

ORTODOXIA IDEOLÓGICO-POLÍTICA Y HEGEMONIA EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

1. El objeto de este artículo consiste en descubrir la dimensión de la Organización de Estados Americanos como manifestación de un fenómeno de hegemonía, a través del alcance y funciones que se ha pretendido dar a su ideología política de base.

Es indudable que la homogeneidad política de los Estados miembros puede facilitar en gran medida la realización de los objetivos institucionales de una Organización Internacional. De ahí que los tratados institutivos de Organizaciones Internacionales en las que tal homogeneidad existe, o se presume, la suelen recoger como principio en lo que, tomando prestado un término propio del Derecho Constitucional, podemos denominar su parte «dogmática». ¿Qué significado debemos dar a estas declaraciones de ortodoxia ideológico-política? Parece que, en principio, uno de estos tres: a) una simple afirmación de carácter programático: los Estados que la suscriben constatan una coincidencia sin extraer de ella ningún corolario operativo; b) la afirmación de un requisito de «participación» en la Organización: los Estados miembros consideran que la carencia de homogeneidad ideológico-política puede dañar sensiblemente la actividad del ente colectivo. En consecuencia, otorgan al principio una operatividad concreta: el Estado que lo quebrante podrá ser excluido de la Organización; c) una afirmación susceptible de desembocar en la atribución de competencia a los órganos colectivos para intervenir en los Estados miembros con el fin de mantener y restablecer, en su caso, la ideología política de base puesta en peligro. Esta triple alternativa está continuamente abierta a la elección de aquellas Organizaciones internacionales que se han atrevido a formular un principio de esta especie. Son las fuerzas que juegan en su seno las que, en cada momento de su evolución, quiebran la tensión preelectiva en beneficio de uno de los tres significados. Nosotros, poco tenemos que decir sobre el primero, debemos aceptar el se-

gundo y estamos obligados a poner en guardia acerca de los excesos a que puede conducir el tercero. Esto merece una concisa explicación.

El Talón de Aquiles de cualquier consagración de ortodoxia ideológico-política reside en que su observancia sólo puede ser garantizada por la voluntaria y continuada adhesión de los Estados que la afirman. Fundada en la libre y espontánea cooperación entre Estados soberanos, la Organización internacional puede, sin violentar los principios básicos de la comunidad en que se engloba, hacer de la vinculación a una determinada ortodoxia, un requisito indispensable para la «participación» en la Organización. Nada le impide, tampoco, proceder a la exclusión del Estado que la infrinja. No parece posible, sin embargo, que pueda hacer mucho más. En concreto, no parece que pueda emprender una acción colectiva en defensa de su ideología política sin entrar en contradicción con el principio de no intervención en la organización interna de los Estados, base estructural de la actual comunidad internacional¹. El innegable interés de los Estados por conservar determinados regímenes de gobierno en naciones amigas, aliadas o copartícipes en la misma Organización², no puede traducirse en una facultad colectiva de intervención dentro de cada uno de los Estados miembros. Afirmar lo contrario equivaldría a privarles de la característica que los transforma en sujetos de derecho internacional y reenviaría a la Organización al ámbito de los movimientos de carácter federal, exorbitantes de la comunidad en la que la Organización Internacional se origina. Basada la Organización en un consentimiento voluntario, la infracción de un requisito de «participación» no puede provocar la intervención colectiva dirigida a su subsanación sino, a lo más, la expulsión del infractor del sistema.

Cuando determinadas fuerzas dentro de una Organización Internacional pretenden imponer una operatividad de esta especie, o bien pueden lograrlo porque el grado de homogeneidad ideológico-política entre sus Estados miembros es tan elevado que la Organización a través de un proceso complejo y continuo, está perdiendo su adjetivo y adquiriendo progresivamente los rasgos de una Organización federal, o bien lo consiguen porque el nivel de su influencia sobre los partícipes en la Organización es sorprendentemente alto. En cierto sentido, una Organización que, fuera del ámbito federal, siguiera

¹ Vide AGUILAR NAVARRO: *El Principio de No Intervención y los Debates de la XX Asamblea de la ONU*, «Anuario de la Asociación Francisco de Vitoria», XVI, 1965-1966, p. 97.

² Vide J. W. BURTON: *International Relations, A General Theory*, Cambridge University Press, 1965, p. 79.

esta vía, manifestaría un notable grado de instrumentalización al servicio de tales fuerzas prevalentes. Posiblemente, este es el caso de la Organización de Estados Americanos que vamos a estudiar a continuación.

2. El texto básico que afirma el principio de ortodoxia ideológico-política de los Estados miembros nos lo ofrece el párrafo *d* del artículo 5 de la Carta de Bogotá: «La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa»³. Este texto, entendido por unos como una mera declaración programática, ha sido considerado por otros como una base suficiente para activar la efectiva implantación de la democracia representativa en el Continente. Incluso, manipulado por el *Estado-hegemon*⁴, ha encontrado una interpretación que, por el momento, llamaremos «singular». Centrada nuestra tarea en el fenómeno de la hegemonía, intentaremos penetrar en el tema a través de tal perfil, fundamentalmente. No obstante, antes de estudiar la conducta y valorar la política hemisférica del *Estado-hegemon*, encuadraremos el principio de ortodoxia ideológico-política en el contexto de la Carta y consideraremos los intentos realizados por otros Estados miembros de la Organización para darle operatividad, las resistencias manifestadas y los resultados obtenidos.

Puede afirmarse que cuando los Estados Americanos coincidieron en aceptar, unánime y solemnemente, el término «democracia representativa» como expresión de la ortodoxia ideológico-política que los animaba, no pretendieron dotar a la Organización regional de facultades de intervención en el ámbito de su estructura y organización política. Convencidos de la necesidad de expresar una ortodoxia que hiciera las veces de adicional, y formal, agluti-

³ Otras alusiones al principio se encuentran en los Preámbulos respectivos de la Carta de Bogotá y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Por lo que respecta a la Carta, *vide* párrafo tercero. En cuanto al Tratado, *vide* los párrafos sexto y séptimo. La Carta de la Organización de los Estados Americanos, firmada en Bogotá en 1948, así como el Protocolo de Reformas —Protocolo de Buenos Aires— de 27 de febrero de 1967, entrado en vigor el 27 de febrero de 1970, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947, pueden consultarse en L. GARCÍA ARIAS, *Corpus Iuris Gentium*, Madrid, 1968, p. 144 y ss.

