

## PERFILES DE LA TENSION HEMISFERICA ENTRE HISPANOAMERICA Y ESTADOS UNIDOS

En un admirable libro<sup>1</sup> dice Carlos Dávila que, con respecto a la política internacional americana, hay que distinguir una «política esférica», es decir, la efectuada con pueblos extraamericanos, y una «política hemisférica», que es la referida a los países propiamente americanos. Aceptar el término geográfico «hemisférico» supone—obvio es decirlo—trasplantar una problemática de relación política entre dos entidades tan radicalmente distintas como son Hispanoamérica y los Estados Unidos. Nos referimos, en efecto, a la política que interconexiona estos dos mundos tan diferentes entre sí. No es preciso insistir sobre tales diferencias. Se han escrito sobre la cuestión ingentes cantidades de ensayos que ni siquiera es preciso mencionar, por ser conocidos. La disparidad entre Hispanoamérica y los Estados Unidos se plantea y desarrolla con absoluta radicalidad en el campo de la economía, como una divergencia entre un principio expansivo y un principio de contracción nacionalista, lo cual implica tan distintas actitudes como mentalidades entre el americano anglosajón y el hispánico<sup>2</sup>.

Parece oportuno calar en tal dicotomía, buceando en las capas más profundas de los respectivos procesos históricos, para poder cualificar la plena diferenciación entre ambas entidades, tan distintas en lo económico, social, ideológico, político, cultural y, en definitiva, humano. La disimilitud radica, en esencia, en una profunda causa de índole tradicional, cuyo eje se encuentra en el distinto acceso que ambos sectores hemisféricos tuvieron en el descubrimiento y definición de su propia historicidad.

---

<sup>1</sup> Carlos Dávila, *Nosotros, los de las Américas*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1950.

<sup>2</sup> Cfr. Mario Hernández Sánchez-Barba, *Las tensiones históricas de Hispanoamérica en el siglo XX*, Guadarrama. Madrid, 1961.

*La peculiaridad regionalista de Hispanoamérica.*

Cuando hoy decimos «Hispanoamérica», nos referimos concretamente a las Repúblicas americanas de raíz hispánica, pero, generalmente, nos olvidamos del factor que proporciona raigambre y caracterización a este conjunto: España. Sobre esta cuestión escribió páginas importantísimas Jaime Delgado<sup>3</sup>, dejando definitivamente aclarado cuáles fueron las raíces culturales que formaron las bases de un desarrollo cultural en el que los términos «España» y «América» entraron en maridaje unitivo para crear una cultura típica, que es la cultura hispanoamericana.

No es esto, sin embargo, con ser importante, lo que ahora nos interesa. Lo que importa es destacar cómo España no solamente descubrió la peculiaridad de Hispanoamérica, sino que la definió desde un triple punto de vista: doctrinario, jurídico y contractual<sup>4</sup>, haciendo que muchísimo antes de iniciarse el movimiento emancipador existiese en América una conciencia de su propia peculiaridad y particularismo.

Existe, en primer lugar, una afirmación jurídico-doctrinal, de base teológica nueva, elaborada por fray Francisco de Vitoria, que, con ello, como afirma el padre Venancio D. Carro O. P.<sup>5</sup>, supo dar vida a los verdaderos títulos de la conquista por parte de España. En efecto, Vitoria y sus discípulos, al revisar doctrinalmente la cuestión planteada por una situación nueva, proporcionaron una peculiaridad doctrinal, estableciendo críticamente cuáles son títulos ilegítimos y cuáles son los legítimos con una mentalidad moderna, que se separaba abiertamente de la medieval predominante hasta entonces y que proporcionaba los fundamentos teóricos precisos para el desenvolvimiento del derecho internacional<sup>6</sup>.

En segundo lugar, es de suma importancia en el perfilamiento de tal peculiaridad la incorporación que hizo Carlos I en 1519—ratificada por Felipe II y por Carlos II, en sus respectivos reinados—de los Reinos de las

<sup>3</sup> Jaime Delgado, *Introducción a la historia de América*, Madrid, 1957.

<sup>4</sup> Esta es la tesis de Camilo Barcia Trelles, *Doctrina de Monroe y cooperación internacional*, Mundo Latino, Madrid, 1931, recogida recientemente por Félix G. Fernández Shaw, *La Organización de los Estados Americanos (O. E. A.). Una nueva visión de América*. Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1959.

<sup>5</sup> Venancio D. Carro, *La Teología y los teólogos-juristas ante la conquista de América*, Madrid, 1944.

<sup>6</sup> Véase el magnífico estudio de Luciano Pérez Vicente, *Misión de España en América*. Madrid, 1956.

Indias a la Corona de Castilla<sup>7</sup>. «Y porque es nuestra voluntad y lo hemos prometido y jurado, que siempre permanezcan unidas para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enajenación de ellas. Y mandamos que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra Real Corona de Castilla, desunidas ni divididas en todo o en parte, ni en sus Ciudades, Villas ni Poblaciones, por ningún caso, ni en favor de ninguna persona..., y damos nuestra fe y palabra Real por Nos y los Reyes nuestros sucesores, de que para siempre jamás no serán enajenadas ni apartadas en todo o en parte, ni sus Ciudades, ni Poblaciones por ninguna causa o razón, o en favor de ninguna persona...» Se proclama, pues, universalmente, la unidad absoluta e indestructible de lo que luego se llamará Hispanoamérica, y queda asentada con firmeza la declaración de que, por propia voluntad real, no puedan salir de la Corona castellana. Barcia Trelles<sup>8</sup>, a la vista de tal declaración, expresa que lleva implícita la idea—en realidad un hecho—de que los territorios americanos no constituyen algo externo, sino que son como la propia España—tal argumentación la ocidujo Ricardo Levene<sup>9</sup> a sus últimas consecuencias—, «más aún que la metrópoli, ya que respecto a la intangibilidad de esta última no se dictan leyes con vigencia perpetua». América, pues, se constituye también como peculiaridad desde un punto de vista legal y político. Puede comprobarse tal circunstancia claramente con la concreción de un Código jurídico especial, como son las Leyes de Indias; las leyes promulgadas para las Indias eran, específicamente, para ellas; jamás se dictaron legislaciones que tuviesen idéntico valor para las Indias y otros virreinos dependientes como los europeos, por ejemplo. Tal exclusivismo legal dará, pues, una característica peculiar a sus habitantes.

Que el revestir a América de esa peculiar índole no fué momentánea preocupación de cualquiera de los reyes de la Casa de Austria lo demuestra el tercer hecho, que supone una elevación o categoría internacional de aquella intangibilidad procurada por Carlos I para los territorios americanos.

En 1750 se firma, en efecto, el conocido Tratado<sup>10</sup> con Portugal, en el

<sup>7</sup> Vid. Juan Manzano y Manzano, *La incorporación de las Indias a la Corona de Castilla*, Ed. Cultura Hispánica. Madrid, 1948.

<sup>8</sup> *Op. cit.*

<sup>9</sup> Ricardo Levene, *Las Indias no eran colonias*. Espasa-Calpe, Madrid, 1951.

<sup>10</sup> *Tratado entre España y Portugal de límites en América y Asia*. Madrid, 13 de enero de 1750; texto en Alejandro Cantillo, *Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio...*, Madrid, 1843. La bibliografía es abundante; puede verse una buena selección en Guillermo Kratz, S. I., *El tratado hispano-portugués de límites de 1750 y sus consecuencias*, Institutum Historicum, S. I. Madrid, 1954.

cual se proclama la neutralización perpetua de la América ibérica, indicándose—artículo 21—que si entre ambas Coronas estallase la guerra, «se mantengan en paz los vasallos de ambas establecidos en toda la América meridional, viviendo unos y otros como si no hubiera tal guerra entre los soberanos, sin hacerse la menor hostilidad por sí solos ni junto con sus aliados». Los promotores y caudillos de cualquier invasión, por leve que sea, serán castigados con pena de muerte irremisible, y cualquiera presa que hagan será restituida de buena fe, íntegramente. Asimismo, «ninguna de las dos naciones permitirá el cómodo uso de sus puertos a los enemigos de la otra cuando intenten aprovecharse de ella para hostilizarlos, aunque fuese en tiempo que las dos naciones tuviesen entre sí guerra en otra región...».

Como dice Barcia Trelles, este contrato internacional constituye algo sin precedentes en la historia conocida antes de la fecha de su firma. El establecimiento de una *línea de amistad*, más allá de la cual se preservaba una paz perpetua, constituye un pivote sustantivo de la peculiaridad hispanoamericana. No puede dudarse que, en cierto modo, debe considerarse el Tratado de 1750 como precedente de la Doctrina de Monroe<sup>11</sup>. En definitiva, estos tres concretos puntos de vista proporcionan características relevantes para la conceptualización de actitudes estrictamente americanas. A ello contribuyó, igualmente, o acaso con mayor fuerza, la propia dinámica social, intelectual y cultural de los grupos humanos actuantes en la parte española de América que, precisamente durante el siglo XVII, como tengo estudiado<sup>12</sup>, alcanzaron unas máximas posibilidades de expresión peculiar. Al quedar definidas desde fuera produjo una especie de introversión; una concentración de Hispanoamérica dentro de sí misma, movimiento que, exacerbado, condujo al nacionalismo<sup>13</sup>.

#### *Los núcleos particularistas norteamericanos.*

En abierto y absoluto contraste con esta temprana peculiaridad de lo

<sup>11</sup> Se trata de una cuestión sobre la cual no se ha insistido debidamente. Merece la pena plantearse el paralelismo entre ambos instrumentos con propósitos exhaustivos.

<sup>12</sup> Mario Hernández y Sánchez-Barba, *La sociedad colonial americana en el siglo XVIII*, en la «Historia social y económica de España y América», tomo IV, Teide, Barcelona, 1958.

