

## UN LUSTRO DE POLITICA INTERAMERICANA

La Conferencia Interamericana, órgano supremo de la Organización de los Estados Americanos (O. E. A.), debe reunirse cada cinco años. La X Conferencia Interamericana se celebró en 1954 en Caracas y allí se acordó que la sucesiva, en el plazo marcado por el artículo 35 de la Carta de Bogotá, tuviera lugar en Quito. El Consejo de la Organización, previa consulta con el Gobierno del país, sede de la Conferencia, escogió el 1 de febrero de 1960 como fecha de iniciación de sus labores. En el momento de escribir estas líneas se ha acordado el aplazamiento de esta Conferencia Interamericana que es el órgano encargado de la organización regional, de decidir la acción y la política generales de la Organización y de determinar la estructura y funciones de sus órganos. Con vistas a su posible celebración nos proponemos hacer una revisión de la política interamericana en el lustro transcurrido.

Cuando en mayo de 1958 la Comisión preparatoria de la XI Conferencia Interamericana sometió al Consejo de la Organización de los Estados Americanos un primer Informe sobre la lista de temas con que habría de confeccionarse el programa, no se pensaba, ni por acaso, en los acontecimientos que se producirían en el campo del interamericanismo, y que darán a la Conferencia una expectación inusitada. Hasta esa fecha y tomando siempre como referencia la de la última de Caracas, había tenido lugar la Reunión de Ministros de Hacienda y Economía (Río de Janeiro, 1954), la Conferencia de Jefes de Estado Americanos (Panamá, 1956) y la Conferencia Económica Interamericana (Buenos Aires, 1957). Pero, andando el tiempo, se produjeron dos acontecimientos de distinto carácter, importantes no sólo por lo que supusieron en sí mismos, sino sobre todo por las consecuencias que acarrearón y que incidirán, muy de cerca, en los trabajos de la Conferencia que se anuncia. Uno de ellos fué el viaje realizado por el Vicepresidente de los Estados Unidos, Nixón (abril-mayo,

1958), a los países hispanoamericanos; el otro, la caída en Cuba del régimen de Batista (enero, 1959) y el triunfo del movimiento «26 de julio», encabezado por Fidel Castro. El primero dió lugar a la llamada «Operación Panamericana», debida a la iniciativa del Presidente del Brasil (de ahí que también se hable de «Doctrina Kubitschek»), quien dirigió una carta a Eisenhower y a otros Presidentes de las Repúblicas Americanas, exponiéndoles un programa concreto de cooperación política, social y, sobre todo, económica entre los países miembros de la O. E. A.; consecuencia de tales misivas fué la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington, 1958), que creó una Comisión especial del Consejo de la Organización de los Estados Americanos (llamada comúnmente Comisión de los 21) para estudiar la formulación de nuevas medidas de cooperación económica. El segundo, el cambio de gobierno en Cuba, crearía una gran inquietud en la región del Caribe. Panamá, Nicaragua, Haití y la República Dominicana verían alterada su tranquilidad, recurriendo algunos de ellos a la Organización de los Estados Americanos, para la resolución de sus problemas. Por todo lo cual se creyó oportuno, para disminuir la tensión existente, convocar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en Santiago de Chile (agosto, 1959). El panorama de estos eventos, sucintamente apuntados, debe completarse, no olvidando en el capítulo de viajes el de Milton Eisenhower a los países centroamericanos (julio 1958), ni los de los Presidentes de la República Argentina, Frondizi (enero 1959) y de México, López Mateos (octubre 1959), a Washington, ni el de Mikoyan a México (noviembre 1959). Si a esto se añade al trascendencia de las últimas reuniones de la C. E. P. A. L. estudiando la posibilidad de crear un Mercado Común Latino-americano, fácil es comprender el interés con que se espera esta XI Conferencia. Pormenorizando un poco la historia interamericana del lustro transcurrido, aparecerán, tras breve examen, aquellas cuestiones que, sin duda, serán objeto de estudio, cualquiera que sea el momento de su celebración.

