

S U M A R I O

I. La intervención, mal de América.—II. Cómo el mito de la amenaza europea disloca la política internacional americana.—III. La democracia representativa, en cuanto sedicente denominador común del Nuevo Mundo.—IV. Sistemas americanos de intervención directa e indirecta.—V. Intervención y agresión.—VI. Sobre las posibilidades del proselitismo y del satelitismo en ambas orillas atlánticas del mundo libre.

I

*La intervención, mal de América*

No es infrecuente que en el inmenso sector del Hemisferio Occidental, que se inicia al sur del Río Grande, se registren alteraciones políticas, habitualmente cruentas y sólo por excepción pacíficas. Por su reiteración, sobre todo en determinadas regiones del Nuevo Mundo, tales cambios se ofrecen al espectador como movimientos de carácter casi biológico. Dicho fenómeno ha sido reiteradamente estudiado, pero hasta el presente las exégesis que se nos han ofrecido están lejos de parecernos satisfactorias. Si se tratase de un proceso de alteraciones sucesivas, que se ofreciesen como signo evidente de incremento de madurez política, por parte de los países donde se registran, la experiencia americana no se distanciaría de otras parecidas en zonas del mundo donde asistimos a la irrupción de nuevas entidades soberanas. Pero lo que provec de complejidad el problema americano de alteraciones políticas es que, aún dentro de una misma área soberana, se pasa de regímenes dictatoriales a sedicentes realizaciones democráticas, lo cual no es obstáculo para que nuevamente haga acto de presencia el caudillismo, que así parece alcanzar rango de constante histórica,

salpicada de cntre actos que no afectan a su vigencia. Una versión de ese inquietante fenómeno nos ha sido brindada, entre otros, por Laureano Vallenilla Lanz, al rotular dicho fenómeno como cesarismo democrático, intento calificativo que persigue no sólo la prudente ambición de ofrendar un título adecuado a ese fenómeno político americano, sino que aspira a desentrañar lo que va implícito en esos regímenes políticos americanos, que han logrado a veces prolongada vigencia, casi siempre conectados a la acción dirigente de un caudillo.

Ahora bien, habitualmente ese proceso de alteraciones políticas se circunscribía al país donde se registraban, ya que los caudillos que personificaban esos movimientos concentraban su acción en lograr la conservación de su cesarismo, sin que les restase vagar para pensar en la exportación de su régimen más allá de las fronteras nacionales, pero ello no quiere decir que, excepcionalmente, no se registrasen inclinaciones proselitistas, dotadas de suficiente ambición para proyectarlas a otros sectores del continente americano. Una vez que se inició, más o menos acentuadamente ese fenómeno extensivo, el problema inevitablemente se complicaba y planteaba una serie de cuestiones de muy difícil eliminación.

El último fenómeno de alteración política en el orden del tiempo es el que nos ha sido deparado por la reciente experiencia cubana; no se trata de una pugna armada, librada entre dos regímenes políticos dispares, que dura hasta el último instante para desenlazar en la victoria total de uno de ellos y el hundimiento vertical del otro, sino de un imprevisto epílogo, engendrado por la huída de uno de los líderes, que dejaba al otro campo abierto, del cual podía apoderarse por la ocupación sin necesidad de recurrir a nuevas acciones bélicas. Tal súbito acortamiento, en el orden del tiempo, de una contienda armada, no deja de encerrar relevancia, ya que constriñe al vencedor sorprendido a hacerse cargo del Gobierno, mucho antes de lo que se consideraba previsible, y ese anticipado epílogo lo mismo podía contribuir a imponer verosímil prudencia al beneficiado por el desenlace, que situarlo ante la tentación de pluralizar la experiencia revolucionaria, proyectándola sobre otros sectores del Caribe o de Centroamérica. Pese a recientes denegaciones, fué esto último lo que aconteció y ello sitúa al Nuevo Mundo ante problemas respecto de los cuales no sería adecuado guardar silencio. Ello nos anima a penetrar en esa esfera, tan salpicada de riesgos para todo aquel que pretenda calificar lo que ha sucedido y lo que puede acontecer en el Caribe y en Centroamérica, sectores insula-

res y continentales del Nuevo Mundo, hoy bajo el influjo de un inquietante proceso de inestabilidad política.

El ocaso del presidente Batista, precipitado por la huida de este político y la subsiguiente ascensión de Fidel Castro al poder, planteaban un problema inicialmente reducido al ámbito cubano, pero apenas instalado éste último en el poder, pudo percibirse que aspiraba a extender su acción revolucionaria más allá de los límites de su patria, como se evidenció cuando pocos días después de su entrada triunfal en La Habana emprendió viaje a Caracas, donde mantuvo diálogos que parecían orientados hacia la constitución de un conglomerado interamericano, tendente a lograr el derrocamiento de regímenes políticos que Castro y sus simpatizantes reputaban de dictatoriales. Esa inclinación, en principio inconcreta, adquirió forma más perceptible cuando se produjo el frustrado desembarco de elementos revolucionarios en la costa atlántica de Panamá, cuyo designio, según unos, se cifraba en el derrocamiento del presidente la Guardia, y cuyo objetivo final, al decir de otros, era llegar al borde norte del canal y plantear seguidamente ante el mundo el problema del rescate de dicha vía interoceánica por Panamá, pluralizando así la experiencia egipcia de 1957. Así se planteaba una cuestión, tanto en Centroamérica como en el Caribe, que puede constituir preanuncio de un nuevo período histórico en el proceso de las relaciones interamericanas y que, por tal motivo, merece sobradamente que al análisis del mismo dediquemos algún espacio en las páginas de «Política Internacional».

En el Hemisferio Occidental se había registrado una especie de proceso patológico, al cual, adecuadamente, se le asignará la denominación de «mal de América» y que se vinculaba al problema de la intervención. Invariablemente, en una época que parece afortunadamente arrinconada y a lo largo de la cual se registraban intervenciones reiteradas, éstas, casi de modo constante, corrían a cargo de los Estados Unidos, en cuanto elemento activo de las mismas, y recaían sobre determinadas repúblicas hispanoamericanas, en su calidad de sujetos pacientes. Acaso no se trataba de lo que tradicionalmente se estima como imperialismo del kilómetro cuadrado, por cuanto los Estados Unidos no abrigaban propósitos anexionistas, ya que su acción hegemónica estaba determinada por otras consideraciones y perseguía objetivos que no eran precisamente los de lograr incorporaciones territoriales. Ni siquiera en puridad era dable afirmar que aquella política de inmisión había sido planeada y practicada por el Departamento de Estado, ya que éste, en último término, no hacía otra cosa que producirse

en función de presiones que se reputaban, no sabemos por qué motivo, de irresistibles, unas veces a cargo de compañías frutícolas omnipotentes—como fuera el caso de la «United Fruit Company»—y otras, obra de mastodónticos sindicatos petrolíferos norteamericanos—como sucedió a propósito de la acción desplegada por la «Standard Oil of New Jersey»—. Para ser objetivos en nuestras apreciaciones, digamos que era de tal modo poderosa la acción de estos omnipotentes trusts, que llegaron a sembrar la inquietud en los medios políticos de Washington, D. C., y ello revocó la promulgación de leyes antitrust, para oponer un dique a la presión de esos mastodontes de la finanza. Es así como se habló—y no ciertamente sin motivo—de un imperialismo de nuevo cuño, a cargo de la «Wall Street», genéricamente designado con la denominación de «Diplomacia del dólar».

Ahora bien, aun cuando la inclinación imperialista de los Estados Unidos, respecto de las Naciones situadas al sur del Río Grande, provenía de presiones a cargo de esos mastodónticos agentes del capitalismo norteamericano, ello no obsta para que, en fin de cuentas, éstos terminasen por infectar a los medios gubernamentales y encontrar en los mismos, si no una evidente colaboración, cuando menos un respaldo más o menos visible. De ello fuera testimonio la política desplegada por Teodoro Roosevelt, que se denominó del «big stick» o «gran bastón»—en castellano, «garrotazo y tente tieso»—, y que equivalía a decretar el respaldo de los poderes públicos americanos para proteger a prestamistas de dicho país, ante la reiterada insolvencia de ciertas repúblicas deudoras, que no podían o no querían hacer frente a sus compromisos financieros. En otras ocasiones—aun cuando por vía excepcional—eran consideraciones de índole defensiva y estratégica las que impelían a los Estados Unidos a realizar determinadas intervenciones: tal fuera el caso respecto de Panamá, República que debió inicialmente su existencia a la clara intervención de los Estados Unidos, y así como se había dicho que el Manchukuo constituía una clara creación japonesa, acaso no sería excesivo afirmar que en la secesión panameña se percibía la mano de los Estados Unidos. Unas fechas hablarán más claramente que cuanto nosotros pudiéramos alegar en tal sentido. El 3 de noviembre de 1903, Panamá proclama su secesión como ex provincia colombiana; poco después tropas norteamericanas hacen acto de presencia en aquellas tierras; el día 13 de noviembre, los Estados Unidos reconocen a la República del Panamá, y el 18 se firma el Tratado Hau-Bunau Varilla, por el cual Panamá reconoce a los Estados Unidos el «uso, ocupación y control de una zona de tierra y de tierra cubierta de agua, para la construcción, conservación, servicio, sanidad

y protección del canal, en una zona de 10 millas a lo largo del mismo». A virtud del artículo 2.º, Panamá reconoce a los Estados Unidos «todos los derechos, poder y autoridad en la zona mencionada, como si fuesen soberanos del territorio, con exclusión de la República de Panamá».

Pocas veces en la historia moderna de las relaciones internacionales se había brindado al mundo un acto de tan drástico imperialismo estratégico como el consumado por los Estados Unidos, en lo que fuera istmo. Era entonces el período áureo de la Wall Street, que prorrogó su imperio en los años sucesivos. Es curioso notar que veintinueve años después de constituida, en las circunstancias que dejamos consignadas, la República de Panamá, un Secretario de Estado norteamericano, Henry L. Stimson, el 7 de enero de 1932, con ocasión de establecer el Japón un control sobre Manchuria, parte de la operación anexionista de lo que entonces se denominaba la «Gran Asia Oriental», publicaba una nota en la cual se consignaba que «el gobierno norteamericano no reconocerá tratado alguno, intervenido entre China y el Japón, susceptible de afectar a los Estados Unidos o a sus ciudadanos, en sus derechos o intereses en China, conocidos con la denominación genérica de la política de «puerta abierta». «No reconocerá situación, tratado o acuerdo, creados por medios contrarios a los consentidos por el *Covenant*, y a las obligaciones que se deducen del Pacto de París, del cual son firmantes China, el Japón y los Estados Unidos.» Es curioso notar que los Estados Unidos, al formular las tres alegaciones en que pretende apoyar su propuesta, dos de ellas carecían de pertinencia, ya que una afectaba a la Doctrina Hay, de 6 de septiembre de 1899 (*Open Door Policy*), que era un acto de visible unilateralidad, y la otra se refería a la Sociedad de las Naciones, de cuya institución no eran miembros los Estados Unidos, al negarse el Senado norteamericano, en 1920, a otorgar su aprobación constitucional al *Covenant*. En cuanto al alegado Pacto de París de 27 de octubre de 1928, en el que se condena la guerra como instrumento de política nacional, tratábase de una estipulación poco afortunada, por cuanto toda guerra es, salvo contadas excepciones, instrumento de política nacional o internacional. Además, recuérdese que en 1917 se habían concluido los acuerdos Lansing-Ishii, en los cuales Norteamérica reconoce que «el Japón tiene intereses especiales en China y especialmente en la zona respecto de la cual sus posesiones son contiguas». Pero, en cualquier caso, no parecía adecuadamente permisible, por parte de un Secretario de Estado norteamericano la condenación de esas violaciones nipónicas, como armadura dialéctica de la doctrina del «no-reconocimiento», si tenemos en cuenta

que en 1903 Norteamérica había llevado a cabo un notorio acto de intervención en un conflicto que hasta entonces afectaba a un Estado soberano—Colombia—y a una provincia de dicha nación—Panamá—. A mayor abundamiento, cuando los Estados Unidos, diez días después de fomentada la secesión panameña, reconocen como soberana a la ex-provincia colombiana, extraen súbitamente consecuencias de aquella acción, concertando con Panamá, quince días después de iniciada la secesión, el tratado Hay-Bunau Varilla, de 18 de noviembre de 1903, que implica modificación del tratado anglo-norteamericano, Hay-Pouncefotte, de 18 de noviembre de 1901, que a su vez afectaba al tratado Clayton-Bilwer, de 19 de abril de 1850, por el cual Inglaterra y Norteamérica, al margen de Colombia, disponen de lo que iba a ser vía interoceánica. Todo lo cual es demostración manifiesta de intervención, uno de cuyos frutos había de consistir en la eliminación de la soberanía panameña de la zona del canal. En esta ocasión actuaron como elementos determinantes de la política internacional norteamericana, motivos de seguridad interoceánica, alegándose al propio tiempo que en realidad el canal de Panamá constituía elemento imprescindible para la realización de lo que los Estados Unidos consideraban como comercio de cabotaje, entre las costas atlánticas y pacíficas de Norteamérica y viceversa. Así, Panamá quedaba irremediabilmente incluido en la esfera de influencia de Norteamérica.