<sup>13</sup> Hay que hacer constar, sin embargo, que la más radical caracterización del nacionalismo americano es, cabalmente, en cuanto movimiento defensivo frente al imperialismo económico norteamericano. Cfr., M. Hernández y Sánchez-Barba, *op. cit.*<sup>2</sup>.

hispanoamericano, el embrión colonial de los Estados Unidos no tuvo una similar definición externa. Inglaterra careció de clara definición de su política colonial en los siglos XVII y XVIII. No hay que olvidar que la única colonia fundada por la Corona fué la de Georgia, concebida como un Estado-tapón ante la Florida; también se incautó, ciertamente, de otros establecimientos—Jamaica, fundada por España; Nueva York, a los holandeses; Nueva Escocia, a los franceses—, pero el hecho evidente es que todas las demás surgieron como resultado de la iniciativa individual, sin que el Estado dictara norma alguna<sup>14</sup>. Los motivos se repitieron siempre: persecuciones religiosas—como una consecuencia de directa vinculación a las oscilaciones de la revolución del siglo XVII—, deseo de lucro y esperanza de beneficios, casi siempre mediante el sistema de compañías. Virginia, Plymouth y Massachusetts fueron colonizadas por Compañía inglesa; Delaware fué debida a una Compañía sueca: Maryland, Carolina, Nueva Jersey y Pennsylvania, fueron fundadas por el sistema de propiedades; otras plantaciones fueron fundadas por individuos que buscaron esquivar las rígidas reglas teocráticas de otras colonias<sup>15</sup>.

Esta dispersa empresa colonizadora constituyó un simple trasplante de sistemas vigentes en Europa, que, como dice Rodríguez Casado<sup>16</sup>, produjo para las colonias un desarrollo como de «magníficas flores de estufa trasladadas desde la Madre Patria, con tierra europea adherida a las tiernas raíces y plantadas artificiosamente, con orden matemático de factoría, en un país relativamente pequeño y concreto, cara al Atlántico, el mismo mar de la Gran Bretaña». Por otra parte, la colonización inglesa estuvo más bien encauzada hacia las cosas que hacia las personas; la materialidad comercial vino a constituir la entraña, la esencia de la colonización, siempre en directa vinculación con la metrópoli. En el siglo XVIII—en absoluta discordancia con la neutralización de sus territorios americanos acordada por España y Portugal—la guerra de los Siete Años tuvo unos perfiles estrictamente coloniales, y su desenvolvimiento se efectuó en aquellas tierras americanas, neutralizadas en la parte ibérica.

El resultado consistió en que los habitantes de las Trece Colonias tuvie-

<sup>14</sup> Marison, S. E., y Commager, H. S., *The Growth of the American Republic*, Nueva York, 1930 (ed. española, México-Buenos Aires, F. C. E., 1951, 3 vols.).

<sup>15</sup> Cfr. Mario Hernández Sánchez-Barba, «Sentido, forma y carácter de la colonización inglesa en América», *Jornal*, núm. 83, septiembre-octubre 1960.

<sup>16</sup> Vicente Rodríguez Casado, «El problema del éxito o del fracaso de la acción de España en América», *Arbor*, núm. 6, Madrid, noviembre-diciembre 1944.

ron que crearse su propia personalidad; ellos mismos se vieron obligados a adquirir su peculiaridad. Ello promovió un espíritu de iniciativa que, en última instancia, condujo a una extroversión, a una apertura hacia el exterior. Dice Barcia Trelles<sup>17</sup> que tal personalidad se vieron obligados los norteamericanos a creársela por medio de dos o quizá tres guerras que, para él son las de independencia, secesión y primera guerra mundial. Pero el ejemplo directo hay que situarlo en la citada guerra de los Siete Años, en la que Inglaterra y Francia, con la tardía incorporación de España, dirimen sus luchas coloniales por la posesión de América del Norte<sup>18</sup>. Esta guerra, además, señala el comienzo de un creciente intervencionismo de Inglaterra en la ordenación de la explotación agrícola y comercial de las colonias. Como consecuencia de ello se produjo un creciente malestar que llevó de modo inexorable al estallido de la independencia, cuyos motivos son esencialmente económicos, planteada como una competencia entre coloniales y metropolitanos. En efecto, el sesgo de las relaciones entre Inglaterra y sus colonias norteamericanas hacen comprensibles los acontecimientos incluídos entre los años 1763 y 1775, que culminan en la ruptura económica del sistema mercantil<sup>19</sup>.

Cuatro circunstancias, puestas en línea, abrieron las posibilidades para una primera toma de conciencia con la realidad por parte de los colonos de las Trece Colonias británicas; el despertar de tal conciencia debe, desde luego, vincularse a la misma guerra concluída en 1763; el progresivo rigor económico impuesto por la metrópoli en el vasallaje colonial; el cumplimiento de las leyes fiscales, que cercaron con más estrechos límites al colonialismo colonial, como ocurre con la ley de impuestos de 1764 y la ley del timbre de 1765, que exigían el pago de derechos y tasas en numerario, lo cual produjo hondas perturbaciones en la economía colonial; en tercer lugar, la clausura del Oeste, en cuanto que el control de las tierras adquiridas en virtud del tratado de 1763, se retiraba de la jurisdicción de los gobernantes coloniales, situándolos bajo el mando de los agentes imperiales y prohibiéndose las concesiones gratuitas. En 1774 quedó definida la política territorial inglesa, que excluía de modo terminante el dominio de las tierras occidentales a los colonos y cerraba la posibilidad de inversión capitalista colonial. En

<sup>17</sup> Cfr., *La política exterior norteamericana de la postguerra*. Valladolid, 1924.

<sup>18</sup> Vid. Pierre Muret y Philippe Sagnac, *La prépondérance anglaise (1715-1763)*, vol. XI de «Peuples et Civilisations», Presses Universitaires, París, 1946.

<sup>19</sup> Cfr., Louis M. Hacker, *Proceso y triunfo del capitalismo norteamericano*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1942.

ese mismo año se celebraba el primer Congreso continental, al cual concurrían representaciones de todas las colonias. Quedaba ya planteada la rebeldía frente a la Corona<sup>20</sup>.

Desde otro punto de vista, la guerra de los Siete Años repercutió de modo recio en las bases estructurales de la economía colonial. El final de la guerra y la aprobación de la legislación restrictiva de 1763 y años posteriores provocaron una depresión económica que se mantuvo hasta los años inmediatamente posteriores a 1770. En esta depresión—que afectó a las capas sociales medias y bajas—se forjó un ambiente, cristalizado en sociedades llamadas «Hijos de la Libertad» y en los Comités de Enlace, para convertirse finalmente—1775—en Comités de Salud Pública. Estos agentes subversivos—en cuanto consideraron la rebeldía como medio de alcanzar la «libertad política»—fueron los que actuaron contra la ley del thé; ellos se convirtieron en los cauces de convocatoria para el primer Congreso continental. Significa todo ello, desde un punto de vista social, la temprana emergencia en la historia política norteamericana de los grupos medios, constituidos en nervios básicos de un sistema cuya peculiaridad tendrían que definir ellos mismos desde posiciones lógicamente revolucionarias.

Inglaterra hizo frente a aquella «resistencia», donde se reflejaba tan abiertamente la doctrina pactista<sup>21</sup>, con la aprobación por el Parlamento de leyes coercitivas y restrictivas que, en la práctica, y dadas las circunstancias, supusieron una declaración de guerra. El segundo Congreso continental aprobó, en efecto, en el transcurso de su reunión, en 1776, dos declaraciones de independencia: la de 6 de abril, que implicaba una independencia económica, y la de 4 de julio, de índole política y de llamamiento a las armas. Las argumentaciones doctrinales que defendieron la posición revolucionaria marcaban, en primer lugar, un exclusivo acatamiento de las colonias al Rey, puesto que al no tener representación parlamentaria los colonos no quedaban integrados en una órbita de dependencia con respecto a la institución. En segundo lugar, si el acatamiento era exclusivamente debido a la Corona, y ésta se comportaba tiránicamente, quedaba justificado el derecho a la resistencia, según la doctrina pactista o monarcómana. Los juristas coloniales argumentaban, pues, que el contrato establecido entre colonias y soberanos quedaba automáticamente roto con la Declaración de Independencia.

<sup>20</sup> Vid. sobre la cuestión la bibliografía recopilada por L. M. Hacker, *op. cit.* 19.

<sup>21</sup> Cfr. sobre el particular el excelente manual de Jean Touchard, *Histoire des idées politiques*, Presses Universitaires, 2 vol., París, 1959.

En ese mismo período, como han estudiado y demostrado con enorme acopio de datos los profesores norteamericanos Rippey y Debo<sup>22</sup>, en plena formulación revolucionaria, se elaboró la denominada política de aislamiento, cuyas posteriores actitudes han sido estudiadas en su conjunto y significado por Barcia Trelles en un libro fundamental<sup>23</sup>. La tesis mantenida por el prestigioso internacionalista español es, en verdad, irrefutable: la tendencia al aislamiento se formó en el período revolucionario anterior a la independencia, se vinculó a la República y fué después mantenida sin discontinuidad hasta culminar en la Doctrina de Monroe. Tal aislamiento—en el curso de cuya definición se perfila la peculiaridad norteamericana, como un esfuerzo de estricta vinculación a su propio esfuerzo—no debe ser entendido como una clausura al estilo japonés o chino; se refiere, en concreto, a los aspectos de alianzas políticas con las potencias europeas; pero sostiene la necesidad de establecer tratados de comercio; clara inclinación mercantil que debe considerarse como característica básica de la peculiaridad norteamericana.

John Adams, en las reuniones congresales de 1776, con motivo del concreto problema de la firma de un tratado con Francia, expone ya los principios de la doctrina aislacionista: paz con todas las potencias europeas, pero perfecta neutralidad con todas ellas y, por consiguiente, con respecto a sus futuras guerras; en consecuencia, nada de alianzas comprometedoras con ninguna. A la doctrina le brinda su apoyo moral Washington en su «Farewell Address» (1796); Jefferson será decidido partidario—obsesivo, diríamos más bien—de tal condición, que se plasma en la Constitución para culminar de modo absoluto en la Doctrina de Monroe (1823). Cuando en su memorable mensaje de despedida Jorge Washington se refería a la política exterior norteamericana, marcó una conducta firmemente plegada a la doctrina señalada: intensificación de relaciones comerciales y mínima conexión posible en el orden político. Jefferson, por su parte, escribió en 1820 que esperaba que en América no se oyese jamás un cañón europeo; los principios políticos norteamericanos y europeos—libertad y despotismo—son radicalmente distintos y cree que todo patriota norteamericano estará dispuesto a impedir a toda costa la extensión al Continente en las sanguinarias luchas europeas.

---

<sup>22</sup> «The historical Background of the American policy of Isolation», *Smith College Studies in History*, vol. IX, núms. 3 y 4, Mass., Northampton, abril-junio 1924.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, 4.



