

STUDIA ALBORNOTIANA

dirigidos por EVELIO VERDERA Y TUELLS

XV

ANTONIO REMIRO BROTONS

Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia

LA HEGEMONÍA NORTEAMERICANA, FACTOR DE CRISIS DE LA O.E.A.

Prólogo

de

JOSÉ A. PASTOR RIDRUEJO

Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Murcia



Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia

1 9 7 2

ÍNDICE GENERAL

PARTE PRIMERA :

EL FUNDAMENTO DE LA ORGANIZACIÓN: LOS INTERESES

Introducción	29
---------------------	----

Capítulo I

EL INTERÉS DEL ESTADO-HEGEMON: LA PROTECCIÓN ACTUALIZADA DE SU TRADICIONAL ESFERA DE INFLUENCIA

1. La creación de las Naciones Unidas y el estallido de la *guerra fría* hicieron sentir a los Estados Unidos la conveniencia de proteger su esfera de influencia americana a través de una Organización Regional. Esta le permite situar una especie de “esponja legal” entre la O.N.U. y ellos mismos que reduce el lastre que hubiese arrastrado su libertad de movimiento en un conflicto directo entre su política como Estado y su condición de Miembro de las Naciones Unidas 31
2. La utilización de la Organización Regional por los Estados Unidos asume variadas formas. Cuando la Organización Regional respalda acciones unilaterales norteamericanas que, posiblemente, infringen la Carta de las Naciones Unidas, el problema se desvía de la infracción de ésta

por un Estado Miembro al de las relaciones entre la O.N.U. y la O.E.A. Así ocurrió en la "crisis de los missiles" (1962) y en la de Santo Domingo (1965). Cuando un Miembro de la Organización Regional denuncia a la O.N.U. una situación *materialmente* peligrosa para la paz del Hemisferio, Estados Unidos trata de evitar que las Naciones Unidas se hagan cargo del asunto, alegando la prioridad de la Organización Regional. En el seno de ésta, Estados Unidos obtiene el arreglo de la situación más favorable a sus intereses. Para ello se desplaza su centro de gravedad del ámbito *material* al *ideológico*. Así ocurrió cuando Guatemala en 1954 y Cuba en 1960 solicitaron la intervención del Consejo de Seguridad 36

3. Estados Unidos trata también, a través de la Organización Regional, de alinear a Iberoamérica en el frente político anticomunista y salvar al Continente de la *guerra fría*. Pero esto último equivale, de hecho, a mantener incólume la hegemonía norteamericana en el Continente, la cual se pone en peligro más debido a factores surgidos en el interior de la zona que a amenazas provenientes del exterior. 51

4. La manipulación de la Organización Regional por los Estados Unidos es, finalmente, una impresión que se refuerza si se atiende a la propensión de los órganos norteamericanos a arrogarse la representación del Continente. 55

Capítulo II

LA SITUACIÓN DEL ESTADO-HEGEMON DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN

1. En un plano estrictamente normativo los Estados Unidos son un simple *par inter pares*: En la Organización no existen órganos elitistas ni votos cualificados. Una mayoría de dos tercios de sus Miembros basta para adoptar decisiones vinculantes en materia de paz y seguridad ... 59

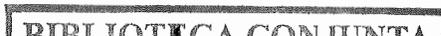
2. Pero esta igualdad formal es sometida a un implacable proceso de adulteración por la superioridad norteamericana sobre los demás Miembros de la Organización ... 60

3. De hecho, la Organización no puede actuar *contra* los Estados Unidos. Medidas, como la ruptura de relaciones

diplomáticas o económicas, dirigidas a presionar a los Estados Unidos serían ineficaces y más perjudiciales para los Estados que las decidiesen que para su pretendido sujeto pasivo. Históricamente la Organización no ha podido siquiera articular la condena colectiva de conductas norteamericanas que, probablemente, conculcaban las reglas de la Organización (Bahía Cochinos, 1961; Santo Domingo, 1965) 63

