

PROLOGO, TRAMA Y EPILOGO EN LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

SUMARIO: 1. *Del dirigismo europeo a una bipolaridad episódica.*—2. *El Congreso de Panamá de 1826.*—3. *El presidente Polk, constructor dialéctico de la hegemonía norteamericana.*—4. *Dos experiencias disímiles.*—5. *La conferencia de Quito: de un prólogo esperanzador a un epílogo decepcionante.*

LOS ARTÍFICES DEL AISLACIONISMO NORTEAMERICANO: JOHN ADAMS, JORGE WASHINGTON, TOMAS JEFFERSON, JAMES MONROE Y JOHN QUINCY ADAMS

1. *Del dirigismo europeo a una bipolaridad episódica*

En lo que concierne al hemisferio occidental y al trazado de su política internacional, y más concretamente todavía, en lo que atañe a los Estados Unidos, es dable establecer dos grandes etapas históricas: una, referida a las relaciones de Norteamérica con el mundo europeo, y otra, a la articulación del problema interamericano. Relativamente a las dos grandes cuestiones referidas, cabe señalar que la primera ha constituido la fuente inspiradora de una específica y constante histórica: la política internacional de aislacionismo, respecto de Europa, lo que se denominara «política internacional de las dos esferas», de la cual fueran destacados artífices John Adams, Jorge Washington y Tomas Jefferson; el primero, al redactar el proyecto del tratado de alianza con Francia; el segundo, al dar publicidad a lo que habría de ser histórico documento: el Manifiesto Póstumo de 19 de noviembre de 1792, leído por Jorge Washington, y el tercero, cuando Jefferson escribe a su amigo William Short, el 4 de agosto de 1920, refiriéndose al Nuevo Mundo; dice que espera el advenimiento de un sistema americano, independiente y desligado de Europa; habla de la necesidad próxima de trazar, a través del océano, un meridiano que separe los dos hemisferios, y espera que en América no se oiga jamás el estampido de un cañón europeo; los principios políticos, prosigue Jefferson, son distintos en Europa y en América, y cree que ningún patriota americano dejará de mostrarse opuesto a impedir que a las aguas y a los territorios de América se extiendan las sanguinarias y feroces luchas europeas.

El 5 de junio de 1820, Adams escribe a Middleton, ministro de los Estados Unidos cerca de la Corte de los Zares, consignando determinadas

instrucciones, aludiendo al sistema europeo, de Viena, París y Aquisgrán, en las cuales puede leerse: «El sistema político norteamericano es esencialmente extraeuropeo. A la propuesta rusa de que los Estados Unidos ingresen en la Santa Alianza debe contestarse diciendo que la Constitución norteamericana impide a los Estados Unidos participar en un tratado de tal índole. Para el deseable reposo, tanto de Europa como de América, deben separarse, hasta donde sea posible, ambos sistemas políticos.»

Ahora bien, de los tres gobernantes citados, debe otorgarse primacía a Jorge Washington, no sólo porque su «Manifiesto de Adiós» precede cronológicamente a lo exteriorizado por Adams y Jefferson, sino por el alto interés del reputado «Manifiesto», en el cual el merecidamente bautizado con el apelativo de Padre de la Patria norteamericana se expresará así: «Nuestra política ha de huir de alianzas permanentes con cualesquiera parte del mundo extranjero.» Jorge Washington tiene en cuenta, ante todo y sobre todo, los intereses norteamericanos, y ello encuentra explicable eco en las siguientes afirmaciones, contenidas en el precitado histórico Manifiesto: «Europa tiene un número de intereses privados que no guardan relación con los nuestros o, si la tienen, es muy remota»; «sería, por tanto, una imprudencia que nos implicásemos, *sin tener intereses*, en las vicisitudes de su política o enfrentamientos de amistades y enemistades». Las concepciones de Washington nos brindan otro testimonio inequívoco, que encierra significación específica, a saber, la práctica de una política internacional de neutralidad, respecto de las complicaciones europeas, en la época a que estamos haciendo alusión, cuando escribe: «El afecto excesivo a una nación, así como el odio excesivo hacia otra, no permiten percibir el peligro, sino por un lado, a los que predominan y sirven de capa y aun de ayuda, a los actos del influjo de una y otra.» Añade Washington: «La obligación de practicar una conducta neutral se deduce, sin buscar otras razones, de la obligación que la justicia y la humanidad imponen a toda nación, que se halla en libertad de determinar y de mantener relaciones de paz y amistad con otras naciones.» Resulta ser perceptiblemente resbaladizo el terreno polémico sobre el cual avanza Jorge Washington; por ello intuye que esa política internacional de sistemático desentendimiento pudiera dar pie para formular explicables críticas, y con ademán precautorio quiere anticiparse a posibles objeciones, y por ello escribe: «Nuestra verdadera política es la de huir de alianzas permanentes con cualquier parte del mundo extranjero, en cuanto, según entiendo, nos es libre de hacerlo actualmente, sin que se crea por esto que yo sea capaz, la infidelidad a los tratados existentes.»

Cuando Washington escribe lo que antecede había ya sido firmado un tratado de alianza con Francia, y cuando esta última nación entra en guerra con Inglaterra parece llegado el grave trance de hacer frente al *casus foederis* respecto de la precitada alianza, pese a lo cual los Estados Unidos rehuyen complicarse en el conflicto franco-británico, alegando como motivo de su abstención que, concluido el tratado de alianza referido con la Francia monárquica y habiendo perecido en la guillotina Luis XVI y María Antonieta, y posteriormente instaurada en Francia la primera República, en 1792, esta mutación política registrada afectaba a la viabilidad del referido pacto de alianza, alegación visiblemente pueril, ya que, al formularla, se ignora que tanto el sistema monárquico como el republicano no son permanentes y lo único que reviste tal condición es la del Estado. Ello, no obstante, cerca de dos siglos después de formulada la referida tesis, la Gran Bretaña hace suya la interpretación norteamericana. Aludimos al ingreso de Inglaterra en el Mercado Común, cuando éste pasa a ser constituido por nueve miembros, por acuerdo del entonces Gobierno conservador, cuando los laboristas ascienden al poder, una tesis todavía más inaceptable que la del Gobierno norteamericano, a tenor de la cual, cuando un Gobierno sucede a otro, al nuevamente instalado le asiste el derecho de exigir, en cuanto condición *sine qua non*, una revisión del tratado recién convenido, tesis mucho menos defendible que la norteamericana, ya que ésta se refiere al reemplazo de una forma de Gobierno (la Monarquía) por otra (la República), en tanto, en el caso de Inglaterra se trata de la sustitución de un Gobierno, el conservador, por otro, el laborista, ambos bajo la misma forma de Gobierno, la monárquica. Entre ambas tesis media una diferencia abisal, en favor de la primera y en detrimento de la segunda. Bastantes años después de respaldada la tesis británica, lord Palmerston sostiene una tesis más realista, pero no menos inconsistente que la del actual Gobierno laborista, al aseverar: «No tenemos amigos perpetuos; tampoco perpetuos enemigos; los que son perpetuos son nuestros intereses», tesis que recuerda, por más de un motivo, la sostenida por el presidente Washington en su citado «Manifiesto de Adiós».

Seguidamente ofreceremos al lector una exposición de otros tres antecedentes, citados por orden cronológico, que contribuyeran decididamente a posibilitar el que los Estados Unidos ofreciesen al mundo explicablemente atónito, el ejemplo de un país que, a caballo del aislacionismo, logró construirse a escala continental. En primer lugar, lo que se registra en el año de 1823, con la aparición del Mensaje de Monroe, de 2 de diciembre del

precitado año; después, la celebración del Congreso de Panamá, durante el mandato del presidente de los Estados Unidos John Quincy Adams, el cual, con su bien evidenciado instinto político, había sugerido y posibilitado la aparición de la Doctrina de Monroe, habida cuenta de que el 5.º presidente y antecesor de John Quincy Adams se resistiera a proclamar la Doctrina que lleva, a pesar de todo, su nombre. Finalmente prestaremos merecida atención al Mensaje del presidente Polk, de 2 de diciembre de 1845.

