar tecnología a las necesidades de los países en desarrollo, los Estados Unidos apoyan el establecimiento de una red de instituciones de investigación y desarrollo a nivel local, regional e internacional.

b) Apoyan a las Naciones Unidas en su esfuerzo por mejorar el nivel y la calidad de la información tecnológica disponible para los países en desarrollo, a fin de que éstos mejoren su propia selección de tecnologías.

c) Apoyan un esfuerzo prioritario destinado a la formación de nuevas generaciones de expertos en tecnología.

d) Están dispuestos a realizar un esfuerzo para lograr que el proceso de transferencia de tecnologías sea más efectivo y más equitativo.

e) Plantean la necesidad y la voluntad de los Estados Unidos, en cuanto a definir desde ya objetivos claros por alcanzar durante la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, propuesta para 1979.

Es de esperar que, bajo estas nuevas condiciones, el diálogo sea fructífero y que se logre, a la brevedad posible, establecer mecanismos eficaces que permitan a los pueblos del Tercer Mundo, beneficiarse con los frutos de desarrollo tecnológico.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Baranson, Jack: "Technology Transfer through the firm". AER, mayo de 1970.

(2) Denison, Edward F.: "The sorces of growth in the U.S. and the alternative before us", Committee for Economic Development, 1962.

(3) Estrada, Raúl: "La transferencia de tecnología; una estrategia". Mimeo. Programa de entrenamiento FONAPRE-BID, Quito, 1975.

(4) Gonod, Pierre: "Diagnóstico general sobre transferencia de tecnología en América Latina". Mimeo. Departamento de Asuntos Científicos, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, Washington D. C. 1972.

(5) Gonod, Pierre: "Esbozo teórico sobre la transferencia de la tecnología y conceptos anexos". Mimeo. Departamento Científico, Secretaría General de la OEA, Washington D. C. 1972.

(6) Katz, Jorge: "Importación de tecnología, aprendizaje local e industrialización dependiente". Mimeo. Secretaría General de la OEA, Washington D. C. 1972.

(7) Nitsch, Manfred: "La trampa tecnológica". Revista Comercio Exterior, Vol. XXI, Nº 9, México, 1971.

(8) Oxman, Gastón y Sagasti, Francisco: "La transferencia de tecnología hacia los países del Grupo Andino". Mimeo. Departamento Científico. Secretaría General de la OEA, Washington D.C. 1972.

(9) Pommier, Philippe: "La tecnología en la estrategia de desarrollo industrial chilena", en "Proceso a la industrialización chilena", Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, 1972.

(10) Prebisch, Raúl: "Transformación y desarrollo, la gran tarea de América Latina".

(11) Quinn, James B.: "Scientific and technical strategy at the national and mahor enterprise level", artículo en "The role of Science and technology in economic development", UNESCO, 1970.

(12) Sábato, Jorge: "El comercio de Tecnología". Mimeo. Departamento Científico, Secretaría General de la OEA, Washington D. C.

(13) Sábato, Jorge: "Bases para un Régimen de Tecnología", Comercio Exterior, Dic. 1973.

(14) Sachs, Ignacy: "Políticas tecnológicas para el desarrollo latinoamericano". Mimeo. Departamento Científico, Secretaría General de la OEA, Washington D. C. 1971.

(15) Sachs, Ignacy: "Transferencia de Tecnología y prioridades de investigación en América Latina. Mimeo. Departamento Científico, Secretaría General de la OEA, Washington D. C. 1971.

(16) Vaitsos, Constantine: "Foreign Investment Policies and Economic Development in Latin America". Journal of World Trade Law, Nov. 1973.

(17) Vaitsos, Constantine: "The process of commercialization of technology in the andean pact". Mimeo. Departamento Científico, Secretaría General de la OEA, Washington D. C. 1971.

LAS RELACIONES INSTITUCIONALES ENTRE LA ORGANIZACION DE NACIONES UNIDAS Y LAS ORGANIZACIONES DE ESTADOS AMERICANOS

Rodrigo Díaz Albónico

El profesor Michel Virally estima que la multiplicidad y la extrema variedad de organizaciones que él denomina "parciales" (organizaciones regionales), le prohíben estudiar en detalle los mecanismos de relación entre aquéllas y la Organización Mundial. Dicho autor prefiere diseñar los diferentes modelos teóricos de posibles relaciones con el objeto de analizar de qué manera las organizaciones regionales aportan o perturban el proceso de unificación de la sociedad internacional[1].

Nuestra hipótesis es distinta aunque no totalmente diferente. Existen dos campos entrelazados entre sí, en donde es posible estudiar las relaciones institucionales entre una organización regional, OEA, y la Organización Mundial. Ellos dicen relación al reglamento político de los conflictos y al sistema universal de seguridad colectiva.

Ahora bien, hemos introducido en el título de este estudio el término "relaciones institucionales", es decir, pensamos que OEA se encuentra, por lo general, en una relación de subordinación con respecto a Naciones Unidas. Esta afirmación aparece corroborada si se recuerdan algunas disposiciones de las cartas constitutivas de ambas organizaciones.

La carta de San Francisco contiene el capítulo VIII, consagrado a los Acuerdos Regionales. El artículo 52 promueve la existencia de acuerdos u organismos regionales cuando éstos o sus actividades son compatibles con los Propósitos y Principios de Naciones Unidas. En los párrafos siguientes la Carta se dirige a dos destinatarios diferentes con un mismo objetivo teleológico: el arreglo pacífico de las controversias de carácter local. El primer destinatario (párrafo 2) son los Estados Miembros de Naciones Unidas, pero que son partes en acuerdos u organismos regionales, en cambio, en el párrafo siguiente (3º), el sujeto referido es el Consejo de Seguridad sobre quien pesa la obligación de promover el desarrollo del arreglo pacífico de controversias locales por medio de acuerdos u organismos regionales.

[1] Virally (M), L'Organisation Mondiale. Paris, Librairie Armand Colin, 1972, 587, pp. 295.

Por su parte, el artículo 1 de la Carta de Bogotá, estipula: "... Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional...". La relación es de dependencia por lo menos en un esquema institucional, reafirmada en el artículo 2, al prescribir que para cumplir las obligaciones regionales de acuerdo a lo dispuesto en la Carta de Naciones Unidas, la OEA ha establecido ciertos propósitos juzgados como esenciales.