4. Sin la cooperación norteamericana cualquier medida que adopten los órganos de la Organización para mantener la paz y seguridad continental corre el riesgo de ser ineficaz. Las relaciones de cada uno de los Estados iberoamericanos con los Estados Unidos son mucho más importantes que el conjunto de relaciones que mantienen entre sí. Los medios de estos países son, además, limitados. (Enseñanzas que se extraen del conflicto entre Costa Rica y Nicaragua en 1955, de la "Fuerza combinada de cuarentena" establecida en octubre de 1962 con motivo de la "crisis de los missiles" y de la Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo.) La exigencia de participación de los Estados Unidos para lograr el funcionamiento eficaz de los mecanismos de defensa y seguridad hemisférica es uno de los aspectos más críticos de la Organización y uno de los principales resortes de la diplomacia norteamericana en el ámbito del Sistema ... 72

5. La Organización Regional, finalmente, es sensiblemente permeable a la "influencia" de los Estados Unidos. Esta "influencia" puede aplicarse en primer lugar sobre los Estados Miembros de la Organización: la manipulación de la política económica y comercial es un magnífico instrumento en la aplicación dosificada de la influencia sobre países cuyo comercio exterior se realiza principalmente con los Estados Unidos. La ayuda económica y militar puede cumplir un papel semejante. La gran cualidad de la influencia es que ordinariamente funciona en forma tácita. La marginalidad de las recíprocas relaciones iberoamericanas aumenta su margen de eficacia. La "influencia" puede aplicarse, en segundo lugar, directamente sobre la Organización, sobre todo a través del papel indispensa-



ble que asume el <i>Estado-hegemon</i> en su funcionamiento: gastos de la Organización, información, funcionariado, sede, etc.	77
6. Estados Unidos necesita a la Organización Regional precisamente porque el efecto de esa "influencia" no es absoluto. Dominada la mayoría —gracias a la "influencia"— puede vincular jurídicamente a la minoría reacia a través de resoluciones orgánicas adoptadas de acuerdo con el principio mayoritario (ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba en 1964). Existe una creciente proclividad norteamericana a "lograr una decisión" antes que a "obtener un consenso". Y es que el principio mayoritario juega a favor y no en contra del <i>Estado-hegemon</i> .	89

Capítulo III

LOS INTERESES DE LOS DEMÁS MIEMBROS

1. Los intereses que han podido mover a los países iberoamericanos a participar en la Organización no siempre coinciden. La supervivencia de la Organización depende de que esos intereses sean compatibles con los del <i>Estado-hegemon</i>	95
2. Una de las razones que pudo mover a los países iberoamericanos a participar en la Organización fue la errónea creencia de que su mera existencia bastaría para garantizar la igualdad e independencia efectiva de todos los países del Continente y la desaparición de arbitrarias intervenciones unilaterales. Circunstancias históricas, psicológicas y ambientales pudieron facilitar esta creencia.	96
3. También, con mayor realismo, pudo creerse que la Organización Regional serviría para <i>moderar</i> el empleo de su poder por parte de los Estados Unidos. La interposición de la Organización Regional en los conflictos que enfrentan al <i>Estado-hegemon</i> con otro Estado permite a los demás países del Hemisferio desempeñar un papel a escala continental muy superior a la verdadera dimensión de su potencia	99
4. La Organización pudo suponer, en tercer lugar, para las	

Repúblicas iberoamericanas una buena instancia colectiva de petición de ayuda económica al Estado que, dentro del Continente, podía prestarla. Las circunstancias han facilitado, luego, la transformación de la instancia de petición en instancia de trueque y regateo	103
5. La coincidencia entre las respectivas líneas políticas de un país iberoamericano y de los Estados Unidos también ha podido motivar la participación en la Organización, sobre todo cuando esa coincidencia traduce en realidad el apoyo total e incondicionado del primero al segundo: la clase en el poder trueca su libertad de decisión en política exterior por el respaldo estadounidense en la conservación del poder interno. La coincidencia esporádica y coyuntural entre la línea política de un gobierno iberoamericano y la de los Estados Unidos no comporta necesariamente su presencia. Esta motivación supone una invitación constante a que el <i>Estado-hegemon</i> conculque el principio de no intervención	105

PARTE SEGUNDA:

IDEOLOGÍA Y ACCIÓN

Introducción	115
---------------------	-----

Capítulo I

LA OPERATIVIDAD POSITIVA DEL PRINCIPIO DE ORTODOXIA POLÍTICA:
LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
EN EL CONTINENTE

1. Cuando en 1948 se firmó la Carta de Bogotá sus signatarios no quisieron hacer de la democracia representativa un criterio de acción hemisférica	117
2. Las iniciativas por dar una operatividad positiva al principio de ortodoxia se han renovado con regularidad: —patrocinadas por los gobiernos sucesores de regímenes no democráticos o víctimas de la intervención de gobiernos no democráticos en sus asuntos; —dirigidas a luchar contra la manifestación más formal y determinable de	

ruptura del orden constitucional: el golpe de Estado, mediante un instrumento limitado: el no reconocimiento colectivo de los gobiernos *de facto*, con un efecto reducido: la ruptura de relaciones diplomáticas; —combatidas por los gobiernos que defienden el principio de no intervención o se protegen con él 119

3. El resultado de estas iniciativas ha sido escaso. La historia ofrece declaraciones retóricas de fe democrática, remisiones de los proyectos de resolución operativos a órganos técnicos para su más profundo estudio, reenvíos en el tiempo. (De la resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá —1948— al Procedimiento Informal de Reconocimiento de Gobiernos aprobado por la Conferencia de Río de Janeiro —1965—.) 123

4. Las sanciones a la República Dominicana en 1960 son un caso excepcional: formalmente se justificaron por los actos materiales de intervención del gobierno dominicano en una República vecina, pero en realidad se adoptaron en virtud del régimen político dominicano y con la intención de derribarlo 130

5. Los gobiernos que han defendido la promoción hemisférica de la democracia representativa han solido llevar a la práctica, por su cuenta, sus propias iniciativas. Una política de esta especie desemboca en un aumento de la inestabilidad y violencia de la zona, pero cesa cuando los gobiernos que la defienden son, a su vez, derribados. En cualquier caso suele ser inefectiva (aplicación por Venezuela de la Doctrina Betancourt —1959-1969—) 135

6. Quienes defienden la operatividad positiva del principio de ortodoxia pasan por alto la infraestructura política del Hemisferio. La conquista del poder por vía no constitucional es un fenómeno general en el espacio hemisférico y constante en el tiempo. Aquella operatividad sólo es posible en un medio en que el quebrantamiento de la ortodoxia es un fenómeno excepcional. En cualquier caso la operatividad positiva del principio conduciría a resultados absurdos dentro de la O.E.A. 138

7. Estados Unidos nunca ha sido un ardiente defensor del

legitimismo democrático a escala continental. Hasta 1960 el carácter constitucional o no de los gobiernos del Hemisferio no influyó en la existencia, grado e intensidad de sus relaciones con los Estados Unidos. La política de *reconocimiento diferido* de los gobiernos *de facto* que se impuso después no modificó la situación: estaba dirigida a controlar la fidelidad política de esos gobiernos más que a presionar la vuelta al orden constitucional. Desde esta perspectiva el Procedimiento Informal de Reconocimiento de Gobiernos, aprobado en 1965 por la Conferencia de Río de Janeiro, adquiere una significativa dimensión 142

Capítulo II

LA OPERATIVIDAD NEGATIVA DEL PRINCIPIO DE ORTODOXIA POLÍTICA:
LA LUCHA CONTRA EL COMUNISMO

1. El *Estado-hegemon* necesita contar con la lealtad básica de los países del Hemisferio. Cuando uno de éstos tiende a distanciarse políticamente el *Estado-hegemon* puede, entre otras alternativas, tratar de movilizar a la Organización Regional contra él. Para ello descubre una dimensión operativa negativa en el principio de ortodoxia 155