En definitiva, esta política aislacionista norteamericana es similar a la triple realidad—doctrinal, jurídica y contractual—que España se esforzó en otorgar, peculiarmente, a sus reinos de América; pero posterior en muchos años. La culminación del ciclo de peculiaridad hispánica tuvo efecto en 1750; el comienzo del ciclo de peculiaridad norteamericana debe ponerse entre 1774-1776, para culminar en 1823. Existe, sin embargo, entre ambos troncos de doctrina importantes diferencias: el activismo creador norteamericano fué de raíz individual, de ellos mismos, surgido de su propia entraña social, porque en tal sentido Inglaterra no hizo ninguna aportación positiva, sino más bien, como hemos visto, negativa; fué, por consiguiente, el norteamericano un tronco doctrinal caracterizado por su enorme dinamismo. Por el contrario, la peculiaridad hispanoamericana—de mayor raigambre tradicional, por razón cronológica—le vino por definiciones externas, lo cual supone una pasividad social en el conjunto receptor; los hispanoamericanos no tuvieron que hacer; todo se lo dieron hecho; surgieron a la vida internacional desde el mismo siglo XVI, todavía bajo la dependencia española. Activismo y pasividad; dos condiciones distintas, de difícil concordancia en el establecimiento de una misma peculiaridad internacional. Pero también dos puntas de lanza con distinto sentido y tendencia que al entrar en relación hemisférica tuvieron necesariamente que plantear disyuntivas y oposiciones, políticamente representadas en los principios del «hispanoamericanismo» y del «panamericanismo».

#### *La tendencia hispanoamericanista.*

Planteadas las cosas tal como se ha indicado, es fácil deducir que el «hispanoamericanismo» pudo ser una doctrina que sólo necesitó ser continuada después de la independencia; es, en realidad, un espíritu; un espíritu de unidad, cuyo supremo portaestandarte fué Simón Bolívar, que, como ha demostrado agudamente Fernández-Shaw, no tiene absolutamente nada que ver con la idea panamericanista, como veremos más adelante<sup>24</sup>. Existe, sin embargo, una tensión que podríamos llamar psicológica, en el fondo del hispanoamericanismo. Quizá pueda significarse como una ambivalencia de tendencias: por una parte, las inclinaciones ideales de las grandes figuras revolucionarias cuyos ideales apuntaron hacia la acción conjunta y unitaria; la realidad social, por otra parte—quizá como una consecuencia que habría

<sup>24</sup> Fernández-Shaw, *op. cit.*

que vincular directamente al criollismo. anhelante por establecer un autogobierno, lo cual desembocará en una radical atomización nacionalista—se manifestaba adherida a un horizonte de radical dispersión. Esta doble tendencia hará crisis en el Congreso de Panamá (1826); hay que fijarse en la fecha: tres años después de la definición doctrinal monroísta.

La idea de unidad tuvo su máxima expresión en Simón Bolívar, que en reiteradas ocasiones la expuso. Por ejemplo, en su «Contestación de un americano meridional a un caballero de esta isla», conocida como *Carta de Jamaica* (6 de septiembre de 1815), ya exclama: «Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debieran, por consiguiente, tener un mismo Gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse: mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas. intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros como el de Corinto para los griegos! ¡Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las Repúblicas, Reinos e Imperios a tratar y discutir sobre los intereses de la paz y de la guerra con las naciones de otras partes del mundo»<sup>25</sup>. Su ideal federal—percepción de la necesidad de crear una sólida alianza orientada hacia el futuro—vuelve a expresarla en 1818 en carta dirigida a Puyredón en Buenos Aires: «Luego que el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su independencia o que circunstancias más favorables y relaciones más estrechas se establezcan, nosotros nos apresuraremos con el más vivo interés a formar por nuestra parte el pacto americano que, formando de nuestras Repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo como un ejemplo de majestad y grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas»<sup>26</sup>; y en 1825, en carta escrita al Presidente del Perú: «La América meridional formará, sin duda, una confederación cordial en los primeros años de su vida...; me lisonjeo de que nuestras Repúblicas se ligarán de tal modo que no aparezcan en calidad de naciones, sino de hermanas unidas por todos los vínculos que nos han estrechado en los siglos pasados...»<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Simón Bolívar, *Obras completas*, compiladas y anotadas por Vicente Lecuna, vol. I, pág. 159 y ss., Editorial Lex, La Habana, 1947.

<sup>26</sup> Carta fechada en Angostura el 12 de junio de 1818; *Obras completas*, páginas 293 y 294.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Es claro, pues, que Bolívar mantiene una idea confederativa con propósitos concretos de defensa y auxilio mutuo, pero salvaguardando la soberanía de las naciones integrantes. Como expresa Barcia Trelles<sup>28</sup>, Bolívar fué un gran incomprendido en su tiempo. Es un hombre cuya doctrina se proyecta hacia el futuro. Por eso son insuficientes todas las biografías, numerosísimas, que se han escrito sobre él y sus programas. Todas ellas están visualizando a Bolívar desde aquella misma situación que dejó de comprender el ideal de Bolívar; para tener una imagen cabal de su valor habría que enfocar su estudio desde nuestro mismo siglo XX; así, con proyección desde lo que para él era futuro, podríamos llegar a comprenderlo en toda la magnitud extraordinaria de su personalidad y de su acción.

En buena medida, la actitud boliviana de reunir un Congreso en Panamá fué motivada por la amplia serie de tratados bilaterales firmados entre las distintas Repúblicas hispanoamericanas. Después de la resonante victoria de Ayacucho (1824), que cerraba el proceso de la emancipación política por vía militar, enviaba una circular a todos los países americanos, invitándolos al Congreso internacional; no asistieron ni Chile ni la provincia de Buenos Aires. En el pensamiento de Bolívar no estuvieron comprendidos los Estados Unidos. Tal cuestión resulta de la mayor importancia, porque prefigura toda la entraña del hispanoamericanismo forjado desde el interior de la entidad geográfica y política hispanoamericana. El ideal de Bolívar incluía en sus supuestos confederativos de modo exclusivo a las naciones hispánicas. Esto queda claro en su contestación a Alvear a propósito de la propuesta federación argentino-boliviano-chilena: «Este deseo lo quisiera yo hacer extensivo a toda América española.» Otra cosa era el deseo hispanoamericano de invitar a participar a los Estados Unidos en el Congreso de Panamá. Hemos dicho antes que Bolívar fué un incomprendido para los hombres de su tiempo, debido a su audaz proyección hacia el futuro; Hispanoamérica, en aquellos momentos, estaba anclada en su presente; y tal presente, después de la doctrina de Monroe, solamente parecía tener un objetivo: la alianza militar-defensiva, frente a posibles intentos europeos de reocupación. Por ello quedó desvirtuada la intención bolivariana cuando el vicepresidente Santander, de acuerdo con el Presidente de México, Guadalupe Victoria, cursaron la invitación a los Estados Unidos. Una buena parte del Congreso de Panamá giró en torno al deseo hispanoamericano de conseguir una declaración conjunta con los Estados Unidos que promoviese

---

<sup>28</sup> *Op. cit.* 4.

la accesión del conjunto de Repúblicas hispanoamericanas a la doctrina de Monroe, en cuanto significase mutua defensa en cuestiones defensivas de la integridad territorial, en casos de intentos de penetración extranjera. Es evidente que los delegados hispanoamericanos procuraron conseguir tal accesión, sin ninguna clase de éxito; en otras palabras, en aquella ocasión Hispanoamérica solicitó cooperación norteamericana, sin fruto, porque los Estados Unidos no se manifestaron dispuestos a ello<sup>29</sup>. ¿Por qué? Creo que está perfectamente claro.

Se ha dicho con demasiada insistencia, aunque sin comprobación efectiva, que el objetivo del Congreso de Panamá era el establecimiento de una alianza. ¿Pero cuál era la temporalidad que se pensaba otorgar a dicha alianza? La respuesta nos la da el enunciado del más importante de entre los tres tratados firmados: Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Ello significa una cosa: la discrepancia absoluta con las bases de política internacional que campeaba en la doctrina de Monroe, como una cristalización de la tradición política iniciada en los años de la revolución por la independencia, bajo la inspiración de Adams, según vimos. Son, en definitiva, dos interpretaciones del destino de América absolutamente inarmonizables, y que, con muchísima razón indica Barcia Trelles, la son para la contraposición del criterio ecuménico hispánico con el particularismo individualista norteamericano.

En cambio, Bolívar, que no se inclinaba a la cooperación con los Estados Unidos, quizá porque comprendió que el planteamiento de la política exterior estadounidense, expresada en la doctrina Monroe, se lo impedía, cosa que no alcanzó a comprender ninguno de sus contemporáneos, se encauzaba abiertamente hacia Inglaterra. En una nota escrita por Bolívar a Santander, pueden leerse las siguientes significativas palabras: «La invitación hecha por el Gobierno de Colombia al muy noble y poderoso Rey del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda para que sea uno de los confederados, si se obtiene, será por ahora de un valor inmenso para las nuevas Repúblicas, que guiadas por su ejemplo y secundadas por el patrocinio de su amistad podrán más fácilmente organizarse y tomar la marcha firme que han de seguir»<sup>30</sup>; dos años después precisaba en carta a Revenga: «Por ahora me parece que nos dará una gran importancia y mucha respetabilidad la alianza de la Gran Bretaña, porque bajo su nombre podremos crecer, ha-

<sup>29</sup> Cfr. Fernández-Shaw, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Obras completas*, vol. I.

«cernos hombres, instruirnos y fortalecernos para representarnos entre las naciones con el grado de civilización y poder que son necesarios a un gran pueblo»<sup>31</sup>; y más adelante: «En la infancia necesitamos apoyo, que en la virilidad ya sabremos defendernos. Ahora nos es muy útil, y en lo futuro será otra cosa.» Busca, pues, el necesario apoyo moral y material. Hay que pensar que Bolívar hizo la convocatoria de Panamá de cara a Europa, como queriendo poner de rotundo manifiesto la solidaridad hispanoamericana frente a posibles apetencias reivindicatorias europeas sobre los territorios que habían dejado de ser, políticamente, españoles.