El artículo 23 de la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos reproduce en parte lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 52 de la Carta de San Francisco, al estipular que los Estados Americanos partes en una controversia internacional utilizarán los procedimientos pacíficos ofrecidos por el sistema OEA "antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas".

Una serie de otras disposiciones, como en el artículo 52, 91 y 95 se refieren a las relaciones posibles a través de órganos diferentes, entre la Organización de Estados Americanos y Naciones Unidas. Las modalidades que pueden revestir estas relaciones van desde una colaboración, pasando por una concurrencia hasta finalizar en el "coto reservado", traduciendo una expresión del profesor Virally (chasse gardée) [2].

Existe un campo de las relaciones internacionales en donde es posible aplicar esta triple modalidad de relación. Nos referimos al campo de la seguridad colectiva. En él es posible detectar una colaboración entre organismos regionales y organización mundial, a través de una repartición de funciones; una concurrencia teniendo presente que ambos tipos de organizaciones persiguen a niveles espaciales diferentes e iguales objetivos y, por último, una contradicción, cuando la organización regional desea mantener absoluta independencia en la solución de controversias locales, buscando extender el concepto de dominio reservado, cuyo titular es, por lo general, el Estado, a las organizaciones internacionales de carácter regional.

Siguiendo esta óptica hemos dividido este trabajo en dos grandes puntos: el primero se refiere a la hipótesis en donde el organismo regional aparece inserto en un sistema de seguridad institucional, en cambio, en el segundo, el organismo regional adquiere mayor auto-

[2] Según Virally existe la tendencia de extender abusivamente por parte de las Organizaciones regionales el concepto de dominio reservado, al pretender prohibir a la Organización Mundial, el ocuparse de asuntos que se refieren a las relaciones entre miembros de organizaciones no universales. Cf. L'Organisation Mondiale... *op. cit.*, p. 297.

nomía, paralelo a un proceso de descentralización del sistema general.

I. EL ORGANISMO REGIONAL EN UN SISTEMA DE SEGURIDAD INSTITUCIONAL

En el análisis de este aspecto conviene estudiar someramente el sistema de seguridad colectiva desde un punto de vista general, para escudriñar posteriormente los casos en que el acuerdo regional colabora con la Organización Mundial en la aplicación de un sistema institucional.

A. *El Sistema de Seguridad Colectiva Mundial*

No obstante el surgimiento de un cierto orden internacional, debido en gran medida al fenómeno de la Organización Mundial, los Estados han conservado la libertad de armarse aún, por desgracia, sin límites[3]. Frente a esta realidad, muy palpable en los años 1945, era necesario encontrar un mecanismo de seguridad colectiva, como único medio para mantener la paz y la seguridad internacionales, anhelos de la comunidad de pueblos al término de la Segunda Guerra Mundial.

En esta perspectiva, entendemos por seguridad colectiva aquel mecanismo de disuasión suficientemente poderoso destinado a desalentar todo recurso a la fuerza por parte de un miembro de la comunidad mundial[4].

El sistema de Naciones Unidas, al igual que el Pacto de la Sociedad de las Naciones[5], ha previsto un sistema de seguridad colectiva. Pero a diferencia del Pacto de Ginebra, el sistema elaborado en San Francisco ha sido concebido de manera bastante más centralizado y eficaz.

[3] La literatura sobre el armamentismo es abundantísima. En relación a los esfuerzos realizados por NU, véanse dos publicaciones: "Les Nations Unies et le désarmement, 1947-1970, publicación de NU, 1976, y en lengua española el trabajo de García Robles, "Las Naciones Unidas y el Desarme" en la ONU: Dilema a los 25 años, México. El Colegio de México, 1970, 304 pp.; págs. 82-114.

[4] Véase también la definición del profesor Benadava: "Un mecanismo institucional de acción conjunta, mediante el cual todos los Estados que lo integran se comprometen a contrarrestar toda agresión que contra cualquiera de ellos intente otro Estado del sistema, mediante el empleo de la fuerza concertada en contra del agresor...", Seguridad colectiva y Naciones Unidas, citado por Betsalel

Centralizado a raíz del papel primordial que juega el Consejo de Seguridad como responsable principal en la mantención de la paz; su eficacia provendría del hecho de que el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas está marcado por una concepción realista de la sociedad mundial, muy alejado de las abstracciones del Presidente Wilson, al perpetuarse de alguna manera la coalición de las grandes potencias en guerra contra el fascismo.

Dos aspectos aparecen importantes en un análisis del mecanismo de seguridad colectiva tal cual lo reglamenta al menos la Carta de las Naciones Unidas, en primer lugar, los aspectos institucionales; en segundo, una visión crítica del mismo.

1. *Aspectos institucionales del mecanismo*

Los aspectos institucionales del mecanismo de seguridad colectiva implica estudiar las competencias que posee el órgano preponderante al interior del mecanismo y qué obligaciones pesan sobre el resto de los miembros de la organización tutora del mecanismo en cuestión.

Respecto al primero, la responsabilidad en lo que a mantención de la paz se refiere, está colocada entre las manos de un pequeño número de Estados, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, quienes disponen de una influencia preponderante en razón de su poderío militar y del derecho de veto.

Como se sabe, es el Consejo de Seguridad que, actuando al interior del cap. VII de la Carta de la ONU, a quien compete determinar qué medidas deben ser tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (art. 30); y a quien compete invitar a las partes en conflicto a cumplir con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables (art. 40)[6].

Palombo (R), Seguridad colectiva en la Carta de las Naciones Unidas, Santiago, Edit. Jurídica de Chile, 1965, p. 7.

[6] Cf. particularmente el artículo 11, p. 1 del Pacto que disponía: "se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra afecte o no directamente a alguno de los miembros de la Sociedad, interesa a la sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las Naciones. En tales casos, el Secretario General convocará inmediatamente al Consejo a petición de cualquier miembro de la sociedad". Sobre esta organización se pueden consultar las reflexiones de C. Wilfred Jenks. "El mundo más allá de la Carta", Madrid, Editorial Tecnos, 1972, 173 pp., en especial el capítulo II, pp. 49-74.