⁴ Llamamos *Estado-hegemon* a aquel cuya preponderancia en el seno de una Organización Internacional se traduce esencialmente en: *a*) la imposibilidad de que la Organización actúe en su contra; *b*) la imposibilidad de que la Organización actúe eficazmente sin su cooperación; *c*) la imposibilidad de que su actitud no condicione la actitud de la mayoría de los demás miembros de la Organización. En nuestro caso se trata, como puede adivinarse, de los Estados Unidos.

nante hemisférico, estaban dispuestos a afirmar como tal a la cualificada democracia de que se trata, siempre y cuando no se intentase transformar en un principio operativo. Estados como los americanos que, en cierta medida, buscaban en la Organización regional una instancia garante de su independencia y soberanía nacional, no podían sentirse proclives, en su conjunto, al otorgamiento de facultades a la Organización precisamente en el ámbito en el que las manifestaciones de soberanía e independencia son más relevantes⁵. Basta, luego, atender a la naturaleza de los Gobiernos que en Bogotá aprobaron la Carta de la Organización, para que nuestra afirmación resulte reforzada con un argumento suplementario. Una considerable porción de ellos era el resultado de la intervención militar o el exponente de reconocidas dictaduras que no hubieran sido especialmente beneficiadas con una interpretación operativa del principio. De ahí que pueda opinarse que al votar favorablemente su consagración lo hicieron persuadidos y dispuestos a evitar que se extrajera de él ninguna clase de corolarios. De hecho, los Estados que iban a formar parte de la Organización regional tuvieron buen cuidado en hermanarlo con otros principios—no intervención (artículos 15 y siguientes de la Carta), derecho de todos los Estados a desarrollar libremente su vida política, económica y cultural (artículo 13) y a organizarse como mejor lo entendieren (artículo 9)—que debían forzosamente neutralizar, vaciar a aquél, de toda proyección operativa. Estos principios constituirán, desde un primer momento, una sólida barrera dialéctica frente a los esfuerzos dirigidos a dar operatividad al principio de ortodoxia ideológico-política. Basta observar cómo mientras a la consagración de ésta dedica la Carta un solo párrafo—el *d*—de un artículo—el 5—dentro del capítulo II, que recoge los Principios de la Organización, el principio de no intervención se encuentra amplia y categóricamente reconocido a lo largo de tres artículos—del 15 al 17—situados en el capítulo III relativo a los derechos y deberes fundamentales de los Estados, derechos que—artículo 8 de la Carta—, «no son susceptibles de menoscabo

⁵ R. J. DUPUY: *Organisation Internationale et Unité Politique: La crise de l'Organisation des Etats Américains*, «Annuaire Français de Droit International», 1960, página 199, observa la falta en la Organización de un órgano específico encargado de prevenir los posibles conflictos ideológicos que puedan surgir en su seno, semejante al Comité de Emergencia para la Defensa Política del Continente, constituido en 1942 y facultado para supervisar el conjunto de acontecimientos susceptibles de amenazar la unidad política de los Estados Americanos durante la Segunda Guerra Mundial. Atribuye tal falta al «miedo a la intervención» sustentado por los países iberoamericanos. En nuestra opinión esta carencia orgánica viene a reforzar el carácter programático con que se recoge el principio de ortodoxia ideológico-política en la Carta de Bogotá.

en forma alguna». La misma ubicación tienen los artículos 9 y 13 a que también se ha hecho referencia ⁶.

Parece, pues, que como punto de partida la Carta de la Organización concede una base argumental muy estrecha a quienes pueden pretender, desde ella, estimulados por las más distintas motivaciones, transformar el principio de ortodoxia ideológico-política en criterio de acción de la Organización regional ⁷. El principio de no intervención va a ser como el tope de un balancín que determinados Estados se van a empeñar en hacer saltar en su beneficio. De tales intentos hablaremos a continuación.

3. Las iniciativas en este sentido, que ya se apuntaron en la misma Conferencia de Bogotá ⁸, se han renovado desde entonces con sorprendente regularidad. Los Gobiernos que las han patrocinado y defendido han sido generalmente: o los sucesores de regímenes militares y dictaduras arraigadas que sólo mediante movimientos revolucionarios han podido ser desplazadas, o bien las víctimas de una supuesta o real intervención ajena en los propios asuntos. La especial naturaleza de estos Gobiernos no es de extrañar. Los primeros son el exponente de fuerzas progresistas y democratizadoras que, finalmente imperantes, transforman con facilidad su vehemente programa doméstico en un apostolado de proyección hemisférica. Piénsese, por ejemplo, en el Gobierno guatemalteco que sucedió a la dictadura de Ubico en 1944 o en los Gobiernos cubano y venezolano que en 1959 constituyeron la «alianza democrática contra las dictaduras». Uno u otro catalizaban las fuerzas prevalentes por la vía revolucionaria sobre los regímenes dictatoriales de Batista y Pérez Jiménez. En cuanto a los segundos, suscriben iniciativas tendentes a otorgar una cierta operatividad al principio de ortodoxia ideológico-política como reacción frente a la quiebra del principio de no intervención que achacan al Go-

⁶ Las referencias numéricas corresponden a la Carta de la Organización tal como estaba redactada antes de su reforma, ocurrida en 1967. Realizada ésta, los artículos citados en el texto no han variado de contenido, pero sí de numeración. El artículo 5 *d* pasa a ser el 3 *d*, siempre dentro del capítulo II. El capítulo III pasa a ser capítulo IV. Dentro de él los artículos citados en el texto como 8, 9, 13, 15, 16 y 17 se transforman en los artículos 11, 12, 16, 18, 19 y 20. Todas las referencias numéricas que se hagan en adelante se entenderán relacionadas, salvo indicación en contrario, con el texto primitivo de la Carta.

⁷ Para GARCÍA MONTÚFAR: *Intervención en favor de la Democracia Representativa*, «Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional», 1963, p. 97 y ss., tal base no existe en absoluto.

⁸ El hecho de que no se tuvieran en cuenta otorga un argumento más en favor de la afirmación del carácter simplemente programático del principio de ortodoxia ideológico-política, tal como fue recogido en la Carta de la Organización de Estados Americanos. He preferido silenciar el argumento en el número anterior, incluyéndolo en éste, en beneficio de la economía expositiva.

bierno contra el que la iniciativa se encamina. Un Gobierno estable y constitucional como el de Uruguay, que en determinada época se ha implicado en esta vía, podría quedar encuadrado dentro de este tipo⁹.