Las contradicciones que registra la política internacional norteamericana no deben causarnos sorpresa, porque cuando una política exterior se articula, como la norteamericana, nutrida por reacciones ocasionales y no referida a normas básicas y permanentes, resulta imposible rehuir esas fluctuaciones. Así, en lo que afecta a la antes citada Doctrina Stimson del no-reconocimiento, bueno será recordar que han sido los propios Estados Unidos quienes no opusieron reparos—si es que no actuaron como instigadores del mismo—al tratado de alianza chino-ruso, concertado en Moscú el 14 de agosto de 1945, precisamente el mismo día en que Japón firmaba su rendición incondicional. Mediante ese pacto Rusia se convierte en beneficiaria de la carencia originada por la anulación del Tratado de Portsmouth de 5 de septiembre de 1905, y merced a dicho convenio, adquiere condominio respecto de los ferrocarriles del Este chino y Sudmanchuriano, logra su reinstalación en la base naval de Port Arthur, obtiene concesiones en el puerto de Dairen y consigue el reconocimiento de la República de la Mongolia Exterior. Todo ello puede considerarse como el fruto previsto de los acuerdos de Yalta de 11 de febrero de 1945, que equivalían, nada menos,

a la irremediable inhumación de la política de «puerta abierta», a la cual aludía, como a algo intangible, en su citada nota de 7 de enero de 1932.

Por otra parte, los Estados Unidos, alegando la insolvencia de algunos Repúblicas hisanoamericanas, especialmente las situadas en el Caribe y Centroamérica, procedieron a realizar actos de intervención controlando las aduanas e incluso haciendo acto de presencia, supervisando elecciones presidenciales en alguna República centroamericana. Esas acciones de índole expansiva, forzosamente habían de provocar un inevitable malestar en las Repúblicas afectadas por las acciones intervencionistas de los Estados Unidos, así como una descontada repulsa por parte de otras Repúblicas del Nuevo Mundo. El mal de intervención, al incrementarse, provocó la signatura de la Convención II de la Conferencia de la Paz de la Haya de 1907, referente a la «limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales», convención generada, en parte, como consecuencia de la Doctrina Drago, de 29 de diciembre de 1902, publicada con ocasión de haberse desencadenado, por parte de algunas potencias europeas acreedoras, una acción coercitiva contra Venezuela. Pero la convención de 1907 lleva también la denominación de Convención Porter—norteamericano—, y parece evidente que el cobro coercitivo de deudas contractuales, condenado en principio por la Convención de la Haya, no sólo se refiere a actos de guerra propiamente dichos, como fueran los bombardeos de la Guaira y Puerto Cabello, sino a la ocupación total o parcial de un país deudor, o a la presencia de efectivos militares extranjeros, decretada por motivos políticos.

Así, desde Drago a Porter, venía reactualizándose en el Nuevo Mundo el problema de la intervención práctica que necesariamente habría de conocer un epílogo, ya que en otro caso la imagen del Nuevo Mundo no sería otra que la reflejada en la coetaneidad de un astro de primera magnitud y de otros supeditados, no a la fuerza de atracción, sino de expansión de un Estado hegemónico. La gran batalla en torno a la intervención se libró en la VI Conferencia panamericana, celebrada en la Habana, y cuya acta final se signó el 18 de febrero de 1928, en la cual no se registra entre los acuerdos adoptados aquel que cinco años después iba a ser realidad en la VII Conferencia Panamericana de Montevideo, claramente condenatorio de la intervención. En la Habana, entre otros, va a discutirse el problema concerniente a «Bases fundamentales del Derecho Internacional y Estados». Realmente, el problema de la intervención, al menos potencialmente, había sido resuelto por la Comisión de Juristas de Río de 1927, ya que en la misma, por unanimidad, se adopta la siguiente resolución: «Ningún Estado puede

intervenir en los asuntos de otro», y aun cuando lo acordado en Río debía ser utilizado como punto de partida en los diálogos de la Habana, ello no obstante, naufragó el propósito de inhumar el mal de América—la intervención—y ello debido a la posición polémica de Mr. Hughes. Fuera Mr. Hughes quien sostuviera en la Habana la siguiente tesis: «Hablo de las ocasiones en que el Gobierno de un país no puede funcionar durante un tiempo, debido a dificultades que se le presentan y que le es absolutamente imposible vencer. Pues bien, es un principio de Derecho internacional que, en tal caso, un Gobierno se halla plenamente justificado para proceder a lo que yo llamaría interposición de carácter temporal, con objeto de proteger la vida de sus ciudadanos. Podría decir que ello no constituye intervención.» Las palabras de Mr. Hughes provocaron una reacción condenatoria al sur del Río Grande; ello indujo a Mr. Hughes a intentar un refuerzo de su tesis, publicando a tal efecto, en 1929, una obra titulada «Relaciones de los Estados Unidos con las otras naciones del Hemisferio Occidental» (Biblioteca Interamericana. Princeton University Press). Era de tal modo arduo el establecer una línea divisoria que permitiese distinguir la intervención de la interposición, resultó ser de tal modo flúido y sospechoso este último término, que no existía otra posibilidad que la de sentar la siguiente consecuencia: la interposición no es en realidad cosa distinta de la intervención, y Hughes no hacía otra cosa que cambiar de rótulo al mismo específico. En la citada obra decía Hughes: «La ley internacional no puede ser alterada por las resoluciones de la presente conferencia. La ley internacional persiste. Los derechos de las naciones son invariables, y las naciones tienen tantos deberes como derechos.»

A la tesis de Mr. Hughes, jurídicamente monstruosa, podían oponérsele, entre otros, los dos siguientes reparos: 1.º Hughes decía que lo por él denominado interposición tiene carácter temporal, pero sin duda Mr. Hughes debió construir un concepto peregrino de lo que él entendía por temporalidad, por cuanto esa sedicente interposición, en lo que afectó a Santo Domingo, tuvo vigencia de ocho años. 2.º Si una conferencia no puede modificar lo que, según Mr. Hughes, es ley internacional, entonces, ¿cómo se explica que en la VII Conferencia Panamericana de 1933, reunida en Montevideo, se aprobase la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en cuyo artículo 2.º se dispone: «Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro»? Pudo, igualmente, otra conferencia inhumar la tesis de la interposición, y así pudo citarse el Protocolo Adicional, relativo a la intervención, aprobado en la Conferencia In-

teramericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires del 1 al 23 de diciembre de 1936, y en cuyo artículo 8 puede leerse: «Las altas partes contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera de las partes.»

Como puede deducirse de las anteriores disposiciones, se percibe una tendencia encaminada a limitar, cada vez más acentuadamente, los pretextos de intervención, y como ésta puede revestir distintas modalidades, para hacer frente a esas posibilidades, la Conferencia de Buenos Aires, en su citado artículo 8.º, cuidó de proscribir la intervención «directa o indirecta», y «sea cual fuere su motivo» en los asuntos, tanto internos como externos, de otro Estado.

La excomunión de las prácticas americanas de las acciones intervencionistas, cosecha nuevos refuerzos; así, en la Declaración de Principios Americanos, acordada en la VIII Conferencia Panamericana (Lima, 1938) se consigna que «es inadmisibles la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de cualquier otro». En el Acta de Chapultepec (Méjico, 1945), se proclama que «todo Estado tiene derecho al respeto de su personalidad e independencia, por parte de los demás miembros de la comunidad internacional», y en la Declaración de Méjico de 1945, se estipula: «Cada Estado es libre y soberano y ninguno podrá intervenir en los asuntos internos o externos de otro». En los Principios de la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948, se estipula: «Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro. El principio exterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado de los elementos político económicos y culturales que lo constituyen.»

De los reseñados antecedentes y de modo especial de los debates registrados en la VI Conferencia Panamericana de la Habana, se infiere que la intervención no pudo ser proscripta antes de 1933, debido a la oposición de los Estados Unidos, única nación americana que retenía el poco envidiable monopolio de intervenir en otras Repúblicas del Nuevo Mundo. Todo dependía, por consiguiente, de la actitud de los Estados Unidos, afectada ésta última como consecuencia de la ascensión al poder de Franklin Delano Roosevelt. Lo que iba a nacer era sencillamente lo que pudiéramos denominar estatuto de la contigüidad. Tradicionalmente, y de modo especial

como consecuencia de las doctrinas contenidas en «El Príncipe», de Maquiavelo, la vecindad engendraba habitualmente motivos de discusión, y por ello los Estados contiguos frecuentemente vivían en estado de tensión; así había nacido la denominada técnica del mal vecino. Pues bien, Roosevelt invirtió los términos de dicha proposición, formulando lo que habría de ser la denominada política del buen vecino, el 4 de marzo de 1933, versión que, como hemos visto, fuera definitivamente consagrada por la VII Conferencia Panamericana de Montevideo, a través de las siguientes palabras del entonces Secretario de Estado americano, Cordell Hull: «Bajo el régimen del Presidente Roosevelt, el Gobierno de los Estados Unidos se opone con la misma decisión de cualquier otro régimen, a toda ingerencia en la libertad, la soberanía u otros asuntos o procedimientos de los Gobiernos de otras naciones», añadiendo: «Creo, pues, estar en lo cierto al decir que con nuestro apoyo al principio general de no intervención, conforme ha sido propuesto, ningún Gobierno necesita abrigar temores de intervención de los Estados Unidos durante el mandato del Presidente Roosevelt».

Así quedaba condenado el mal de América, que tantas explicables inquietudes había generado. Pero, como tendremos ocasión de comprobar en otra parte del presente trabajo, la intervención parece ahora intentar su reaparición adoptando otras formas, con la diferencia de que, en la actualidad, esas tendencias intervencionistas no provienen precisamente de los Estados Unidos.

## II

### *Cómo el mito de la amenaza europea disloca la política internacional americana*

Puede aseverarse que América, desde la reunión en 1826 del Congreso de Panamá, con mayor o menor fortuna, ha intentado articularse de una manera orgánica, considerando que el nuevo mundo, para cumplir adecuadamente con el destino que le señalara la historia, debía actuar en el orden internacional, atenido a la práctica de principios acordes. Es así cómo se abrió paso la idea de solidaridad, concebida a escala continental, inclinación que, sobre todo a partir del último tercio del siglo XIX, se nos ofrecía orientada hacia una plural dirección, una referida específicamente a las Repúblicas del nuevo mundo, otra conectada a la

posible acción amenazadora, proveniente de sectores extraamericanos. Si las 21 repúblicas del hemisferio occidental hubiesen asignado la debida beligerancia a los dos referidos factores, probablemente a estas horas no se producirían, como se están ofreciendo aún en la actualidad, síntomas de inquietante dispersión en el ámbito del dilatado mundo americano. Infortunadamente, como veremos a renglón seguido, se asignó una beligerancia excesiva al peligro proveniente del mundo extraamericano, sin percatarse de que mirando tan sistemáticamente hacia las sedicentes amenazas europeas, se desdeñaba asignar al factor interamericano la relevancia a que era acreedor.