[6] Sobre la importancia de la naturaleza de estas dos disposiciones, en relación

Igualmente es de la competencia del Consejo de Seguridad decidir qué medidas coercitivas, impliquen o no el uso de la fuerza, deben emplearse para hacer efectiva sus decisiones (arts. 41 y 42). Si se trata de medidas militares, ellas serán ejecutadas con el concurso de fuerzas armadas, asistencia y facilidades procuradas por los Estados miembros mediante invitación del Consejo de Seguridad (art. 43).

El segundo punto, dentro de los aspectos institucionales del mecanismo de seguridad colectiva, dice relación con las obligaciones que recaen sobre los miembros de la organización.

Sabemos que, por disponerlo expresamente el art. 25 de la Carta, los miembros de Naciones Unidas han aceptado cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad[7], en el bien entendido que la mayoría de las veces dichos Estados no formaran parte de ese Consejo intergubernamental restringido[8].

Sin embargo, esa participación no ha sido concebida como lo fue durante la Sociedad de Naciones, de manera automática e igualitaria. La participación de los miembros de la organización en un esquema de seguridad colectiva es proporcionada y, por lo tanto, soportable.

Le corresponde al Consejo de Seguridad determinar en cada caso, qué miembros participarán en las operaciones por él decididas (art. 48), sin perjuicio de la ayuda mutua que deben prestarse (art. 41); y si algún miembro sufriese problemas económicos especiales a raíz de la ejecución de dichas operaciones, podrá consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas (art. 50).

Ahora bien, si la participación se refiere a una operación militar, cada miembro puede limitarla o determinarla mediante acuerdos especiales suscritos con el Consejo de Seguridad (art. 43). Estos acuerdos no sólo reglamentan lo referente a contingentes militares, sino también precisan aquel conjunto de facilidades, entre las cuales en-

---

a los artículos 41 y 42 de la Carta de la ONU. Véase Cf. Manin (PH). L'Organisation de Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'etat, Paris, L. G. D. J.; 1971, 343 pp., págs. 30-47.

[7]Sobre los poderes del Consejo de Seguridad y los problemas a que han dado lugar el artículo 25, véase Jacque (J) Element pour une theórie de L'acte juridique en droit international public, Paris L. G. D. J., 1972, 511 pp., págs. 396-404.

[8]Cf. La reforma de la Carta de la ONU adoptada en 1963 por la Resolución 1991 mediante la cual se elevó el número de miembros no permanentes, de 6 a 10 y se determinó su repartición geográfica.

contramos el derecho de paso. Más aun, estos acuerdos, por la importancia que revisten, están sujetos a ratificación por parte de los Estados signatarios según su derecho interno (art. 43, p. 3).

No obstante que los miembros se comprometen a mantener contingentes disponibles inmediatamente para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional, su importancia y grado de preparación son determinados por el Consejo de Seguridad con la colaboración del Comité de Estado Mayor (art. 47).

Por último, si el Consejo de Seguridad decide recurrir al uso de la fuerza, los miembros requeridos a colaborar en operaciones militares que no estén representados en el Consejo, serán invitados por ésta a participar en las discusiones que afecten el empleo del contingente de fuerzas armadas de dicho miembro (art. 44).

2. *Visión crítica del mecanismo*

Una visión crítica del mecanismo de Seguridad colectiva debe abarcar, en primer término, una comparación con aquel utilizado durante la existencia de la Sociedad de Naciones, un análisis de las disposiciones que han reglamentado este sistema en la Carta de las Naciones Unidas y, por último, cuáles han sido las razones de su inoperancia práctica.

Ya decíamos que, en relación al Pacto, el sistema ideado en San Francisco, se caracteriza por un realismo marcado. El actual sistema de seguridad colectiva ha incorporado primordialmente la alianza militar de los aliados, extendiendo el número de miembros permanentes del Consejo, de cuatro a cinco[9]; pero admitiendo la participación mediante representación de otros Estados (miembros no permanentes o elegidos), y otorgando a las decisiones del Consejo de Seguridad un valor jurídico propio de actos unilaterales autoritarios.

Un segundo aspecto que distinguiría los enfoques entre ambas organizaciones, dice relación a los compromisos que pesan sobre sus

[9]Al momento de la constitución de la Sociedad de las Naciones, el Consejo comprendía cinco miembros permanentes (Gran Bretaña, EE.UU., Francia, Italia y Japón). A raíz de la ratificación de los Estados Unidos de los Tratados de paz, el Consejo comprendió hasta el 8 de septiembre de 1926, cuatro miembros. En dicha fecha, Alemania fue designada como miembro permanente del Consejo y el 18 de septiembre de 1934 la URSS. se agregó con igual estatuto. El Consejo contaba entonces con 6 miembros, pero a raíz del retiro de Japón y Alemania en 1935, la Sociedad contó nuevamente con un Consejo de 4 miembros permanentes.

miembros. Si en ambos casos la acción ejercida dentro del sistema de seguridad colectiva cuenta con la protección de la organización, el contenido de los compromisos es diferente al tener que considerarse la desigualdad de poder entre los miembros que colaboran en la ejecución de tales medidas.

Por último, dentro del esquema de Naciones Unidas el objetivo de solución de conflictos, como lo señala el profesor Virally, pasa a segundo orden[10], el Consejo de Seguridad puede ponerse en movimiento desde que determina una simple amenaza a la paz (art. 39). La práctica ha demostrado que el Consejo de Seguridad, busca en primer lugar impedir el inicio de hostilidades, y la doctrina se ha encontrado con una nueva noción por estudiar, como aquella de "cese del fuego"[11].

En cuanto a la reglamentación de la Seguridad colectiva, por la Carta, cabe recalcar, en primer término, la supremacía de las grandes potencias. El artículo 43 que previó los famosos convenios especiales debía obligatoriamente concluir que los convenios suscritos entre el Consejo de Seguridad y los cinco miembros permanentes tendrían una mayor importancia que aquellos celebrados con otros miembros de la organización.

Otro ejemplo de esta supremacía de las grandes potencias, la encontramos consignada en el artículo 47 de la Carta. En efecto, dicha disposición establece el Comité de Estado Mayor, pero determina que solo los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo lo integrarán de manera constante.

En fin, no olvidemos que el mecanismo de seguridad colectiva es un mecanismo esencialmente militar, que adquiere el carácter de universal por la organización en el cual se inserta, no existe en la sociedad internacional contemporánea ningún grupo de defensa militar que englobe el número de Estados y el poderío comparable con aquel de Naciones Unidas.