¿Cuál ha sido el alcance de estas iniciativas? Durante la V Reunión de Consulta, celebrada en Santiago de Chile en 1959, los Gobiernos de Cuba y Venezuela propusieron que el principio de no intervención beneficiara únicamente a los Estados democráticos, dejando a Cuba, Venezuela y demás países que quisieran unírseles, la libertad de llevar a cabo una acción dirigida al derrocamiento de las dictaduras del Caribe. Puede considerarse que esta radical pretensión de operatividad del principio de ortodoxia ha tenido un carácter excepcional. Normalmente, los esfuerzos se han dirigido a luchar contra la manifestación quizá más formal y determinable de ruptura de un orden constitucional: el régimen nacido de un golpe de Estado; sugiriendo para ello un instrumento limitado: el no reconocimiento colectivo de tales Gobiernos; con un efecto reducido: la ruptura de relaciones diplomáticas, que es el corolario más aparente del no reconocimiento¹⁰. Al citado instrumento, al que esporádicamente se ha intentado dotar de efectos complementarios como la ruptura de relaciones económicas y de comunicaciones, se ha pensado añadir una sanción adicional: la exclusión de estos Gobiernos de los órganos propios de la comunidad jurídica regional. La expresión más nítida, completa y equilibrada de tales esfuerzos, en los últimos años, la ha ofrecido la llamada «Doctrina Betancourt defendida por el Gobierno venezolano a lo largo de la pasada década»¹¹.

⁹ Las pretensiones hegemónicas manifestadas por el régimen peronista en el cono sur del hemisferio lo empeñaron en una política de solapada intervención en los países vecinos, Uruguay sobre todos. Indudablemente esta circunstancia influyó en la ulterior actitud legitimista uruguaya, que encontró ya una primera formulación en la nota —«nota Larreta»— sobre Paralelismo entre la Democracia y la Paz, que el Gobierno de Uruguay hizo circular entre los Estados Americanos en noviembre de 1945. (Vide C. N. RONNING: *Derecho y Política en la Diplomacia Interamericana*, Méjico, 1965, páginas 100 y ss.)

¹⁰ Vide sobre este punto L. SFEZ: *La rupture des relations diplomatiques*, «Revue Générale de Droit International Public», 1966, pp. 390 y ss. En el ámbito del Sistema Interamericano las propuestas de no reconocimiento de Gobiernos *de facto* suelen entenderse hechas al solo efecto de provocar la ruptura de relaciones diplomáticas de todos los Estados americanos con aquel Gobierno. Ello ha podido producir, en ciertos sectores, la confusión de una institución —como la de reconocimiento— abierta a una multiplicidad de efectos, con lo que no pasa de ser una de las manifestaciones de su existencia. Vide las consideraciones que realiza C. SEPÚLVEDA: *La teoría y la práctica del reconocimiento de Gobiernos*, Méjico, 1954, pp. 8-10.

¹¹ La doctrina ha recibido el nombre del presidente de Venezuela, que ha sido su más decidido y constante sostenedor. Rómulo Betancourt ha expresado el contenido de su doctrina —cuyo origen es muy anterior a su triunfo electoral de 1959—

Los repetidos intentos efectuados para superar el estadio meramente declarativo del principio de ortodoxia ideológico-política han encontrado, a pesar de su general moderación, la decidida resistencia de otros Gobiernos que han tomado como baluarte el principio de no intervención. Estos Gobiernos no han sido sólo los calificados por su carácter no constitucional. Países, como Méjico y Chile, de reconocido apego a las formas constitucionales, no sólo se han manifestado reacios a suscribir cualquier fórmula limitada de operatividad del principio, sino que, positivamente, se han opuesto a ella¹². Estos países no se han dejado embargar por el humanismo transnacional y el entusiasmo democratizador encarnado por aquellos otros en los que la obtención de un cierto grado de libertad y afirmación democrática ha sido el fruto tardío de una ansia reprimida por largo plazo. Para ello el principio de no intervención es más ventajoso en su conjunto que un principio operativo de ortodoxia. Su postura manifiesta una comprensible prudencia si se atiende a la experiencia histórica y se valoran debidamente los riesgos de manipulación a que se expone un principio de esta clase. Luego, por obvias razones, también los Gobiernos *de facto*, los legitimados por posterior elección y aquellos que, utilizando un poder constitucionalmente adquirido, han incluido en la constitución las bases de su arbitrario continuismo, se han implicado en esta línea de resistencia a la operatividad aún limitada, del principio de ortodoxia.

en distintas ocasiones, sometiéndola a diferentes matizaciones. (Pueden analizarse en una reciente publicación del mismo R. BETANCOURT: *Hacia una América Latina democrática e integrada*, Madrid, 1969, pp. 74, 88, 249-250.) Esencialmente, el «cordón profiláctico» en torno de los Gobiernos de hecho surgidos del derrocamiento de los Gobiernos nacidos del voto, del que insistentemente habla, se compone de los elementos considerados en el texto: 1) No Reconocimiento y Ruptura de relaciones diplomáticas y, eventualmente, económicas y de comunicaciones; 2) Exclusión del Sistema. Ha sido la base de repetidas iniciativas del Gobierno venezolano en el ámbito interamericano durante las presidencias de Rómulo Betancourt y Raúl Leoni. Recoge los rasgos fundamentales de la «doctrina» L. GARCÍA ARIAS: *La desaparición de la doctrina Betancourt sobre No Reconocimiento de Gobiernos «de facto»*, «Revista Española de Derecho Internacional», 1969, pp. 104 y ss.

¹² Ya durante la Conferencia de Bogotá el Gobierno mejicano presentó un proyecto de resolución que reiteraba esencialmente los principios de la doctrina Estrada (*Actas y Documentos de la IX Conferencia Internacional Americana*, V, p. 446). En la V Reunión de Consulta, al tiempo que Cuba y Venezuela intentaban empeñar a la Organización en la vía de la efectiva democratización hemisférica, Méjico presentó una propuesta tendente a introducir la norma del artículo 2-7.º de la Carta de las Naciones Unidas en el Sistema Interamericano. (Vide J. J. CAICEDO CASTILLA: *El Panamericanismo*, Buenos Aires, 1961, p. 115.) Cuando en el verano de 1962 algunos Gobiernos intentaron movilizar los órganos de la Organización contra la Junta Militar peruana que se había hecho con el poder, fue Méjico precisamente uno de los Estados que más consistentemente desaprobó la reacción colectiva pretendida. (Vide Ch. ROUSSEAU: *Chronique des faits internationaux*, «Revue Général de Droit International Public», 1963, página 184.)

Sería pedir demasiado que tales Gobiernos cooperen, o al menos no se opongan, a la efectividad de un principio destinado a operar en contra de su primario interés: la supervivencia. Para estos Gobiernos el principio de no intervención es algo más que la «causa» de su actitud: es su propio «escudo»¹³.