#### 1.—*Asuntos económicos.*

El interamericanismo no ha progresado por igual en todos los campos. Cuenta con realizaciones positivas en los aspectos jurídico, político o morales. pero no puede decirse lo mismo en el campo económico. En otro lugar he escrito que los problemas económicos constituyen por ahora el «talón

de Aquiles» de la Organización de los Estados Americanos<sup>1</sup>. Lo cual no quiere decir que no hayan sido abordados más de una vez: lo que sucede es que la dificultad del tema ha hecho más difícil cualquier acuerdo sobre la materia. Ultimamente ha habido una verdadera preocupación por la resolución de estas cuestiones, que bien pudieran estar en trance de solución si llegan a buen puerto los planes bosquejados y los estudios hechos. La mayor parte de los países americanos parecen haber reconsiderado sus antiguas posturas sobre este tema.

La Resolución LXVI de la X Conferencia Interamericana convocó una *Reunión de Ministros de Hacienda y Economía*, que se celebró en Río de Janeiro (noviembre-diciembre, 1954), a la que acudieron no sólo los países americanos, sino algunos países europeos convocados. La Conferencia, que debía ocuparse de los problemas económicos sólo apuntados en la de Caracas y preparar la Conferencia Económica Interamericana—hacia tiempo ya anunciada—, aprobó 49 resoluciones sobre el transporte interamericano, desarrollo del comercio regional, integración económica, inversión de capitales extranjeros en los países sudamericanos, creación de un Banco Central para hacer frente a las dificultades temporales de los respectivos balances de pagos, etc.

Hasta agosto de 1957 no se reunió en Buenos Aires la *Conferencia Económica Interamericana*. Su programa era muy ambicioso. Visto que el Convenio Económico de Bogotá (Bogotá, 1948) no había sido ratificado por suficiente número de países, se quería elaborar y aprobar un Convenio Económico General que comprendiera desde el financiamiento del desarrollo económico de Hispanoamérica, hasta la organización del comercio interamericano, la cooperación técnica, la industrialización y los transportes y crear un Banco Interamericano. Ninguna de estas aspiraciones se cumplieron, pero las XLIV Resoluciones firmadas demuestran el trabajo realizado. Entre éstas existen algunas que merecen destacarse, tales como la Declaración Económica de Buenos Aires (Resolución I), en donde en diez puntos se aclaran las medidas que cada Estado en particular debe aplicar para conseguir el pleno desenvolvimiento económico y social de sus pueblos. En otra resolución se encarga que se estudie para someterlo a la decisión de la XI Conferencia Interamericana, un proyecto de Tratado sobre doble tributación internacional. Otras muchas resoluciones tratan de pun-

---

<sup>1</sup> «La Organización de los Estados Americanos (O.E.A.). Una nueva visión de América». Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1959, pág. 439.

analizar las aspiraciones de los países americanos; así, por ejemplo, la Recomendación XL relativa al Mercado Regional Latinoamericano, al que más adelante aludiremos. Debe subrayarse, por otra parte, la importancia concedida en esta Conferencia a las Recomendaciones del Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes, citadas muchas de ellas una y otra vez en las decisiones del Acta Final.