Nos falta referirnos a las razones de la inoperancia práctica del sistema de seguridad colectiva. Según el art. 27 de la Carta, párrafo

[10] Ver Virally (M) L'Organisation Mondiale, Paris 1972. Librairie Armand Colin. 587 págs., págs. 463-464.

[11] Véase por ejemplo el trabajo de Pierrard (J) Le Cessez — le — Feu, Note d'étude, Strasbourg, mimeografiado. 1972, 51 págs. Este autor describe a propósito de esta noción una cierta evolución. En un primer momento el "cese del fuego", aparecería como una simple consecuencia material de convenciones de armisticio; posteriormente surgiría como una convención inclasificable entre beligerantes, jugando el papel del armisticio.

3, las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones que no sean de procedimientos serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluyendo los votos afirmativos de todos los miembros permanentes. Este artículo, que consagra el derecho de veto[12], implica que el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas no puede funcionar en perjuicio de uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no obstante que probablemente será uno de ellos quienes podrán poner en peligro la paz mundial. Además, es necesario combinar la institución del veto en la política de bloque, ya que mediante la primera los "Estados-cabezas" pueden proteger sus respectivas áreas de influencias de la intervención de la organización.

Al instituir el veto los fundadores creyeron preferible paralizar el sistema de seguridad colectiva, que permitir una conflagración entre las grandes potencias, lo que significaría además de la muerte de la organización, un desastre cósmico de inefables consecuencias para la humanidad.

Ello no obsta a que el sistema de seguridad colectiva escoja, sobre todo, cuando aún no se percibía con tanta nitidez la división ideológica, utilizar los acuerdos regionales como instrumento en la aplicación de medidas coercitivas.

B. *El acuerdo regional: Instrumento en la aplicación de medidas coercitivas*

El artículo 53, inserto en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas (acuerdos regionales), dispone que el Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales "para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad".

Esta disposición recoge la preponderancia del Consejo en el sistema de seguridad colectiva: puede utilizar dichos acuerdos regionales de la misma manera como puede solicitar la ayuda directa de otros miembros (art. 48, pág. 3) con el objeto de aplicar determinadas medidas contra el Estado o los Estados infractores en la mantención de la paz.

Sin embargo, este trabajo sería incompleto si no observamos cuál ha sido la práctica posterior a la elaboración de la Carta. Nos referimos especialmente a las incidencias de la resolución "Unidad de

[12] Sobre esta institución se puede consultar la obra ya clásica Day (G), Le droit de veto dans l'organisation des Nation Unies, Paris, Editions A. Pedone, 1952, p. 244.

acción por la paz", del 3 de noviembre de 1950. En efecto, a raíz de los hechos ocurridos en Corea, donde el 25 de junio de 1950, tropas de Corea del Norte, traspasaron el paralelo 38, se ideó crear un sistema permanente que permitiera a la Asamblea General examinar en forma inmediata el asunto a fin de efectuar las recomendaciones necesarias sobre una posible aplicación de medidas colectivas, incluyendo si se tratara de un quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión, el empleo de la fuerza armada.

Esta resolución se fundaba en que una parálisis del Consejo de Seguridad (necesidad de requerir la unanimidad de los miembros permanentes) no podía significar que la organización dejase de cumplir con su alta responsabilidad relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

No obstante, estas afirmaciones, si se analiza la parte dispositiva de esta resolución, no existe una referencia específica a los acuerdos regionales para la aplicación de medidas colectivas. Pero nada obsta que en mérito de otras disposiciones de la Carta, sustituida la Asamblea del Consejo, pueda la primera arrogarse las facultades que disposiciones, tales como el art. 48, atribuyen al Consejo de Seguridad.

Volviendo a la hipótesis contemplada en el art. 53 distingamos dos puntos de reflexión: en primer término, el órgano que determina la aplicación de medidas; segundo, el órgano o acuerdo en nuestro caso, que aplica o ejecuta las medidas.

El primer aspecto forma parte de un estudio más general del Consejo de Seguridad en relación a una exégesis de los arts. 27, 29, 30, 31 y 32 de la Carta, sin perjuicio de un análisis detallado del capítulo VII. Téngase presente al respecto el fracaso del sistema ideado mediante la resolución 377 (V), en especial a propósito de dos asuntos importantes, tales como la intervención militar soviética en Hungría y la crisis de Suez. Quizás siguiendo al Sr. Combacau habría que distinguir en este primer punto tres hipótesis de trabajo: la habilitación para sancionar; el desencadenamiento de la sanción y por último las modificaciones que puede sufrir la sanción.[13]. No corresponde aquí analizar las situaciones descritas, nos basta señalar ciertas líneas directivas de una posible y posterior investigación.

El segundo aspecto cabe perfectamente dentro de nuestro estudio:

[13] Cf. Combacau (J). Le Pouvoir de Sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire, Paris, Editions A. Pedone, 1974 p. i. págs. 65-209.

adoptada una sanción por el órgano habilitado, como debe ejecutarse ésta por los acuerdos regionales.

El Juez Ruda compara esta situación a la institución del mandato. El acuerdo regional, describe el profesor argentino, tiene la calidad de un "simple mandatario... a nombre de Naciones Unidas y con la obligación de dar cuenta de la manera como cumplió su mandato"[14].

El presidente de la Corte Internacional de Justicia, don Eduardo Jiménez de Arechaga, estima que el organismo regional funcionaría "como una especie de órgano subsidiario del Consejo de Seguridad"[15]. Felipe Paolillo, por su patre, prefiere utilizar el término "instrumento" para tipificar en este caso al organismo regional[16]. El papel que juega un acuerdo regional no difiere de la labor que podría realizar cualquier miembro de Naciones Unidas o de un grupo de Estados a quienes el Consejo de Seguridad ha escogido para ejecutar sus decisiones.

Jean Combacau escribe que las organizaciones regionales están localizadas según el art. 53 de la Carta, en una situación de "semidependencia" en relación a Naciones Unidas y agrega que en esta hipótesis nos encontramos frente a un sistema de descentralización internacional, al menos en la etapa de la ejecución[17].