Esa excesiva tendencia a considerar que sólo de Europa provenía el riesgo, fuera dialécticamente alimentada en su período inicial de formación, por Jorge Washington, cuya idea fija no era otra que la de desligar a su país de las complicaciones que a la sazón se enseñoreaban de Europa, tanto en el período revolucionario francés, cual en la etapa napoleónica, como en los reducidos años de vigencia de la Santa Alianza. Esa inclinación suspicaz, recibiera evidente refuerzo, cuando el Presidente Monroe leyera ante el Congreso de Washington lo que iba ser histórico mensaje de 2 de diciembre de 1823. En el mismo se consignan apreciaciones demostrativas de cómo se consideraba adecuado centrar la política internacional del nuevo mundo, más que en normas positivas, en repulsas reiteradas respecto a lo que significaba como riesgo para el hemisferio occidental, la posible extensión a tierras americanas de las normas políticas entonces imperantes en el viejo mundo, aun cuando en la época de Monroe ya habían entrado en período de perceptible e irremediable decadencia. Sólo el probado alarmismo de Monroe puede explicar, nunca justificar, esas alusiones a una amenaza carente de posibilidades ejecutivas en 1823. Algunos párrafos del citado mensaje presidencial parecen concurrir en el sentido de fortalecer nuestra tesis. Así podía leerse: «El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente diferente del de América. Esta diferencia proviene de la que existe entre sus respectivos Gobiernos.» «Consideramos toda tentativa de su parte a extender su sistema político a cualquier parte de este hemisferio como peligrosa para nuestra paz y nuestra seguridad.» «Es imposible que las potencias aliadas puedan extender su sistema político a un parte cualquiera de este continente, sin actuar contra nuestra paz y nuestra felicidad y nadie puede creer que si nuestros hermanos del Sur fuesen dejados a su propia iniciativa, aceptarían la intervención extranjera en sus problemas.»

Aun desorbitado a través de la interpretación monroica el peligro que para el nuevo mundo representaba el agonizante legitimismo de la santa alianza, se disculpa que el Presidente norteamericano haya cargado el acento en lo que atañe a la amenaza de intervención europea, ya que se trataba de una postura reactiva frente a un sedicente peligro, que se consideraba por parte de Monroe y sus impresionables consejeros (entre los cuales aparecía como laudable excepción John Quincy Adams) como evidente. Lo que ya no se explica tan adecuadamente es que, inhumada la santa alianza y orientada Europa hacia rumbos que implicaban una inversión del legitimismo—que había de epilogar en los movimientos de las nacionalidades de 1848—, todavía se nos obsequiase con la desacreditada cantinela del peligro proveniente del mundo extraamericano, y, sin embargo, como intentaremos demostrar, esa y no otra ha sido la realidad. Para evidenciarlo, nada mejor que referirse a los acuerdos adoptados en las conferencias panamericanas, especialmente en las celebradas en la entreguerra europea y con posterioridad al año de 1945.

En la denominada declaración de Lima, de 24 de diciembre de 1938, concertada con ocasión de reunirse en la capital peruana la VIII Conferencia Panamericana y en el número 2 de la misma, se alude a la decisión de mantener y defender sus específicos principios «contra toda intervención o actividad *extraña* que pueda amenazarlos». Ya en plena guerra europea número 2, en el preámbulo de la Conferencia de Panamá (Resolución V), se declara que la «actitud asumida por las repúblicas americanas ha servido para demostrar su intención unánime de mantenerse ajenas al conflicto. Así pervive la técnica de prevención frente a la posible infección europea, que había sido reflejada, antes de la reunión de Panamá de 1939, en las leyes de neutralidad norteamericana, con cuya puesta en vigor los Estados Unidos abrigaban la increíble ilusión de vivir al margen de una guerra, ya entonces desgraciadamente considerada como inevitable. En julio de 1940 se celebra en La Habana la Reunión Consultiva de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados americanos y en la Declaración sobre asistencia recíproca y cooperación defensiva de las naciones americanas se lee: «Que todo atentado de un estado *no americano* contra la integridad o la inviolabilidad de un Estado americano será considerado como un acto de agresión contra los Estados que firman esta Declaración» y en el apartado siguiente se consigan: «En el caso de que se ejecuten actos de agresión o haya razones para creer que se prepara una agresión *por parte de un Estado no americano* contra la integridad o la inviolabilidad del terri-

torio, contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, los Estados signatarios de la presente Declaración se consultarán entre sí para concertar las medidas que se considere necesario tomar.» En la III Reunión Consultiva de los Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Río de Janeiro del 16 al 20 de enero de 1942, se aprueba la siguiente resolución: «Las Repúblicas americanas reafirman su declaración de considerar todo acto de agresión *de un Estado extracontinental* contra una de ellas como acto de agresión contra todas por constituir ello una amenaza inmediata a la libertad e independencia de América.» En el Acta de Chapultepec de 6 de marzo de 1954, se habla en términos más genéricos al referirse (apartado 2 del Parte I) a todo atentado de *un Estado* «contra la integridad, inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o independencia de un Estado americano»; en el número 4 se habla de actos de agresión de *cualquier Estado*, pero como en ambos números se cita como supuesto agregido a un Estado americano, parece perdurar la preocupación del peligro proveniente del mundo extraamericano. Esta versión parece fortalecerse teniendo en cuenta lo que consigna Alberto Ulloa en su *Derecho Internacional Público* (tomo I, 4.ª ed. Madrid, 1957, pág. 302, núm. 380 e), donde puede leerse: «El Acuerdo VII de la Conferencia de Chapultepec reafirmó la preocupación de los Gobiernos participantes de evitar que dentro de sus respectivas jurisdicciones individuos o grupos de individuos se dediquen a actividades fomentadas por el Eje y sus satélites con el fin de perjudicar la seguridad individual o colectiva o el bienestar de las Repúblicas americanas» y recomendando a éstas que «intensificasen sus esfuerzos para extirpar los focos restantes de influencia subversiva del Eje en el hemisferio». Esas apreciaciones parecen evidenciar que el alarmismo monroico no había perdido vigencia en 1945, teniendo en cuenta que el nazismo en marzo de 1945 podía considerarse como un cadáver insepulto. Nuevamente se rendía tributo a la obsesión del peligro o amenaza, provenientes de esta orilla europea del atlántico.

En la XCIII Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad de los Estados americanos contra la intervención del comunismo internacional, aprobada en la Conferencia de Caracas de marzo de 1954, puede leerse: «La X Conferencia Interamericana declara que el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, *que tenga por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental*, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia

política de los Estados americanos que pondría en peligro la paz de América». Formulada esa Declaración de Caracas ciento treinta y un años después de hecha pública la doctrina de Monroe, pese al tiempo transcurrido, se aprecia una evidente semejanza entre esa Declaración de Caracas y lo contenido en los 48-49 del Mensaje de 1823, ya que en este documento histórico puede leerse: «Debemos a la buena fe y a las relaciones amistosas de Europa declarar que consideramos toda tentativa de su parte para extender su sistema político a una parte cualquiera de este hemisferio como dañosa a nuestra paz y a nuestra seguridad». Más adelante escribe Monroe: «Es imposible que las potencias aliadas puedan extender su sistema político a una parte cualquiera de este continente, sin poner en peligro nuestra paz y nuestra seguridad.» Evidentemente, entre la acción de la Santa Alianza y del comunismo rusificado media una diferencia que no es preciso destacar, pero lo que parece innegable es que tanto en Washington, en 1823, como en Caracas, en 1954, de lo que se trata es de precaverse contra el peligro que implica para el hemisferio occidental la exportación a aquellas tierras americanas de sistemas de proselitismo político, vincúlese éste al legitimismo o al comunismo.

De todos esos testimonios que dejamos consignados, reflejados en acuerdos votados en sucesivas conferencias americanas, se deduce una consecuencia que parece imprescindible consignar y es la siguiente: que el peligro para América en el dilatado espacio de tiempo que media entre 1823 y 1954 se dice provenir del mundo exterior y concretamente del europeo y en ambos casos la cabeza visible del proselitismo, ante cuyos peligros el nuevo mundo considera necesario adoptar medidas de profilaxis, ha sido Rusia, trátese de Alejandro, como cabeza visible y mente inspiradora del legitimismo, o de Krustchev, como supremo definidor del comunismo. De momento nos limitamos a consignar esa consecuencia con el propósito de dispensarle atención en el momento oportuno.

### III

#### *La democracia representativa en cuanto sedicente denominador común del nuevo mundo*

América aspira a preservar su integridad territorial y su independencia pública, plural inclinación a todas luces, no ya sólo laudable, sino justa; pero esas medidas defensivas precisan, para ser eficientes, implicar algo

más que un ademán reactivo, ya que la defensa del continente necesariamente habrá de significar la defensa de un patrimonio común a todas las Repúblicas del hemisferio occidental y ese denominador de alcance continental se nos dice que no es otro que una común devoción hacia la práctica de sistemas políticos, inspirados en la democracia representativa. Ello implica, como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, la reiterada alusión a la defensa de la *democracia representativa* en cuanto institución genuina del nuevo mundo. Se inicia esa mención de la democracia representativa como sistema político imperante en América y cuya defensa puede ser el adecuado aglutinante de la solidaridad continental, en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires en diciembre de 1936, donde se proclama «el respeto absoluto a las soberanías y a la *existencia de una democracia solidaria en América*». En la Declaración de Lima, de 24 de diciembre de 1938, se dice en el primer considerando que «los pueblos de América han alcanzado la unidad espiritual debido a la similitud de sus instituciones republicanas». En la segunda reunión consultiva de los Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en La Habana el 20 de julio de 1940 fué tenido en cuenta el problema planteado por las actividades dirigidas desde el exterior contra las instituciones nacionales, así como «la propagación de doctrinas tendentes a poner en peligro *el común ideal democrático interamericano*» (Resolución VII). En la tercera reunión de consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Río de Janeiro del 15 al 23 de enero de 1942, en la Resolución XII se recomienda: «La adopción de medidas legislativas análogas tendentes a prevenir o reprimir penalmente actos *contra las instituciones democráticas* de los Estados del continente.» En la Carta de la Organización de los Estados americanos, aprobada en la IX Conferencia Internacional de Bogotá (abril 1948), se lee: «Convencidos de que el verdadero sentido de solidaridad americana y de buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente *dentro del cuadro de las instituciones democráticas...*», y en el capítulo II, artículo 5.º, letra *d*, se dice que «la solidaridad de los Estados americanos y los fines por ella perseguidos requiere la organización política de los mismos *con base en el ejercicio efectivo de la democracia representativa*». En la reunión consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores americanos, celebrada en Washington en 1951, se proclama «que la solidaridad de los Repúblicas americanas *requiere el ejercicio efectivo de la democracia representativa*». En la X Conferencia Interamericana, reunida en Caracas del 1 al 28 de marzo de 1954, se aprueba la

«declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la intervención del comunismo internacional» (nótese que comúnmente se habla de integridad *territorial* y de independencia *política*; de ahí nuestra extrañeza al leer mencionada la integridad *política*). Se reitera «la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la *democracia representativa* como el mejor medio de promover su progreso político» y en esa misma declaración, en el considerando I, se hace constar «que las Repúblicas americanas declaran que el comunismo internacional, *por su naturaleza antidemocrática* y por su tendencia intervencionista, es incompatible con la concepción de la libertad americana».