En mayo de 1958 se produjo un hecho notable que dejó su impronta en la historia del interamericanismo económico. El Presidente del Brasil se dirigió a varios de sus colegas americanos, proponiéndoles una auténtica «Operación Panamericana», y pidiendo dos cosas urgentes: el desarrollo del sistema de consultas y el fortalecimiento de las economías de los países americanos. El Presidente Eisenhower envió a Foster Dulles a Brasil, donde firmó con Kubitschek la «Declaración de Brasilia», a la que tanta trascendencia atribuye Gómez Aparicio<sup>2</sup>. Resultado de todo ello fué la *Reunión Informativa de Ministros de Relaciones Exteriores* en Washington (septiembre 1958). La asamblea, celebrada en «una atmósfera de franqueza, sinceridad y comprensión», opinó que debía establecerse un Instituto Interamericano de Fomento Económico (con lo que se apoyaba la Resolución XVIII de la Conferencia Económica de Buenos Aires), e intensificarse los esfuerzos para establecer mercados regionales en la América Latina (pidiendo a la O. E. A., a la C. E. P. A. L. y a la O. D. E. C. A. que acelerasen sus estudios). De tales esfuerzos debían darse puntualmente cuenta a la XI Conferencia Interamericana. Los Cancilleres americanos también acordaron la creación de la ya citada Comisión Especial del Consejo o Comisión de los 21. Esta Comisión—que a su vez nombró un grupo de trabajo de expertos—, celebró dos sesiones muy importantes (Washington, noviembre-diciembre, 1958, y Buenos Aires, abril-mayo, 1959), proponiendo al Consejo de la O. E. A. la creación de dos organismos: el Banco Interamericano de Fomento—dotado con un capital inicial de 1.000 millones de dólares (de los cuales el 45 por 100 será desembolsado por los Estados Unidos)—y el Fondo para operaciones especiales, con un capital inicial de 150 millones de dólares. Tales organismos comenzarán sus funciones cuando su instrumento jurídico haya sido ratificado por aquéllos países, cuyas suscripciones representan un 85 por 100 del capital del Banco Interamericano. Los Estados Unidos apoyan tales Institutos: en el propio mes

<sup>2</sup> Pedro Gómez Aparicio: «La Doctrina Kubitschek en marcha». Prólogo de Licurgo Costa. Ed. Casado, Madrid, 1959.

de mayo, Eisenhower se dirigió al Congreso pidiendo una rápida ratificación al estatuto constitutivo del Banco y del Fondo.

Por lo tanto, como muy positivas pueden considerarse las consecuencias de la decisión de Kubitschek. La Operación Panamericana está dando frutos prácticos, aunque sea un poco al margen de la mecánica constitucional de la O. E. A. Lo que demuestra que su Carta constitutiva no está a la altura de las necesidades en este punto, laguna que muy bien puede ser salvada en Quito, pues precisamente ésta es una de las funciones de la Conferencia Interamericana periódica. Esta Conferencia, en el aspecto económico, también tendrá que prestar su atención a los proyectos hoy existentes de creación de Mercados comunes regionales—planes no elaborados directamente por los órganos de la O. E. A., aunque cuenten con su aprobación—debidos a la *Comisión Económica para la América Latina (C. E. P. A. L.)*.

Es curioso anotar cómo existe una tendencia por parte de los países de Sur de Río Grande a confiar el problema del Mercado común a la C. E. P. A. L. mejor que la O. E. A.—con lo que se patentiza una grieta de ésta—, porque de esta forma se mueven con más libertad y actúan más coherente y uniformemente en sus problemas, al no pertenecer los Estados Unidos a la Comisión Económica de las Naciones Unidas.

En efecto, la C. E. P. A. L., y como consecuencia del proyecto del Mercado común europeo, creó en su VII sesión ordinaria (La Paz, mayo 1957) un grupo permanente para el estudio de unas Bases para la formación de un Mercado común latinoamericano, grupo que, teniendo en cuenta la Recomendación XL de la Conferencia Económica Interamericana, quedó constituido en Santiago de Chile (febrero 1958) y sus trabajos discutidos en la VIII sesión ordinaria (Panamá, mayo 1959). En esta reunión se acordó unánimemente una resolución confiando a un grupo de expertos la tarea de pergeñar un proyecto de tratado sobre Mercado Común.