Sin embargo, por clara que sea la disposición que comentamos (art. 53), la práctica de Naciones Unidas ha buscado otro fundamento que el capítulo VIII de la Carta. Este cambio no es puramente formal, dejando percibir una relación diferente entre Naciones Unidas y Organismos regionales. Según algunos sectores, Combacau entre ellos no pudiendo considerarse los organismos regionales como "organizaciones subordinadas" utilizables en cuanto tales, Naciones Unidas las considera como iguales (partenaires), y en lugar de solicitarles un apoyo para la ejecución de sanciones, los invita de igual a igual a realizar todo lo que esté en su poder para ayudar en la aplicación de sus resoluciones. Así sucedió en la resolu-

[14] Ruda (J. M.): Relaciones de la OEA y la ONU en cuanto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, citado por Jiménez de Arechaga (E) en "La Coordination de l'ONU et de l'organisation des Etats Américains pour le réglament pacifique des différend et la sécurité collective", en R.C.A.D.I., 1964, vol. 111, págs. 420-526, pág. 454.

[15] Ver: Jiménez de Arechaga (E), *op. cit.*, pág. 454.

[16] Paolillo (F) "Regionalismo y acción coercitiva regional en la Carta de las Naciones Unidas", citado por Jiménez de Arechaga (E), *op. cit.*, pág. 454.

[17] Combacau (J), *op. cit.*, pág. 199.

ción 217 (1965) del Consejo de Seguridad en el asunto de Rodesia a propósito de la organización de la Unidad africana.

Esta actitud encuentra otra base legal que el capítulo VIII; la referencia al artículo 2 párrafo 6 es significativa. "La organización hará que los Estados que son miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos principios... "es decir, la práctica posterior a la Carta ha preferido olvidar los términos del art. 53 que implican subordinación o dependencia, sustituyéndola por una relación de coordinación (igualdad) y asimilando los acuerdos regionales a la categoría de Estados terceros frente a Naciones Unidas[18].

II. EL ORGANISMO REGIONAL EN UN SISTEMA DE SEGURIDAD DESCENTRALIZADO

Estudiadas las relaciones entre una organización regional y un sistema de seguridad jerarquizado, parece necesario analizar las relaciones posibles entre un acuerdo u organismo regional y la Organización Mundial, pero esta vez en un sistema que conoce un proceso evolutivo hacia una mayor descentralización.

Ello nos obligará a referirnos a dos hipótesis: la primera dice relación a una situación en donde el acuerdo regional adquiere las características de un centro de decisión en la aplicación de medidas coercitivas; enseguida a los casos en donde el organismo regional se presenta en una total autonomía.

A. *El acuerdo regional: centro de decisión en la aplicación de medidas coercitivas*

El propio artículo 53 nos señala una segunda hipótesis de análisis "...no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad"...

Esta disposición significa que los mecanismos regionales, favoreci-

[18] Mediante la Resolución 377 (V) del 3 de noviembre de 1950, se crea una Comisión de medidas colectivas, la cual en sucesivos informes dispone que los Estados deberían buscar conseguir para las sanciones económicas y financieras el concurso de otras organizaciones internacionales (A/1891 del 30 de octubre de 1951, A/2713 del 17 de agosto de 1954). Esta tendencia fue aceptada por la Asamblea General que, mediante la Resolución 503 (VI) del 12 de enero de 1952, incitaba a los miembros que pertenecían a organismos regionales a esforzarse para obtener al interior de esos acuerdos"... todo el apoyo posible a favor de medidas colectivas decisivas por Naciones Unidas.

dos por la Carta (art. 52, párrafo 1), no están dotados de la autonomía necesaria para aplicar medidas coercitivas al interior de un marco espacial regional.

Estamos frente a una situación diferente de aquella a que nos referíamos en la letra anterior: el organismo regional ya no es un instrumento del sistema de seguridad colectiva mundial, sino más bien un órgano competente para entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y susceptible de acción regional (art. 52, párrafo 1).

Como lo señala, por lo demás, don Eduardo Jiménez de Arechaga, resulta claramente del artículo 53, que se requiere autorización del Consejo de Seguridad cuando un acuerdo regional pretende aplicar medidas coercitivas; a contrario sensu, no es necesaria la autorización previa cuando el organismo regional estudia solamente la posibilidad de adoptar tales medidas.

En otras palabras, lo que prohíbe la Carta de Naciones Unidas, instrumento de jerarquía superior, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 103 del Tratado Constitutivo de la Organización mundial y 137 de la Carta de Bogotá, es que un organismo regional aplique por sí mismo medidas coercitivas sin el asentimiento del Consejo de Seguridad.

a) *Libertad en la adopción de medidas coercitivas*

La autonomía con que cuentan los organismos regionales para adoptar medidas coercitivas se deriva, además, de una interpretación lógica de los términos empleados por el artículo 53, de otras dos disposiciones insertas en el mismo capítulo VIII, sobre Acuerdos Regionales.

En primer lugar, una simple lectura del artículo 52, que consagra y promueve la existencia de organismos regionales, nos obliga a concluir que la frase "entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz... y susceptibles de acción regional...", no tendría ningún efecto útil si el acuerdo regional careciera del poder de adoptar medidas destinadas precisamente a mantener la paz o la seguridad en una determinada región.

Segundo, el artículo 54 prescribe que se deberá tener informado al Consejo de Seguridad de las actividades emprendidas o proyectadas por los organismos regionales con el propósito de mantener la paz. Esta disposición emplea los términos de "actividades emprendidas o proyectas", nociones que implican que previamente a ellos ha

existido al interior de los acuerdos regionales en cuestión, una resolución en relación a actividades que se realizarán en el futuro.

Este artículo, que describe una típica obligación de comportamiento internacional[19], no puede significar que el órgano regional esté imposibilitado de adoptar medidas, cuando lo que exige precisamente es una información de las mismas.

Aun cuando no corresponde a la perspectiva asignada a este trabajo tratar la forma como se adoptan las decisiones al interior de un acuerdo regional como el interamericano, creemos necesario, sin embargo, referirnos incidentalmente a las reformas que se introdujeron en 1975 en esta materia al Tratado Interamericano de Asistencia recíproca[20].

Según el artículo 20 del Protocolo, el Organo de Consulta adopta sus decisiones o recomendaciones por el voto de los dos tercios de los Estados Partes[21], sin embargo, para dejar sin efecto dichas medidas sólo se requiere mayoría absoluta en el bien entendido que ningún Estado está obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.