2. Ubicando geográficamente las ideologías el *Estado-hegemon* trata de asimilar la *agresión ideológica* a la *agresión material*: la “resolución anticomunista” adoptada por la Conferencia de Caracas en 1954 no trajo consigo, sin embargo, un compromiso definitivo de los países iberoamericanos en esta línea. La Organización ha excluido a los gobiernos calificados oficialmente como marxistas leninistas (Cuba, 1962), pero no se ha atrevido a aplicarles medidas coercitivas en base únicamente a tal calificación. Pero estas medidas —excluido el empleo de la fuerza armada— han sido adoptadas cuando ese gobierno se ha hecho responsable de actividades materiales de intervención en otros Estados (Cuba, 1964). La competencia de la Organización para adoptar estas medidas ha sido discutida. Las discusiones no han hecho más que traducir con verbo jurídico una resistencia de carácter político 159

3. La Organización Regional no ha suscrito en toda su extensión la operatividad “negativa” del principio de ortodoxia política, pero sí en mayor medida que la operatividad “positiva”. La dimensión de su instrumentalización por el *Estado-hegemon* la da el carácter discriminatorio de su conducta: sólo tratándose de gobiernos que han desafiado la hegemonía estadounidense ha abandonado la vía compositiva por la sancionadora en supuestos materialmente semejantes 168
4. Para lograr la operatividad “negativa” del principio de ortodoxia política el *Estado-hegemon* ha debido vencer la resistencia de minorías consistentes tanto por su número como por la calidad de sus componentes. La ubicación geográfica y la calificación política —constitucional o no— de los gobiernos han influido en la actitud de los distintos países iberoamericanos. Su comparación con la actitud adoptada frente a la operatividad “positiva” del principio permite una interesante constatación 171
5. El principio de ortodoxia política continental no ha servido para consolidar la democracia representativa en el Continente, pero ha consentido a los Estados Unidos planear la defensa de sus intereses hemisféricos en un contexto ideológico 178

PARTE TERCERA:

LA CRISIS

- Introducción 183

Capítulo I

LAS CAUSAS DE LA CRISIS

1. El *Estado-hegemon* ha tratado de imponer en el foro colectivo sus personales interpretaciones de las normas que rigen la Organización sin tener en cuenta las propuestas más moderadas de otros Miembros; luego, ahí donde no ha llegado la Organización Regional —la intervención armada— ha llegado, por su propio pie, el *Estado-hege-*

- mon.* El unilateralismo del *Estado-hegemon* se ve facilitado por su propia potencia, la maximalización de sus intereses vitales y la incapacidad de reacción de la Organización. Ha asumido dos formas: indirecta (Guatemala, 1954; Cuba, 1961) y directa (Santo Domingo, 1965). En este caso su acción fue justificada en términos de “defensa ideológica”, pero la doctrina no fue endosada por la Organización Regional. El hecho de que Estados Unidos haya logrado actuar unilateralmente sus objetivos a corto plazo no oculta el perjuicio que semejante conducta causa a la Organización a largo plazo ... 187
2. Otra causa de la crisis de la Organización es el descontento iberoamericano ante la política económica de los Estados Unidos en el Continente. Puede afirmarse que hasta 1958 el gobierno norteamericano distrajo todos los intentos iberoamericanos por concretar en obligaciones multilaterales los principios de cooperación establecidos por la Carta de Bogotá. Las relaciones económicas bilaterales reflejaron las frustraciones sufridas en el plano multilateral tanto en el sector comercial como en el de la ayuda económica. A partir de 1958 se asiste a un cambio más aparente que real en la actitud norteamericana, dictado por razones políticas, cuya manifestación más representativa será la Alianza para el Progreso (1961). La naturaleza moral de los compromisos establecidos por ésta y la canalización de la ayuda financiera externa a través de relaciones bilaterales, provocaron el incumplimiento parcial de aquellas, el desdibujamiento de la planta multilateral de la Alianza y el intervencionismo de los Estados Unidos en los asuntos internos de otros países del Hemisferio. ¿Hasta qué punto la ayuda norteamericana puede estar en función del desarrollo de los países iberoamericanos? 198
 3. La defensa de una situación de hegemonía sobre países subdesarrollados comporta el recurso como aliado doméstico a los grupos más reaccionarios. La *alianza tácita* entre el *Estado-hegemon* y estos grupos provoca el distanciamiento de la base social insatisfecha, con el consiguiente aumento de la inestabilidad del Hemisferio. En el tér-

mino "subversión comunista" encuentra expresión la combativa unión entre el *Estado-hegemon* y los grupos en el poder en algunos países del Hemisferio. En la medida en que se trata de involucrar a la Organización Regional en la lucha antisubversiva se coopera a la crisis de la Organización. Muchos gobiernos no quieren ver transformada la Organización en un instrumento partidista de intervención 216