Pero junto a estos proyectos económicos integradores de *todos* los países iberoamericanos éstos continuaron sus trabajos con fines análogos, pero *por grupos* regionales. El 10 de junio de 1958, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron en Tegucigalpa dos instrumentos jurídicos que crean la estructura del Mercado Común Centroamericano: el Tratado Multilateral de libre comercio e integración económica centroamericana y el Convenio sobre el régimen de integración industrial centroamericana. El 11 de agosto de 1958, Colombia, Ecuador y

Venezuela firmaron en la capital de la primera la Declaración de Bogotá<sup>3</sup>, con vistas a a creación de una zona de libre cambio, y deseando una mayor coordinación en las respectivas políticas comerciales. El 18 de febrero de 1959, en Santiago de Chile, los representantes de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay aprobaron un proyecto de zona de libre cambio entre sus respectivos países. En la reunión de junio último celebrada en Lima, se amplió tal zona a Bolivia, Paraguay y Perú, y parece que será definitivamente en Montevideo en donde los delegados de los siete países se reunirán para aprobar definitivamente el acuerdo adoptado.

A estos temas, sobre los que indudablemente tendrá que opinar en su día la Conferencia de Quito, habrá que añadir los relativos a la Cooperación Técnica de la O. E. A. al fortalecimiento del Consejo Interamericano Económico y Social, a la estructuración de las Conferencias Económicas...

## 2.—Asuntos jurídico-políticos.

Fidel Castro no quiso conformarse con haber triunfado en su patria. Antes bien trató de que sus principios fueran igualmente vigentes en otros países de la región del Caribe, contando para ello con el apoyo de Venezuela. Resultado más o menos directo fueron los desembarcos efectuados por ciertos grupos armados en Panamá, Nicaragua, República Dominicana y Haití. Ante tales acontecimientos, los dos primeros países solicitaron, en su momento, la intervención de la O. E. A., cuyo Consejo se reunió respectivamente, en abril y junio del pasado año. Mas como en la América insular la inquietud continuaba, llegándose incluso a la ruptura de relaciones diplomáticas entre Venezuela y la República Dominicana, y entre ésta y Cuba, varios países (Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú) solicitaron, vista la gravedad del asunto, no ya la reunión del Consejo de la O. E. A., sino la del propio órgano de Consulta. Santiago de Chile fué el escenario de esta *Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones exteriores* (agosto 1959), convocada con objeto de proceder a «un profundo examen de la situación del Caribe». Como señaló el Presidente chileno Alessandri en el discurso de inauguración, «ya no es América la que se une frente a una amenaza exterior; se trata de buscar pronto remedio a al-

<sup>3</sup> Esta Declaración no debe confundirse con la del mismo nombre firmada en octubre de 1958 por los representantes de dieciséis países reunidos en el II Congreso de Institutos de Cultura Hispánica.

gunos síntomas graves que han surgido dentro de ellas y cuyos alcances no es aún posible precisar». La no intervención, la democracia representativa y los derechos humanos, y el desarrollo económico eran los puntos a tratar en la Asamblea, que pasó por algunos momentos muy difíciles—como el del altercado entre los Cancilleres de Cuba y Santo Domingo. El acta final contiene diecisiete Resoluciones, y si bien es cierto que nada en concreto se resolvió sobre la crisis del Caribe, tarea encomendada a la Comisión Interamericana de Paz, no lo es menos que desde un punto de vista jurídico-político se registró algún avance cuyos efectos habrán de sentirse en la Conferencia de Quito, saliendo reafirmado el principio de no intervención. Alguna parte de la prensa europea que he leído calificó de platónicos los resultados de esta Reunión de Consulta. Aunque tal juicio suponga algo de desconocimiento de las funciones de estas reuniones de emergencia, no creo que lo merecería una lectura detallada de la «Declaración de Santiago de Chile». Posiblemente sea una de las resoluciones más afortunadas en la larga historia del interamericanismo, pues dejó satisfechos a sus signatarios sin que una sola vez se haga referencia a la «no intervención». No es éste el momento de desmenuzar tal declaración, lo que facilitaría nuestro aserto, pero creo que es muy importante que la Declaración de Santiago establezca los rasgos fundamentales del régimen que la O. E. A. señala como deseable para quienes aceptan sus dictados, dando entrada al problema de las relaciones entre la inestabilidad política y las dificultades económicas, «con el fin de fortalecer las instituciones democráticas».