Distinta será la situación en materia de aplicación de medidas coercitivas por un acuerdo regional. Frente a este punto, el control ejercido por el Consejo de Seguridad, aparece más a menudo pero con dificultad.

b) *Control en la aplicación de medidas coercitivas*

El artículo 53 en la segunda parte del párrafo 1, dispone que "...no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...".

[19] A este propósito se pueden analizar las opiniones del Profesor Reuter (P). Droit international public; Paris, Thénus, P.U.F., 1963, 383 págs., p. 11; igualmente se puede consultar nuestro artículo "La respuesta chilena a Bolivia y el derecho internacional", en la obra editada por Walter Sánchez G., Panorama de la Política Mundial Contemporánea, Santiago, Editorial Universitaria, 1977.

[20] Véase en esta misma obra, el artículo del Profesor Francisco Orrego Vicuña "El sistema interamericano de Seguridad Colectiva".

[21] Es interesante señalar que el artículo 23 del Protocolo distingue dos formas para adoptar medidas sancionatorias: Decisiones de aplicación obligatoria y recomendaciones. Las primeras deberán analizarse como actos jurídicos unilaterales; las segundas, desprovistas de efectos normativos, no son actos jurídicos. A este respecto véase la obra de Jacque (J. P.). Eléments pour une théorie... *op. cit*, pp. 229 y 361.

La claridad de la disposición se pierde a raíz de las diferentes interpretaciones que se han ofrecido para definir "medidas coercitivas". Respecto de estas últimas, la carta de Naciones Unidas las contempla en dos disposiciones: artículos 41 y 42. Sin embargo, la práctica internacional como la doctrina ofrecen opiniones divergentes en cuanto al contenido de término "medidas coercitivas".

El artículo 41 se refiere en forma general a sanciones o medidas que no implican el uso de la fuerza armada; en cambio el artículo 42 se refiere a sanciones militares. Es necesario señalar que ambos tipos de medidas se encuentran insertas en un mismo capítulo, el VII, titulado "Acción de caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión".

El contenido genérico de ambas disposiciones como su ubicación, pueden servir de base en una interpretación de contexto pero no nos proporcionan una solución definitiva a los problemas que nos interesan por el momento[22].

En resumen, si sólo entendemos por medidas coercitivas aquellas que implican el uso de la fuerza, es decir, aquellas a que se refiere de manera ejemplar el artículo 42, la autonomía de los acuerdos u organismos regionales abarcaría no solamente el proceso de adopción sino también todo el campo de aplicación de sanciones que no impliquen el uso de la fuerza armada. En este último caso, el acuerdo regional no requeriría una aprobación por parte del Consejo de Seguridad, sino más bien pesaría sobre el organismo regional una obligación de información, tal cual se desprende del artículo 54.

En cambio, la autonomía se desvanece y emerge la dependencia o subordinación si entendemos que ambas disposiciones (arts. 41 y 42) tipifican "medidas coercitivas", que exigen para su aplicación autorización del Consejo de Seguridad, tal cual se desprende de la simple lectura del artículo 53.

Conviene frente a esta disyuntiva analizar, tanto la práctica como la doctrina internacional en la materia.

[22] El problema de la competencia de un órgano regional para aplicar medidas coercitivas no es el único; existen otros como aquellos que dicen relación a cuestiones de jurisdicción. Cf. Levin (A. L.), la OEA y la ONU: relaciones en el campo de la paz y la seguridad, México — Nueva York, Unitar, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, 149 págs.; pp. 75-118.

1 Práctica internacional en la materia.

Dentro de las relaciones entre la Organización de Estados Americanos y Naciones Unidas a propósito de la aplicación de medidas coercitivas, sobresale lo ocurrido en la Sexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de América. En efecto, esta reunión se llevó a cabo a raíz de la invocación por parte de Venezuela del Tratado Interamericano de Asistencia recíproca, el cual imputaba hechos ilícitos a la República Dominicana[23]. Es sabido que, el atentado que sufrió el presidente Sr. Rómulo Betancourt, perpetrado por extremistas venezolanos con la complicidad de autoridades dominicanas, las continuas injerencias del Gobierno dominicano en los asuntos internos de otros países americanos, en fin, de persecución política y las constantes violaciones a los Derechos Humanos del dictador Trujillo, antecedentes todos que dieron lugar a la constitución del órgano de Consulta regional.

Convocada la reunión de Cancilleres, que se celebrara en San José de Costa Rica en agosto de 1960, y comprobada la participación de la República Dominicana, rápidamente surgió la intención entre las delegaciones de aplicar al infractor algunas de las sanciones contempladas en el artículo 8 del Tratado de Río. Ante esta situación, el Canciller dominicano estimó, entre otras cosas, que en caso de aplicársele medidas conjuntas en contra de su país, éstas estaban supeditadas a la aprobación por parte del Consejo de Seguridad, tal cual lo exigía el artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas.

Correspondió al Canciller de Chile, Sr. Ortúzar, rebatir las pretensiones de la República Dominicana, que en la opinión del primero habrían debilitado al sistema interamericano. Según el delegado de Chile son medidas coercitivas aquellas "...que requieren para su ejecución el empleo de la fuerza o de la violencia..."[24], siendo necesario solicitar la autorización del Consejo de Seguridad para la aplicación de medidas que no las requieran.

La conferencia siguió este criterio, ya que mediante una resolución de fecha 20 de agosto de 1960, y teniendo presente los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, acordó el rompimiento de relaciones diplomáticas e interrupción par-

[23] Sobre este asunto se puede consultar la obra de Salas (P. F.), El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro (1947), Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1962, 291 págs. pp. 256-268.

[24] Citado por Jiménez de Arechaga (E); La coordination de L'ONU et l'Organisation des Etats Américains... *op. cit.*, p. 474.

cial de las relaciones económicas de todos los Estados miembros con la República Dominicana, empezando por la suspensión inmediata del comercio de armas. En el párrafo tercero de la Resolución, la Sexta Reunión de Consulta, facultaba al Secretario General de la OEA para transmitir al Consejo de Seguridad "una información completa sobre las medidas acordadas en la presente resolución".