Pese a todo, del Congreso de Panamá salieron en estado de dispersión las Repúblicas hispanoamericanas<sup>32</sup>; por el contrario, los Estados Unidos, con absoluta libertad de acción con respecto a esas Repúblicas, con las que no se comprometieron a nada en el orden político, iniciaron desde entonces un claro movimiento de unión que, necesariamente, hubo de llegar a dominar la tendencia centrífuga meridional. La idea hispanoamericanista, fracasada en Panamá, quedó imposibilitada para renacer en el Congreso de Tacubaya, cuyos intentos de realización fueron sistemáticamente saboteados por el embajador norteamericano Poinsett. Las consecuencias futuras del doble fracaso de Panamá—doble en cuanto no se consiguió ni una declaración conjunta de adhesión a la doctrina Monroe ni tampoco quedó establecida ninguna federación hispanoamericana—no se hicieron esperar: desmembración de México, en primer lugar<sup>33</sup>; intervencionismo en el Caribe, creación de la República de Panamá, segregándola de Colombia, etc. Fracasas nuevos Congresos internacionales convocados por México; las actividades norteamericanas conducen a la convocatoria de un Congreso en Lima (1847), al que concurrieron Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú, firmando un Tratado de Unión y Confederación ya no exclusivamente dedicado a prevenir un ataque de potencias europeas, sino también de potencias continentales no confederadas o de tribus indígenas. Cuando la expedición filibustera de William Walker se apodera del Poder en Nicaragua y es reconocido por los Estados Unidos, se reúnen representantes de Chile,

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> Para tales cuestiones, cfr., especialmente Francisco Cuevas Cancino, *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas, 1826-1954. El genio de Bolívar a través de las relaciones interamericanas*, 2 vols., Caracas, 1955. Y la obra del mismo título y fecha, edición de J. M. Yepes.

<sup>33</sup> Cfr. Ramiro Guerra y Sánchez, *La expansión territorial de los Estados Unidos a expensas de España y de los países hispanoamericanos*, La Habana, 1935.

Ecuador y Perú, para firmar un Tratado Continental de Alianza y Asistencia Recíproca (1856). Este mismo año se reunían en Washington representantes de México, Perú, Costa Rica, Guatemala, Colombia, Venezuela y Salvador, para signar un pacto de análogas características<sup>34</sup>.

El expansionismo de los Estados Unidos, que se manifestaba con insistente y alarmante reiteración, mostrando bien a las claras cuáles fueron los motivos por los que no quisieron comprometerse en una asociación de naciones americanas en Panamá, y las intervenciones europeas—anexión de Santo Domingo a España, expedición inglesa al golfo de Fonseca, triple intervención en México, conflicto hispano-peruano—, que venían a recalcar la impotencia de la doctrina Monroe, si bien es cierto que en esa época se encontraba en pleno desarrollo la guerra de Secesión de los Estados Unidos, decidieron a Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú, El Salvador y Venezuela a reunirse en Lima (1864). Aunque no todos los reunidos firmaron el acta final por diversas causas, que no son del caso especificar, hay que destacar un importante acuerdo suscrito; se abandonaba la idea de una Confederación—en este momento hacía definitiva crisis la idea bolivariana—para adoptar la fórmula de «familia de naciones». Se firmaron, además, otros acuerdos de menor entidad para nuestra argumentación<sup>35</sup>.

Durante el desenvolvimiento de la guerra de secesión norteamericana, se establecieron otras alianzas entre algunas naciones hispanoamericanas; por ejemplo, el Pacto de la Cuádruple Alianza del Pacífico.

Jesús María Yepes<sup>36</sup> se pregunta si existe algo que autorice a establecer una vinculación entre estos tratados—la observación es sumamente importante, pues tienen todos ellos un carácter defensivo—entre sí y el firmado en Panamá en 1826. Concluye, afirmativamente, señalando una serie de ideas en las que es posible encontrar una unidad efectiva:

1) La idea de unión y confederación entre los Estados que proceden directamente del Tratado de Panamá se reitera en algunos subsiguientes (Lima, 1848; Washington, 1856; Lima, 1856).

2) La idea de creación de un vínculo permanente entre los Estados confederados, mediante la creación de una asamblea de plenipotenciarios (Lima, 1846; Santiago de Chile, 1856; Washington, 1856; Lima, 1865).

<sup>34</sup> El estudio de todas estas reuniones puede verse en Fernández-Shaw, *op. cit.*

<sup>35</sup> Cfr. Fernández-Shaw, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Op. cit.*, 32.

3) La idea de solución pacífica de todas las controversias y diferencias de todos los Estados confederados entre sí o con Estados extranjeros, mediante el arbitraje o la mediación de la asamblea de plenipotenciarios (Lima, 1848; Santiago de Chile, 1856; Lima, 1856).

4) La idea del empleo de contingentes militares y navales (Lima, 1848; Lima, 1865).

5) Las circunstancias en que los Estados confederados acudirían en defensa de uno de sus miembros atacado, se especifican (Lima, 1848; Washington, 1856; Lima, 1865).

6) El principio netamente bolivariano del *Uti possidetis iuris* de 1810, aparece recogido (Lima, 1848); y

7) El principio de no intervención (Lima, 1848 y Santiago de Chile, 1856).

Pese a todo puede afirmarse que de los principios bolivarianos sólo retazos quedaban al finalizar este ciclo, que con razón se ha considerado como el final de una tendencia de asociación hispanoamericana, para ser sustituida, ya a finales del siglo XIX, por la tendencia panamericana, de inspiración norteamericana e introducida por iniciativa suya. Ello no quiere decir que muera absolutamente la tendencia directamente vinculada al ideal bolivariano. Pero hay una serie de circunstancias que imponen el oportuno giro en la política exterior estadounidense, como estudiaremos a continuación.

#### *La tendencia y los efectos del panamericanismo.*

El 2 de diciembre de 1823, el Presidente Monroe leía ante el Congreso su mensaje, hecho famoso por contener la doctrina que, aunque lleva su nombre, no puede ser considerada como específicamente suya; como tampoco puede ser considerada como la definición de un sistema americano, si tenemos en cuenta los tres hechos—doctrinal, jurídico-legal y contractual—en que se define la peculiaridad americana por parte de España. El mensaje contiene tres principios doctrinales:

1) *Impedir futuras colonizaciones en América.*—«Los continentes americanos, por la condición libre o independiente que han asumido y mantienen, no se deben considerar sujetos en lo sucesivo a futura colonización por ninguna potencia europea.»

2) *El sistema político americano es distinto e incompatible con el eu-*

ropeo.—«Por lo tanto, debemos a la sinceridad y a las amigables relaciones existentes entre los Estados Unidos y esas potencias el declarar que consideramos peligroso para nuestra paz y seguridad cualquier esfuerzo realizado por ellas para hacer extensivo el sistema a cualquier parte de este Hemisferio.»

3) *Principio de no intervención de Europa en América.*—«Pero en lo que se refiere a este Continente, las circunstancias son claras y notoriamente distintas. Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sistema político a cualquier parte de uno u otro Continente, sin poner en peligro nuestra paz y seguridad; ni puede nadie creer que nuestros hermanos del Sur, si se les dejase solos, lo adoptasen voluntariamente. Es igualmente imposible, por tanto, que observemos con indiferencia semejante intervención sea cual fuere su forma»<sup>37</sup>.

No cabe duda que, en principio, los países hispanoamericanos se beneficiaron extraordinariamente con la doctrina Monroe. No solamente el nombre de América dejaba de ser una simple expresión geográfica, para convertirse en entidad histórica, sino también—y específicamente—porque libraba a aquellos países de una reacción de las potencias legitimistas, lo que quizá—como argumenta con gran acopio de datos Barcia Trelles—constituyó el profundo motivo elaborador de la mencionada doctrina. Este último matiz quedó inédito para los hispanoamericanos, que al sentirse directamente aludidos en el mensaje del Presidente norteamericano, consideraron oportuno considerarse ligados continentalmente a la potencia nortea. La satisfacción, sin embargo, será muy pasajera. La ingenuidad de los políticos hispanoamericanos tuvo rápida ocasión de ponerse de manifiesto. Las indiscreciones de Poinsett en México dieron origen a una declaración tremendamente clara del Departamento de Estado norteamericano, que convenció a Guadalupe Victoria, Presidente de México, del verdadero sentido de la Doctrina Monroe: «La memorable promesa del Presidente Monroe—dirá el Presidente mexicano—ha sido repudiada por el presente Gobierno de los Estados Unidos, el cual ha declarado públicamente que no ha contraído compromiso ni hecho promesa a los Gobiernos de México o Sudamérica respecto a que Norteamérica no permitiría la intromisión de poderes extraños en la independencia o en la forma de gobiernos de las naciones hispanoamericanas.» La

<sup>37</sup> Vid. sobre la doctrina, la obra de Barcia<sup>4</sup>, y también, para perfilar el punto de vista hispanoamericano, Carlos Pereyra, *El mito de Monroe* (1763-1860), Aguilar, Madrid, 1931.



misma desilusión se experimenta en Colombia al comprobar que la doctrina tiene una exclusiva aplicación al continente americano; igualmente las precisiones pedidas desde el Río de la Plata por Rivadavia obtienen respuestas que no dejan lugar a dudas sobre cuál fuese el área de exclusiva validez para la doctrina Monroe. La actitud norteamericana en el Congreso de Panamá ya era inequívoca.

En 1881 el secretario de Estado norteamericano, James G. Blaine, proponía a los países hispanoamericanos, por medio de una circular, la celebración de una Conferencia en Washington para «estudiar y discutir los métodos aptos para impedir la guerra entre las naciones de América»; se tenía un exquisito cuidado de no provocar una actitud recelosa, asegurando que los Estados Unidos no pretendían asumir una preeminencia directiva, sino mantenerse en un estricto pie de igualdad con las naciones hispanoamericanas. En ese momento se inicia la actitud de acercamiento de los Estados Unidos hacia sus vecinos meridionales; pero hasta 1889 no pudo reunirse lo que resultó I Conferencia Internacional Americana y primera posibilidad de un intercambio de ideas entre los representantes de todos los Estados americanos. Paralelamente a esta primera reunión, la prensa norteamericana acuñaba el vocablo «panamericanismo», respondiendo a la moda predominante en los finales del siglo XIX de los «panismos», como representación de las ideas unionistas, al estilo del «paneslavismo», cuyo uso se inició en 1864, o del «panhelenismo», universalmente aceptado desde 1860.