De las citas que anteceden puede desprenderse, a nuestro entender, una plural consecuencia: 1.<sup>a</sup> que el peligro que puede cernirse sobre la independencia política de las Repúblicas americanas provienen del mundo extraamericano; 2.<sup>a</sup> que ante esa amenaza extracontinental las naciones del nuevo mundo, para hacer frente a ese riesgo, precisan actuar inspiradas en el principio de solidaridad continental y el elemento aglutinante de esta última no puede ser otro que el de una común devoción hacia la práctica efectiva de la democracia representativa. Así consignadas las precedentes deducciones, indaguemos ahora hasta qué punto han tenido realización esas dos notas básicas citadas.

Como hacemos notar en otro lugar de este trabajo, el mal de América, es decir, la intervención, no se encaraba de modo genérico, sino referido a la acción hegemónica o imperialista de los Estados Unidos y una vez que se lograra, en 1933, eliminar tal amenaza se deducía, no sin aparente lógica, que una vez proclamada solemne y colectivamente la política del buen vecino, se había dado un paso firme para el logro de la estabilidad política del nuevo mundo y que, en el futuro, la amenaza sólo podía provenir del exterior, circunstancia que explica la reiterada alusión al riesgo proveniente de países extracontinentales. Acaso en fuerza de prevenirse frente a esas amenazas extraamericanas los Estados del nuevo mundo, signatarios de las citadas Convenciones y Declaraciones, creyeron de buena fe que en el seno del continente no podían registrarse tales peligros, pero como la realidad es mucho más fecunda que la fantasía, sobre todo habida cuenta de que nuestra capacidad de previsión es inevitablemente limitada, ahora, repentinamente, el nuevo mundo se da cuenta de que las amenazas a su estabilidad política pueden generarse en el seno del hemisferio occidental, no precisamente instigadas desde Norteamérica, sino alimentadas por Repúblicas

situadas al sur del Río Grande. Los recientes sucesos registrados en Panamá con ocasión del desembarco de fuerzas paramilitares procedentes de Cuba y cuyo designio no era otro que derrocar el régimen político instaurado en aquella República, muestran de modo cumplido que existe un peligro de alteración política de etiología americana. La circunstancia de que haya debido intervenir la Organización de los Estados americanos para yugular el intento de invasión de Panamá, pone de manifiesto que el nuevo mundo debe mirar más hacia sus propias entrañas que hacia sectores extracontinentales. El pretexto alegado por los instigadores de esos movimientos, claramente intervencionistas, no es otro que el dar cumplimiento a lo que se vino afirmando en sucesivas conferencias americanas, en el sentido de que América y su destino están indisolublemente unidas a la vigencia de sistemas democráticos y como se alega que existen regímenes políticos en el nuevo mundo, más o menos acentuadamente dictatoriales, se propugna la eliminación de los mismos, recurriendo para ello a esas medidas coercitivas, consistentes en el envío de expediciones de invasión. Sin que nos anime el propósito de comprobar hasta qué punto son fundados los reproches a cargo de quienes propugnan la necesidad de intervenciones armadas para derrocar a los sedicentes dictadores, lo que sí nos parece inadecuado silenciar es que una cosa es afirmar con tanta solemnidad como reiteración que la solidaridad continental no cuenta con otro apoyo posible que la práctica común de sistemas democráticos representativos y efectivos, y otra bien distinta comprobar que en América imperan regímenes políticos acentuadamente distanciados de inclinaciones democráticas representativas, y tal vez esa reiterada referencia a la democracia no tenga más explicación que la convicción inconfesada de los signatarios, en el sentido de que la democracia no impera en el nuevo mundo a escala continental, y resultaría curioso llegar a la conclusión de que sea invocando al pretexto de instaurar la democracia, allí donde no tenga vigencia, el punto de apoyo para apadrinar intervenciones armadas, como la registrada recientemente en tierras panameñas y que acaso se reitere en otros sectores del Caribe o de Centroamérica.

Suponemos que nadie pondrá en tela de juicio que la democracia tiene más acentuada vigencia y más tradicional arraigo en el mundo occidental europeo que en el nuevo mundo. Ello explica y justifica que en los pactos de alianza concluidos por las potencias occidentales en el actual período posbélico se haga mención expresa del propósito encaminado a confirmar y defender los principios democráticos. Así se consigna en el apartado se-

gundo, parte introductiva, del Pacto de Unión Occidental de 17 de marzo de 1948, donde se lee que los Estados signatarios están resueltos «a confirmar y defender los principios democráticos de las libertades cívicas y constitucionales, las tradiciones constitucionales y el respeto de la ley que forma su patrimonio común». Una disposición similar puede encontrarse en el Pacto del Atlántico, de 4 de abril de 1949, en cuya parte introductiva, apartado II, se proclama que los signatarios «están determinados a salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, fundadas en los principios de la democracia, las libertades individuales y el reino de la ley». Esa prescripción es tenida igualmente en cuenta en el artículo 10 del citado Pacto, donde se prevé que «las partes pueden, por acuerdo unánime, invitar a acceder al presente tratado a todo Estado europeo; *susceptible de favorecer los principios del presente tratado*». Así esas cláusulas parecen encerrar un principio discriminador en el sentido de que sólo podrán ingresar en el Pacto Atlántico aquellos países donde exista un régimen político democrático.

En contraste, la U. R. S. S., pese a su bien probada inclinación proelitista, tendencia que utiliza como artificio de su política expansiva, ha huído de esos sistemas discriminadores, circunstancia que se evidencia leyendo alguna de las disposiciones contenidas en el Tratado de Cooperación y Asistencia Mutua signado en Varsovia el 14 de mayo de 1955, auténtica réplica al Pacto Atlántico y del cual son signataria Albania, Bulgaria, Hungría, Alemania Oriental, Polonia, Rumania, Rusia y Checoslovaquia. En el apartado primero de su parte introductiva se dispone: «Reafirmando—las potencias contratantes—su deseo de crear un sistema de seguridad colectiva en Europa, basado en la participación de *todos* los Estados europeos *independientemente de su régimen social y político*», principio no discriminador que se reitera en lo dispuesto en el artículo 9, donde preceptúa que «el presente Tratado está abierto a la acción de otros Estados *independientemente de su régimen social y político*».

Del estudio comparativo de las respectivas técnicas contractuales del llamado mundo libre y del satelitizado parece deducirse que los pactos del mundo occidental son condicionales en lo que respecta a la posible adhesión de nuevos miembros, en tanto los convenios sugeridos por la U. R. S. S. se desentienden de esas cláusulas limitativas en lo que atañe a la extensión de tales convenios en el orden del espacio.

## IV

*Sistemas americano de intervención directa e indirecta*

A raíz de registrarse la desaparición del régimen político del general Batista e instalado en el poder el régimen revolucionario de Fidel Castro, pudo señalarse la aparición de un designio que aun cuando formulado en términos imprecisos, ello no obsta para deducir que se abrigó el propósito de organizar una especie de cruzada, cuyo objetivo consistía en adoptar las determinaciones adecuadas para lograr el derrocamiento de ciertos gobiernos centroamericanos o del mar Caribe. Originariamente no se trataba de un designio puramente dialéctico, sino que incluso se abrigaba el propósito de reclutar fuerza en uno de los países discriminadores y realizar, bien fuesen desembarcos o invasiones terrestres, contra esos regímenes condenados a la excomunión. De esos propósitos se deducía una consecuencia: obstaculizar la vida de los Gobiernos tildados de dictatoriales hasta lograr su derrocamiento. Tratábase de una inclinación en cierto modo inédita en las prácticas interamericanas y su puesta en acción, inevitablemente, habría de tropezar con obstáculos, entre otros, el ofrecer una adecuada tabla de valores para determinar respecto de la ortodoxia o heterodoxia de los sistemas políticos hoy imperantes en el nuevo mundo, tarea calificadora de enorme complejidad y cuya puesta en acción conduciría a sus instigadores a epílogos indudablemente confusos. Lo cierto es que parecía hacer acto de presencia un nuevo sistema de intervención, aun cuando, como veremos, no faltan antecedentes en lo que a esa acción interventora concierne.

Fuera primero la doctrina de Carlos R. Tobar, Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, el cual, en nota dirigida con fecha 15 de marzo de 1907 al cónsul de Bolivia en Bruselas, se refería a la preocupante inestabilidad política de algunos Gobiernos americanos, siempre a merced de revoluciones o movimientos sediciosos y proponía, en cuanto medio de poner fin a ese achaque americano, el que los Estados se negasen a reconocer «los Gobiernos transitorios nacidos de las revoluciones, hasta que demuestran que gozan del apoyo de sus países». Tobar, pese a la buena intención en que había inspirado su propuesta, no se dió cuenta de que su doctrina constituía un arma posiblemente esgrimida por quienes abrigasen el propósito de intervenir en determinadas Repúblicas americanas.

Todo ello deducido de que Tobar hacía depender la viabilidad de los regímenes instaurados coercitivamente de una condición tan peligrosa como lo era la del «reconocimiento» de tales Gobiernos por los otros Estados de América. Se dió perfecta cuenta de lo que la doctrina del «reconocimiento» podía implicar como elemento de alteración en las relaciones interamericanas Jenaro Estrada, Ministro de Relaciones Exteriores de Méjico, en su declaración de 27 de septiembre de 1939, en la cual se hacía constar que Méjico prescindiría de la vieja táctica del reconocimiento dispensado a un Gobierno de nueva creación «por considerar tal práctica como denigrante, pues, aparte herir la soberanía de las naciones, sitúa a éstas en forma tal que sus asuntos meramente internos son objeto de calificación al decidir sobre la acogida favorable o adversa prestada a un régimen político de reciente fundación».

En relación a este problema, debe recordarse lo que pudiéramos denominar doctrina Wilson, formulada por el citado Presidente norteamericano en 1913 y a tenor de la cual los Estados Unidos ni apoyarían ni reconocerían aquellos Gobiernos americanos instalados en el poder mediante procedimientos cruentos y sediciosos. Wilson, en cierto modo, hacía suya la doctrina Tobar, pero con la siguiente notoria diferencia: que este último la formulaba ateniéndose a consideraciones objetivas, en tanto Wilson la había concebido con vistas a Méjico, donde se registraba la acción turbia y condenable de los omnipotentes *truts* petrolíferos norteamericanos.

Se intentó después, por parte del Instituto de Derecho Internacional Americano, proveer de contenido científico el problema determinado por la aparición en América de Gobiernos *de facto* y partiendo del principio, jurídicamente correcto, de que la alteración de un Gobierno no atecta para nada a la continuidad del Estado donde dicho Gobierno se instaura, exigió dos condiciones: 1.ª, que el Gobierno *de facto* garantice el mantenimiento del orden público; 2.ª, que esté en condiciones y abrigue la voluntad de cumplir las obligaciones internacionales. Esas condiciones fueron incluidas en el proyecto del citado Instituto (Lima, 1924), pero después, en relación definitiva, se agregó una mención que desvirtuaba las anteriores condiciones reemplazando la denominación de Gobierno *de facto* por la de «Gobiernos normalmente constituídos», requisito este último inexplicable, ya que los Gobiernos normalmente constituídos, es decir, de acuerdo con normas constitucionales vigentes no precisan en modo alguno de reconocimiento, como fuera recientemente el caso del Gobierno De Gaulle.