En lo que hace relación a la Doctrina de Monroe, en cuyo parto actuara en calidad de experto sugeridor de ideas y consumado ginecólogo John Quincy Adams, conviene reiterar que en el mismo se encara el problema de las relaciones internacionales, entre una República democrática —Norteamérica— y una Europa postnapoleónica, que encarna un legitimismo que, consignado como idea base vagamente articulada, nos ofrece el Tratado de la Santa Alianza (París, 2 de septiembre de 1915), que contiene un conjunto de normas respecto del futuro especialmente expuestas en el artículo 1.º, donde se dispone que «conforme a las palabras de las Santas Escrituras, que ordenan a todos los hombres mirarse como hermanos, los tres monarcas contratantes (Alejandro de Rusia, Federico Guillermo de Prusia y Francisco de Austria) permanecerán unidos por los lazos de una fraternidad verdadera e indisoluble; se considerarán como compatriotas; se prestarán, en toda ocasión y en todo lugar, ayuda y socorro, considerando a sus súbditos como padres de familia; los dirigirán en el espíritu de fraternidad de que están animados para proteger la religión, la paz y la justicia».

Los inspiradores de la precedente disposición no logran ofrecer una imagen diáfana y comprensible de las finalidades a cuya realización aspiran; se nos ofrece la imagen de un sorprendente tríptico: proselitismo, paternalismo y legitimismo. Acaso esa nebulosa concepción, sobre todo en lo que atañe a los dos extremos de paternalismo y legitimismo, constituían el fruto específico de uno de los pactantes, en este caso Alejandro, emperador de todas las Rusias, a su vez influido por las prédicas de madame Krudener. Todas las precitadas vaguedades, pese a su extraña altisonancia, sencillamente resultaban constituir el cínico sistema de los repartos, sin escrúpulos, como consecuencia de las deliberaciones registradas en Viena.

Sin embargo, algo concreto es dable inferir de lo precedentemente consignado, a saber, que los vencedores de Bonaparte lo que ambicionan es su respectivo engrandecimiento, y como éste no se podía alcanzar sin un previo acuerdo, en lo que atañe a los repartos por los tres ambicionados, no se

precisaba estar en posesión de una destacada capacidad exegética para inducir todo lo que encerraba de contenido crepuscular el referido Pacto.

¿Es que se pecatarán los redactores de los acuerdos de Viena que éstos, en definitiva; constituían una prueba evidente de que la Europa postnapoleónica, en situación de visible crisis, constituía el preanuncio indiscutible de un insoslayable ocaso? Lo que sí parece estar fuera de duda es que el bien probado alarmismo de James Monroe podía llevar a los Estados Unidos a consecuencias indeseables, ya que tal alarmismo, compartido por Calhoun, impediría a los reunidos en Washington a considerar como un peligro inminente aquella Troika que no percibía que la Santa Alianza constituía a la sazón un cadáver insepulto. Afortunadamente, esto último no escapó a la perspicacia de John Quincy Adams, constituyendo realidad el britanismo de Monroe; en el espíritu de este último existían condiciones óptimas para que el presidente considerara merecedora de asentimiento la propuesta formulada por Canning a Rush —representante diplomático en Londres, de los Estados Unidos— de 20 de agosto de 1823, integrada por cinco apartados que, caso de ser aceptada por Monroe, implicaría el reemplazo, de lo que habría de ser su doctrina, por la Declaración conjunta anglo-norteamericana; sugerida por Canning, que alteraría medularmente lo que habría de ser la historia de la política internacional anglo-norteamericana a partir de 1823, si recordamos que en el cuarto de los cinco extremos propuestos por Canning se decía: «No aspiramos a la posesión, por nuestra parte, de dichas colonias» (las españolas); ello constituiría una Declaración que, por condenar toda anexión en el futuro, hubiera impedido la consumación de las anexiones llevadas a cabo por los Estados Unidos a expensas de España y, sobre todo, de alguna de las Repúblicas de estirpe hispánica. En cuanto deducción que consideramos merecedora de serle otorgado valor polémico, consignábamos lo siguiente: «La Doctrina de Monroe es sugerida por Canning, norteamericanizada por John Quincy Adams y aceptada, no sin resistencia, por Monroe» (Cámllo Barcia Trelles, *Doctrina de Monroe y Cooperación Internacional*, Madrid, 1931, II parte, apartado 2, página 96).

De todas las doctrinas de carácter oficial es la de Monroe la que alcanzara más dilatada longevidad, así como la que diera lugar a más encendidas y prolongadas polémicas, fruto de la referida disparidad, al alcance y significación de la mencionada Doctrina, al norte y al sur del Río Grande.

En el primer tercio del siglo xx, sorprendentemente, dicha Doctrina adquiere repentina actualidad. Ello tiene lugar cuando el presidente Woodrow Wilson, auténtico animador del Pacto de la Sociedad de las Naciones, cuan-

do este convenio se encontraba en vísperas de su conclusión y sabedor de que el Senado de Washington se mostraba opuesto a la ratificación del *Covenant*, para conquistar su asentimiento sugiere y logra que la Doctrina de Monroe figure entre las disposiciones del Pacto de la Sociedad de las Naciones, dando así satisfacción a los senadores obstinados aislacionistas, concesión valdía que no logró eliminar el obstáculo de una opinión hostil hacia cuanto pudiera implicar el vencer a los tozudos aislacionistas, decepción amarga para el presidente Wilson y que explica que el entonces huésped de la Casa Blanca no pudiera cumplir el segundo mandato presidencial, por haber fallecido en el año del término del mismo. Es curioso que, derrotado Wilson en el Senado, ello no obstante, la herencia del presidente figurase en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, en su artículo 21, no sólo en cuanto norma de origen, estrictamente norteamericano, sino, nada más ni nada menos, que en cuanto «inteligencia regional», es decir, como producto de acuerdo a cargo de una pluralidad de Estados del Nuevo Mundo. La precitada equiparación contradice la tesis norteamericana, a cuyo tenor la Doctrina de Monroe, en caso de plantearse el problema de su empleo, la decisión correrá a cargo de los Estados Unidos, de tal modo que si en determinadas circunstancias otro Estado objetase en el sentido de su violación por parte de Norteamérica, ésta podría replicar que sólo a ella correspondería determinar, soberana e incondicionalmente, cuando la Doctrina de Monroe pudiera haber sido objeto de conculcación. Consecuencia extraña si se tiene en cuenta que lo dispuesto en el artículo 21, elevando a «inteligencia regional» la referida Doctrina, se debía a quien lograra su inclusión, en la disposición citada, pese a que la nación norteamericana no formó nunca parte del *Covenant*. Del contenido de la Doctrina de Monroe se ha intentado inducir, como consecuencia relevante de su contenido, que tal Doctrina es una especie de profesión de fe anticolonialista, y a tal efecto se aducen dos párrafos de la citada Doctrina. De un lado, cuando el presidente Monroe, alega en su famoso Mensaje: «Los continentes americanos, en razón de la libertad e independencia que han adquirido y que mantienen, no podrán, en lo sucesivo, ser considerados como susceptibles de colonización futura por parte de una *potencia europea*» (subrayamos nosotros), agregando el presidente americano: «Con respecto a los Gobiernos que han declarado su independencia y que la mantienen, y de los cuales hemos reconocido su independencia después de serio examen y sobre la base de la justicia, no podremos reconocer intervención alguna de una Potencia europea, con la finalidad de oprimirlas y de controlar, de cualquier manera que sea, de otro

modo, que como la manifestación de una disposición inamistosa respecto de los Estados Unidos.»

Como es fácil inducir de los pasajes del Mensaje presidencial de 2 de diciembre de 1823, anteriormente citados, en ellos se hace específica y concreta referencia a la posibilidad de que una *potencia europea* adquiriera colonias o territorios en el hemisferio occidental, de cuya adjetivación parece deducirse una consecuencia, no ciertamente desprovista de relevancia, a saber, que si una potencia europea adquiere en el Nuevo Mundo colonias y territorios, los Estados Unidos lo interpretarán como un acto hostil respecto de Norteamérica. De todo lo anteriormente alegado parece desprenderse una trascendental consecuencia: son los Estados Unidos quienes se engrandecen territorialmente, como fuera el caso a expensas de México, anexiones que se suceden a un ritmo perceptible, logrando de ese modo engrosar los Estados de la Unión, elevando el número de los denominados «13 Estados Originarios» a los 50 actuales; ello no entra dentro de lo contenido en el Mensaje presidencial de 1823. Esta precitada lección de experiencia pone claramente de manifiesto hasta qué extremo la Doctrina de Monroe no constituyera obstáculo para que los Estados Unidos practicasen un anexionismo que habían vedado a las naciones europeas si éstas pretendían extenderse al hemisferio occidental, así como su farisaico paternalismo. No resulta ser precisamente edificante la consecuencia a consignar en lo que atañe a la primera de sus reacciones polémicas, en lo que concierne a la política internacional desplegada por los Estados Unidos respecto de las naciones de ascendencia ibérica situadas al sur del Río Grande.