¿Qué relación cabe establecer entre este nacimiento del panamericanismo y la doctrina anunciada por Monroe en 1823? Como expresa con insuperable acierto Fernández-Shaw, «el panamericanismo, a partir de la II Conferencia Internacional Americana (México, 1902), no es sino la adaptación de la política exterior de los Estados Unidos—en cuya base está la Doctrina Monroe—a las necesidades del momento»<sup>38</sup>. Tal cuestión, sin embargo, necesita de algunas precisiones. En el célebre mensaje de 1823 hay que distinguir dos cuestiones perfectamente diferenciables: una que abarcaba a todo el continente americano y que—frente al sistema europeo de la Santa Alianza—establecía una barrera defensiva continental opuesta a cualquier posterior colonización; igualmente se consideraban actos faltos de amistad cualquier intento de las potencias europeas por extender su sistema al Hemisferio americano o dirigir el destino político de cualquiera de las Repúblicas americanas. Esta vertiente doctrinal—aunque momentáneamente fuese interpre-

<sup>38</sup> *Op. cit.*

tado por algunos estadistas hispanoamericanos como incluyéndolos, si bien muy pronto salieron de su error—, comporta un particularismo específicamente norteamericano, que convierte la doctrina Monroe en una expresión jurídica directamente dirigida a la propia conservación de los Estados Unidos. Es frecuente el análisis de la doctrina Monroe creyendo que los Estados Unidos en 1823 tenían la potencia de todo tipo—política, económica, militar—que tienen en nuestros días. Esto ha representado un grave error. Hay que pensar en el momento histórico de la proclamación de la doctrina. En aquellos momentos toda amenaza a la paz y seguridad del Continente está referida a la de los Estados Unidos, que por entonces vivían los primeros cincuenta años de su vida independiente, sin que todavía se hubiese liquidado, de modo definitivo, la lucha que se venía manteniendo en la América meridional entre los emancipadores y los ejércitos españoles. En definitiva, la doctrina Monroe era el nervio esencial de la política norteamericana, y estrechamente vinculada a su derecho de conservación; por consiguiente, sólo a Estados Unidos correspondía la responsabilidad y el mantenimiento de la vigencia de ella.

Ahora bien. En tal doctrina existe una—¿deliberada?—tendencia hacia la continentalidad americana. La exclusión de la colonización extranjera marca una política netamente americana, de separación absoluta de los territorios hemisféricos de cualquier intento expansionista europeo. El principio de no colonización implica una tajante separación entre sistema americano y sistema europeo, como vimos anteriormente. Pero en esto existía una notable coincidencia con la doctrina y la política española y con el propio pensamiento bolivariano. Pues bien, en esta doble vertiente: particularismo nacional y continentalismo hemisférico, se encuentra un importante factor disociativo, expresado por José Vasconcelos: «Hispanoamericanismo y panamericanismo. Bolívarismo y monroísmo. En torno al rudo conflicto se agotan y desgarran las naciones del Nuevo Mundo»<sup>39</sup>. La frase es discutible, pero aceptable en cuanto al señalamiento de un desgarrón en las relaciones entre las naciones americanas. Nos sirve como pórtico para una inquietante pregunta. ¿Por qué?

El peruano Alberto Ulloa<sup>40</sup> quizá haya sido quien con mayor brillantez ha señalado una de las causas explicativas de lo que queda más allá de la

<sup>39</sup> José Vasconcelos, *Bolívarismo y monroísmo*, Ercilla, s. f., Santiago de Chile

<sup>40</sup> Cfr. «La propuesta Rodríguez-Larreta». *Revista Peruana de Derecho Internacional*, octubre-diciembre 1945.

pregunta; dice el distinguido internacionalista que la doctrina Monroe se apoya en el más peligroso de todos los fundamentos, pues el derecho de propia conservación ha sido la fórmula invocada a través de la Historia para justificar los actos más arbitrarios. Es evidente si, como dice Antonio Gómez Robledo<sup>41</sup>, no está contrabalanceado por el principio de no intervención en los asuntos de otros Estados. La resistencia de los Estados Unidos a suscribir dicho principio—en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, Buenos Aires, 1936—es bien expresiva de lo ilimitado que fué para los Estados Unidos el derecho de conservación. Una muestra reiterada de esa infinitud está representada por la inserción de corolarios—el primero y segundo corolario Polk; el Hayes; el primero y segundo corolarios de Grant, el corolario Olney, los tres corolarios de T. Roosevelt—y de fórmulas—*manifest destiny*, *Big stick*, *dollar diplomacy*—, que imprimieron unas modalidades bien definidas a la doctrina Monroe, cuando ya se había iniciado el llamado movimiento panamericano. Ese preclaro ejemplar del pensamiento hispanoamericano que fué José Martí, escribió en una de sus magistrales crónicas de la I Conferencia Internacional Americana, el siguiente expresivo párrafo: «Jamás hubo en América, de la independencia: acá, asunto que refiera más sensatez, ni obligue a más vigilancia, ni pida examen más claro y minucioso que el convite que los Estados Unidos, potentes, repletos de productos invendibles y determinados a extender sus dominios en América, hacen a las naciones americanas de menor poder, ligadas por el comercio libre y útil con los pueblos europeos, para ajustar una liga contra Europa y cerrar tratos con el resto del mundo. De la tiranía de España supo salvarse la América española; y ahora, después de ver con ojos judiciales los antecedentes, causas y factores del convite, urge decir, porque es la verdad, que ha llegado para la América española la hora de declarar su segunda independencia»<sup>42</sup>.

En esta cuestión radica, exactamente, el nudo del problema, entrevisto con agudeza impar por Martí. Aquí es donde vienen a unirse las dos vertientes señaladas en la doctrina Monroe; porque, como dice Fernández-Shaw<sup>43</sup>, a partir de la II Conferencia Internacional Americana el panamericanismo se convierte en la adaptación de la política exterior de los Estados Unidos a

<sup>41</sup> Vid. su excelente libro *Idea y experiencia de América*, F. C. E., México-Buenos Aires, 1958.

<sup>42</sup> Cfr. el capítulo titulado «Panamericanismo», de la citada obra de Antonio Gómez Robledo.

<sup>43</sup> *Op. cit.*

las necesidades del momento. ¿Cuáles son esas necesidades? Es el momento en que se está pasando de un capitalismo industrial a un capitalismo financiero<sup>44</sup>. Ya, por entonces, hacía años que los estragos de la guerra de Secesión habían sido restañados y los Estados Unidos iniciaban una política mundial de gran estilo, abriendo nuevos mercados a sus productos, especialmente en Asia y Oceanía. Pero estos mercados no eran suficientes para absorber la gran producción norteamericana. Era el momento de ligar a los pueblos hispanoamericanos al comercio exterior de la gran nación norteamericana; no solamente para colocar en ellos sus productos, sino también para constituir una entidad continental americana frente a Europa. Ya la primera Conferencia, convocada por Blaine—personalidad degradada en su tono moral y que, como indican Morrison y Commager<sup>45</sup>, «cimentó una alianza corrompida entre política y negocios...», los negocios dirigían la política, y la política era una rama de los negocios—, supuso, y Martí lo vió con extraordinaria claridad, una clara muestra de cuáles eran los objetivos norteamericanos en aquella era que habría de prolongarse hasta la llegada al Poder de F. D. Roosevelt.

La cristalización de tal actitud, ya en la primera Conferencia de 1889, fué la constitución de una llamada «Oficina Comercial», con sede en Washington, organizada por el secretario de Estado de los Estados Unidos, y mantenida con cuotas de todas las Repúblicas participantes. El programa de la Conferencia, según la ley senatorial de 24 de mayo de 1888, en que se autorizaba al Presidente de los Estados Unidos a convocarla, tenía todas las características de una reunión mercantil; se enumeraban en dicha ley los temas de la Conferencia: fomento de relaciones recíprocas para asegurar mercados más extensos a los productos de cada uno de los referidos países; formación de una unión aduanera americana, adopción de un sistema uniforme de pesas y medidas; adopción de una moneda común de plata acuñada por cada uno de los Gobiernos y plan general de arbitraje.

El plan era colosal, pero unilateral. El ilustre jurista chileno Alejandro Álvarez<sup>46</sup> expresa, con razón, cómo de haber prosperado tal programa se hubiese constituido un mundo económico nuevo en el cual todo el comercio hubiese quedado en manos de una sola potencia. En un memorable discurso

<sup>44</sup> Cfr. Edward C. Kirkland, *Historia económica de Estados Unidos*, F. C. E., México-Buenos Aires, 1947.

<sup>45</sup> *Op. cit.*

<sup>46</sup> *Vid.* especialmente, *Le droit international américain*, París, 1910, y *The Monroe Doctrine*, Nueva York, 1924.

—que debe ser considerado como una de las piezas maestras del pensamiento político de Hispanoamérica—el delegado argentino, Roque Sáenz Peña, se opuso con profundas y convincentes razones al proyecto de unión aduanera que quedó desechado, como todas las demás cuestiones. Pero hubo una que surgió de un modo minúsculo, aunque sus repercusiones alcanzaron unas proporciones colosales. Fué acordado, por unanimidad, crear una asociación titulada «Unión Internacional de las Repúblicas Americanas para la pronta compilación y distribución de datos sobre el comercio»; estaría representada por la oficina ya citada, con sede en Washington y bajo la dependencia del secretario de Estado, y su misión era mantener una información útil para comerciantes de los países representados. Objetivo modesto, pero que con el tiempo se convirtió en una compleja organización: la Unión Panamericana, al mismo tiempo órgano internacional y oficina bajo la vigilancia del Gobierno norteamericano. En la «Carta de Bogotá» figura, con carácter único, como Secretaría de la Organización de Estados Americanos (1948).

Lo verdaderamente importante, sin embargo, en esta I Conferencia Internacional Americana es el resultado de la confrontación entre el espíritu hispanoamericano y las tendencias norteamericanas. Una agudización de los perfiles contrapuestos entre ambos mundos. Una victoria diplomática de las naciones de la América española. Un cúmulo de posibilidades para el futuro entendimiento, que cristalizará, antes que en el orden económico—sentido característico del panamericanismo, de inspiración norteamericana—, en el campo de la colaboración política. Este es el sentido con que debe entenderse el vocablo «interamericanismo», que desde 1945 sustituye de un modo casi total al equívoco y sospechoso «panamericanismo». Para Francisco Cuevas Cansino<sup>47</sup>, el vocablo comenzó a adquirir importancia en la Conferencia Internacional sobre problemas de la guerra y de la paz (México, 1945), para alcanzar su definitivo y esencial perfil en la Conferencia de Bogotá (1948). ¿Qué es, pues, el interamericanismo? El mismo autor últimamente citado lo define como la reunión de disposiciones y países ordenados al fin superior del bienestar general del Continente y del orbe. En tal caso supondría la fusión del particularismo panamericano con el universalismo hispanoamericano.

El desenvolvimiento del panamericanismo hasta 1945, año significativo en el orden internacional, por ser el final de la segunda guerra mundial, discurre por cauces similares a los que han quedado apuntados. En lo que se

<sup>47</sup> *Op. cit.*, t. II, pág. 173.

refiere a las reuniones o conferencias internacionales americanas, tienen efecto en México (1901-1902), Río de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago de Chile (1923), La Habana (1928), Montevideo (1933), Lima (1938). Tiene, además, lugar una importante reunión en Buenos Aires (1936), conocida bajo el título de Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, que ya hemos mencionado, pero a la que es preciso referirse con mayor énfasis<sup>48</sup>. Nótese, de momento, el significativo vocablo «interamericano» introducido en su denominación.