A la Comisión Interamericana de Paz se le dieron poderes especiales en la Resolución IV para que realice un estudio profundo de las cuestiones que habían sido objeto de la convocatoria de esta reunión y presente su informe en la XI Conferencia. A tal efecto habrá de examinar: a) Métodos y procedimientos para evitar actividades procedentes del exterior encaminadas a derrocar gobiernos constituidos o a suscitar casos de intervención o agresión; b) relación entre las violaciones de los derechos humanos o la falta de ejercicio de la democracia representativa, por una parte, y las tensiones políticas que afecten la paz continental, por otra, y c) relación entre el desarrollo económico y la inestabilidad política. También se acordó (res. VII) que se incluyera en el programa de la Conferencia de Quito un proyecto de instrumento sobre casos de violaciones al principio de no-intervención realizado por el Consejo de la Organización y un proyecto de convención sobre derechos humanos (res. VIII), encomendado al

Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Pero posiblemente será la Resolución XI, Sub-desarrollo económico y preservación de la democracia, la que nos hace vislumbrar el carácter y trascendencia de la reunión de Quito, tras tomar en consideración la realidad económica del Continente Americano, concluye declarando que en la «Undécima Conferencia Interamericana deberán tomarse decisiones de la mayor importancia para el desarrollo económico del Continente».

De muchas de las tareas encomendadas por esta Conferencia de Cancilleres—la más corta de las Reuniones de este tipo—se hizo cargo la *IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, que inauguraba sus sesiones en la propia capital chilena, a los pocos días de la clausura de las de la otra. De sus resultados parece colegirse que un proyecto de convención sobre extradición, y otro relativo al tema de las reservas en los tratados multilaterales también estarán presentes en ese «belén del Pichincha», empleando la bella metáfora de Ernesto La Orden<sup>4</sup>.

### 3.—*Asuntos de organización y funcionamiento.*

En este aspecto, la reunión afrontará dos tipos de problemas. Ampliación o modificación de poderes a los órganos actualmente existentes y consolidación o aprobación de nuevos organismos creados en el transcurso de estos cinco años.

Respecto al punto primero, tendrá que considerar la conveniencia del fortalecimiento del *Consejo Interamericano Económico y Social*. Parecen insuficientes la redacción de los artículos 63 a 66 de la Carta de Bogotá; por otra parte, al no haber sido ratificado el Convenio económico de Bogotá (1948), ha quedado sin realización lo dispuesto en su artículo 11, que señalaba la necesidad de que el C.I.E.S. organizara un Cuerpo técnico de carácter permanente. La Declaración Económica de Buenos Aires, en su párrafo 10 pide su fortalecimiento, «a fin de que responda plenamente a los propósitos y funciones que le atribuye la carta de la O.E.A., actúe como órgano de coordinación de las actividades oficiales interamericanas de carácter económico y social, y atienda con eficacia las consultas que los Estados puedan hacerle para prevenir dificultades o resolver problemas económicos». Los poderes otorgados a la *Comisión Interamericana de Paz* en la Quinta Reunión de Consulta (Res. IV) son provisionales y

<sup>4</sup> Ernesto La Orden: *Elogio de Quito* («Colección de Cuadernos de Arte», dirigidos por Luis M. Feduchi. Serie B. D. Ed. Cultura Hispánica. Madrid, 1950.

«se extenderán hasta la conclusión de la Undécima Conferencia Interamericana, la cual decidirá sobre su inclusión definitiva en el Estatuto de dicha Comisión».