¿Cuál ha sido el fruto de las iniciativas por dotar de una cierta operatividad al principio de ortodoxia ideológico-política? Los órganos colectivos se han recreado en renovar—repetir—al socaire de cada reunión interamericana la consagración de la democracia representativa como sistema político genuino del Hemisferio. No han dudado en remitir los proyectos de resolución al servicio de la operatividad del principio a órganos no políticos para su ulterior y más profundo estudio ni en reenviar su consideración a una fecha posterior. Se han detenido, siempre, en las fronteras de la operatividad concreta. Ni las declaraciones retóricas, ni las remisiones orgánicas, ni, por supuesto, los reenvíos temporales podrían entenderse orientados a la promoción de tal operatividad. Con las primeras—las declaraciones—la Organización reafirma su ideal político; con las segundas—las remisiones—desplaza de un plano político a un plano técnico el nudo de la tensión hemisférica producida por las iniciativas; con los terceros—los reenvíos—aplaza el estallido de las contradicciones políticas que anidan en el Sistema. Los tres, declaraciones, remisiones y reenvíos, se manifiestan como expedientes destinados a «ganar» tiempo—o a perderlo—y como fórmulas adecuadas para la marginación de obstáculos que se atacan a la misma esencia de la Organización. Repasémoslos sucintamente.

Ya en 1945 la Conferencia de Chapultepec, si bien no se privó de reiterar su «adhesión al ideal democrático» (resolución VII), optó por remitir la propuesta guatemalteca sobre no reconocimiento colectivo de Gobiernos *de facto* al Comité Jurídico Internacional, no aplazando toda decisión hasta la siguiente

¹³ Protestando contra una iniciativa venezolana dirigida a obtener el no reconocimiento colectivo de la Junta Militar que había derrocado al presidente argentino Illía el 28 de junio de 1966, una nota enviada por el representante argentino en el Consejo de la Organización al presidente de éste advertía que, de acuerdo con las disposiciones de la Carta de Bogotá y los principios que rigen el Sistema Interamericano, el Consejo no tenía ninguna facultad para discutir y tratar asuntos de carácter político como el suscitado por el representante de Venezuela, y añadía que la declaración formulada por éste hacía referencia a la situación interna de un Estado miembro, por lo que era improcedente y contraria a las normas que rigen la comunidad regional, constituyendo una violación del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, pilar fundamental de la convivencia americana. (Vide A. LINARES FLEITAS: *Los principios jurídicos internacionales que deben regir la cooperación y las relaciones amistosas entre los Estados*, «Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional», 1967, p. 87.)

Conferencia Internacional Americana. Reunida ésta en Bogotá en 1948 el Comité presentó un informe¹⁴. También se presentaron varias mociones sobre esta materia. Así, una peruana solicitando la realización de consultas entre los Estados miembros del Sistema antes del reconocimiento de un nuevo Gobierno *de facto*¹⁵ y otra brasileña requiriendo prácticamente lo mismo pero ideando un procedimiento más institucionalizado¹⁶. Sobre estas propuestas se elaboró un proyecto de resolución recomendando un intercambio de información entre los Estados Americanos, previo al reconocimiento. Tal intercambio no supondría en ningún caso una obligación de actuación conjunta uniforme¹⁷. Ni el viejo proyecto de resolución guatemalteco ni éste, a pesar de la extrema tibieza de su contenido¹⁸, fueron aprobados. La Conferencia prefirió someter el problema al Consejo Interamericano de Jurisconsultos (resolución XXXVI) y, entre tanto, aprobar la conocida resolución XXXV, cuyos tres parágrafos disponían: 1) la deseabilidad de la continuidad de relaciones diplomáticas entre los Estados Americanos; 2) la prohibición de utilizar el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro Gobierno como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al derecho internacional; 3) la observación de que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un Gobierno no significa juicio acerca de su política interna. El resultado no podía ser más decepcionante para los defensores de la operatividad del principio de ortodoxia. Obviamente, estas prescripciones no condicionaban el reconocimiento de los Gobiernos *de facto* de ningún tipo de compromiso vinculado

¹⁴ En él se decía que el hecho de que la Conferencia Extraordinaria de Chapultepec no hubiese querido decidirse sobre la propuesta del Gobierno guatemalteco indicaba que ésta no había sido considerada como una medida aceptable en tiempo de guerra, por lo que no era fácil ver «cómo podría aumentar su valor como medida de paz cuando el peligro que ésta eliminaría ha dejado prácticamente de existir». (*Vide Actas y Documentos de la IX Conferencia Internacional Americana*, V, p. 441.)

¹⁵ *Vide Actas y Documentos de la IX Conferencia Internacional Americana*, V, páginas 468-469.

¹⁶ El Consejo Directivo de la Unión Panamericana, después de oír a los distintos Gobiernos, determinaría, con carácter meramente informativo, si las circunstancias justificaban el establecimiento de relaciones diplomáticas con el Gobierno surgido de un golpe de fuerza. (*Vide Actas y Documentos de la IX Conferencia Internacional Americana*, V, p. 463.)

¹⁷ *Vide Actas y Documentos de la IX Conferencia Internacional Americana*, II, página 458.

¹⁸ Con relación, sobre todo, a la operatividad del principio de ortodoxia ideológico-política. Las consultas, como se pondrá de relieve más adelante, no son más que un instrumento dirigido a la coordinación de voluntades individuales. Su utilización al servicio de la consolidación de la democracia representativa en el continente depende de los criterios que orienten su celebración.

a su vuelta al orden constitucional, sino lo contrario: la resolución reafirmaba la deseabilidad de la continuidad de relaciones entre los Estados Americanos y su carácter avalorativo respecto de las condiciones políticas internas de cada país, y recordaba la obligación de no utilizar la afirmación y negación de tales relaciones como medio para lograr individualmente «ventajas injustificadas conforme al derecho internacional» —uno de cuyos principios básicos es el de no intervención—. Con ello defendía la eliminación de la «legitimidad democrática» como condición para que los Estados del hemisferio se relacionen entre sí. En 1950 el Consejo Interamericano de Jurisconsultos celebró su primera reunión en Río de Janeiro. Únicamente pudo ponerse de acuerdo acerca del total y absoluto desacuerdo de las opiniones expresadas¹⁹. en consecuencia, reenvió la cuestión a su segunda reunión (resolución IX), que debía celebrarse en Buenos Aires en 1953. Tampoco en ésta pudo avanzarse un solo paso. La reunión acabó reiterando su adhesión a los principios —«sanos y constructivos»— proclamados en la resolución XXXV de la IX Conferencia Internacional Americana, lo que equivaldría a una exconfesión tajante de los esfuerzos por transformar el principio de ortodoxia en un principio moderadamente operativo²⁰. Esta fue una de las razones por las que el Consejo de la Organización, a pesar de la insistencia del Brasil y de otros Estados, se negó a incluir el tema del reconocimiento de Gobiernos de *facto* y el más amplio de «la posibilidad de estimular y desarrollar el ejercicio efectivo de la democracia representativa» en el Programa de la X Conferencia Interamericana que debía celebrarse en Caracas en 1954²¹. Esto no impidió que la «Declaración de Caracas» afirmase el deber de los Estados Americanos de «unir sus esfuerzos a fin de desarrollar y perfeccionar los principios arriba enunciados de manera que constituyan la base de una acción firme y solidaria encaminada a alcanzar en breve plazo la realización eficaz del sistema demo-