2. *El Congreso de Panamá de 1826*

Así como los políticos norteamericanos en el año de 1823, al contribuir primero a la articulación, y a la redacción, después, del famoso Mensaje utilizaban, en cuanto punto de referencia, el problema concerniente a las relaciones entre el hemisferio occidental y el Viejo Mundo europeo, es decir, a la política internacional entre los Estados Unidos y una Europa cuyo legitimismo podía implicarla en problemas del Nuevo Mundo; la segunda experiencia, no menos relevante que la anteriormente analizada, difiere de la referida en el subtítulo presente, y ello, en sentido plural, tanto en lo que afecta a su protagonista —en este caso Simón Bolívar— cuanto en lo que hace relación al contenido de las propuestas, de las cuales van a ser sugeridores políticos y pensadores pertenecientes a la América de estirpe hispánica,

acaecimiento que tiene lugar en el Congreso de Panamá, reunido en la precitada capital en el año de 1926, tal y como nos proponemos detallar seguidamente.

Los pensadores hispanoamericanos de la época comprendida entre los años de 1810 y 1826 ofrecen fe cumplida de la inquietud que anida en su espíritu, en lo que atañe al trascendental problema, consistente en señalar el futuro internacional del Nuevo Mundo. En primer lugar, el chileno Egaña, el cual en 1810 publica su «Proyecto de una Declaración de los derechos del pueblo de Chile», sugiriendo «que los pueblos de América se reúnan para la seguridad interior y exterior contra los proyectos de Europa y para evitar las guerras civiles entre sí». «Que el día en que América se reúna en un Congreso, hable al resto de la tierra, se volverá respetable y difícilmente sus relaciones se contradecirán.» Por su parte, el pensador centroamericano José Cecilio Valle propone la constitución de una Liga de Naciones de América, y sugiere que se constituya un «Congreso general más aceptable que el de Viena, más importante que las Dietas, en las cuales se combinan los intereses de los funcionarios y no los derechos de los pueblos». Por su parte, el Libertador Uruguayo Artigas proponía: «La Consideración como enemigo de todo lo que signifique amenaza de subyugación o nueva conquista de las provincias del Plata o de cualquier otra parte del continente americano.» El colombiano Gual, el 17 de abril de 1823, presenta al Congreso de su patria una Memoria en la cual, entre otras cosas, se sugiere lo siguiente: «Alianza y confederación perpetua de los Estados americanos, para consolidar su libertad e independencia y garantizarse mutuamente la integridad de sus territorios», y presintiendo que entre las repúblicas hispanoamericanas se plantearán problemas fronterizos que pueden alterar las deseables e imprescindibles relaciones entre las nuevas repúblicas hispanoamericanas "aceptar el *uti possidetis juris de 1810*, según las demarcaciones de territorio de cada Capitanía General o Virreinato", y sugiriendo la firma de un "pacto de alianza o confederación perpetua" que "no interrumpa, en manera alguna, la soberanía de cada una de las partes contratantes".»

Como es bien sabido, fuera el Libertador, Simón Bolívar, el sugeridor de la reunión del Congreso de Panamá. Bolívar se nos presenta como un dios mitológico Jano, con dos facies, una cuando escribe desde el destierro en 1815; otra en 1824; en el primero de los precitados años (27 de mayo de 1815) ofrece testimonio inequívoco de su perceptible anglofilia, al escribir: «Las luces de algunos aconsejaron la independencia, esperando fundamentalmente la protección de la nación británica», y añade: «El Equilibrio del universo y

el interés de la nación británica se encuentra perfectamente de acuerdo con la salvación de América.» Note el lector cómo Bolívar se nos muestra como defensor del sistema del Equilibrio Político, distanciándose así de la animadversión de los Estados Unidos en lo que concierne al Equilibrio Político, sabedores los *yankees* que su instauración en el Nuevo Mundo impediría el asentamiento de la hegemonía norteamericana en el hemisferio occidental. Entre lo acontecido en 1823, problema concerniente a la política internacional norteamericana respecto de la Europa legitimista y proselitista, y lo registrado en 1826 (posible articulación del hemisferio occidental), como salta a la vista, media una diferencia innegablemente acentuada; es al análisis del segundo, de los dos referidos problemas, al que nos proponemos consagrar atención seguidamente, específica y aleccionadora a la vez.

Simón Bolívar se nos muestra, ante todo, como fervoroso anglófilo; así en su carta a Maxwell (1815), donde alude a que «Inglaterra puede y debe tomar parte en la suerte de este hemisferio». En el precitado año, desde Kingston (27 de mayo de 1815), ofrece Bolívar un nuevo testimonio de su anglofilia cuando escribe: «El equilibrio del universo y el interés de la Gran Bretaña se encuentran perfectamente de acuerdo con la salvación de América», afirmación opuesta a la tesis del presidente Polk, a la cual dedicaremos la integridad del próximo capítulo. Términos semejantes a los anteriormente acotados se encuentran en la carta del Libertador al duque de Manchester (29 de mayo de 1815). Se nos ofrecen dos manifestaciones dispares en los juicios de Simón Bolívar, los de 1815 y los de 1824; en 1815 propugna el concierto de un pacto de unión, del cual no excluye a Europa, mostrándose más bien portador de inclinaciones ecuménicas; después propondrá la unión de las repúblicas con Inglaterra; hay, por tanto, en ese orden sucesivo histórico dos Bolívares coyunturalmente diferenciables: el Bolívar desterrado en Jamaica y el Bolívar de Ayacucho; entre uno y otro se ha interpuesto un espacio de tiempo que aporta para el Libertador la victoria de Ayacucho. De ahí que Bolívar, triunfante, escriba a Revenga, desde Magdalena, el 17 de febrero de 1826 (el año de la reunión del Congreso de Panamá), propugnando la alianza con la Gran Bretaña, «porque bajo su sombra podremos crecer, hacernos hombres, instruirnos y fortalecernos». La muerte de Jorge Canning inspirará a Bolívar una especie de profesión de fe, dictada por su anglofilia. Así, en carta al coronel Campbell (27 de octubre de 1827), escribe: «La América no olvidará jamás que Canning hizo respetar sus derechos; la humanidad entera se hallaba interesada en la existencia de este hombre ilustre, que realizaba, con lentitud y sabiduría, lo que la Revolución francesa

había prometido con engaño.» En carta a Wilson, desde Caracas (26 de mayo de 1827), se expresa Bolívar en términos de aflicción profunda y con el espíritu desgarrado por el fallecimiento de Canning, y ello tiene lugar al año siguiente de reunirse el Congreso de Panamá, cuyo desenlace más bien implicaba una decepción para el Libertador.

Resta ahora por examinar cuál fuera la actitud de los Estados Unidos al ser invitados a participar en las deliberaciones del precitado Congreso, proceso que se inicia en abril de 1825 y termina en mayo de 1826, reacción del Gobierno de Washington que nos proponemos reflejar con toda la objetividad a nuestro alcance.

Adams (John Quincy), en su Mensaje de 26 de diciembre de 1825, refiriéndose al Congreso de Panamá y aludiendo a los problemas que en el referido Congreso habrían de ser analizados, se refiere a un acuerdo entre todas las partes representadas en Panamá, comprometiéndose, *cada una con sus propios medios* (subrayamos nosotros) a impedir el establecimiento de una colonia europea, *dentro de sus límites territoriales* (subrayamos nosotros), y Adams añade en otra parte de su precitado Mensaje: «Si se considera oportuno concertar un acuerdo convencional acerca de estos extremos, la opinión del Gobierno norteamericano es que dicho acuerdo no puede ir más allá de nuestra promesa, formulada por las partes contratantes, comprometiéndose a mantener los principios del Mensaje, *con sus propios medios y dentro de sus respectivos territorios*» (subrayamos nosotros).

¿No podría incluso concebirse que los Estados Unidos mantuviesen una posición neutral en caso de una intervención europea en Hispanoamérica? El representante Daniel Webster, el 14 de abril de 1826, sostenía la siguiente tesis: la Doctrina Monroe no nos obliga en toda hipótesis a tomar las armas ante cualquier indicación de sentimiento hostil existente en las potencias europeas respecto de Sudamérica, arguyendo, además, que el facilitar armas para luchar contra provincias distantes de Norteamérica, como Chile y Buenos Aires, el alejamiento del campo de acción, disminuyendo el peligro para los Estados Unidos y los medios por parte de éstos de realizar una eficaz interferencia, exigiría en ese caso tan sólo una promesa por parte de los Estados Unidos. Otra cosa sería si la presencia de un ejército armado, por parte de los poderes europeos, desembarcase en las costas del Golfo de México, ya que ello requeriría una intervención por parte de los Estados Unidos. Como puede deducirse a través de esos distinguos topográficos, se declara la efectividad de la Doctrina de Monroe. Las manifestaciones referidas representan el contenido de las polémicas registradas en la Cámara de Represen-

rantes de Washington sobre la conveniencia o inconveniencia de enviar delegados norteamericanos al Congreso de Panamá. Ahora bien, si al fin se optó por el envío, ¿qué instrucciones se impartieron a los delegados norteamericanos enviados al Congreso de Panamá? Son las confeccionadas por Clay y cuyo contenido nos parece merecedor de unos comentarios.