Esa tendencia americana centrada en el problema del reconocimiento

de los Gobiernos *de facto* encontró nueva versión en la nota que el 21 de diciembre de 1945 dirigía la Cancillería uruguaya a todos los Gobiernos del continente, nota que era algo así como ampliación y corrección de la tesis expuesta por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, doctor Eduardo Rodríguez Larreta, versión ofrecida en agosto de 1944. Según Rodríguez Larreta, «el paralelismo entre la democracia y la paz» era antes de 1939 un valor entendido, pero, después de la segunda guerra europea, ese paralelismo tiene la fuerza de una verdad absoluta, decía Rodríguez Larreta. Ello lo hace derivar de la alusión del Presidente Roosevelt cuando en la Conferencia para la consolidación de la paz, celebrada en Buenos Aires en 1936, aludía a la existencia de una *democracia solidaria* en América. De ahí que Larreta, sin pretender afectar a la proscripción de la intervención, acordada en la Conferencia de Montevideo de 1933, considere que esa actitud debe entenderse condicionada por el respeto a dos principios fundamentales: el paralelismo de la paz y la democracia y la indivisibilidad del problema de la paz, de lo cual deduce que la intervención nada tiene que ver con «la acción colectiva, multilateral, ejercida con total desinterés por las demás Repúblicas del continente, acción que produce con fraternal prudencia el simple restablecimiento de lo que es esencial y de lo que a la vez importa al cumplimiento de obligaciones jurídicas libremente consentidas», y añadía: «La no intervención no es el escudo tras del cual se perpetra el atentado, se viola el derecho, se ampara los agentes y fuerzas del Eje y se burlan los compromisos contraídos», por todo lo cual Rodríguez Larreta se dirigía a las Cancillerías americanas «confrontándolas con la necesidad de lograr, ante sucesos notorios, un pronunciamiento colectivo multilateral, empleando para ello alguno de los medios ya aconsejados, sea por medio de una Comisión dictaminante, sea por una consulta expresa, sea incorporando el tema a la proyectada Conferencia de Río de Janeiro».

Posteriormente, en un discurso ante el Senado de Montevideo, decía el doctor Rodríguez Larreta: «Es bueno que se diga con toda claridad, para precisar el concepto de la Cancillería, que está excluida de la mente de la Cancillería la idea de la intervención armada, que piensa en una acción de colaboración y ayuda a los pueblos hermanos en una intervención, no de naturaleza agresiva, sino de naturaleza defensiva, porque en realidad una acción de esta índole es una defensa de los principios que nos son caros y sin los cuales no estamos dispuestos a vivir; la América se defendería si toda América es democrática y toda América es solidaria, porque si no estará expuesta al zarpazo de cualquier poderoso sin escrúpulo o podrá convertirse en

puente de cualquier atentado extracontinental. Es una tesis sobre la base del reconocimiento de una interdependencia necesaria, tendiendo la mano con cordialidad fraterna a la República extraviada, con el propósito de arrancarla de ese *impasse* y de hacerla retomar la gran vía, la noble vía, la única vía que justifica el destino de América: la vía de la libertad y de la democracia»<sup>1</sup>.

Debe hacerse notar que la doctrina Larreta, aun cuando formulada en términos aparentemente genéricos, había sido inspirada en lo acontecido en la República Argentina; así lo consignaba el doctor José María Cantillo e igualmente la Cancillería de Buenos Aires y de esas réplicas se deducía: 1.º, que la nota uruguaya fuera inspirada por el caso argentino, y 2.º, que se trataba no de fijar normas objetivas, sino de registrar una reacción episódica frente a un hecho concreto y circunstancial (el golpe de Estado argentino de 4 de junio de 1943, que implica la ascensión al poder del general Farrell). El problema no se redujo a un percance bilateral entre Argentina y Uruguay, ya que registró otras derivaciones como lo evidencia el hecho que desde Washington fuera requerido el embajador norteamericano en la Argentina, Norman Armour—el 27 de junio de 1943—«para consultas». Así se sometió después a cuarentena diplomática al recientemente instalado Gobierno argentino, prohibiéndose a los buques norteamericanos hacer escala en los puertos argentinos. El 9 de septiembre de 1944 se acusa a la Argentina de haber roto la solidaridad americana, imputación contenida en una nota del Presidente Roosevelt de la citada época. El 27 de octubre es la Argentina quien propone una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar el caso argentino, reunión que se anuncia el 5 de diciembre de 1944, de donde se desprende la Conferencia de Chapultepec del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, de la cual fuera excluida la Argentina, aun cuando dejando abierta a la firma el acta final de la misma. Poco después, el 4 de abril, la Unión Panamericana afirma que nada se opone al ingreso de la Argentina en los acuerdos de Chapultepec, así como su presencia en la Conferencia de San Francisco.

De esa exposición sucinta se deduce que la actitud de los Estados Unidos respecto de la Argentina no parecía tener presente lo dispuesto en la

<sup>1</sup> Para un análisis y crítica de la doctrina Larreta puede consultarse: Camilo Barcia Trelles: "Estudios de Política Internacional y de Derecho de Gentes", Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, MCMXLVIII, y especialmente el capítulo titulado "España, la O. N. U., la doctrina Larreta y el problema de la intervención", págs. 87 a 179.

Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados Unidos, firmada en Montevideo el 16 de diciembre de 1933, reflejo articulado de lo que Roosevelt había rotulado como política del «buen vecino» y aun más claramente todavía, lo preceptuado en el artículo 1.º del protocolo adicional de la Conferencia de Buenos Aires para la consolidación de la paz, en el cual, no sólo se reitera lo consignado en el artículo 3.º de los acuerdos de Montevideo, sino que se amplía en el sentido de cerrar todo posible resquicio a la posibilidad de intervenciones indirectas al preceptuar, no sólo que ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o exteriores de otro — como lo proclamara la Convención de Montevideo —, sino que se condena la intervención, «sea cual fuere el motivo», concepción genérica que parecía proscribir toda suerte de intervenciones, incluso aquellas que podían llevarse a cabo mediante procedimientos sinuosos.

Aún se afirmó más esa tendencia discriminadora de la intervención en todas sus formas posibles al concertarse el 30 de abril en la IX Conferencia Interamericana (Bogotá) la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en cuyo capítulo III, titulado «Derechos y deberes fundamentales de los Estados», y en los artículos 15 y 16, donde se preceptúa: «Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro. Este principio excluye, no solamente 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 los constituyen.» «Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico o político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.»

Como puede deducirse del examen de los acuerdos interamericanos concernientes a la intervención, se percibe claramente una marcha progresiva en el sentido de bloquear la intervención y convertirla en irrealizable consecuencia deparada por el análisis comparativo de lo acordado en Montevideo (1933), en Buenos Aires (1936) y en Bogotá (1948).

Ello no obstante se aprecian interferencias, como la representada por la denominada doctrina Larreta. ¿Cómo explicar esas acciones y reacciones? A nuestro entender, la explicación es sencilla: sólo en torno a la idea básica de la comunidad internacional y de la ley objetiva que necesariamente habrá de servirle de soporte, puede centrarse el problema de la intervención. Para ello es preciso rehuir el peligroso camino que dialécticamente se apoya en la frágil distinción de intervención y no intervención. La ley

objetiva internacional se impone tanto al Estado como a la familia de las naciones; quien la cumple, vive dentro de la esfera jurídica; quien la conculca, viola la ley objetiva, sin que sea preciso ni admisible adentrarse en otra suerte de distingos. A este propósito, hace once años escribíamos algo que no tenemos reiterar ahora, por considerar que tales apreciaciones no han perdido vigencia; a comienzos del siglo XIX los vencedores de Napoleón, entre los cuales se contaban autócratas y demócratas, creyeron que la paz del viejo mundo dependía de que Europa se asentase sobre el legitimismo: por creerlo así decretaron intervenciones allí donde los pueblos ofrecían visibles muestras de aspirar a disponer libremente de sus destinos y entonces en la Europa postnapoleónica existía también una preocupación solidaria, de la cual era símbolo la Santa Alianza. El tiempo evidenció que es aspiración vana el moverse a impulsos de consideraciones inspiradas en el episodismo. Ahora, cuando tanto se habla de democracia solidaria en América, parece no tenerse en cuenta que esas sedicentes democracias, a alguna de las cuales se atribuyen propósitos intervencionistas, difieren entre sí en la forma y su sustancia. Mejor sería hablar de principios normativos de alcance continental, cuya subsistencia afecta a la solidaridad del nuevo mundo, asentada ésta no sobre puras reacciones episódicas, a veces inspiradas en un frívolo optimismo, sino sobre normas objetivas y es la posible conculcación de esas normas la que debe provocar una reacción unánime para restaurar el derecho violado, sea esa conculcación generada en el hemisferio occidental o adopte el perfil de extracontinental. Pero incluir entre tales normas institucionales las vinculadas a una determinada forma de Gobierno, es por contenido y destino, inadecuado. Interviene quien conculca normas básicas de la comunidad internacional; no interviene no sólo el que las respeta, sino el que trabaja por su restauración, en caso de ser violadas; todo el problema consiste en determinar la relación entre el destino de la soberanía y el fin más alto de la comunidad internacional. Es curioso notar—y ello lo hemos comprobado reiteradamente en nuestros desplazamientos al nuevo mundo—que hablándose tan insistentemente en América de política internacional hemisférica o de acción internacional, concebida a escala continental—que, referida a la integridad del mundo, sería un puro regionalismo—es precisamente en aquella parte del mundo donde se percibe ausencia de preparación para hacer frente a estas exigencias del mundo posbélico, inclinadas hacia movimientos integradores que no encontrarán realización, en tanto concibamos la soberanía del Estado como un fin en sí, en vez de interpretarla como un medio armónico de aspirar a la rea-

lización de más altos destinos. Esa tendencia inmoderada a la exaltación de la soberanía política explica adecuadamente cómo algunos se han atribuido la misión de dictar normas a otros pueblos, procediendo a excomuniones de regímenes políticos que, formuladas en la impunidad de concepciones unilaterales, introducen en las relaciones interamericanas un poderoso factor de dispersión. Esta evidencia parece haber pasado inadvertida en la otra orilla del Atlántico y nos induce a pensar en tal sentido la comprobación del empleo de términos tan distintos, como evidentemente lo son, los relativos a la solidaridad americana y aquellos que hacen mención de la soberanía, no concebida esta última en función de la solidaridad americana y en este sentido inevitablemente sometida a limitaciones, sino de la soberanía en sentido absoluto. Así, por ejemplo, cuando en la VIII Conferencia Americana de Lima se concierta la «Declaración de principios de solidaridad americana» (24 diciembre de 1938), en el apartado 2.º de la precitada Declaración puede leerse «que, fieles a los principios enunciados y a su soberanía absoluta, reafirman su decisión de mantenerlos y defenderlos contra toda intervención extraña que pueda amenazarlos» y, como queriendo robustecer el principio básico de la soberanía absoluta, en el apartado 3.º de la mencionada Declaración puede leerse: «Se sobrentiende que los Gobiernos de las Repúblicas americanas *obrarán independiente-mente* en su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como estados soberanos.»

Hablar, con tan notoria insistencia, de solidaridad americana equivale a encararse con un problema: determinar hasta qué punto es compatible esa inclinación solidaria con la supervivencia de la soberanía concebida en cuanto prerrogativa absoluta. Parece evidente que en la misma medida en que se reafirmaba y fortalecía la idea de solidaridad americana debía perder la soberanía su carácter excluyente, pero esa relación armónica de dos inclinaciones, una genérica, otra específica, no se ha registrado y, por el contrario, se percibe claramente que en el nuevo mundo se rinde culto al dogma de la soberanía en cuanto atributo incondicionado e insuperable del Estado.



## V

*Intervención y agresión*

Si como hemos visto, al problema de la intervención se le viene asignando una notoria beligerancia en el nuevo mundo, causa inexplicable sorpresa que, constituyendo la intervención un innegable acto de agresión, no se otorgase a este último problema el rango de que es portador. Tan sólo, por vía de excepción, se concertó el Pacto antibélico de no agresión y conciliación de 10 de octubre de 1933, signado en Río de Janeiro y conocido con la denominación de «Pacto Saavedra Lamas». En el artículo 1.º de dicho Convenio se condena la guerra de agresión («las altas partes contratantes declaran solemnemente que en sus relaciones mutuas o con otros Estados condenan la guerra de agresión y que la solución de los conflictos o divergencias de cualquier clase que entre ellos se susciten será siempre obtenida por los medios consagrados por el Derecho internacional»).