¹⁹ Vide Ch. L. COCHRAN: *The Development of an Interamerican Policy for the Recognition of the facto Governments*, «American Journal of International Law», 1968, páginas 461-462. La resolución, en Consejo Interamericano de Jurisconsultos, Primera Reunión, *Acta Final*, p. 13. La recoge C. N. RONNING, *op. cit.*, p. 42.

²⁰ Resolución III. Véase en Consejo Interamericano de Jurisconsultos, Segunda Reunión, *Acta Final*, p. 10. Puede encontrarse también en C. SEPÚLVEDA: *La Teoría y la Práctica del Reconocimiento de Gobiernos*, *cit.*, p. 111.

²¹ Vide C. N. RONNING: *op. cit.*, p. 42. El Consejo opinó, de acuerdo con la resolución del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, que los principios contenidos en la resolución XXXV de la Conferencia de Bogotá representaban el máximo que en las «presentes circunstancias» podía ser alcanzado. Vide C. G. FENWICK: *The Tenth Interamerican Conference at Caracas*, «American Journal of International Law», 1954, página 138.

crático representativo»²². En 1959, Cuba y Venezuela renovaron las iniciativas dirigidas a forzar la operatividad del principio. La V Reunión de Consulta lo recogió, una vez más, cortándole las alas. La «Declaración de Santiago» llegó a precisar los requisitos indispensables de una auténtica democracia representativa²³, pero colocó su observancia bajo el exclusivo control de la opinión pública nacional e internacional. Al tiempo, la resolución II reclamaba el estricto respeto del principio de no intervención. La declarada «fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa como el mejor medio de promover su progreso político y social —acta final de la V Reunión— fue suficiente para que sus representantes se lanzaran a andar sobre las aguas. Resistiéndose a respaldar a los vehementes abogados de la operatividad del principio, prefirieron —resolución IX— encarar al Consejo de la Organización la preparación de un proyecto de Convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa «estableciendo el procedimiento y medidas aplicables a este respecto». El proyecto debería ser sometido a la XI Conferencia Interamericana a celebrarse en Quito en 1960²⁴. El 10 de septiembre de 1959 el Consejo de la Organización, en cumplimiento de la resolución, designó una Comisión redactora presidida por Venezuela, cuya delegación lo iba a concebir y redactar en su casi totalidad²⁵. Pero el proyecto «se quedó en eso, en proyecto»²⁶. El Consejo lo envió a los Gobiernos para recabar sus observaciones. No todos las produjeron. La falta de cooperación no iba a resultar, de cualquier manera, demasiado gravosa: la XI Con-

²² Vide J. J. CAICEDO CASTILLA: *La Conferencia de Caracas*, «Revista Española de Derecho Internacional», 1954, pp. 185 y ss.

²³ La Declaración enumera, en efecto, varios principios consustanciales con tal sistema político: división de poderes, elecciones libres, término fijo al mandato presidencial, respeto de los derechos humanos, protección judicial de los mismos, negación de la proscripción política sistemática y libertad de información y expresión.

²⁴ El que se considere necesaria una Convención en la materia supone la conciencia de que las normas que consagran la ortodoxia ideológico-política del Hemisferio no autorizan en sí mismas a los órganos de la Organización para adoptar ninguna forma de acción en su defensa. Lo observa R. J. DUPUY: *Organisation Internationales et Unité Politique, La Crise de l'Organisation des Etats Américains*, cit. p. 202. Esta conciencia es poseída incluso por los más ardientes defensores de la operatividad del principio. Así, repetidamente aparece en Rómulo Betancourt la vinculación de la exclusión de los Gobiernos no democráticos de los órganos colectivos, con la exigencia de elaborar un Tratado que prevea expresamente esa exclusión. (Vide R. BETANCOURT: *Op. cit.*, p. 88.)

²⁵ En él se establecía que si un Gobierno democrático era derrocado por la fuerza, el nuevo régimen no sería reconocido por los otros Gobiernos, negándosele el derecho de representación en el Consejo de la Organización. Critica duramente el proyecto C. SEVILVEDA: *Reconocimiento de Gobiernos en América: Evolución y Estado actual*, «Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional», 1967, pp. 123-124.

²⁶ R. BETANCOURT, *op. cit.*, pp. 86-87.

ferencia Interamericana no llegó a celebrarse. En los años posteriores, intentando beneficiarse de los efluvios democratizantes de la «Alianza para el Progreso», lanzada por el Gobierno de los Estados Unidos en 1961, varios Gobiernos iberoamericanos, en especial los de Venezuela y Costa Rica, renovaron los esfuerzos en favor de una positiva acción continental frente al peligro supuesto para la democracia representativa por la repetición impenitente de los golpes de Estado en el Hemisferio. Los intentos venezolanos y costarricenses dirigidos a provocar la convocatoria de una especial Reunión de Consulta que tratase esta cuestión resultaron infructuosos²⁷.