Dichas instrucciones llevan la fecha del 8 de mayo de 1826. Téngase en cuenta que en Panamá va a plantearse un problema, inédito y delicado a la vez, cual es el determinar las futuras relaciones entre la América anglosajona y la de estirpe ibérica; inédita, ya que los Estados Unidos, hasta entonces, no habían recibido una invitación de carácter colectivo expedida por la representación de las Repúblicas hispanoamericanas; delicado, como se deduce del contenido de las referidas instrucciones de Clay, a lo largo de las cuales pueden distinguirse tres cuestiones: unas específicamente hispanoamericanas; otras de alcance continental, y en último término, aquellos problemas en los cuales asoma visiblemente disimilitud de posiciones entre los países situados al norte y al sur del Río Grande. Respecto del primer problema Clay aconseja que los Estados Unidos, en lo que atañe a los conflictos entre las colonias y su metrópoli, Norteamérica debe mantener una posición neutral y pacífica, y caso de firmar un pacto de alianza, éste debe ser *ad referendum*. Sobre problemas que interesan por igual a las dos Américas, Clay incluye el de la libertad y la colonización; respecto de la segunda cuestión, dicha tesis había sido específicamente norteamericana, podía extenderse al resto de América por medio de una Declaración Conjunta, pero cada una de las Repúblicas que la signara lo hará, si el caso se presenta, con sus propios medios. Los Estados Unidos no aceptaron a la sazón la firma de un tratado de mutua garantía, ya que ello equivaldría a impedir que los Estados Unidos realizasen anexiones territoriales a expensas de las Repúblicas hispanoamericanas.

La abierta discrepancia de las Repúblicas situadas al norte y al sur de Río Grande radica en el modo divergente de enjuiciar el problema concerniente al futuro de Cuba. Norteamérica hace saber que no asistiría pasivamente a la transferencia de la citada isla a una potencia europea. Tanto Bolívar como otros gobernantes de Hispanoamérica se inclinan a su separación de la metrópoli, en tanto Clay escribe en sus instrucciones: «Estamos mal dispuestos a la anexión de Cuba a una de las nuevas repúblicas.» Es de lamentar que, en definitiva, los delegados norteamericanos no hicieran acto de presencia en el Congreso de Panamá, pero la referida ausencia no afecta al contenido de las instrucciones de Clay, las cuales ponen claramente de

manifiesto la honda divergencia, en lo que atañe al problema de Cuba, referida a las tesis dispares de las repúblicas hispanoamericanas, partidarias de la independencia de dicha isla, y la de los Estados Unidos, según se trasluce como hemos visto de las citadas instrucciones de Clay.

El Congreso de Panamá va a señalar el punto de arranque de un dilatado ciclo histórico, a lo largo del cual Hispanoamérica, no siempre con éxito, intentará, inspirándose en principios simbióticos, articular, a través de Congresos sucesivos, una cooperación entre las repúblicas americanas de estirpe ibérica. La ausencia de los Estados Unidos del Congreso de Panamá constituyó un evidente error, implicando, en cuanto amargo fruto, que en los años subsiguientes a 1826, hasta 1890, sean las repúblicas hispanoamericanas las entregadas a tareas encaminadas a lograr una articulación interamericana. Esa referida bifurcación no favoreció la causa de la integración del hemisferio occidental y cuando, por iniciativa de Blaine, los Estados Unidos proponen la reunión de la primera Conferencia internacional americana es ya demasiado tarde, habida cuenta de que los años transcurridos entre 1826 y 1890 no se habían sucedido en balde, como habría de evidenciarse a lo largo de las diez Conferencias Internacionales Americanas, reunidas en Washington (1890), México (1901-1902), Río de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Chile (1923), Montevideo (1933), Lima (1938), Bogotá (1948) y Caracas (1954). Con posterioridad a las precitadas fechas se reunieron Conferencias Extraordinarias Americanas en Washington (1964), Río de Janeiro (1965) y Buenos Aires (1967). Debe igualmente mencionarse la creación de la «Organización de los Estados Centroamericanos», creada por la Carta del Salvador, el 14 de octubre de 1951, por las cinco siguientes Repúblicas: El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica. En 1965 se firma en El Salvador una nueva Carta de Estados Centroamericanos.

3. *El presidente Polk constructor dialéctico de la hegemonía norteamericana*

En 1826 se clausura un período histórico relevante; su desenlace evidencia de qué modo, al clausurarse los diálogos mantenidos en la ciudad de Panamá del istmo entonces existente, cabe percibir no sólo que existen diferencias entre los Estados situados al sur del Río Grande, sino que los Estados Unidos logran salir indemnes de todo riesgo de dictaduras contractuales y comprometedoras, desenlace que Norteamérica explotará astutamente para establecer contacto con un venturoso contraste: el de la unión y la expansión pro-

gresiva en Norteamérica y la dispersión al sur del Río Grande; es así como se genera un evidente contraste entre el poder que depara la unión y lo que significa como achaque la dispersión que imperara en las relaciones internacionales de las repúblicas de ascendencia ibérica. Son dos caminos abiertamente desligados entre sí y de los cuales son específicos exponentes, personalizados en Simón Bolívar y el presidente Polk. El primero hace mención reiterada del principio del Equilibrio Político, cuya instauración en América hubiera impedido la aparición de la hoy consumada hegemonía norteamericana; se explica esa alegación en labios del Libertador, habida cuenta de su acendrada anglofilia y teniendo presente que es en Albión, donde hace acto de presencia con Enrique VIII el sistema de la *Balance of Power*, que habrá de constituir la auténtica constante histórica de Inglaterra a lo largo de cinco siglos. La antítesis de las inclinaciones bolivarianas se encarna, como tendremos ocasión de intentar su demostración, en las líneas que subsiguen; nos la depara el presidente de los Estados Unidos, James K. Polk.

El notorio britanismo de que nos ofreciera testimonio reiterado Simón Bolívar no tan sólo por lo que esta inclinación representa, específicamente considerada, sino porque Bolívar vislumbra lo que significaría la unión con Inglaterra, a la sazón talasocracia, carente de plural en cuanto a sus posibilidades, así como garantía de la prudencia que impondrá a los Estados Unidos el saber que las repúblicas del Nuevo Mundo contarían con la entonces omnipotente ayuda de Albión. Es decir, que Bolívar, cuando pensaba en una ayuda extranjera o en una amistad clara y encauzadora, miraba más hacia Londres que hacia Washington, porque anida en su mente lo que representan las siguientes líneas, escritas por el Libertador en 1815: «El equilibrio del universo y el interés de la Gran Bretaña se encuentran perfectamente de acuerdo con la salvación de América.» De lo que significa para Bolívar la posibilidad de una ayuda británica nos brinda elocuente testimonio esa especie de oración fúnebre, a que dejamos hecha alusión en páginas anteriores, dedicada a Canning con ocasión de la muerte de este político británico, cuya acción en la época de la gestación de la Doctrina de Monroe fuera tan acertada.

Abordemos ahora la exposición de la posición dialéctica, reflejada en el Mensaje leído por el presidente James K. Polk ante el Congreso de Washington el 2 de diciembre de 1845, que, a nuestro entender, encierra una trascendencia que incluso aventaja a la alcanzada por la Doctrina de Monroe,

ya que aquello que califica la posición dialéctica del presidente Polk encierra una muy relevante trascendencia. Alegaba Polk que la impresionante grandeza alcanzada por la nación norteamericana «había atraído la atención de las potencias europeas y recientemente se propugnara el que la doctrina de la *Balance of Power* fuera exportada a este continente», y después de esa simbólica profecía Polk completa y aclara cuál es su posición dialéctica en lo que atañe al alcance y significación de una posible exportación al hemisferio occidental del principio del Equilibrio Político, de tan vieja raigambre en el viejo mundo, como lo evidencia el hecho de que Nicolás Maquiavelo, ardiente patriota italiano, ante el hecho de la presencia en Italia de españoles, franceses y germanos, sostiene como tesis que la unidad italiana, en cuanto aspiración deseable, se malograría si uno de los tres citados ocupantes lograra imponerse a los otros dos, y de ahí que en tanto no se ofrecieran los presupuestos necesarios para alcanzar esa unidad (que habría de ser realidad cuatro siglos después) era de interés que los citados bárbaros ocupantes equilibrasen sus fuerzas, prolongando su presencia en tierras de Lacio.