En general, hasta 1933, se vive bajo el natural recelo provocado por el expansionismo económico y político de los Estados Unidos, que en muchas ocasiones imprimió un aire tenso a las reuniones de las Conferencias Internacionales Americanas; en algunos casos—Buenos Aires (1910) y Santiago de Chile (1923)—hubo que permanecer durante un largo lapso de tiempo sin convocarlas, debido precisamente a las actitudes de las administraciones republicanas norteamericanas actuando entre corolarios y fórmulas derivadas de la doctrina Monroe. Desde 1929 se abatió sobre el mundo entero la catástrofe económica de la bolsa de Nueva York; en Europa, Hitler alcanzó el Poder, y en el Extremo Oriente Japón proseguía la guerra de Manchuria. Todos eran síntomas inquietantes. También en el interior de América se habían encendido discordias nacionales, cuyo ápice está supuesto por la guerra del Chaco. La Conferencia de Montevideo (1933) iba a reunirse bajo la presencia de una grave problemática internacional e interna. Hubo, sin embargo, un hecho que en cierta medida compensaba estos panoramas oscuros. Había llegado a la Presidencia de los Estados Unidos un nuevo hombre, Franklin D. Roosevelt, cuyas palabras—y muy pronto también los hechos—anunciaban un nuevo trato y una preocupación común<sup>49</sup>. La experiencia democrática de Roosevelt supuso una nueva orientación en la política de relaciones de los Estados Unidos con las Repúblicas hispanoamericanas. No hay, sin embargo, que olvidar, como es frecuente entre algunos historiadores, que en ello no existía obstáculo—aunque con el mantenimiento de una dignidad y equivalencia de trato—por parte de los hispanoamericanos; puede decirse más, los prolongados y activos esfuerzos realizados por los plenipotenciarios hispanoamericanos en las conferencias celebradas hasta el momento encontraban por fin una apertura en el sólido muro

<sup>48</sup> Cfr. obras citadas de Fernández-Shaw, Cuevas y Yepes.

<sup>49</sup> La mejor obra para el estudio de la evolución norteamericana del primer tercio del siglo xx es la de Dwight Dumond, *Roosevelt to Roosevelt*, Nueva York, 1935.

del particularismo norteamericano. Tampoco quiere decirse que el advenimiento de Roosevelt supusiera absoluto entendimiento; prácticamente, el choque de intereses, de mentalidades, se ha perpetuado hasta nuestros días, en que un rayo de esperanza considerable parece surgir de Kennedy. Pero es indudable que con Roosevelt y su política del *good neighbour* se inaugura una nueva etapa que quizá pueda significarse en dos hechos de suma importancia, no solamente por lo que en sí tienen, sino por ser declaraciones multilaterales.

Nos referimos, en concreto, a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, reunida, por iniciativa de Roosevelt, en la ciudad de Buenos Aires en 1936. El Presidente norteamericano asistió a ella en persona y se declara inadmisibles la intervención directa o indirecta y fuese cual fuese el motivo alegado, en los asuntos de otros Estados. Fueron aprobados dos Tratados y ocho Convenciones, todos de enorme interés. Con razón ha dicho Sansón-Terán<sup>50</sup> que aquí se puso en marcha el interamericanismo. La labor realizada fué en verdad ingente; fué completada—y es el segundo hecho al que nos referimos—en la VIII Conferencia Internacional Americana, celebrada en Lima del 9 al 27 de diciembre de 1938, última de las Conferencias reunidas antes del estallido de la segunda guerra mundial. En Lima no se aprobaron tratados ni convenciones, pero las ciento doce declaraciones, resoluciones y recomendaciones tienen individual y colectivamente una importancia colosal. Por ejemplo, la llamada Declaración de Lima representa la máxima expresión de la solidaridad interamericana. En ella se ponía de manifiesto la unidad de todas las naciones de América ante cualquier peligro exterior y se ponía en marcha el procedimiento de consulta—aprobado en la reunión extraordinaria de Buenos Aires—que se haría a los ministros de Relaciones Exteriores. Como dice Fenwick<sup>51</sup> de la unilateralidad del monroísmo se ha pasado a la multilateralidad de principios interamericanos; en definitiva, de un particularismo incomunicable, a un universalismo comunitario. Se pasaba del antagonismo a la cooperación en el orden político; una responsabilidad compartida, con respecto a los problemas comunes. Tal es el panorama que quedó inaugurado en aquellas dos memorables reuniones.

<sup>50</sup> José Sansón-Terán, *El interamericanismo, en marcha. De Bolívar y Monroe al rooseveltianismo*, Ma., University Press, Cambridge, 1949.

<sup>51</sup> Charles G. Fenwick, «The Monroe Doctrine and the Declaration of Lima», en *The American Journal of International Law*, abril, 1939

*Las realidades y los resultados del interamericanismo.*

Una vertebración ágil y coherente parecía inaugurarse en el espinoso campo de las relaciones políticas entre los Estados Unidos e Hispanoamérica. No ocurrió lo propio en el de la economía. Las nuevas condiciones mundiales, crudamente planteadas inmediatamente después de la terminación de la segunda guerra mundial, impusieron un definitivo cambio en la tradicional política norteamericana de aislamiento. La conversión de los Estados Unidos en primerísima potencia mundial y las responsabilidades inherentes a su función rectora del mundo occidental condujeron a un necesario interamericanismo, cuyo origen, en verdad, se encuentra, desde el punto de vista norteamericano, en la posición adoptada por Roosevelt, pero que muy anteriormente venía siendo defendido, pedido y argumentado por los grandes internacionalistas hispanoamericanos, sobre los cuales tenía absoluta vigencia la tradición española. Creo poder afirmar que la vertiente aislacionista de la doctrina Monroe periclita de un modo total con motivo del gran conflicto bélico concluido en 1945.

La vertiente estrictamente americana de la doctrina Monroe continúa vigente, pero modificada, reestructurada. Al presentarse para los norteamericanos como absolutamente necesario el mantenimiento de una comunicación frecuente, no sólo en diálogo, sino en lo que se refiere a la pura acción—aunque tal acción no sea más que la supuesta por una comunidad de votos en las asambleas internaciones—, su particularismo quedará sustantivamente alterado por la peculiaridad hispanoamericana. Pero permanece una dualidad de fondo—pienso que, por ahora, inalterable—, donde puede situarse ese desgarrón de que hablaba Vasconcelos—y que más bien llamaríamos conflicto, o más justamente, tensión—entre el complejo septentrional y el meridional.

No obstante el indudable—y comprobado por los hechos históricos reiterativamente—abandono de la doctrina Monroe por los Estados Unidos como esencial factor constituyente de su política exterior, no cabe duda que en las relaciones interamericanas persiste una supervivencia efectiva, caracterizada, esencial, por la función privilegiada que los Estados Unidos obtienen con relación a las otras naciones continentales. ¿A qué se debe este privilegio? Según Antonio Gómez Robledo<sup>52</sup>, a la función de privilegio que los Estados

<sup>52</sup> *Op. cit.*



Unidos tienen en virtud de su condición de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con el consiguiente derecho de veto, derecho que pudiera hacerse valer en cualquier disputa o situación interamericana. No me parece exacto reducir la cuestión a tan elemental esquematismo. Creo que hay que bucear más profundamente para encontrar las razones de esa superioridad norteamericana sobre las naciones hispanoamericanas. Hay, en primer lugar, una razón económica básica, sobre la cual no es preciso insistir. Con mayor sustantividad existe la cuestión política: frente a la ejemplar estabilidad de un régimen político democrático, como es el estadounidense, se contempla un cambio permanente—una endémica inestabilidad—en los sistemas políticos de las naciones situadas al sur del Río Grande. Estas dos condiciones, en el planteamiento a escala mundial, que desde el final de la segunda guerra mundial tiene la política, es razón de fondo suficientemente férrea para constituir la plataforma de la superioridad, plenamente aceptada por cuantos integran la comunidad occidental. Planteadas así las cosas, parece evidente que el privilegio representado por el derecho al veto es un simple objetivo, aunque sin valor sustantivo para dirimir las características de la superioridad de los Estados Unidos con respecto a Hispanoamérica. Pero existe una tercera razón, muy sutil, y en la que acaso no se ha pensado en la misma medida del valor configurador de dicha superioridad. Me refiero al factor—de raíz psicológica—de valoración humana que el norteamericano suele tener con respecto a los hombres de Hispanoamérica. Si quiere buscarse la materialidad de tal factor, será absolutamente imposible encontrarlo. Como toda fuerza psicológica, opera sin manifestarse más que de un modo sutil, en una serie de aptitudes que, ciertamente, podrían ser objeto de investigación, pero que más bien tienen una cualificación en conductas colectivas y comunitarias; es como un sedimento imperceptible, pero efectivo, que constituye la base operativa de los juicios que, en general, sustentan los norteamericanos con respecto a las cualidades de todo tipo—humanas, políticas, económicas, culturales—de los hispanoamericanos.

La importancia que tal sentimiento de superioridad tiene en el establecimiento del orden jurídico interamericano es colosal. Esta es la razón básica—puesta de manifiesto por Gómez Robledo<sup>53</sup>—de que si la Organización de los Estados Americanos descansa en un contrafuerte de incomparable solidez: el Tratado sobre seguridad colectiva, y sobre otro no tan sólido: el Trata-

---

<sup>53</sup> *Op. cit.*

do de soluciones pacíficas, queda poco menos que totalmente desamparado por otros flancos. No existe un convenio de cooperación económica hasta el momento, aunque recientemente se abre una maravillosa esperanza con el plan Kennedy para Hispanoamérica; tampoco existe ninguna declaración que unifique el sistema político o que, al menos, proporcione una actitud comunitaria de todos los Estados americanos con respecto a los regímenes totalitarios y antidemocráticos. Ello, pese a que se han efectuado peticiones, entre las cuales podemos destacar el proyecto guatemalteco sobre «Defensa y preservación de la democracia en América», presentado en la Conferencia celebrada en México en 1945; en la misma línea podemos situar la nota Rodríguez Larreta, ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, dirigida a todas las cancillerías americanas. En ella, aunque proclamado su decidido respeto por el principio de no intervención de un Estado en los asuntos de otro, llamaba la atención sobre la necesidad de armonizarlo con otras normas o principios que deberían tener idéntica validez. Con extraordinaria claridad de argumentación indicaba el ilustre ministro uruguayo que el principio de no intervención no podía, en modo alguno, amparar «la notoria y reiterada violación por alguna República de los derechos elementales del hombre y del ciudadano».