Dos puntos quisiéramos por el momento destacar. En primer lugar que las sanciones adoptadas en San José, según el artículo 8 del Tratado de Río, corresponde a aquellas contempladas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. En segundo lugar, conviene no olvidar la última parte de la resolución en virtud de la cual el Secretario General en representación del Organismo regional, cumple con la obligación de informar al Consejo de Seguridad acerca de las medidas ya decididas y en parte aplicadas, en *conformidad* con lo dispuesto en el artículo 54 de la Carta de San Francisco y 5 del Tratado de Río de Janeiro.

La aplicación de las sanciones, por un organismo regional, no habría generado mayores consecuencias jurídicas, sino fuera por la intervención de la Unión Soviética. En efecto, pocos días habían transcurrido desde la adopción de las medidas regionales, cuando la Cancillería de dicho país en carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad le solicitaba que dicho órgano examinara la cuestión y aprobara la decisión de la OEA. El fundamento de la comunicación soviética se basaba en que la resolución que preveía la aplicación de medidas coercitivas, requería en virtud del artículo 53, la intervención del Consejo de Seguridad. Consecuente con su comunicación, el representante soviético presentaba un proyecto de resolución para la aprobación del Consejo de Seguridad[25].

Aceptar el criterio de la Unión Soviética significaba darle una interpretación extensiva al término "medidas coercitivas" y colocar a los organismos regionales en una situación de dependencia genérica frente al órgano intergubernamental restringido de Naciones Unidas. Por otra parte, la posición esgrimida por la Unión Soviética, implicaba efectuar una distinción en la inteligencia del artículo 52, párrafo 1, ya que los organismos regionales estarían sólo habilitados para "entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz" pero no así para emprender por sí solos acciones regionales.

[25] Cf. "...El Consejo de Seguridad, después de haber examinado la resolución de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en virtud del art. 53 de la Carta, aprueba la resolución adoptada en Costa Rica...", S/4481. Rev. I.

Ante este proyecto, varios Estados pertenecientes al Sistema Interamericano presentaron otra alternativa[26], por la cual el Consejo de Seguridad se limitaba a tomar nota del informe que le había dirigido el Secretario General de la OEA, todo ello de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 54 de la Carta de San Francisco[27]. Puesto en votación el segundo proyecto fue aprobado, pero el representante soviético al explicar su abstención manifestó que el Consejo al *tomar nota* de las medidas adoptadas por la OEA, las habría aprobado y que, de todos modos, ya que varios miembros indicaron que el Consejo de Seguridad debía actuar sin perjuicio de las cuestiones de fondo planteadas, no se había sentado ningún precedente[28].

Después de haber citado casos provenientes de la práctica de organizaciones regionales, cabe señalar la posición de ciertos Estados en la materia. Aprovecharemos el ejemplo que nos ofrece México. Este país a raíz del protocolo de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, formuló una interesante reserva.

> ..."La Delegación de México continúa considerando que, salvo el caso de legítima defensa, las medidas colectivas a que se refiere el artículo 8, no podrán ser aplicadas en forma obligatoria, dado su carácter coercitivo, sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas..."[29].

Frente a esta declaración unilateral, varios puntos ofrecen interés para un comentario doctrinal. Primero, la expresión "...México continúa considerando que... las medidas colectivas... no podrán ser aplicadas...", etc. Esta frase pareciera indicar que ha sido una posición permanente del Estado de México considerar que las medidas a que se refiere el artículo 8 de TIAR, tiene un carácter coercitivo que para su aplicación requieren de la autorización exigida por el artículo 53 de la Carta de la ONU.

Sin embargo, la reserva de México, aun cuando es dudoso si ella presenta un carácter puramente interpretario y, por lo tanto, si ella

[26] Se trataba de Argentina, Ecuador y Estados Unidos

[27] Cf. Documento S/4484.

[28] Véase Levin (A. L.), La OEA y la ONU..., *op. cit.*, p, 94: Otros Estados, como Francia, Ceilán e Italia propusieron que el Consejo se abstuviera de tomar cualquier acción que prejuzgara la materia.

[29] Cf., texto en Llanos (H) y Díaz Albónico (R), Textos Básicos de Derecho Internacional Público, tomo II. Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, 1976, Serie de Documentos Especiales, Nº 3, 131 págs., p. 130.

es válida ante el derecho internacional contemporáneo [30], no se manifestó en forma expresa en los años 1947, ni al momento de la firma ni tampoco al momento de la ratificación[31]. Más aun según el tenor del artículo 20 del texto de 1947 las decisiones del Organo de Consulta que exijan la "aplicación de las medidas mencionadas en el artículo 8, serán obligatorias para todos los Estados signatarios del presente Tratado que lo hayan ratificado...", disposición que no recibió reserva ninguna, no obstante su carácter más imperativo que los artículos 20 y 23 del Protocolo modificatorio de San José[32].

Lo que sí es exacto, es que, durante la Conferencia de Río, varios Estados[33], entre los cuales se encontraba México, estimaron conveniente que las decisiones del Organo de Consulta fueran solamente obligatorias, para aquellos Estados que habían concurrido a dictarlas con su voto[34]. Pero los mismos países variaron su posición original dando lugar a la redacción que ya conocemos. Creemos que la posición de México a que hace referencia la reserva de 1975 ya transcrita, se inició más bien a raíz de los hechos ocurridos dentro del Sistema Interamericano en referencia al problema cubano.

[30] Véanse al respecto las discusiones surgidas en el seno de la C.D.I. ante las opiniones emitidas por Waldock en el sentido que las declaraciones interpretativas no eran reservas, debiendo relacionarse más bien con la interpretación y no con la conclusión de Tratados. Igual parecer se mantuvo en la Conferencia de Viena sobre Derecho de los Tratados al excluirse una propuesta de Hungría Cf., también las discusiones a raíz del artículo 2, párrafo 1, letra d.

[31] Al momento de la firma formularon reservas Honduras y Nicaragua, sin perjuicio de una declaración de Ecuador. Las reservas formuladas en la etapa de ratificación fueron Guatemala, Honduras, Nicaragua y nuevamente la declaración de Ecuador.