Un perceptible testimonio de la hostilidad que anida en el pensamiento de Polk, a propósito del Equilibrio Político, nos la depara esta su aguda y siguiente apreciación: «El recelo entre los distintos Estados europeos, en el sentido de que ninguno de ellos debe ser omnipotente respecto de los otros les ha inclinado ansiosamente a establecer lo que ellos denominan *Balance of Power*, sistema que no debe tolerarse tenga posible aplicación en el continente americano y especialmente en los Estados Unidos.» Esa advertencia conminatoria se fortalece con la siguiente apreciación de Polk: «No podremos jamás consentir que las potencias europeas intervengan para evitar dicha unión (alude Polk a las sucesivas anexiones a los Estados Unidos de las tierras situadas al norte del Río Grande), alegando que tal ensanchamiento espacial puede alterar el sistema de la *Balance of Power*, que ellos desearían ver implantado en este continente.» Acaso Polk consideraba adecuado advertir a Europa del riesgo que para ella implicaría el designio de exportar al Nuevo Mundo el sistema del Equilibrio Político, y de ahí su toque de atención: «Debe ser inequívocamente proclamado ante el mundo... que ninguna futura colonia o dominio europeo pueden ser instalados con nuestro asenso o establecidos en cualquier parte del continente americano.» Debe tenerse en cuenta que las circunstancias *de facto* existentes en el hemisferio occidental en 1823 (época de la aparición del Mensaje de Monroe) y aquellas

que constituían realidad en 1845—año en que Polk diera lectura a su histórico mensaje—están lejos de revestir similitud, habida cuenta de que en 1823 no todas las repúblicas iberoamericanas habían alcanzado su manumisión política, y ello explicaría el temor de los Estados Unidos ante una posible reinstalación de la soberanía española. En contraste, en 1845, los años se habían sucedido; la independencia alcanzada se fortaleciera visiblemente, y de ahí lo inadecuado de extender a Polk los temores referidos; sin embargo, la preocupación del equilibrio en la Casa Blanca es comprensible, en el sentido de consolidar definitivamente la hegemonía norteamericana y de vivir explicablemente la preocupación de transformar la referida preeminencia en un desenlace definitivo e irreformable. Es decir, que Polk, hombre de una época distinta de la que conociera James Monroe, se hiciera eco de una evidencia, a tenor de la cual el dinamismo inherente al proceso histórico de toda política internacional había registrado una acentuada fase de alteración, y de ahí la consecuencia; así como Monroe trataba de hacer frente a lo que él—acaso no sin cierto y sorprendente alarmismo—consideraba como un riesgo posible la extensión del legitimismo y del mesianismo europeo al Nuevo Mundo, Polk concentra su atención en el peligro de la posible exportación al hemisferio occidental del sistema de la *Balance of Power*, diferenciando la naturaleza de los riesgos apuntados, igualmente parecía adecuado que las dos reacciones dialécticas norteamericanas fueran notoriamente distintas. Monroe había expresado en su Mensaje: «El sistema político de las potencias europeas es esencialmente distinto del americano. Consideramos toda tentativa, por su parte, encaminada a extender su sistema a una porción cualquiera de este hemisferio como dañosa para nuestra paz y nuestra seguridad.» La alusión abarca específicamente a las geocracias europeas de la época, es decir, Austria, Rusia y Prusia. Por el contrario, Polk tiene en su mente, al redactar su Mensaje, la preocupación del posible trasplante del Equilibrio Político al Nuevo Mundo, no achacable a la Santa Alianza, sobre todo después de registrada la defección británica de lo que significaba el Tratado de París de 26 de septiembre de 1815. ¿Por qué motivo Polk dispensa preferente atención al peligro de la importación del principio del Equilibrio Político? La respuesta nos parece de fácil explicación. En el viejo mundo y en la época a la cual dejamos consignada referencia se nos brinda la realidad de una auténtica paradoja, habida cuenta de que en Europa los animadores del principio del Equilibrio Político, a lo que aspiran—aparentemente—es a imposibilitar el asentamiento de una hegemo-

nía en el viejo mundo, innovación engañosa, sobre todo si el problema no se abarca en toda su amplitud y no se tiene en cuenta cuál era la sustancialidad de la Gran Bretaña, en cuanto auténtica vocera indiscutible del sistema del Equilibrio Político, principio que, desde su aparición en la esfera europea merced, como ya hiciéramos notar, a la iniciativa de Enrique VIII, se mantiene firme a lo largo de varios siglos, ofreciéndonos simbólicamente, como fruto del insularismo británico, ideado para alcanzar, por parte inglesa, el reino de los mares, captación que ponía en manos de Albión el privilegio de reservarse la explotable y fructífera posibilidad de atracar y desatraque, en y de, las costas continentales, según lo posibilitasen las circunstancias; atraque para malograr todo intento de hegemonía en la tierra firme europea y desatraque, una vez que logre provocar el fracaso, de una u otra geocracia, que aspiraban a instaurar su dominio incompártido sobre la tierra firme europea y evitar, lograda tal finalidad, que, instaurada una hegemonía, el beneficiario de la misma aspirase a completar en el mar lo que había logrado en las tierras continentales europeas.

Ese insularismo, tan innegablemente fructífero, desempeña en cierto modo un papel similar al representado por el aislacionismo norteamericano, engendrando la hegemonía continental estadounidense, apoyada sobre la plural condición geopolítica norteamericana de la acumulación de dos características geopolíticas, en el océano y en tierra firme, epílogo que hasta el presente no había sido alcanzado.

Es decir, que en el mundo al cual estamos haciendo referencia se nos ofrecen dos perceptibles constantes históricas: una, la del aislacionismo norteamericano, cimentado a la vez sobre el principio de la política internacional de las dos esferas y la condena principal de cuanto significase conclusión de alianzas permanentes con potencias europeas. La otra constante histórica puede y debe adscribirse a la Gran Bretaña, que a lo largo de una pluralidad de siglos se aferra a la puesta en práctica del principio del egocentrismo, que en su período declinante aún ofreciera testimonio de dudas y vacilaciones tan evidentes, que al año de signar Inglaterra el Tratado de Roma e ingresar así en el Mercado Común, sorprendentemente requiere una especie de revisión de las cláusulas que dieran realidad a la aparición de la Comunidad Económica Europea, y ante ese además revisionista se ofrece al mundo un ejemplo inédito de la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, ya que, por muy acusada que se nos depare la condición inherente al contenido dinámico de la política internacional, reputamos que el tiempo interpuesto

entre los años de 1973 y 1974 es insuficiente inadecuado para solicitar revisiones, por parte de Inglaterra, del Tratado de Roma.

Ahora intentemos deducir las consecuencias que se desprenden de las precedentes observaciones y de modo especial la siguiente: los problemas de política internacional se nos ofrecen portadores de dos tendencias que, por contenido y destino, resultan ser antitéticas: de un lado, la aspiración a implantar en una parte de la tierra un poder hegemónico, y de otro, el que los amenazados por los efectos de esta ambición, tendida hacia la preponderancia, actúen, logrando el asentimiento y la colaboración de las naciones amenazadas por esas ambiciones de índole y alcance ecuménico y, por tanto, hegemónico, antítesis reflejada en la obra del publicista germánico Dehio titulada *¿Equilibrio o hegemonía? (Gleichgewicht oder Hegemonie)*, en cuanto inclinaciones que se contradicen por contenido y destino, y cuya coexistencia resulta ser explícitamente irrealizable; y si en Europa esa antítesis imperara en la pugna mantenida entre la isla y el continente puede hacerse extensiva al Nuevo Mundo, contraposición que explica de qué modo los políticos norteamericanos, de mente clara, intuyeran que el peligro para los Estados Unidos radicaba en la posibilidad de que el sistema del Equilibrio Político, por cuya instauración se luchara en Europa durante cinco centurias fuera un día objeto de exportación al hemisferio occidental y que su presencia al otro lado del Atlántico eliminaría el principio místico-plótico del «Destino manifiesto» y al amparo del cual los Estados Unidos lograsen transformarse en la nación más poderosa de la tierra.