Al propio tiempo se consagra la doctrina del «no reconocimiento» en el artículo 2.º: «Las altas partes contratantes no reconocerán ningún estatuto territorial que no sea obtenido por medios pacíficos ni la validez de ocupación o adquisición de territorios obtenida por la fuerza de las armas.» Esta segunda disposición no significa otra cosa que la adhesión a la doctrina Stimson, a la cual nos hemos referido anteriormente.

Si, como hicimos notar, existe una innegable conexión entre el problema de la intervención y las acciones agresivas, parecía natural que al condenar la primera se intentase especificar previamente cuando una actividad internacional desplegada constituía acto de agresión. El Pacto Saavedra Lamas, como acabamos de ver, alude a las guerras de agresión, pero no las especifica, dejando así en la incertidumbre problema tan decisivo como lo es el determinar cuándo se producen las guerras o acciones de tal índole. Esta ineludibilidad no pasó inadvertida a la atención de otros Estados signatarios de pactos de no agresión, convenios que, aun cuando fueran después violados—caso de Rusia—, ello no obstante se especificaba qué clase de acciones practicadas convertían en agresor al que las llevaba a cabo. Nada semejante se encuentra en las disposiciones contenidas en los pactos interamericanos. Únicamente puede citarse como excepción la XII Resolución aprobada en la VI Conferencia americana de La Habana sobre las gue-

rras de agresión, que se consideran «como crímenes contra la humanidad y, en consecuencia, toda guerra de agresión será considerada como ilegal y prohibida». Nótese que en esta Resolución se alude específicamente a la *guerra de agresión* y no a actos que, *sin ser propiamente guerras*, sin embargo tienen la condición de *agresivos*. Téngase presente además que se mencionan las guerras de agresión, pero sin caracterizarlas. La citada mención específica y la falta de caracterización de la agresión pueden convertir en inocuos esos recuerdos condenatorios. Del mismo defecto adolece el Pacto de París de 27 de agosto de 1927, convenio debido a la iniciativa de los Estados Unidos, en el que se condena la guerra de agresión, asignándole la denominación de guerra en cuanto instrumento de política internacional, título que en nada esclarece el concepto de guerra de agresión.

Otros Estados no americanos mejor orientados, al concertar pactos de no agresión han creído que para proveerlos de cierta efectividad era preciso caracterizar la agresión y para alcanzar esa finalidad han recurrido al tantas veces citado Rapport Politis, presentado por el que en vida fuera ilustre internacionalista griego ante la Conferencia para la reducción de armamentos, de 24 de mayo de 1933. Al afirmar lo que antecede no queremos decir que la conclusión de un pacto de no agresión depare a los signatarios garantías y estabilidad, habida cuenta de que el pacto que se cita como tipo de convenio de no agresión, concluido por Rusia con Afganistán, Estonia, Letonia, Polonia, Rumania y Turquía, no fuera obstáculo para que la U. R. S. S. se anexionase las dos citadas naciones bálticas ni impedimento para convertir a Rumania y Polonia en dos naciones satélites de Moscú. Pero es evidente que si se aspira a desterrar la agresión de las prácticas internacionales tal objetivo no podrá alcanzarse sin caracterizar previamente qué actividades consumadas implican agresión. Es esta tarea de caracterización la que no ha emprendido el Nuevo Mundo, y en tanto no la lleve a cabo, las agresiones, incluso en forma de intervenciones, pueden producirse cuando menos se piense.

Ya dijimos que la agresión, para alcanzar la condición de tal, no es preciso que revista forma bélica, versión que se confirma si nos atenemos al citado Rapport Politis, fórmula no perfecta pero sí indudablemente afortunada. Para Politis constituye actos de agresión, no sólo la declaración de guerra o la invasión por fuerzas armadas de un territorio sin previa declaración de guerra, sino el apoyo a bandas armadas que desde el territorio de un Estado invaden el de otro, de lo cual se genera la obligación para el Estado donde esas fuerzas de invasión se organizan de privarlas de todo apoyo o protección. Politis sostenía, además, que no pueden existir con-

sideraciones de índole política militar económica o de otra clase que puedan servir de excusa o justificación a la intervención. Aun se ha especificado más acentuadamente la imagen de la agresión, afirmando que no puede constituir base de la misma la situación interior de un Estado, su estructura política y social. Estas y otras especificaciones se consignan en el protocolo anexo al artículo 2 del Pacto oriental de no agresión de 3 de junio de 1933.

Nótese que en los precedentes intentos encaminados a caracterizar la agresión se alude a esta acción agresiva, pero no se hace mención de la amenaza de agresión. En este sentido conviene recordar que la Carta de las Naciones Unidas, en su artículo 39 habla de «toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión», pero no alude a las *amenazas* de agresión. Ello no obstante, parece indiscutible que si se pretende hacer frente a «toda amenaza de paz» en este riesgo debe ir implícita la amenaza de agresión, que constituye a su vez amenaza a la paz. Estas observaciones nos inducen a considerar necesario, no tan sólo condenar la agresión, sino la amenaza de agresión, ya que siempre será más factible el detener un intento de agresión en su fase preparatoria que el hacer frente a la misma cuando ésta se haya consumado.

Aun cuando la agresión, tal y como se ha venido perfilando hasta el presente, parece referirse a los actos de un Estado respecto de otro, existe otra hipótesis que conviene no desdeñar, a saber: cuando la agresión no se lleva a cabo por un Estado frente a otro, sino por un Estado frente a un determinado régimen político que se aspira a derrocar desde el exterior; en este último caso la agresión no se utiliza como instrumento de anexión, sino de proselitismo político o, como ahora se dice, de satelitización. En este sentido la agresión de tipo proselitista puede constituir un elemento de fuerza no menos peligroso que el representado por una guerra agresiva, cuyos propósitos no son otros que el de practicar el denominado imperalismo anexionista o del kilómetro cuadrado. A esta clase de agresión proselitista se quiso hacer frente en el citado anexo del Pacto Oriental de no agresión y a tal efecto se preceptúa que no puede tener justificación un acto de agresión determinado por la situación interior del Estado contra el cual se desencadena, por ejemplo, su *estructura política, económica y social*. Es esta estipulación condenatoria de la agresión inspirada en motivaciones de proselitismo político la que debiera figurar en un posible acuerdo interamericano, que estimamos necesario, y en el cual se intentase caracterizar de modo cumplido la agresión, con cuya disposición se mayoraría de antemano todo intento de intervención realizada bajo el pretexto de poner tér-

mino a un determinado régimen político por considerarlo merecedor de excomunión decretada esta última por quienes se han atribuido la peligrosa misión descriminadora, consistente en suprimir determinados regímenes políticos que se consideran como frutos de la dictadura, aun cuando ese acto condenatorio pueda incluso dimanar de regímenes políticos que no han sido instaurados por vía constitucional, sino mediante un acto de fuerza.

Consideramos que tenidos en cuenta los precedentes esclarecimientos no es aconsejable separar la intervención de la agresión y que ambas actividades, en principio condenables, deben ser valoradas en su recíproca proyección, ya que en otro caso correremos el riesgo de abordar un problema prescindiendo de alguno de sus elementos determinantes. Esto aparte, nos parece más fácil caracterizar la agresión que la intervención; aquélla ha sido objeto de especificación; esta última se ha mencionado, pero no se ha perfilado ni acaso puede perfilarse.

## VI

### *Sobre la posibilidad de proselitismo y del satelitismo en ambas orillas atlánticas del mundo libre*

El satelitismo, además de constituir un fenómeno innegablemente posbélico, se nos presenta con otra característica que lo completa, a saber: que quien practica esa política internacional hegemónica no podría llevarla a cabo sin preexistencia de la ocupación militar de los países a los cuales quiere extenderse la sombra de la satelitización. No faltó quien reputase de inadecuada la anterior interpretación y se intentó apoyar esa discrepancia calificativa en una consideración básica; tal versión, se ha dicho, adolece de un fundamental fallo, cual es que la acción irradiadora rusa se realiza a base del proselitismo político. Esta nota discrepante podría incluso considerarse relevante, recordando, entre otras apreciaciones, la formulada por Norman Angell en su obra «The Steep Places» (Hamilton. Londres, 1947), en cuyas páginas puede leerse que de los eventos que nos aportó la última guerra acaso el de más alcurnia es el referido a la U. R. S. S., acontecimiento que el conocido pensador británico caracteriza así: incremento de poder del imperio ruso, reflejado a la vez en la extensión territorial de sus fronteras, en la ampliación de su poder político y en sus posibilidades de dominio,

tanto en Europa como en Asia, utilizando a tal efecto un artillugio diplomático nuevo en la política de los nuevos Estados, a saber: empleo de aliados ideológicos encuadrados en un partido fuertemente organizado y disciplinado, aliados viviendo y actuando en países verosímilmente destinados a resistir la presión política y militar de Rusia<sup>2</sup>.

En efecto, de esas palabras de Norman Angell parece desprenderse como consecuencia que eso designado por el autor británico como «artilugio diplomático, nuevo en la práctica de los modernos Estados», puede considerarse como arma predominantemente proselitista, pero deducir en tal sentido acaso resultase excesivamente impremeditado, habida cuenta de que Norman Angell no parece haber dispensado adecuada beligerancia a una consideración, y es que por la sola eficiencia del proselitismo Rusia no habría logrado incluir en su órbita a las naciones hoy alineadas en el Pacto de Varsovia si no contase con el antecedente de la ocupación militar de varios de esos países. Sólo así cabe explicar la extensión del poderío ruso en el orden del espacio. Esto aparte, prescindiendo de la fuerza de atracción que pueda encerrar el comunismo como arma de captación, no debe olvidarse que el sedicente comunismo marxista-leninista, pese a su denominación, a nuestro parecer, en esencia, no constituye otra cosa que una implacable rusificación del comunismo, convirtiéndolo así en agente del imperialismo soviético. Sólo en el sentido apuntado debe valorarse el proselitismo ruso, que ha recurrido para su empleo en mucha mayor proporción a la coacción que a la captación; esta última es peligrosa cuando se practica apoyados quienes la esgrimen en su poder de contagio; pero la primera relega a segundo plano el proselitismo y sitúa en vanguardia la irresistible presión, representada por la amenaza de fuerzas militares rusas de ocupación.