[32] Art. 20: El Organo de Consulta, salvo lo dispuesto en el siguiente párrafo, adoptará todas sus decisiones o recomendaciones, por el voto de los dos tercios de los Estados Partes. Para dejar sin efecto las medidas adoptadas de conformidad con el art. 8, se requerirá el voto de la mayoría absoluta de dichos Estados. Art. 23: Las medidas mencionadas en el art. 8 podrán ser adoptadas por el Organo de Consulta en forma de: A) Decisiones de aplicación obligatoria para los Estados Partes, o B) Recomendaciones a los Estados Partes. Si el órgano de Consulta adoptara las medidas a que se refiere este art. contra un Estado, cualquier otro Estado que fuera parte en este Tratado, especiales originados en la ejecución de las medidas en cuestión, tendrá el derecho de consultar al Organo mencionado acerca de la solución de esos problemas. Ningún Estado estará obligado al empleo de la fuerza armada sin su consentimiento.

[33] Cf. Brasil, Chile, Panamá y Estados Unidos.

[34] Véanse las explicaciones que nos entrega Salas (P. F.), El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca..., *op. cit.*, p. 170.

los demás Estados de la región "aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existente en la materia".

Esta última frase se refiere especialmente al Tratado Interamecano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, suscrito en 1947, y modificado mediante el Protocolo de Reformas de San José, de fecha 26 de julio de 1975.

Por su parte, el propio TIAR en su artículo 26 (30 modificado) preveía que los "principios y las disposiciones fundamentales de este Tratado serán incorporados en el Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano".

Ahora bien, las relaciones existentes entre un organismo regional, que para estos efectos puede ser equiparado al sistema instituido en Río de Janeiro en 1947, con Naciones Unidas son claras por lo que a disposiciones legales se refiere.

Como señala el Sr. Salas, el "Tratado de Río de Janeiro fue posible mediante las disposiciones de la Carta Mundial sobre Acuerdos Regionales —capítulo VIII— y, singularmente, el artículo 51 que consagró el derecho de legítima defensa frente al ataque armado ilegítimo"...[36].

No obstante las relaciones posibles entre el TIAR y Naciones Unidas, confirmadas por lo demás por el artículo 10 (13 modificado) del primero, existen situaciones en que el Organismo o Acuerdo regional (véase TIAR) adquiere autonomía, es decir, despliega sus actividades en un sistema de seguridad descentralizado. Ello es así, porque el acuerdo regional fundamenta su acción no en el capítulo VIII consagrado a los acuerdos regionales, sino, más bien, en el capítulo VII, Acción en caso de amenazas a la Paz, quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión.

En efecto, si el TIAR ha nacido al amparo del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, puesto en acción debe cumplir con lo señalado por dicha disposición y no con la autorización del Consejo de Seguridad, de acuerdo al artículo 53. Es decir, el TIAR, como acuerdo de defensa regional se encuentra en una relación de autonomía para repeler el ataque armado de que ha sido objeto algún miembro del sistema, sin perjuicio de perder parte de su competencia una vez que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para restablecer la paz. En todo caso, el Sistema de Segu-

[36] Cf. Salas (P. F.), El "Tratado Interamericano"..., *op. cit.*, p. 219.

ridad Continental (TIAR) deberá comunicar al Consejo de Seguridad las medidas que utilizó en ejercicio del derecho de legítima defensa, situación muy semejante a la obligación consignada en el artículo 54.

Una explicación mayor de cómo el TIAR concibe el derecho de legítima defensa, escapa de las hipótesis que hemos asignado a este trabajo. Sobre el particular existen en esta obra y en otros estudios, interesantes y pertinentes comentarios.

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas o patrocinadas por el Instituto.

Esta colección incluye los siguientes títulos:

— Celso Furtado: *La economía latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana.* Editorial Universitaria, 1969.

— John Gittings: *El conflicto chino-soviético.* Ediciones de la Universidad de Chile, 1969.

— Marcos Kaplan: *Formación del Estado Nacional en América Latina.* Editorial Universitaria, 1969.

— Osvaldo Sunkel (ed.): *Integración política y economía: el proceso europeo y el problema latinoamericano.* Editorial Universitaria, 1970.

— Claudio Veliz (ed.): *El conformismo en América Latina.* Editorial Universitaria, 1970.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Chile: The Balanced View. A recopilation of articles about the Allende years and after.* Editorial Gabriela Mistral, 1975.

—Francisco Orrego Vicuña: *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional.* Editorial Andrés Bello, 1976.

— Rodrigo Díaz Albónico (ed.): *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica.* Editorial Universitaria, 1976.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Preservación del medio ambiente marino.* Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976.

— F. V. García-Amador: *América y el Derecho del Mar.* Editorial Universitaria, 1976.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Ciencias y Tecnología en la Cuenca del Pacífico.* Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977.

— Walter Sánchez González (ed.): *Panorama de la política mundial contemporánea.* Editorial Universitaria, 1977.

— Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Formulación de la política Oceánica*. Editorial Universitaria, 1978.

— Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana. Volumen I. Rodrigo Díaz A. (ed.): *Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de* ALALC *y Pacto Andino*. Editorial Universitaria, 1978.

— Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana. Volumen II. José Garrido R. (ed.): *La agricultura en la integración latinoamericana*. Editorial Universitaria, 1978.

— Nuevas perspectivas de la integración latinoamericana. Volumen III. Raymundo Barros C. (ed.): *La industria en la integración latinoamericana*. Editorial Universitaria, 1978.

— Francisco Orrego Vicuña y Augusto Salinas Araya (eds.): *El desarrollo de la Antártica*. Editorial Universitaria, 1978 (en prensa).

— Rodrigo Díaz Albónico (ed.): *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano*. Editorial Universitaria, 1978 (en prensa).

— Francisco Orrego Vicuña (ed): *La escasez mundial de alimentos y materias primas*. Editorial Universitaria, 1978 (en prensa).

— Patricio Arana Espina y Gloria Echeverría Duco (eds.): *Las Islas Oceánicas de Chile*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1978 (en prensa).

Obras en preparación:

— Walter Sánchez González (ed.): *Ciento cincuenta años de Política Exterior de Chile*.

— CEPAL-Instituto de Estudios Internacionales: *Economía de los océanos*. Publicado provisoriamente como Documento E/CEPAL/L. 156. 2 de junio de 1977.

— María Teresa Infante y Jeanette Irigoin (eds.): *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial*.

— Augusto Salinas Araya (ed.): *Las grandes figuras en la historia de las relaciones internacionales*.

— Raymundo Barros Charlin (ed.): *El momento actual de la cooperación y la integración económica de América Latina*.