4. *Dos experiencias distímiles*

Dos rumbos más discrepantes que afluentes nos ofrecen los respectivos quehaceres internacionales registrados al sur y al norte del Río Grande. La expansión territorial creciente, implicando como plural objetivo alcanzar, de un lado, los márgenes de la precitada vía fluvial, y de otro, como fuera el caso del Canadá, inscribir entre sus designios el que figura en el escudo del precitado dominio *A mari iusque mare*, es decir, del mar al mar, lo que significara asomo al Atlántico y al Pacífico. Así los norteamericanos habían pronunciado su *Alea jacta est*, al cual alimentaran con un principio cuya eficiencia radicaba precisamente en su ambición, a saber, el «Destino manifiesto» o, lo que es igual, la inevitabilidad de la expansión norteamericana ambioceánica, pluralidad que andando el tiempo se tradujera

en la relevante consecuencia de reemplazar un soñado aislacionismo de imposible realización por la construcción de una superpotencia a escala continental, cuya presencia en los dos mundos y en los siete mares fundamentales situara sobre la tumba del irremediamente inhumado aislacionismo una lápida con la inscripción, ambiciosa y farisaica a la vez, del *Manifest destiny*.

En contraste, al sur del Río Grande no actuaron los factores simbióticos como al norte, sellados tras la sangre derramada a lo largo de una contienda armada y fratricida, la más prolongada de las registradas a lo largo del siglo XIX. Si bien es verdad que la América de ascendencia ibérica contaba en su pasado con la precedencia de divisiones judiciales, administrativas, universitarias y castrenses, ello no constituyera obstáculo para que se planteara el complejo problema de señalar los límites territoriales entre repúblicas colindantes; es decir, las pugnas engendradas por el problema de la delimitación de fronteras; de ese contraste de experiencias podemos inducir que al norte primó la unión y al sur la dispersión, representada por la existencia de veinte Estados soberanos, en contraste acusado con la lección de experiencia que nos brindara la Unión Federal Norteamericana. Esos citados veinte Estados firmaron en Bogotá el 30 de abril de 1948 la «Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tal ha sido el camino recorrido desde la reunión del Congreso de Panamá de 1926 hasta el presente, con el ingreso posterior en la OEA de Trinidad y Tobago (1967), Barbados (1967) y Jamaica (1969), excluida Cuba de la Organización en 1962. De un total de 471 millones de habitantes con que cuenta la OEA, 210 pertenecen a los Estados Unidos. En contraste, frente a Norteamérica, único Estado federal, al norte del Río Grande se cuentan en la actualidad 23 naciones, que integran la América de estirpe ibérica, insulares y continentales, con excepción de tres repúblicas de ascendencia anglosajona (Trinidad y Tobago, Barbados y Jamaica) y una de estirpe francesa (Haití).

La apuntada desigualdad de fuerzas y riquezas explican en parte la aparición de lo que se ha denominado gran achaque del Nuevo Mundo, a saber: las intervenciones registradas y todas ellas padecidas al sur del Río Grande e invariablemente desencadenadas por los Estados Unidos de Norteamérica. De lo que significa ese preocupante mal de América nos ofrece adecuado testimonio lo debatido y acordado en las conferencias de la OEA, reunidas sucesivamente en Cuba, Montevideo, Lima, Bogotá y Caracas.

En la VI Conferencia interamericana de La Habana, el delegado peruano

doctor Víctor Maurtua respaldara un proyecto de resolución en relación con el problema del acertadamente denominado «mal de América», esto es, la intervención, a cuyo examen se consagra, del 4 y 18 de febrero de 1928. La sugerencia del doctor Maurtua es apoyada por los delegados de Estados Unidos, Cuba y Nicaragua y más o menos acentuadamente combatida por el resto de las otras delegaciones y centrado en torno al sedicente Derecho de Intervención. A este propósito conviene recordar que en Río, en 1927, se examinaran dos proyectos relacionados con problema de la intervención; de un lado, «Bases fundamentales del Derecho Internacional», y de otro, «Estados, su existencia y reconocimiento». La votación recaída en Río diera pie al doctor Guerrero, en la sesión de 18 de febrero de 1928, para presentar la siguiente moción: «La VI Conferencia de las Repúblicas Americanas, teniendo en consideración que en estos momentos ha sido expresada la firme decisión por cada una de las delegaciones de que sea consignado de manera categórica y rotunda el principio de la no intervención y la absoluta igualdad de los Estados, resuelve: ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos de otro.» La precedente moción fuera retirada, aprobándose sorprendentemente la siguiente resolución: «La VI Conferencia Internacional Americana resuelve recomendar que se incluya en el programa de la VII Conferencia Internacional Americana de Montevideo (1933): "Consideración de las Bases fundamentales del Derecho Internacional y Estados".» Recordemos que antes de procederse a la votación se había propuesto, por parte de Mr. Hughes, delegado norteamericano en la Conferencia de La Habana, una tesis propugnatoria de la aprobación del denominado «Derecho de interposición», con lo cual, de modo encubierto, intentaba Mr. Hughes introducir un sistema que en esencia equivalía a lograr, mediante un visible escamoteo, el mal denominado Derecho de intervención.

Lo cierto es que en la Conferencia de La Habana, en último término, se recurrió a la votación de un procedimiento dilatorio, con el intento de diferir la aprobación de un acuerdo condenatorio de la intervención, aplazando por cinco años (hasta la VII Conferencia Internacional de Montevideo) el examen de esa apasionante cuestión.

Antes de reunirse la VII Conferencia Internacional Americana de Montevideo se ha registrado un reemplazo, en lo que atañe al huésped de la Casa Blanca, sucediendo Franklin Delano Roosevelt a Herbert C. Hoover; el nuevo presidente derogará la famosa y perturbadora «Ley seca», purificando con tan acertada medida el ambiente político de los Estados Unidos

y propugnando, con respecto a las repúblicas hispanoamericanas, la introducción de la política del «buen vecino», imagen invertida de la política del «mal vecino», que propugnara siglos antes el pensador florentino Nicolás Maquiavelo, apoyándose en la consideración que la posición de contigüidad engendra la animadversión entre los Estados fronterizos.

Tras la gravísima crisis económica de 1929, todavía en 1933, año en que Roosevelt subiera al poder, se contaban en Norteamérica 17 millones de parados; a esta situación hiciera frente Roosevelt recurriendo a medidas audaces, como la enmienda 18 de la Constitución y el poner fin a las intervenciones norteamericanas al sur del Río Grande. En este año—dato relevante—se reúne la VII Conferencia Interamericana, con sede en Montevideo, en la cual se aprobara una Convención sobre «Los derechos y deberes de los Estados», firmada por 19 repúblicas americanas, en cuyo artículo 8.º se estipula: «Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos de otro», y la Delegación norteamericana en una reserva hiciera constar «que ningún Gobierno debe temer una intervención por parte de los Estados Unidos en tanto dure el Gobierno del presidente Roosevelt (único huésped de la Casa Blanca, que, a lo largo de los ciento noventa y ocho años de la historia norteamericana, fuera reelegido en dos ocasiones). He ahí la auténtica lápida mortuoria del llamado «mal de América», es decir, la intervención. Así se inicia una etapa purificadora en lo concerniente a las relaciones interamericanas, que se continúa y acentúa al signarse en la VIII Conferencia Interamericana (Lima, 9 a 27 de diciembre de 1938) la «Declaración de Principios Americanos», entre los cuales se destaca el primero, disponiendo «que es inadmisibles la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de cualquier otro, disponiendo que completa y fortalece lo acordado en la Conferencia de Montevideo, habida cuenta de que en la Declaración de Lima se condena la intervención no tan sólo como aconteciera en la Conferencia de Montevideo, en los asuntos *internos* de otro Estado, sino en los asuntos *internos y externos*. La acentuación de la tesis condenatoria de la intervención se registra en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 30 de marzo al 2 de mayo de 1948), en cuyos artículos 15 y 16 se dispone que «ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro». «Este principio excluye no solamente el empleo de la fuerza armada, sino cualquier otra forma de interferencia o de tendencia atentatoria a la personalidad del Estado y a los elementos políticos, económicos y culturales que lo constitu-

yen» (art. 15). El referido artículo se refuerza visible y acentuadamente en el siguiente (el 16), en el cual se condenan las medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener ventajas de cualquier naturaleza.

Como se deduce de cuanto dejamos expuesto, a medida que se suceden los años y se incrementa acentuadamente la hegemonía de los grandes trusts norteamericanos hace acto de presencia una temible arma de presión, a saber: las medidas de carácter económico.

Finalmente, en la Conferencia Internacional Americana de Caracas de marzo de 1954 se aprueba una «Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la intervención del comunismo internacional», orientación que se fortalece en la Declaración de Caracas, en la cual se proclama el derecho inalienable de todo Estado a escoger libremente sus propias instituciones en el ejercicio efectivo de la democracia representativa, como medio de mantener su soberanía política, alcanzar su independencia económica y vivir su propia vida, social y cultural, sin intervenciones por parte de un Estado o grupo de Estados, directa o indirectamente, en sus asuntos internos y externos, y *en particular la intromisión de cualquier forma de totalitarismo*».