No obstante, la pretensión de transformar el principio de ortodoxia en criterio de positiva acción hemisférica pareció rendir un fruto tangible, aunque limitado, al ser aprobado el llamado «Procedimiento informal sobre reconocimiento de Gobiernos *de facto*» por la Segunda Conferencia Interamericana extraordinaria celebrada en Río de Janeiro en 1965 (resolución XXVI). El preámbulo de la resolución, basada en una propuesta de Venezuela y Costa Rica, consideraba que el derrocamiento de un Gobierno y su sustitución por un Gobierno *de facto* podía ser peligrosa para la paz y la seguridad del Hemisferio²⁸. El dispositivo recomendaba, en base a tal consideración, un intercambio de opiniones entre los Estados miembros de la Organización, inmediatamente después del derrocamiento de un Gobierno. En las consultas debería «tenerse muy en cuenta el hecho de si el derrocamiento del Gobierno se realizó o no con la complicidad y ayuda de alguno o algunos Gobiernos extranjeros» y «considerarse las siguientes circunstancias: a) Si el Gobierno *de facto* está dispuesto a tomar las medidas necesarias para la celebración de elecciones dentro de un período razonable, dando a su pueblo la oportunidad de participar libremente en el correspondiente proceso electoral. b) Si el Gobierno *de facto* se compromete a cumplir las obligaciones internacionales anteriormente adquiridas por su país y a respetar los derechos humanos comprendidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como los compromisos adquiridos por los signatarios de la De-

²⁷ En 1962, cuando el presidente peruano Prado fue depuesto por una Junta Militar, varios Gobiernos solicitaron la convocatoria de una Reunión de Consulta para determinar una actitud común ante el golpe. El Consejo de la Organización rechazó la petición (Vide J. E. JULLIARD y Fr. MOUSSU: *Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique*, «Annuaire Français de Droit International», 1962, pp. 1077, 1079 y 1080.) Ante la negativa, la mayoría de esos Gobiernos optó por reconocer al nuevo régimen peruano.

²⁸ No se sostiene así la directa operatividad del principio de ortodoxia ideológico-política, sino que tal operatividad se hace depender de la amenaza a la paz y seguridad continental que puede significar el cambio violento de Gobierno. En este sentido, vide Ch. L. COCHRAN, *op. cit.*, p. 463.

claración a los Pueblos de América y los principios generales de la Carta de Punta del Este». El resultado de tales consultas no tendría carácter vinculante para los Estados que las celebrasen²⁹. Realmente el procedimiento consultivo pergeñado ejercía una influencia muy débil como estimulante de la directa operatividad del principio de ortodoxia ideológico-política³⁰. Esta valoración se basa en las siguientes consideraciones: a) El procedimiento es un mecanismo «recomendado», no obligatorio, para los Estados miembros de la Organización. b) El derrocamiento de un Gobierno como fenómeno que lo pone en movimiento no se considera importante en sí mismo, sino sólo en la medida en que implica o puede implicar una amenaza para la paz y seguridad continental. El procedimiento está llamado a funcionar, sea cual sea la naturaleza del Gobierno derrocado, por lo que parece que no preocupa tanto la quiebra del orden constitucional cuanto el desplazamiento del poder constituido. c) Las circunstancias a considerar en el intercambio de opiniones no equivalen a condiciones de las que se haga necesariamente depender el reconocimiento. d) La falta de vinculatoriedad del resultado de las consultas impide ver en el procedimiento el cauce establecido para desembocar en el reconocimiento o no reconocimiento colectivo, ni tan siquiera concertado, de los Gobiernos *de facto* que surjan en el futuro en el Hemisferio. Limitándose a facilitar la acumulación de datos susceptibles de influir en la decisión de cada Estado, el procedimiento no coarta su libertad en la elección de alternativas, pudiendo coincidir o separarse de hecho las posturas finalmente adoptadas por los distintos miembros de la Organización³¹. e) Sin embargo, entre las circunstancias cuya consideración se recomienda figuran algunas, como la disposición del Gobierno *de facto* a celebrar elecciones dentro de un plazo razonable, que comportan una específica valoración política del régimen *de facto*, previa a su reconocimiento. Parece, así, que éste podrá ser otorgado atendiendo a tal valoración y no únicamente a la efectividad de su poder interno. Pues bien, sólo en la medida en que el carácter no cons-

²⁹ Vide C. SEPÚLVEDA: *Reconocimiento de Gobiernos en América, evolución y estado actual, cit.*, p. 124.

³⁰ Para Rómulo BETANCOURT, *op. cit.*, pp. 90-91, el procedimiento es «un primer paso, todavía cauteloso y tímido, hacia el confrontamiento colectivo y la manera de comportarse los Gobiernos de América ante regímenes surgidos de golpes de Estado contra Gobiernos de legítimo origen». Naturalmente, Rómulo BETANCOURT parte de la base de que el procedimiento establecido está al servicio exclusivo de la afirmación y consolidación democrática en el Hemisferio. En nuestra opinión, el procedimiento «puede» pero «no debe», necesariamente, servir ese objetivo.

³¹ A lo más que puede llegar el procedimiento de que tratamos es a la obtención de una cierta coordinación de actitudes individuales. I.o advierte acertadamente Ch. L. COCHRAN, *op. cit.*, p. 464.

titucional de un Gobierno determine efectivamente su no reconocimiento por los demás Estados incluidos en el sistema podrá convenirse que el principio de ortodoxia ideológico-política ha hollado el dominio del principio de no intervención³². Desde entonces, desde 1965, ni la democracia representativa se ha afianzado en el Hemisferio, ni el procedimiento que hemos sometido a consideración ha desempeñado papel alguno en pro de tal afianzamiento. Con motivo de concretos derrocamientos de Gobiernos constitucionales, algunos países intentaron, a través de las consultas, mover a la Organización hacia actitudes de no reconocimiento colectivo de los nuevos regímenes. En 1966 el Gobierno venezolano solicitó el no reconocimiento colectivo de la Junta militar que había tomado el poder en la Argentina el 28 de junio³³. El Consejo de la Organización rechazó la petición. El Gobierno del general Onganía se comprometió en forma genérica a «elaborar las bases necesarias para que pueda restablecerse una democracia representativa» y fue rápidamente reconocido por la casi totalidad de los Estados miembros de la Organización. Indudablemente tales bases están siendo muy difíciles de asentar si se tiene en cuenta que cinco años después aún no se han celebrado elecciones presidenciales³⁴. Ningún Estado americano se ha considerado impulsado por tal motivo a romper sus relaciones diplomáticas con la Argentina³⁵.

Sólo en un supuesto concreto, al que su misma singularidad transforma

³² Esto no excluye que el procedimiento ideado pueda conculcar el principio de no intervención sin que de ello se derive ganancia alguna para el principio de ortodoxia ideológico-política. Se observará más detenidamente esta posibilidad cuando se considere la actitud de los Estados Unidos ante el reconocimiento de los Gobiernos *de facto*.

³³ *Vide nota 13*

³⁴ Ello no ha impedido la sustitución de Onganía a través del «cuartelazo» en 1970, ni en 1971 la sustitución de su sustituto, Levingston, mediante un trámite semejante.