Exponía Rodríguez Larreta su criterio de que debería plantearse una acción colectiva, con objeto de conseguir un beneficio para todos. La Secretaría de Estado norteamericana, tras afirmar el escrupuloso respeto al principio de no intervención, que «es la piedra fundamental del sistema interamericano», estimaba que, en efecto, creía poderse conciliar con aquel principio una acción colectiva en defensa de los derechos del hombre. ¿Pero cuántas cancillerías americanas se adhirieron a la propuesta? Estados Unidos, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua. Se adherían, en principio, aunque guardando considerables reservas, Cuba y Perú. La misma suerte corrió la propuesta de Rómulo Betancourt planteada en el curso de la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948) al intentar aprovechar las medidas de defensa continental propuestas y aprobadas por la Delegación norteamericana, contra el comunismo, y en la que se propuso que pudiesen extenderse, por acesión, a una medida colectiva de defensa contra el totalitarismo dictatorial. Su propuesta fué rechazada.

¿A qué se debe esta actitud? ¿A un recelo o temor hacia los Estados Unidos? Afirmativamente contesta a ambas interrogaciones el ya citado autor Gómez Robledo. No desmentimos que, en efecto, exista entre las naciones hispanoamericanas un justificado recelo a cohonestar el principio de

no intervención—que para ellas se revela como una salvaguardia frente a posibles reiteraciones de las antiguas experiencias del *big stick*—con una acción colectiva que procurase la apertura hacia una estabilidad democrática. Ello explicaría la casi colectiva repulsa al proyecto guatemalteco, a la nota Rodríguez Larreta y a la propuesta de Rómulo Betancourt. Igual que antes, para calibrar e interpretar el sentimiento de superioridad norteamericana, acudimos a una última explicación de raíz psicológica, ahora tenemos forzosamente que acudir al mismo campo de la filosofía para intentar explicar siquiera enunciativamente la razón de tal oposición.

Creo que la causa de semejante oposición se encuentra estratigráficamente anclada a enorme profundidad.

He indicado en otro lugar<sup>54</sup>, en efecto, la existencia en Hispanoamérica de una tendencia natural hacia la configuración de personalismos en la política; como un debimiento hacia la persona; en definitiva, sólo representaba el índice de una compleja serie de elementos, entre los cuales era fundamental el predominio, en casi todos los países—excepto México, Uruguay, Chile y en menor medida Argentina en los últimos tiempos—de unas oligarquías tradicionales que al incomprender—o no desear por motivos de directa vinculación a sus intereses de grupo—régimenes de tipo democrático imponían una extensión de sus sentimientos hacia la masa de población. Especulaban en la extensión de «sus» ideales *democráticos*, sin entender en la posibilidad de un tercer camino un nuevo frente de actuación, que se encontraba en la base operativa de los nuevos movimientos de opinión, especialmente cristalizada en los partidos preconizadores de tal nuevo frente democrático.

Una vez establecidas estas distinciones, que parece fundamental tener en cuenta, podemos entrar en la consideración de las realidades del interamericanismo que podemos considerar cristalizado en tres actos jurídicos de singular importancia: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río de Janeiro, 1947); el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá, 1948), y la Organización de los Estados Americanos (Carta de Bogotá, 1948); en semejante estructuración jurídica quedan sin cubrir, como decíamos anteriormente, importantísimos flancos; en especial el económico y el de las formas políticas, pero, como se ha apuntado, tiene su justificación plena su ausencia por motivos predominantes en uno u otro de los dos complejos básicos de la estructura; por otra parte, existen grandes esperanzas

---

<sup>54</sup> Mario Hernández y Sánchez-Barba, «Los problemas de la democracia en Hispanoamérica», *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1961.

en torno al recién enunciado plan Kennedy de ayuda económica a Hispanoamérica (marzo de 1961); no dejan, sin embargo, de producir cierta estupefacción—en una consideración crítica del Pacto de Río de Janeiro—los apelativos de «asistencia recíproca», sin tener en cuenta los necesarios y correlativos aspectos económicos.

a) *El Tratado de Río de Janeiro.*

Aunque suscrito el 2 de septiembre de 1947, para dar cumplimiento al acta de Chapultepec, no entró en vigor hasta el 3 de diciembre de 1948, al depositar Costa Rica el instrumento de ratificación y alcanzar los dos tercios de firmantes requeridos para su plena validez. Se trata del primer acuerdo multilateral de defensa mutua firmado después de la Conferencia de San Francisco y tiene como objetivo la seguridad colectiva del continente americano. Consta de un preámbulo con siete considerandos y veintiséis artículos, y lo más importante en su consideración resulta la doble vertiente jurídica que encierra: posición según que la agresión sea o no un ataque armado; posición según el agresor sea o no uno de los Estados americanos. La finalidad genérica del Tratado es «proveer ayuda recíproca efectiva frente a los ataques armados contra cualquier Estado americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos». Por esta razón se condena formalmente la guerra y se obliga a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza. La zona de seguridad marítima intercontinental engloba a Canadá y Groenlandia, que no son signatarios del Tratado; alcanza, pues, todo el hemisferio, de polo a polo. Con respecto a la agresión armada, se distinguen una serie de tipos que han sido perfectamente sistematizados por Fernández-Shaw; en cuanto al origen de la agresión, se constituye también un casuismo extenso: ataque de un Estado no americano, contra uno americano; ataque de un Estado no americano contra otro que tampoco lo sea, pero que, cualquiera de los dos, tengan intereses americanos, o que su lucha pueda tener repercusión en el Continente; finalmente, que el conflicto sea entre dos o más Estados americanos. En este último caso se ha establecido una neutralización de los restantes, que solamente podrán actuar por medio del órgano de consulta, para instar a los dos beligerantes a deponer su actitud bélica o agresiva y a reponer las cosas en la situación que le fuese propia antes del conflicto.

En la parte propiamente ejecutiva de Tratado no se consideró oportuno otorgar al órgano de consulta una absoluta libertad. Esta queda coartada en cuanto se enumeran aquellos casos en que tal órgano puede ejecutar: «el

retiro de los jefes de Misión; la ruptura de relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción total o parcial de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas y el empleo de la fuerza armada». Todas estas medidas, una vez adoptadas por el órgano de consulta, mediante el voto de dos tercios de los Estados signatarios, obligan a todos los demás; se hace, sin embargo, una reserva expresa en un artículo posterior: «Ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.»

En última instancia, el Tratado de Río representa una colectivización —aunque no extrema— especialmente constituida para la defensa militar del Continente, en caso de ataque. Pero muchas veces la apariencia de un documento, como en el caso de un Tratado internacional, impide apreciar un conjunto de consecuencias que, en todos los órdenes, va inherente a él, aunque su misma estructura y redacción no haga presumir tales consecuencias. Efectivamente, hay que pensar en el año en que tal Tratado se firma y entra en vigor. Muy poco después se agravó considerablemente la tensión entre el Este y el Oeste, y el concepto de la «guerra fría» se abre paso como un factor sustantivo en las conversaciones y en los hechos internacionales. Pues bien, si el Tratado de Río tiene, como hemos visto, un esencial fundamento defensivo, es evidente que la defensa contra la agresión implica, necesariamente, una preparación, puesto que dadas las condiciones de tensión universal, no puede pensarse en repeler una agresión sin contar con los medios adecuados para ello. Por consiguiente—y ésta es la principal consecuencia del Tratado, que queremos destacar—hay una exigencia de preparación para el caso de tal contingencia: ello obliga a las naciones hispanoamericanas a un gasto militar, especialmente en armada y aviación, cuyos materiales deben adquirir en los Estados Unidos. Lo cual es gravísimo, por dos razones: en primer lugar, porque los presupuestos quedan fuertemente gravados, impidiendo su extensión a otros beneficios vitales para la marcha interna de las distintas Repúblicas, cuyas posibilidades económicas, por otra parte, están en manos de finanzas extranjeras, y en segundo lugar, porque ello implica una dependencia estratégica respecto a los Estados Unidos, con lo cual tiene una prioridad evidente que no confirma la «reciprocidad» indicada en el título del Tratado.

La situación quedó implícitamente reconocida por el Presidente Kennedy en su magistral discurso de toma de posesión, en la mención especial que en él hace a los pueblos hispanoamericanos: «... les ofrecemos una promesa

especial: convertir nuestras buenas palabras en buenos hechos, en una nueva alianza para el progreso, ayudando a los hombres libres, y a los Gobiernos libres a arrojar lejos de sí las cadenas de la pobreza. Pero esta pacífica revolución de esperanza no puede convertirse en la presa de potencias hostiles».

b) *El Pacto de Bogotá.*

Alberto Lleras Camargo<sup>55</sup> dice sobre la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948: «Es, probablemente, el más importante acontecimiento de la historia de las relaciones de los Estados del Hemisferio occidental. Para apreciar tal importancia basta con reseñar los acuerdos signados: Carta de la Organización de los Estados Americanos (O. E. A.), Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), Convenio Económico de Bogotá— que, aunque raquítico, puede ser considerado como un posible y fecundo embrión de futuras realidades—; Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer y Convención Interamericana de concesión de los derechos civiles a la mujer; además de éstas, fundamentales todas ellas, fueron aprobadas cuarenta y seis resoluciones, declaraciones, recomendaciones, votos y censuras<sup>56</sup>.

El Pacto de Bogotá supone la definitiva cristalización de una serie de esfuerzos que, desde Bolívar, se realizaron acuciosamente por parte de los pueblos hispanoamericanos para encontrar una apertura de solución dialogante a sus conflictos fronterizos. Son legión las reuniones sobre arbitrajes, laudos, conciliaciones. Sin embargo, no se conseguía estructurar un sistema orgánico y completo. Por ello, la VIII Conferencia Internacional Americana (Lima, 1938), recomendó la elaboración de un Convenio coordinador de todos los protocolos anteriormente suscritos sobre tal cuestión. La Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la Paz y Seguridad del Continente (México, 1945), aprobó la elaboración de un anteproyecto al Comité Jurídico Interamericano. Este redactó varios, uno de los cuales fué presentado a la IX Conferencia Internacional Americana, donde—después de importantes reformas—fué definitivamente aprobado. Este es el Pacto de Bogotá, compuesto de sesenta artículos distribuidos en ocho capítulos.