Diríase que a la distancia de ciento treinta y un años, en cierto modo, la Historia se repite, habida cuenta de que en 1823, lo que se persigue con el Mensaje de Monroe es impedir la exportación a Norteamérica de las doctrinas políticas europeas, contenidas en el Tratado de la Santa Alianza, de 26 de septiembre de 1815, apoyada en el tríptico: paternalismo, legitimismo y proselitismo, que ahora en Bogotá son reemplazadas por la mención de los regímenes totalitarios, condena más concreta que la contenida en el Mensaje presidencial de 1823. Conviene tener en cuenta que precisamente en el mismo año de la Conferencia de Bogotá se firma en la Asamblea General de las Naciones Unidas la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (10 de diciembre de 1948), en la cual se conviene en proclamar (arts. 3, 8, 10, 11-2, 19, 20-2-20) principios que constituyen la condena de todo cuanto signifique totalitarismo político-social.

5. *La Conferencia de Quito: de un prólogo esperanzador a un epílogo decepcionante*

A lo largo del dilatado período histórico, referido a una gran parte del siglo XIX y a la casi integridad del siglo XX, el hemisferio occidental nos ofrece dos problemas fundamentales: uno, referido a la América de ascendencia hispánica, prácticamente eliminado, y otro que atañe a la integridad del hemisferio occidental. El primero se refiere al pleito de la fijación de fronteras, que llenó una buena parte del proceso histórico internacional concerniente a la América de stirpe ibérica y para cuya eliminación se utilizara como punto de partida el principio del *Uti possidetis juris*, que atañe a las demarcaciones fijadas en el período birreinal en los órdenes judicial, administrativo, eclesiástico y castrense.

El segundo problema, que aún conserva vigencia, atañe no a la aparición de Estados nuevos, sino a la instauración de nuevos Gobiernos y que aún perdura en la actualidad en lo que concierne a las relaciones del vigente Gobierno socialista cubano con el resto de las repúblicas del hemisferio occidental, especialmente en lo que hace relación a los Gobiernos instaurados al sur del Río Grande, alteración consecuencia de la mutación política registrada, especialmente en determinadas etapas de la historia de las mencionadas repúblicas, de las cuales, a guisa de ejemplo, pudiéramos citar lo registrado —en otros tiempos— en las Repúblicas de México y Bolivia. En lo que atañe a México, en el espacio de tiempo comprendido entre los años de 1911 a 1920, a lo largo de cuyo espacio de tiempo conoció diez sucesivos presidentes, componentes de una lista que se inicia con León de la Barra y termina con Adolfo Huerta en 1920. La referida inestabilidad explica y justifica lo que preocupó a México las citadas mutaciones, de lo cual nos brinda testimonio la denominada Doctrina Estrada, de la que fuera autor el ministro de Relaciones Exteriores mexicano, doctor Jenaro Estrada, y en la cual se consigna lo que sigue: «Es un hecho bien conocido que México ha tenido que sufrir, hace algunos años, como pocos países, las consecuencias de esta doctrina (se refiere Estrada a la teoría del "reconocimiento"), que deja al arbitrio de los Gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de otros regímenes, produciéndose con ese motivo situaciones en las que la capacidad legal o ascenso nacional de los Gobiernos puede supeditarse a la opinión de los extraños», que, dice el ministro Estrada, «han venido transformándose en una especialidad de las repúblicas americanas»,

añadiendo: «México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que esto constituye una práctica denigrante, que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes, de hecho, asumen actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad de regímenes extranjeros.» Como dice el ilustre internacionalista peruano doctor Alberto Ulloa (*Derecho internacional público*, tomo I, 4.^a edición, Madrid, 1957, pp. 166 y 167): «Los propios antecedentes históricos mexicanos, que ofrecen casos resaltantes del abuso del reconocimiento, convertido en un arma política en servicio de los intereses, públicos o particulares, de los Estados llamados, dentro del antiguo sistema, a formularlos», añadiendo que la Doctrina Estrada, «acogida con aplauso por la prensa hispanoamericana, fuera objeto de reservas tendenciosas por parte de los Estados Unidos de Norteamérica, que veían lógicamente en su probable éxito la supresión de un arma política de que ese país ha hecho amplio y contradictorio uso en servicio de sus intereses».

Digamos que la Doctrina Estrada, a nuestro entender, encierra un innegable fondo de verdad, y ello explicará nuestra extrañeza al recordar que fuera precisamente el Gobierno mexicano el que se negó a reconocer hasta el presente un régimen político, a pesar de que éste fuera instaurado hace treinta y cinco años: el actual Gobierno español.

El segundo problema, que aún conserva vigencia, atañe no a la aparición de nuevos Estados, sino a la instauración de nuevos Gobiernos, y aún perdura en la actualidad, en lo que concierne a las relaciones del vigente Gobierno socialista cubano con el resto de las repúblicas del hemisferio occidental, especialmente en lo que hace relación a los nuevos Gobiernos instaurados al sur del Río Grande, alteración, consecuencia directa de la inestabilidad política registrada precisamente en determinadas etapas de la historia de las mencionadas repúblicas. La última experiencia nos la brinda Cuba, con la proclamación en 1961 de la República Socialista, que implicó en la misma fecha la instauración del sistema político del «partido único», habida cuenta de que la Constitución de 1940, suspendida, fuera restablecida a principios de 1959, con la introducción de varias enmiendas y la designación en 1960 del presidente Oswaldo Dorticós Torrado.

El problema de reconocimiento de nuevos Gobiernos, en lo que concierne a las repúblicas americanas, se inicia en 1907 con una reacción doctrinal relacionada con el problema que estamos examinando. Corriera a cargo del

ministro ecuatoriano (1907), sugiriendo que las repúblicas americanas contra-jesen el compromiso de no reconocer la instauración de Gobiernos inconstitucionales, alcanzada por medios revolucionarios, doctrina que encontrara inmediatamente eco al signarse en Washington en 1907 por cinco repúblicas centroamericanas, en cuyo acuerdo se estipula que las precitadas repúblicas centroamericanas no reconocerán la instauración en cualquiera de ellas mediante un golpe de Estado o una revolución de un Gobierno, en tanto la representación popular, libremente elegida, no haya reorganizado el país en forma constitucional. La tendencia referida encuentra en cierto modo eco en la Comisión de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927, acuerdo concerniente a los Gobiernos instaurados revolucionariamente, y como por regla general a un reconocimiento *de facto* subsigue el *de jure*, si esto coincide con un evidente control ejercido por el Gobierno revolucionario, puede procederse al reconocimiento *de jure*.

En íntima relación con el problema que dejamos analizado, concerniente al tan polémico pleito del reconocimiento de nuevos Gobiernos, debemos hacer inexcusable mención de lo discutido en la Comisión General de la XV Asamblea de Consulta de la Organización de Estados Americanos, reunida en Quito en la primera quincena del pasado mes de noviembre. Como es sabido, lo que se abordaba en dicha Asamblea era el complejo problema del levantamiento de las sanciones impuestas a Cuba en 1964 por la IX Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Punta del Este. El resultado de la votación fuera de 12 votos a favor de la anulación de las sanciones impuestas a Cuba en 1964 (Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Trinidad-Tobago, México, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y República Dominicana), tres delegaciones denegaron sus votos al levantamiento de las sanciones: Chile, Uruguay y Paraguay; seis repúblicas americanas se abstuvieron (Estados Unidos, Brasil, Haití, Nicaragua, Bolivia y Guatemala), y como quiera que institucionalmente se requerían los dos tercios de votos para que fuera levantada la sanción, que aún pesa sobre Cuba, es decir 14, y sólo fueran 12 los acordes, fracasó la tesis de levantar las sanciones aún vigentes.