³⁵ Rómulo BETANCOURT, *op. cit.*, p. 93, propone robustecer el procedimiento con la inclusión de una cláusula punitiva: «El Gobierno de hecho que incumpliera las obligaciones contraídas de llamar a elecciones libres dentro de un plazo determinado y de respetar los derechos humanos, debiera ser excluido de la comunidad jurídica regional y sometido a un boicot diplomático y comercial.» Evidentemente, R. BETANCOURT da por adquirido que, con anterioridad, los Estados miembros del Sistema han reconocido al Gobierno *de facto* de que se trate en base a unas condiciones —obligación de convocar elecciones libres en un plazo determinado, respeto de los derechos humanos— que han sido infringidas y que en la regulación actual carecen de sanción. Como ya hemos apuntado —p. 17—, en nuestra opinión el procedimiento no llega tan lejos. Nótese, por otra parte, que este nuevo planteamiento del ya entonces ex presidente venezolano supone una modificación en la aplicación de la doctrina que lleva su nombre. En la nueva formulación la ruptura con el Gobierno *de facto* no sería automática. Esta se haría depender del incumplimiento por su parte del compromiso de volver a la senda constitucional. La diferencia entre el «Procedimiento Informal» establecido en Río de Janeiro y el contenido de la «Doctrina Betancourt» ha sido advertida por L. GARCÍA ARIAS: *La Desaparición de la Doctrina Betancourt sobre No Reconocimiento de Gobiernos de facto*, *cit.*, p. 105.

en extravagante, ha adoptado la Organización de Estados Americanos medidas contra uno de sus Estados miembros, atendiendo al carácter no democrático de su régimen político. Se trata de las sanciones decididas por la VI Reunión de Consulta, celebrada en San José de Costa Rica en agosto de 1960, contra la República Dominicana³⁶. Esta afirmación debe acompañarse, sin embargo, de una cuidadosa puntualización. En realidad, las sanciones decididas por la Reunión de Consulta se fundamentaban en la responsabilidad en que había incurrido el Gobierno dominicano como autor de una conducta material ilícita: la ayuda a elementos rebeldes al Gobierno de un país vecino y la colaboración en acciones que culminaron con el intento de asesinato del presidente de ese país: Venezuela. En base a tales actos se acordó la ruptura de relaciones diplomáticas e interrupción parcial de relaciones económicas de todos los Estados miembros de la Organización con la República Dominicana³⁷. Ahora bien, el hecho de que fuera ésta la primera vez en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca en que se decidían sanciones colectivas contra un Estado miembro de la Organización llama poderosamente la atención, sobre todo si se compara con la conducta seguida precedentemente por ésta ante conflictos de la misma naturaleza³⁸.

³⁶ La República Dominicana, a diferencia de la Cuba castrista, no suponía un reto a la posición hemisférica del *Estado-hegemon*. Más bien todo lo contrario. De ahí la esencial diferencia de las sanciones recaídas sobre uno y otro país. Sólo para las primeras es válida la afirmación que se hace en el texto. Las segundas se estudiarán en el contexto de la política de «defensa ideológica» patrocinada por los Estados Unidos. *Vide infra*, pp. 50 y ss.

³⁷ La resolución I, aprobada el 21 de agosto sin votos contrarios, aunque con seis abstenciones, tras considerar que los hechos que se enumeran en el Informe de la Comisión de Investigación, constituida por el Consejo de la Organización el 8 de julio, determinan la responsabilidad del Gobierno de la República Dominicana en su realización; que tales hechos constituyen actos de intervención y agresión contra la República de Venezuela que afectan a su soberanía y ponen en peligro la paz de América; y que en el caso presente se justifica la acción colectiva en los términos del artículo 19 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, resolvió: «Condenar enérgicamente la participación del Gobierno de la República Dominicana en los actos de agresión e intervención contra el Estado de Venezuela que culminaron en el atentado contra la vida del presidente de dicho país» y, en consecuencia, acordó, «de conformidad con los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca», aplicar las siguientes medidas: «a) Ruptura de relaciones diplomáticas de todos los Estados miembros con la República Dominicana; b) Interrupción parcial de relaciones económicas de todos los Estados miembros con la República Dominicana, empezando por la suspensión inmediata del comercio de armas e implementos de guerra de todas clases».

³⁸ No era la primera vez, en efecto, que un Estado miembro de la Organización solicitaba la convocatoria del Órgano de Consulta con base en el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Costa Rica en 1948, Haití y la República Dominicana en 1950, un grupo de diez países en 1954, nuevamente Costa Rica en 1955, Honduras en 1957 y Panamá y Nicaragua en 1959 habían precedido a Venezuela.

Hasta entonces la Organización regional se había esforzado por obtener el mantenimiento—o el restablecimiento de la paz y de las buenas relaciones entre las partes a través de una vía compositiva—, lo cual es, por otro lado, la primera misión que fija el artículo 7 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca al Organo de Consulta, tratándose de conflictos interamericanos—. No pueden desconocerse los positivos resultados que tal actitud había rentado en el pasado. La actividad *in loco* de las Comisiones de Investigación se había manifestado suficiente para el arreglo de la cuestión, por lo que, pacificada la zona y señaladas las vías de una convivencia positiva, la Organización regional había dado por finalizada su misión, sin pretender en ningún caso llegar a una determinación de responsabilidades o a una aplicación de sanciones a quienes pudiera considerarse culpables del nacimiento de la crisis. Si en este caso la Organización se hubiese mantenido en línea con su previa conducta, el Organo provisional de Consulta, habida cuenta de que los hechos denunciados por Venezuela no se encontraban ya en acto en el momento de la denuncia—y mucho menos cuando se reunió el Organo de Consulta—, debería haberse limitado a dirigir una paternal admonición al Gobierno dominicano, responsable de una conducta ilícita ya consumada, y a recomendar la celebración de acuerdos entre las partes que marginasen las causas de futuros conflictos. Pues bien, puede afirmarse que el hecho de que el sujeto activo de la conducta ilícita denunciada por Venezuela se encarnase precisamente en el régimen trujillista, cuyas malas relaciones con la mayor parte de los Gobiernos del Hemisferio eran un fenómeno notorio³⁹, resultó determinante en el cambio de actitud hemisférica. La naturaleza del régimen de Trujillo y el deseo de provocar su caída jugaron un importante papel en la adopción de la resolución que hemos considerado. Esta tuvo la intención real de poner al margen del sistema una forma política desconsiderada, siendo el mayoritario deseo de obtener tal resultado el que superó la innata renuncia iberoamericana a adoptar cualquier clase de medida colectiva que pueda situarle frente al fantasma de la intervención. No podría explicarse de otra forma que los órganos del sistema se aventurasen a abandonar la