Capítulo II

PROYECCIONES ORGÁNICAS Y FUNCIONALES DE LA CRISIS

Aludiremos en primer lugar a la "táctica de la precariedad orgánica y funcional", una de cuyas manifestaciones consiste en la resistencia a reconocer convencionalmente competencias políticas a los órganos permanentes de la Organización. El ejemplo más significativo lo ofrece el Consejo cuyas competencias conforme a los tratados interamericanos padecen las consecuencias de la desconfianza existente entre los Miembros de la Organización. Lo sintomático de la crisis de la Organización es que sus Miembros han consentido al Consejo ejercer, *de hecho*, funciones que no le correspondían de acuerdo con los tratados interamericanos, negándose a reconocer convencionalmente la evolución. Evidentemente no quieren consolidar competencias cuyo ejercicio futuro temen no poder controlar 223

2. Una segunda manifestación de la "táctica de la precariedad" consiste en la resistencia a consolidar convencionalmente la existencia de órganos creados a través de resoluciones orgánicas y las competencias que, de hecho, ejercen. Organos como la Junta Interamericana de Defensa o la Comisión Interamericana de Paz son "precarios" en la medida en que los Miembros de la Organización se resisten a su recepción como órganos aceptados y regulados en su composición y competencias por los textos constitutivos de la Organización o acuerdos complementarios. La "táctica de la precariedad" es, fundamentalmente, un síntoma de la desconfianza que rige las relaciones entre

el *Estado-hegemon* y los demás Miembros de la Organización pero, por su persistencia, es también un síntoma de su crisis 230

3. La tendencia a la inhibición y a la rebeldía manifestada por una consistente minoría de Estados Miembros también proyecta la crisis de la Organización. Esta tendencia se ha visto favorecida por la imagen de una Organización que o será operativa en la medida en que convenga a los intereses del *Estado-hegemon* o no lo será de ninguna manera. Se ha traducido esencialmente en: a) la obstaculización de las propuestas del *Estado-hegemon* y sus clientes para transformar a la Organización en instrumento de lucha antisubversiva y aparato de sanciones; b) la negativa a cumplir decisiones colectivas vinculantes 238

Capítulo III

LA REFORMA DE LA CARTA DE LA O.E.A.

1 La reforma de la Carta de la O.E.A. no ha alterado la naturaleza y carácter de la Organización. El Acta de Río (2.^a Conferencia Interamericana Extraordinaria, 1965) obtuvo la aprobación unánime por el carácter limitadísimo de las reformas que propugnaba 243

2. El Anteproyecto de Reforma de la Carta elaborado en 1966 por una Comisión Especial reunida en Panamá se separó del Acta de Río en el sentido de limitar aún más sus ya limitadas proposiciones 246

3. El resultado final fue el Protocolo de Buenos Aires (3.^a Conferencia Interamericana Extraordinaria, 1967), que refleja obedientemente el limitado reformismo de los documentos anteriores. Ni las concepciones de base ni los principios de la Carta sufren alteración. Tampoco se observa un enriquecimiento orgánico y competencial que les dé un nuevo impulso operativo. Su aportación más original —la revitalización de la Asamblea General— se nutre esencialmente del desplazamiento a su favor de funciones ya ejercidas por un órgano preexistente: el Consejo 248

4. La mayoría de los países iberoamericanos se opusieron a ir “más allá” en la progresiva institucionalización de mecanismos de seguridad cuyo empleo, razonablemente, dudaban estuviere en sus manos, pero no afrontaron las fallas del Sistema ni las causas que las provocaron: han preferido congelar el punto muerto de la Organización.	257
Conclusión	259
Índices	263