Intentado soslayar *in extremis* el evidente fracaso del proyecto de Resolución votado en Quito, los delegados de Colombia, Costa Rica y Venezuela presentaron un nuevo proyecto de Resolución, que abarca tres extremos: 1.º Dejar sin efecto la resolución de la IX Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Washington en 1964. 2.º Solicitar de

los Gobiernos de los Estados americanos el fiel cumplimiento del principio de no intervención y que se abstengan de realizar cualquier acto que lo contradiga. 3.º Informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el texto de la precitada Resolución. Este proyecto de Resolución no alcanzó éxito, desenlace lamentable si se tiene en cuenta de modo especial lo que figura consignado en el segundo de los tres extremos contenidos en el proyecto de Resolución referido: la doctrina que se consigna en el citado punto 2.º; conviene citar la parte final de dicha apartado, previniendo que se abstengan los hipotéticos Estados signatarios de realizar cualquier acto que contradiga el principio de no intervención. Como se deduce de la proclamación de este apuntado deber, su contenido se relaciona con otro problema que se planteara precisamente con el advenimiento de Fidel Castro al poder, y ello porque en el curso de la reunión de Quito se hablara con notoria insistencia de la conveniencia de cimentar firmemente en el hemisferio occidental el principio del pluralismo político, que puede considerarse como refuerzo de la tesis de la no intervención. Ahora bien, a este propósito se alegara, en calidad de argumento medular, que el problema, consistente en instaurar, desde Norteamérica hasta la Tierra del Fuego, el sistema del pluralismo debe ser considerado en un doble sentido: de un lado, en lo que atañe a su instauración, referida al derecho que asiste a los pueblos de darse la forma de gobierno que estimen adecuada, y en este sentido el problema no es de imposible eliminación; pero resta por examinar un segundo y relevante aspecto de la cuestión referida, a saber: que, aceptado el principio del pluralismo político, aplicable a las repúblicas del hemisferio occidental, puede darse paso a otro problema, especialmente referido al complejo problema cubano, esto es, que el pluralismo habrá de entenderse como norma recíproca, aplicable a los países signatarios, de intentar la explotación de tal disidencia, escudándose en la coyuntura que se ofrece a un Estado, encarnando la nota de honda disidencia política respecto de los otros, para experimentar la tentación del proselitismo, no como proyecto meramente retórico, sino como cabeza de puente, desde la cual, con entera impunidad, intentar su infiltración en otros países, con el decidido propósito de intentar la provocación del tambaleo del régimen político imperante en otro Estado. De ahí la necesidad de conjugar dos principios que, por contenido y destino, deben considerarse como incompatibles en sus relaciones mutuas: de un lado, el pluralismo político, y de otro, el proselitismo político-social, en cuanto amenazante y peligroso, como artículo de exportación.

Tras las lecciones deducidas de las experiencias de Quito, se ha dicho que las votaciones recaídas en la capital ecuatoriana, al objeto de eliminar esa especie de callejón sin salida del sistema de los dos tercios de sufragios, como mayoría necesaria para dar efectividad a un proyecto de Resolución, podría modificarse el sistema de votación del siguiente modo: que, de un lado, la imposición de sanciones requiera la aplicación del sistema de los dos tercios y que para el levantamiento de las mismas sea suficiente la regla de la mitad más uno de los votos escrutados, ya que si esa norma hubiera tenido vigencia en Quito, a estas horas Cuba se vería reintegrada al seno de la Comunidad de las Naciones Americanas, principio que en cierto modo equivaldría a la aplicación de la cláusula *Rebus sic stantibus*, según la cual los convenios internacionales constituyen, en último término, capítulos y no epílogos de la Historia. A lo que significa el anterior problema, se refería Galo Plaza, secretario general de la Organización de Estados Americanos, en unas declaraciones formuladas en Tegucigalpa el 6 de diciembre de 1964.

En calidad de epílogo de las precedentes apostillas quisiéramos seguidamente referirnos a otro aspecto del problema analizado, que reputamos como no carente de relevancia. De un lado, al problema planteado por la alteración del régimen político-social vigente en Cuba, y de otro, a la actitud de los Estados Unidos, provocando en 1964 el ostracismo de Cuba, y en relación con este contraste, cómo al cabo de los catorce años de instaurarse el actual régimen cubano y habiendo hecho frente, a lo largo de ese dilatado espacio de tiempo, a problemas intrincados y a dificultades evidentes, parecía llegado el momento propicio, bien para que los Estados Unidos se sumaran a los votos emitidos por los 12 Estados, que se produjeron en el sentido de hacer suya la tesis de levantar las sanciones económicas y políticas que pesan sobre Cuba, o, por el contrario, alargar su postura de disensión y, en consecuencia, persistir en su tesis condenatoria, habida cuenta de que fuera Norteamérica la que iniciara y alimentara la tesis del ostracismo de Cuba.

Por el contrario, Norteamérica optó por atenerse a lo que tal vez sería inadecuado calificar de *media solutio*, cual fuera su abstención en la votación de Quito. Ese desistimiento acaso se explicaría tratándose de una república geográficamente alejada de los Estados Unidos, que no mantuviera relaciones comerciales tan importantes con Cuba como Norteamérica. No es defendible la tesis de un desistimiento tan prolongado como el referido, si bien es cierto lo que acontece con México respecto de España, reacción

polémica la del Gobierno mexicano, que podemos calificar, cuando menos, de extraña respecto de un régimen que lleva treinta y cinco años de vigencia, y ello precisamente en una república por la cual sentimos una fuerte inclinación afectiva, donde viera la luz, no lo olvidemos, la Doctrina de Jenaro Estrada. Pensamos así porque algunos de los exegetas de alcance y significación de las votaciones recaídas en Quito han respaldado la opinión de que la abstención norteamericana acaso influyera en una decisión semejante, adoptada por las seis Repúblicas de Brasil, Haití, Nicaragua, Bolivia y Guatemala, y verosímilmente ese epílogo haya influido en la suerte de la propuesta, que no ha tenido éxito, para alterar el sistema numérico de los votos necesarios para adoptar una determinada solución, sugerencia basada en la consideración de que en la votación de Quito sólo tres Estados se produjeran en contra del levantamiento, seis se abstuvieran y 12 se inclinaron por el cese de las sanciones de 1964. Es decir, que descontados los votos de los Estados abstencionistas, resulta que tres Estados americanos, condenatorios del régimen cubano, se impusieron al voto de las de la mayoría, representada por 12 votos, de los países partidarios de la absolucón de Cuba, consecuencia anómala y que constituye fruto específico de la regla de los dos tercios como necesarios para adoptar una Resolución. Por ello, como ya hiciéramos notar precedentemente para salvar a la Organización de Estados Americanos de caer en epílogos tan poco equitativos como el registrado en Quito, se propusiera sin éxito que el sistema de los dos tercios fuera reemplazado por el de la mayoría aritmética simple y, como complemento de esta modificación, sugerir que el *quorum* diferiría, según se trate de imponer o levantar una sanción; para lo primero (condenar) se precisarían los dos tercios, y para lo segundo (absolucón), la mayoría simple. Con esos datos a la vista, ¿no pudiera darse el caso de que alguno de los Estados que optaron por la abstención respecto de lo que se litigaba en Quito acordase, andando el tiempo, reanudar sus relaciones diplomáticas con Cuba? La clara tendencia posibilista, a la cual dejamos hecha referencia, pone claramente de manifiesto la hondura y extensión de las diferencias que se abrieran paso a lo largo de las deliberaciones de Quito, hábilmente simbolizadas por el canciller del Brasil, que caracterizó la Conferencia de Quito «como diálogo entre fantasmas, porque Cuba, principal objeto da misma, está ausente».

El epílogo de los reunidos en Quito está en abierta contradicción con el prólogo, a cargo del general Angel de la Flor Valle, el cual, en la sesión inaugural de la XV Reunión de Consulta de la Organización de Estados

Americanos, se expresara en los siguientes términos: «Romper el aislamiento de Cuba es reabrir definitivamente la unidad iberoamericana y restaurar el concepto histórico, que no pueden interrumpir las circunstancias.» Por explicable asociación de ideas, el desenlace a que acabamos de referirnos nos recuerda el lamentable espectáculo ofrecido por los países europeos pertenecientes al Mercado Común cuando se vieron alcanzados por la acción de los Estados productores de petróleo, que se dejaron llevar por el «sálvese quien pueda», egoísmo dispersivo que no se compadece, ciertamente, con una Europa que aspira a lograr su integración, para lo cual constituye un peso muerto el sistemático egoísmo nacional. Algo no muy diferente nos depara, como deducción, el espectáculo brindado por la Organización de Estados Americanos, que, tras ochenta y cuatro años de existencia de la OEA, nos acaba de ofrecer el triste espectáculo de una crisis de solidaridad hemisférica, agravado por la decisión de alguno de los Estados reunidos en Quito de reanudar, individualmente y andando el tiempo, sus relaciones diplomáticas con Cuba, conclusión que no sabemos si calificar de «parto de los montes» o en cuanto epílogo decepcionante, en lo que atañe a la necesaria y deseable solidaridad, sin excepción, de todos y cada uno de los Estados que integran el hemisferio occidental y alcanzados por los efectos de este desenlace, el que en nuestro espíritu brote el temor de que en vez de la OEA tengamos, con gran dolor de corazón, inscribir las siglas del R. I. P.

CAMILO BARCIA TRELLES