Norman Angell habla del empleo por parte de Rusia de lo que él califica como arma inédita, afirmación que también se presta a más de un reparo, ya que estamos asistiendo a un proceso determinado por el contraste que ofrece una potencia a escala continental que no sólo se ha reforzado específicamente, sino que ha visto acentuadamente posibilitada su labor por la desaparición de dos imperios: el austríaco primero y el alemán después, eliminación que le ha proporcionado casi absoluta libertad de movimientos para retirar fruto de su hegemonía, utilizándola sin escrúpulos para servir a sus fines imperialistas. Ello sin tener en cuenta que Rusia ha intentado utilizar el artillugio proselitista: 1.º Cuando por el Tratado de 28 de sep-

<sup>2</sup> Un extenso análisis de la interpretación de esta tesis de Norman Angell puede encontrarse consultando: Camilo Barcia Trelles, "El problema de la unidad en el mundo posbélico", San Paulo, 1953, 336 págs., especialmente págs. 14 a 27.

tiembre de 1815 instaura la Santa Alianza, se utiliza como ingrediente del mismo aquello que después se habría de denominar legitimismo, que no es otra cosa que un auténtico proselitismo político. 2.º. Una vez que el legitimismo acusó el impacto de la reacción monroica y después se acercó irremediablemente hacia su ocaso, al estallar en 1848 los movimientos inspirados en el principio de las nacionalidades, tornó el proselitismo ruso a encarnar en el paneslavismo, impetuoso en sus manifestaciones iniciales y más tarde declinante al registrarse en el Congreso de Berlín de 1878 el desilusionado despertar de Gortchakov y el milagro de aquellos sueños que se consideraban en trance de transformarse en realidades tras la signatura del Tratado de San Estéfano de 1878, convenio que tenía la significación de una especie de funerales de primera clase dedicados a lo que desde San Petersburgo se consideraba como Estado en liquidación, la sublime Puerta Otomana. De esas dos citadas experiencias parece deducirse que Rusia siempre mostró visible inclinación a servirse del proselitismo como posible arma de expansión imperialista. Se dirá que esa inclinación expansiva no es privativa de Rusia, por cuanto otros Estados han ofrecido muestras de esa inclinación, tendida hacia el ensanchamiento en el orden del espacio de una potencia a costa y con detrimento de otras naciones. Así, por ejemplo, el pangermanismo cifrado en el *slogan* del *Drang nach Ostem*. Esa similitud es evidente en lo que afecta a la ambición extensiva, pero difiere en lo que atañe a sus motivaciones, habida cuenta de que el pangermanismo vigente en el período que antecedió a la primer guerra europea y simbolizado en el ferrocarril Hamburgo-Kowcit, se apoyaba en una doble consideración: la de plétora de potencia alemana y la necesidad de poner en acción la *Weltpolitik*, inclinación esta última de tan acentuado impulso, que había implicado con su aparición, entre otras consecuencias, la muy relevante de eliminar al Canciller de Hierro de la escena política alemana, arrumbándolo al marginalismo, pese a su enorme prestigio. Tal actividad renace, esta vez enriquecida por un contenido geopolítico, que habría de contribuir a proveerla de solidez y a considerarla como punto de apoyo para articular la política internacional alemana de la época hitleriana. Es así cómo se generizó la doctrina del *Legens Raum* o espacio vital, afincada en la afirmación de que en Alemania concurrían dos factores determinantes de tal inclinación: de un lado, decíase que Alemania era un pueblo que no disponía del espacio vital adecuado (*Volk Ohne Raum*) y de otro que era portadora del sentido del espacio (*Raum Sinn*). A caballo de esos presupuestos, Alemania aspiraba a bastarse a sí misma, construyendo su específico espacio vital y dando así creciente impulso a la tendencia autártica. ¿Es que esos

elementos diastólicos se registran igualmente en el hemisferio occidental? Confesamos que al abordar el examen de este problema asoman en nuestro ánimo conjuntamente el temor y la impresión de que estamos situados ante una cuestión compleja, a la cual debemos agregar otra consideración complementaria, cual es que se trata de un problema inédito y al cual no se le asignó la atención que sospechamos merec. En el nuevo mundo y especialmente en Norteamérica—es a este último aspecto del problema al cual quisiéramos referirnos concretamente—se registran dos inclinaciones, cuya coetaneidad genera explicable perplejidad en quien las contempla, ya que se dan coetáneamente dos movimientos: uno de ampliación, otro de retracción o de parroquialismo, pero así como en el corazón los movimientos de sístole y diástole se registran sucesivamente, no sucede lo propio en el hemisferio occidental. En la propia Norteamérica, pese a su dimensión continental, se registran inclinaciones retractivas; así, el aislacionismo es indudablemente una orientación reactiva, no además precautorio, traído a la escena internacional para hacer frente a una situación de emergencia, sino mantenido prácticamente sin discontinuidad desde el 17 de septiembre de 1796—fecha del «Manifiesto de adiós» del Presidente Washington—hasta que en el año de 1945 signan en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas; es decir, de los ciento ochenta y tres años que tiene de vigencia la historia de Norteamérica como país independiente, ciento sesenta y nueve son testigos de la vigencia del aislacionismo americano. Era de tal modo consustancial respecto de los Estados Unidos esa inclinación retractiva, que incluso se intentó prorrogarla con notoria inoportunidad y evidente además anacrónico cuando Norteamérica había intervenido en la guerra europea número 1, rompiendo lo que consideraba amarras provisionales con el viejo mundo europeo y desentendiéndose de inclinaciones ecuménicas como las reflejadas en el *Covenant*. Creemos que de lo aducido se desprende como evidente la vigencia bisecular de esa inclinación internacional tipo retractivo.

La tendencia dilatadora de los Estados Unidos, que contrasta abiertamente con la anterior inclinación, puede encontrarse reflejada en la propensión misticopolítica a la cual se le asignó la imprecisa denominación de «Destino manifiesto». El destino manifiesto es como la contraimagen del aislacionismo. Se afina en una consideración: sobre los Estados Unidos recaerá una responsabilidad, habida cuenta que, tras salvarse a sí mismo, dándose un Gobierno filantrópico, aspiran a extender aquello que reputan de insuperable a tierras próximas o consideradas a integrar el área de la gran experiencia norteamericana. Así como la ambición, el cálculo y un

creciente sentido utilitario constituyen los ingredientes específicos del aislacionismo, tales elementos de estímulo no pueden concurrir a propósito de la mística política. Ello inclinará a los fundadores de la Unión a considerar que los denominados trece Estados originarios no podían ser otra cosa que base nuclear de más amplias realizaciones. Esa mística política aparece en los años iniciales de la independencia norteamericana y ello explica que en 1801, John Adams, uno de los innegables precursores del aislacionismo norteamericano que, como sucesor de Jorge Washington, va a recoger el testamento político del Padre de la Patria, escribiera a William Short el 2 de octubre de 1801 una misiva donde se hace mención del «Destino manifiesto». Por su parte, Benjamín Franklin escribiera: «América, con su inmenso territorio, favorecida por la naturaleza con todas las ventajas del clima, del suelo, de los grandes ríos navegables, de los lagos, llegará a ser un gran país poblado y poderoso; en menos espacio de tiempo del que pudiéramos imaginar le será posible liberarse de los obstáculos que pudieran serle interpuestos y tal vez hacerlos proyectar sobre aquellos que hoy intentan encadenarla». Jefferson, en carta a John Langdon—11 de septiembre de 1785—, aconseja que «España conserve sus posesiones no para siempre, sino durante mucho tiempo», y ello porque lo captan claramente «los que miran hacia el porvenir más allá del momento y de la generación presente, los que saben justipreciar lo que es y lo que será»<sup>3</sup>.

La inclinación centrípeta de los norteamericanos no podía considerarse satisfecha con la primitiva federación integrada por trece Estados; aquello no había de ser en definitiva más que un punto de partida para ir alcanzando nuevas agregaciones al núcleo de Estados iniciales e incluir en el amplio espacio a los 49 actuales Estados. Los Estados Unidos, tal vez sin percatarse de lo que estaban llevando a cabo, en última instancia iban a ofrecer al mundo la primer experiencia de una nación moderna, construída a escala continental. La magnitud de la tarea excluía lógicamente el ansia de aventura proyectada hacia el mundo exterior, entre otras razones, porque el empeño norteamericano, referido a su propio solar, era inmenso y, además, porque habían tenido la fortuna de encontrar en el ámbito de su soberanía elementos suficientes y aun sobrados para bastarse a sí mismos

<sup>3</sup> Sobre lo que representan como términos disimiles, ya que no antitéticos, el aislacionismo y el destino manifiesto puede consultarse: Camilo Barcia Trelles, "Estudios de política internacional y de derecho de gentes", 1948. Consejo de Investigaciones Científicas. Instituto "Francisco Vitoria", 585 págs., y de modo especial "Origen, evolución y destino del aislacionismo norteamericano", págs. 179-225.

y poder practicar una autarcía más biológica que artificialmente articulada, como lo fueran en otras latitudes.

Ahora bien: ese movimiento retractorivo no podía desligarse de otra consideración determinada por un evidente e impresionante contraste; así como en el Norte, sobre todo después de terminada la guerra de Secesión, lo centrípeto se había antepuesto a lo centrífugo, venciénolo y eliminándolo, en contraste al sur del río Grande, en más o menos acentuada medida, parecía echar raíces el parroquialismo, la suspicacia, la secesión, inclinación que necesariamente multiplicaba las fronteras de los Estados del mundo hispánico y con ello engendraba motivos para que las pugnas determinadas por motivos de límites paralizasen o por lo menos entorpeciesen la evolución política de las Repúblicas situadas al sur del río Grande. Al norte lo centrípeto, al sur la dispersión, al norte la fuerza y la eficiencia que proporciona la coherencia, al sur la atomización, que suele ser algo así como la antesala de la dispersión política. Así se ofrecía un inquietante contraste determinado por la carencia de compensación entre ambas Américas y esa condensación de poder en el Norte y la dispersión de fuerzas enseñoreándose del Sur, engendraba un desequilibrio de muy difícil eliminación y en esa dificultad está implícito uno de los más graves problemas del mundo nuevo y al cual nos parece adecuado dedicar especial atención.

En un continente como es el caso del americano, donde desde los días coincidentes con la emancipación política alcanzada se perfilaban claramente dos inclinaciones, una en el Norte, orientada hacia la condensación del poder, otra en el Sur, que daría nacimiento a una pluralidad de repúblicas, tal bifurcación de orientaciones excluía inevitablemente cuanto pudiera significar instauración de un equilibrio de fuerzas entre los pueblos situados al norte y al sur de río Grande. Ello no obstante, existía una remota posibilidad de que la técnica del equilibrio político hiciese acto de presencia en el nuevo mundo, no generándose en aquellas tierras, sino importada de otras latitudes. Ese riesgo, que después resultó ser más nominal que efectivo, asomó cuando el legitimismo, de inspiración rusa, nutrió dialécticamente lo que habría de ser la Santa Alianza y este desacorde sindicato de soberanos, cuya ambición se cifraba en disponer arbitrariamente de la suerte de los pueblos en un instante considerado erróneamente como propicio, acarició la idea de instalar en la otra orilla del Atlántico su régimen de intervenciones periódicas, aun más que para restaurar lo que entonces se reputaba de legalidad, abrigando la ambición de instalarse en determinados sectores de América. Aquel designio, no ciertamente perfilado y conce-

bido con arreglo a planes concretos de acción, provocó, como ya hicimos constar anteriormente, en Norteamérica la reacción del monroísmo y aun cuando nos parece evidente que en 1823 la Santa Alianza no pasaba de ser una aparente fachada sin fondo, es indudable que el Mensaje de Monroe malogró definitivamente toda posibilidad de explotar el nuevo mundo la técnica legitimista que había podido galvanizar su proyección durante ocho años. Monroe, a su vez, no fué quien logró el exilio de la Santa Alianza, ya que las conminaciones contenidas en su famoso Mensaje no tendrían valor efectivo sin contar con el respaldo de la escuadra británica. Inglaterra, entonces, con más acentuado sentido realista que sus ex compañeros de la Santa Alianza, no vaciló en excomulgar el sistema del equilibrio político como técnica consignada al nuevo mundo, aun cuando para ello debiera tornar episódicamente la espalda a lo que, a lo largo de tres siglos, había elevado a la condición de norma básica de la política internacional insular. Así exilado para siempre el equilibrio político del hemisferio occidental, inevitablemente habría de hacer acto de presencia la hegemonía norteamericana que debemos considerar, más que como fruto específico de una política ideada para incrementar el poder, cual consecuencia de esa serie de circunstancias históricas que hemos intentado ofrecer al lector en versión condensada. Lo sorprendente es que la táctica norteamericana de repulsión hacia el sistema del equilibrio político haya encontrado visible asentimiento al sur del río Grande, aquiescencia que convertía en irreformable y definitivo el desequilibrio de fuerzas respecto de la América sajona y de la hispánica. No estará de más consignar que esa animadversión norteamericana hacia el equilibrio, aun después del irremediable desahucio de este último de tierras americanas, pervivía, como lo evidencian las siguientes palabras contenidas en el Mensaje del Presidente Wilson al Congreso de 11 de enero de 1918, en cuyo apartado segundo se dice: «Los pueblos y las provincias no deben ser objeto de mercancías y pasar de soberanía como si sólo fuesen objetos o simples peones de ajedrez, *incluso del gran juego, hoy desacreditado para siempre, del equilibrio de fuerzas*».