Veamos las comisiones últimamente establecidas. El *Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes* fué creado por iniciativa del Presidente Eisenhower en la Conferencia de Jefes de Estado de Panamá (1956). Celebró varias sesiones y entregó como resultado un conjunto de 27 Recomendaciones, muchas de las cuales fueron consideradas con detenimiento por la Conferencia Económica Interamericana y otras han dado ya frutos notables. Más arriba se han visto las conclusiones obtenidas por la *Comisión Especial del Consejo de la O. E. A.*, creada en la Reunión Informativa de Ministros de Relaciones Exteriores. Aunque su labor ha sido verdaderamente notable, la XI Conferencia Interamericana tendrá la última palabra. También la Quinta Reunión de Consulta dió nacimiento a la Comisión Interamericana de *Derechos Humanos*, que se compondrá de siete miembros elegidos por el Consejo de la Organización. Pero, tal vez, a lo que tenga que prestarse más atención será a la Resolución XXVI de la Conferencia Económica Interamericana, para quien es de «sentida necesidad» la conveniencia de que se reúnan periódicamente los Estados miembros con el objeto de considerar los problemas económicos del Continente. Indudablemente, las Conferencias Interamericanas periódicas pueden dedicarse, por falta de material de tiempo, entre otras cosas, a la consideración de tales temas candentes. Por eso se solicitan la aprobación de *Conferencias Económicas*, y para ello habrá que dar más flexibilidad al sistema interamericano, examinando la manera de realizar periódicamente estas conferencias complementarias (que muy bien podrían confiarse al Consejo Interamericano Económico y Social) o convocar una Conferencia Extraordinaria (art. 36 de la Carta de Bogotá) o una Conferencia Especializada (art. 93), que, con calma y dedicándose sólo a estos fines estudien la posibilidad o la conveniencia de reunir una Conferencia Interamericana con objeto de reformar la Carta de Bogotá (art. 111)<sup>5</sup>. Es cierto que todo puede acomodarse sin tocar tal pacto constitutivo, pero no lo es menos que no es aconsejable la proliferación de organismos y la multiplicación de funciones. La gran tarea de la Conferencia de Bogotá (1948) fué la supresión de muchos inútiles, y difícil me parece que la próxima Conferencia dé el espaldarazo respectivo a todos los indicados.

<sup>5</sup> Sobre este punto, véase mi libro, págs. 247 y 312.

4. *Otros asuntos.*

La Conferencia, como de costumbre, incluirá en su programa, cuestiones sociales y culturales. Aunque es previsible que dada la importancia de los problemas políticos y económicos a tratar, éstos sofoquen aquéllos.

Otros hechos de importancia han acaecido ultimamente en el Continente Americano, y algún eco, de seguro, se oirá en la reunión quiteña. De ambos di noticia a través de las páginas de esta misma Revista; me refiero, de un lado, al establecimiento de la nueva Federación de las Indias Occidentales, y de otro, a lo que supone que las Islas Hawai hayan pasado a tener la consideración de Estado, añadiendo una estrella más en la constelación de la bandera norteamericana. Aunque en estos artículos deje expresado su problemática, no estará de más recordar que su importancia deriva de lo que supone que donde antiguamente había colonias europeas, ahora con la nueva Federación dejan de existir como tales, en el primer caso; y en el segundo, del hecho de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río de Janeiro, 1947) en su artículo 4.º no incluya dentro de la zona de seguridad creada precisamente a las Islas Hawai, por lo que parece necesario que, en su día, se revise tal pacto, bien en una de las Conferencias Especializadas o en una de las Conferencias Extraordinarias más arriba aludidas.

De este breve resumen fácil es deducir que esta próxima XI Conferencia ha de ser interesantísima en muchos aspectos, y que, normalmente, su resultado será un fortalecimiento de la Organización de los Estados Americanos. Prueba de la confianza que en este órgano regional se tiene es que en asunto tan difícil como el del Canal de Panamá ha sido un senador democrático, Wayne Morse, quien ha hecho público un proyecto de la Universidad de Northwester, proponiendo la «regionalización» de la Zona bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos.

FÉLIX G. FERNANDEZ-SHAW.

---

<sup>6</sup> «El Panamericanismo y la Federación de las Indias Occidentales», *Política Internacional*, número 37, junio 1958, págs. 73-80, y «Alaska, las Islas Hawai y los Tratados regionales de Defensa», *Política Internacional*, número 42, marzo-abril 1959, págs. 89-96.