Se trata de un instrumento técnicamente perfecto en cuanto que incor-

<sup>55</sup> Cfr. Alberto Lleras Camargo. «Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana», *Anales*, vol. I, núm. 1, Washington, 1949.

<sup>56</sup> Cfr. Fernández Shaw, *op. cit.*

pora a su articulado cuantos medios de solución pacífica fueron arbitrados: hasta aquel momento; por consiguiente, su casuismo puede considerarse, al menos, como completo y casi exhaustivo. Además, estipula que si todos estos medios se declarasen ineficaces en un caso dado, existía todavía el recurso al Tribunal Internacional de Justicia. Sin embargo, este documento técnicamente perfecto, no solamente se encontró desde el primer momento con una serie de reservas norteamericanas, sino que hasta ahora ha tenido muy pocas ratificaciones. Las reservas estadounidenses están, en concreto, referidas al sometimiento al Tribunal Internacional de Justicia, sin acuerdo especial, con lo cual no se ha obligado a que las posibles controversias suscitadas con los otros Estados americanos tengan en verdad una definitiva solución. Con razón afirma Gómez Robledo: «Mientras convenios como el Pacto de Bogotá no sean sinceramente aceptados por la mayor potencia del Continente, no habrá verdaderamente paz en América; la paz profunda que resulta de la confianza mutua y de la sumisión de todas las diferencias a la justicia y el derecho»<sup>57</sup>.

c) *La Organización de los Estados Americanos.*

En la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y de la Paz (México, 1945), le fué encargado al Consejo directivo la preparación de un anteproyecto de pacto constituyente con objeto de mejorar y fortalecer el sistema interamericano. Es el primer momento en que se usa el vocablo «interamericano», que encajaba en la aspiración de que las relaciones americanas se realizasen en un plano de equivalencia, si no de «paridad» absoluta. Una vez redactado fué enviado a todos los países para que emitiesen su opinión. Con ellas pudo establecerse la maqueta de aquello sobre lo cual todos los Estados se encontraban de acuerdo; fué presentada en la IX Conferencia, celebrada en Bogotá (1948). La Carta de Bogotá—nombre con el que, abreviadamente, se conoce este documento—constituye, sin duda, un protocolo jurídico suficiente en sí para desvanecer de orgullo a los juristas americanos. Como tal documento internacional ha sido estudiado por muchos autores, remitimos, de modo especial, al recientemente publicado por el diplomático español Félix G. Fernández-Shaw. Importa ahora referirse a su sentido más directamente vinculado con el cúmulo de posibilidades que de tal instrumento se derivan para la solución de los problemas en el campo de las relaciones entre Hispanoamérica y los Estados Unidos.

<sup>57</sup> *Op. cit.*

En efecto, acaso la primera condición de la Carta de Bogotá sea su objetividad, fundada de modo inteligente en toda la serie de experiencias que le precedieron y en el trabajo técnico, aunque abierto, de una detenida elaboración colaboradora entre todas las cancillerías en constante intercambio a través del Consejo directivo de la Unión Panamericana. Aun cuando el eje operativo fué la seguridad colectiva, suscrita en el Tratado de Río de Janeiro, no puede dudarse de que esencial elemento preocupativo en la previa elaboración de la Carta el período anterior a la Conferencia hubo de ser el establecimiento de un definitivo sistema interamericano, en cuyo propósito jugó un destacado papel la diplomacia mexicana. El objetivo propuesto por México fué la consecución «de una constitución firme, lógica y bien coordinada, en la cual pueden concurrir, como tributarias de compromisos humanos superiores, nuestras normas de convivencia pacífica en la libertad y en la democracia». Así se dice en la nota cursada por la cancillería mexicana a las otras el 12 de abril de 1947. Tal preocupación superó, en efecto, el tema primordial de la seguridad colectiva, y ocupó un puesto preeminente en la elaboración definitiva de la Carta, donde cristalizaron los ideales y aspiraciones de tal constitucionalidad, a pesar del ambiente dramático que las circunstancias impusieron, en virtud del llamado «bogotazo» que promovieron los grupos comunistas, siguiendo, indudablemente, consignas que tendían a impedir una unidad continental radicalmente opuesta a los objetivos de desunión entre los Estados americanos, que era la más cara meta del comunismo.

Se establecen en el artículo 1.º los altos fines de la Organización: «Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.» La Carta está dividida en tres partes: en la primera quedan promulgados la naturaleza, propósitos y fines; derechos y deberes de los Estados miembros, e incluye una serie de normas generales en materia de solución pacífica de controversia, seguridad colectiva y cooperación cultural y económica; en la tercera se contienen disposiciones protocolarias. A propósito hemos dejado la segunda parte para el final, porque en ella creemos que se encuentran vinculadas las posibilidades de solución para un auténtico interamericanismo.

En efecto, en la segunda parte de la Carta, dedicada a definir los órganos de la O. E. A. y establecer su esfera de competencia, encontramos el núcleo



esencial de tan trascendental documento. Antonio Gómez Robledo<sup>58</sup>, al comentar esta segunda parte, expresa un importante juicio que es preciso tener presente: «No se sabe qué admirar más aquí, si el apego a la tradición en lo que ésta tenía de genuinamente representativo de la comunidad americana, o el sentido revolucionario que imprimió un sello nuevo en instituciones semiseculares.» Tal línea operativa es evidente. Los instrumentos activos y dinámicos del interamericanismo se concentran en los órganos de la Organización; pero éstos, a la vez, provienen de instituciones tradicionales y están radicalmente innovados. Los órganos son los siguientes: Conferencia Interamericana, Reunión de Consulta de Ministros de Asuntos Exteriores, el Consejo de la Organización, la Unión Panamericana, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados. Por la simple colocación se deduce la importancia asignada a cada uno de los órganos que cubren—a través de la Carta—todas las posibilidades, en los órdenes político interno y externo, social, ideológico, cultural y, en escaso grado económico, de relación interamericana y solución de los problemas que puedan plantearse.

«La Conferencia Interamericana es el órgano supremo de la Organización de los Estados Americanos (art. 33), se afirma sin dejar resquicio de duda al preeminente lugar que tal órgano tiene en la O. E. A. Es el que decide y regula la acción y la política general; heredera de la Conferencia Internacional Americana, pero dotada con superior capacidad, en cuanto que queda constitucionalizada. La Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores sirve para la solución de cuestiones urgentes y como Órgano de Consulta; ello implica, claramente, una regulación y una continuidad dialogante en el régimen consultivo, abierto y permanente.

Quizá lo más trascendental sea, sin embargo, la articulación conseguida entre el Consejo de la Organización y la Unión Panamericana. Queda desplazado el puesto jerárquico fundamental que la Unión Panamericana ha tenido hasta este momento en el sistema interamericano. adquirido desde la creación, en 1889, de aquella modesta Oficina Comercial. Ahora el antiguo Consejo directivo se transforma en Consejo de la O. E. A. y la Unión Panamericana se convertía en Secretaría General totalmente subordinada al Consejo, el cual «será responsable del cumplimiento adecuado de las funciones señaladas a la Unión Panamericana» (art. 51). Ello no fué aprobado sin colosales discusiones centradas sobre dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, el deseo de extraer del centro del panamericanismo la posi-

---

<sup>58</sup> *Op. cit.*

bilidad ejecutiva—posición mantenida por la Delegación mexicana—; por otra parte, obviar el peligro de que el Consejo, al situarse en posición de permanencia, se transformase en el antiguo Congreso de plenipotenciarios bolivarianos tendentes a una confederación, impropio de las circunstancias americanas en 1948—posición defendida por la Delegación chilena, presidida por Barros Jarpano, ajustadas a las de la época de Bolívar. Conseguido lo primero, quedó obviado lo segundo al excluir de la órbita competente del Consejo las facultades políticas, exclusivamente ceñidas a la Conferencia Interamericana. En los casos en que hubiese de aplicarse el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el Consejo tiene la facultad de actuar provisionalmente como Órgano de Consulta. Ello ha dado como consecuencia—puesto de manifiesto en los últimos años, con motivo de incidentes políticos provocados en el Caribe—el que, de hecho, el Consejo haya actuado como Órgano de Consulta con reiteración, y, por consiguiente, con atribuciones políticas incluso resolutivas, en cuanto que, al dirimir el conflicto, se presentaba innecesaria la reunión del Órgano de Consulta. Constitucionalmente, son tres las vertientes del Consejo: económica y social, codificadora y cultural. Los Organismos Especializados tienen como misión el desarrollo de la cooperación técnica interamericana.

Evidente que la Carta de Bogotá es la base fundamental para una superación del panamericanismo. Al mismo tiempo, representa la cristalización de un orden jurídico interamericano. Sin embargo, siempre persistirá, como señalábamos más arriba, una inadecuación básica que hará resaltar la esencial diferencia latente en el fondo de la organización entre la potencialidad norteamericana y la necesaria dependencia, especialmente en cuestiones económicas y militares de los distintos Estados hispanoamericanos. Ello ha dado como consecuencia un evidente distanciamiento—aparte, naturalmente, de la incompreensión lógica de mentalidades—entre hispanoamericanos y norteamericanos. Se trata más bien de una actitud recelosa por parte de los americanos hispánicos—que la experiencia, por otra parte, ha probado reiterativamente—con respecto a las posiciones egoístas en el orden económico—justificable—y en el *status* político, que ya no lo es tanto, por parte de los americanos anglosajones.

Después de las últimas fórmulas—*good neighbour policy*, de Franklin D. Roosevelt, y *good partnership policy*, de Eisenhower—, en sus variantes demócrata y republicana, parece que en el acceso al Poder de la Administración Kennedy se ha iniciado un nuevo camino, por parte de los Estados Unidos, para lograr una definitiva liquidación de los viejos elementos que

todavía se oponen a un entendimiento perfecto, a una concordancia absoluta, entre los dos complejos culturales y políticos que son Hispanoamérica y los Estados Unidos. Para ello existen dos vías ya en pleno funcionamiento: por una parte, la Organización de los Estados Americanos, en la que sólo falta, para alcanzar su perfección, la cobertura de sus costados y bases económicas; por otra parte, la actual escisión del mundo en dos zonas, la Occidental y la Oriental, y el reconocimiento tácito, por parte de los integrantes regionales y nacionales de la primera, de la función directiva de los Estados Unidos. Finalmente, existe otra poderosa posibilidad de entendimiento, que no puede escapar a la perspicacia de los políticos hispanoamericanos: la colaboración efectiva «para el progreso» con los Estados Unidos, a través del Plan Kennedy.

MARIO HERNANDEZ Y SANCHEZ-BARBA.