Téngase presente que el aislacionismo norteamericano no sólo se produjo en función de la política europea, sino que incluso hizo acto de presencia respecto de las otras Repúblicas en instantes que podemos reputar de coyuntura histórica; aludimos al Congreso de Panamá de 1826, reunido a instigación de Bolívar, probablemente prematura, pero que en cualquier caso albergaba el noble propósito de articular el mundo americano de modo tal, que se atenuase el trance azaroso de los días que habrían de

subseguir a la independencia entonces recientemente instaurada. En aquella coyuntura, delegados de Hispanoamérica—algunos, ya que no todos—consideraban adecuado concluir un acuerdo de seguridad colectiva que entraría en acción ante dos contingencias: intervención de Europa en América e intentos europeos de establecer nuevas colonias en el nuevo mundo; ambos compromisos estaba ya claramente incluidos en el Mensaje de 1823. Adams, en su Mensaje de 26 de diciembre de 1825, no acepta obligaciones coordinadas de defensa, sino que sugiere que cada país individualmente hiciera frente a un posible intento de neocolonismo. Opuesto a la alianza sugerida lo fuera igualmente el representante Mc Lane. Daniel Webster el 14 de abril de 1826 admitía incluso que los Estados Unidos no se considerarían obligados a actuar caso de que los aliados facilitasen armas a Chile y a Buenos Aires, aduciendo la enorme lejanía que mediaba entre aquellas tierras y las norteamericanas. Al fin se designa a los delegados a los cuales se les instruye en el sentido de que en lo concerniente a las cuestiones que atañían a los Estados Unidos y las metrópolis, estos últimos no se despartirían de su neutralidad. Respecto de un posible pacto continental, se hace presente que los Estados Unidos lo firmarían tan sólo *ad referendum*. Se trata de asignar alcance continental al principio consignado en el Mensaje de Monroe sobre no colonización en América, pero Clay sólo acepta esa declaración referida a la reacción no colectiva, sino realizada por cada una de las Repúblicas por sus propios medios.

De las anteriores experiencias históricas parece deducirse como lógica consecuencia que el aislacionismo norteamericano no sólo asoma como realidad respecto del viejo mundo europeo, sino que ese movimiento retractivo tiene igualmente vigencia en lo que respecta a Hispanoamérica. Obrando así, los Estados Unidos se reservan una incondicionada libertad de movimientos para decidir unilateralmente cuál pueda ser su posición en el futuro, reteniendo el monopolio en lo que afecta a determinar en cada caso cuál es el alcance y significación del monroísmo. De ese modo, años después incorporan a la Unión Estados nuevos que antes formaban parte de Hispanoamérica, acción irrealizable si en Panamá se hubiese concluido un pacto garantizando la integridad territorial y la independencia política de todos y cada uno de los Estados del nuevo mundo<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sobre este aspecto del problema puede consultarse: Camilo Barcia Trelles, "Doctrina de Monroe y Cooperación Internacional". Editorial Mundo Latino, Madrid, 1931, 738 págs. Especialmente, cap. V de la 2.ª parte, titulado "Intento frustrado de articulación interamericana". Panamá, 1826, págs. 154-203.

Desentendidos de las complicaciones europeas, libres de la hipoteca que para ellos implicaría un pacto de garantía colectiva, signado con las otras Repúblicas americanas, los Estados Unidos van a recorrer el camino que habría de conducirlos a ostentar la condición de gran potencia. Puede decirse que en ningún sector del mundo decimonónico se había ofrecido un tan claro ejemplo de hegemonía continental como el vinculado a los Estados Unidos, pero precisamente la medida de la condensación de poder alcanzado por Norteamérica, tarde o temprano, habría de impulsar a los Estados Unidos a realizar una tarea de expansión referida al mundo hispanoamericano, pero ¿cómo habrían de llevarse a cabo esa tarea de proyección hegemónica? George F. Kennan, cuando todavía se alineaba polemáticamente en el sector norteamericano, partidario de practicar respecto de Rusia la denominada política de contención, en su artículo publicado en la revista neoyorquina *Foreign Affairs*, titulados, respectivamente, «Mr. X The sources of Soviet conduct» (núm. 4, julio de 1947), y «Mr. X America and the Russian Future», y en sus obras «American Diplomacy, 1900-1950»<sup>5</sup> y «Realities of American Foreign Policy»<sup>6</sup> nos habla de la necesidad de que los Estados Unidos renuncian al egocentrismo, que nosotros hemos calificado de aislacionismo, aun cuando tal deseo no resulte, a nuestro entender, de cómoda realización, habida cuenta de la fluidez, que es nota característica del aislacionismo. No se trataría de una hegemonía o dirección impuesta, sino de un acaudillamiento previa y libremente acatado por aquellos que pueden compartirlo, tolerarlo o repudiarlo. Pero el liderato de tipo voluntarista sólo se acepta cuando los participantes tengan confianza en la capacidad de orientación de quien lo encarna; pero si el presumible leader duda y vacila, entonces acaso podría considerarse como mal menor el llamado desasimiento. La prórroga de la actual situación, con sus amenazas de indefensión, puede incluso preferirse a la aventura que supondría el enrolarse en un buque, cuyos pasajeros ignoran hacia dónde enfila su proa, ignorancia que es también la del capitán, no pudiendo preverse si las sucesivas singladuras pueden conducirnos a puerto de resguardo o a los escollos y a la catástrofe. Esos reparos no los desdeña Kennan y por ello nos brinda del liderato la siguiente versión: revisar la actual estructura social de Norteamérica, que persigue como finalidad básica el enriquecimiento material del hombre, inclinación que no despierta entusiasmo en el mundo libre; el advenimiento de una posible fe occidental respecto de Norteamérica se acrecentará si

<sup>5</sup> The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1951, IX, 154 págs.

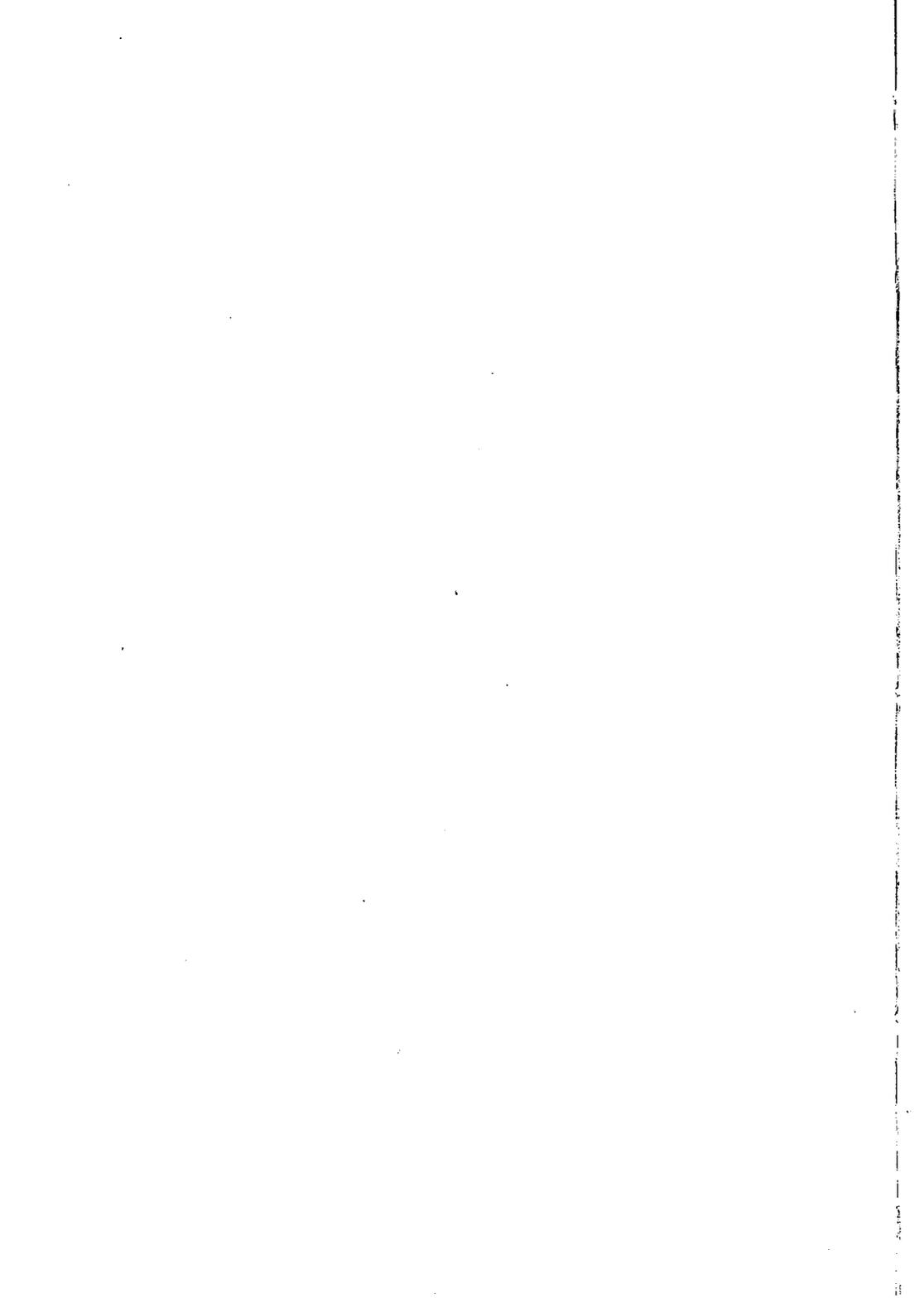
<sup>6</sup> Princeton, New Jersey, 1954, 120 págs.

desde Occidente se llega a considerar como evidente el deseo de los norteamericanos de liberarse de la idea de que los progresos materiales lo son todo y que incluso deben elevarse a la condición de elemento inspirador de nuestra conducta, aun a expensas de corroer la vida.

Sentadas las anteriores consideraciones, nos parece innecesario agregar, que, en lo que atañe al mundo libre, hablar de satelitización, tanto en el occidente europeo, como en el hemisferio americano, lo estimamos como inadecuado. Como hicimos notar, el liderato norteamericano no puede ser realidad, en tanto no se alegue como justificación del mismo otra cosa que la condensación de poder, registrada en Norteamérica. Ello querrá decir que la potencia de los Estados Unidos puede considerarse como elemento básico de la estructura posbélica del mundo libre; pero albergar una determinada suma de potencia es una cosa, y otra muy distinta el construir una adecuada política internacional a la sombra de esa preeminencia, ya que si la fuerza, en último extremo, puede conducir a la victoria, ello sólo sería posible si a la fuerza se le otorga la beligerancia específica que merece, ya que la fuerza puede ser adecuado instrumento para realizar una determinada política internacional, pero la potencia, inadecuadamente conectada a un sistema de seguridad construido sin tener en cuenta sus posibilidades biológicas, puede constituir más un riesgo que un factor de estabilidad.

En cualquier caso—y a nosotros nos parece indudable—, lo cierto es que el mundo libre tiene ante sí la posibilidad de compartir, tolerar o repudiar el liderato norteamericano; ello quiere significar que allí donde existe una más o menos acentuada posibilidad de elección, la satelitización no puede abrirse paso. Precisamente por ello no se da, en lo que a los mundos libres de ambas orillas del atlántico atañe, la posibilidad de verse un día transformados en una organización monolítica, ya que ello presupondría cristalización definitiva, y ésta no puede convertirse en realidad allí donde los coaligados pueden, en cada momento, revisar sus respectivos problemas, y exteriorizar respecto de los mismos puntos de vista más o menos acentuadamente discrepantes. De dos mundos, el occidental y el soviético, uno basado en la coacción y el otro inspirado en la colaboración voluntaria, pese a lo que algunos opinan, el segundo cuenta con más posibilidades de perduración que el primero, ya que la coparticipación igualitaria constituye siempre elemento de creación, fruto vedado al sector del mundo donde pugna por afirmar su soberanía un monólogo sin réplica.

CAMILO BARCIA TRELLES.



II

*NOTAS*