³⁹ Un buen número de países iberoamericanos había roto ya sus relaciones diplomáticas con la República Dominicana al momento de celebrarse la VI Reunión de Consulta. Así Argentina (10-IV-1958), cuando Trujillo expulsó al representante argentino al tiempo que concedía a Perón—que, tras la caída de Pérez Jiménez, había tenido que salir precipitadamente de Venezuela— el derecho de residencia permanente; Venezuela (12-VI-1959); Cuba (27-VI-1959)—también Batista se había dirigido a Ciudad Trujillo [hoy, de nuevo, Santo Domingo] trocando su reino por un caballo—; Colombia (1-V-1960); Perú (7-V-1960); Bolivia (20-V-1960); Ecuador (27-V-1969)...

vía compositiva—que permite salvaguardar en última instancia la cohesión interna de la Organización—por la vía sancionadora, que tiende a proyectar al Gobierno sancionado fuera de ella. Dos observaciones finales sobre este punto: la primera es que los Estados miembros de la Organización no se atrevieron, a pesar de todo, a producir las sanciones adoptadas, apoyándose directamente en el principio de ortodoxia enunciado por el artículo 5 *d* de la Carta de Bogotá, principio que el régimen dominicano evidentemente conculcaba, sino que las justificaron única y exclusivamente en la actividad material ilícita realizada por la República Dominicana⁴⁰. La segunda es que tales sanciones no se adoptaron tanto en beneficio de la progresiva instauración y consolidación de la democracia representativa en el continente, cuanto en perjuicio del trujillismo. Puede ponerse en duda con bastante fundamento la disposición del Organo de Consulta para adoptar sanciones semejantes ante similares conductas llevadas a cabo por otros Gobiernos no constitucionales asentados en el Hemisferio⁴¹. La conclusión, pues, que puede extraerse de este caso excepcional es: un Estado regido por un Gobierno patente y perseverante en la contradicción de los principios básicos de la democracia representativa se arriesga—si ejecuta actos materiales que infringen el orden jurídico regional—a que la Organización adopte y aplique en su contra, como reacción, medidas sancionadoras. Pero la imagen desafortunada que un régimen no constitucional puede proyectar en el foro hemisférico no será nunca causa directa e inmediata para que los órganos colectivos intenten modificarlo.

Los Gobiernos que han defendido la promoción hemisférica de la democracia representativa a través del limitado instrumento del no reconocimiento de los Gobiernos *de facto* no se han conformado con la reluctancia de la Organización regional a comprometerse en esta vía y han solido llevar a la

⁴⁰ Muy bien lo observa R. J. DUPUY: *Organisation Internationale et Unité Politique, La Crise de l'Organisation des Etats Américains, cit.*, p. 207.

⁴¹ Nicaragua fue denunciada por Costa Rica en dos ocasiones: 1948 y 1955. El 11 de diciembre de 1948, tan sólo ocho días después de la entrada en vigor del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca el representante costarricense ante el Consejo de la Organización informó al presidente de éste que el territorio de Costa Rica había sido invadido por fuerzas armadas procedentes de Nicaragua. La indudable responsabilidad de este país en la invasión no desembocó en la imposición de sanciones a su Gobierno, de naturaleza muy similar al trujillista. El 8 de enero de 1955, el embajador costarricense ante la Organización regional denunciaba: «la grave situación creada por el Gobierno de Nicaragua que afecta y pone el peligro la integridad del territorio y la soberanía e independencia política costarricense». Nuevamente la responsabilidad del Gobierno nicaragüense resultó patente. Pero nadie, tampoco esta vez, propuso la aplicación de sanciones colectivas al régimen de Somoza.

práctica, singular y hasta espectacularmente, sus proposiciones. Guatemala, por ejemplo, anunció en junio de 1947 que no reconocería al Gobierno que había sido impuesto por la fuerza en la vecina Nicaragua. Pocos días después el Presidente Arévalo ordenó la suspensión de las relaciones diplomáticas con la República Dominicana. También rompió Guatemala relaciones con Venezuela cuando el régimen constitucional venezolano fue derribado en 1948. Por aquel tiempo, los Gobiernos de Costa Rica, Venezuela y Uruguay siguieron conductas similares. Obviamente, la aplicación de una política de esta especie no ha podido dejar de ser contemplada con hostilidad por los Gobiernos estigmatizados, coadyuvando con ello a la reducción a un punto crítico de la espiral de la violencia⁴². Normalmente, sin embargo, los Gobiernos que se han sentido animados a llevarla a efecto no han podido perseverar en su aplicación por largo tiempo. En el giro normal de los golpes de Estado—no debe olvidarse que los principales sostenedores del legitimismo democrático a escala continental han sido Gobiernos asentados sobre las cenizas humeantes de regímenes de fuerza—los mismos Gobiernos defensores de la operatividad del principio han sido derrocados, y sus herederos se han apresurado, como es natural, a exconfesar semejante línea de política exterior. Derrocado Arbenz, Guatemala dejó de instar el no reconocimiento de los Gobiernos *de facto*, categoría en la que su nuevo régimen se encuadraba. En el poder Pérez Jiménez, Venezuela se comportó de forma semejante⁴³. La excepción que ha supuesto la continuidad en este país de un régimen constitucional que, a partir de 1959, se ha empeñado en una política de no reconocimiento y ruptura de relaciones diplomáticas con los Gobiernos *de facto* surgidos en el hemisferio, suministra, por la consistencia con que se aplicó y el escaso eco que encontró en los demás países, el más dramático ejemplo de la inefec-

⁴² La decisión unilateral de dar una concreta operatividad al principio de solidaridad democrática arriesga el quebrantamiento del principio de no intervención dado el carácter finito y limitado del ámbito en que ambos principios se mueven. Todo intento de modificar los límites que los separan—la operación del uno implica en la misma medida la inoperancia del otro—multiplica necesariamente la tensión política general entre el Estado que pretende la modificación y el Estado que, concretamente, estaría obligado a sufrirla. Es este el movimiento que está a la base de lo que llamamos la espiral de la violencia. Relaciones de hostilidad pueden desembocar en recíprocas intervenciones armadas. La situación extremadamente tensa del Caribe en 1959, cuando Cuba y Venezuela se transformaron en abanderados de la democracia continental, proyecta en un contexto histórico la autenticidad de la observación. Igualmente, en 1948 la colaboración de Nicaragua en la invasión de Costa Rica era indudable, pero no lo era menos la existencia de una llamada «Legión del Caribe», dispuesta a abatir los Gobiernos dictatoriales de la República Dominicana, Honduras y Nicaragua.

⁴³ Vide C. N. RONNING, *op. cit.*, p. 30.

tividad de una política de no reconocimiento aplicada individualmente en un contexto como el americano. Venezuela rompió sucesivamente sus relaciones diplomáticas con más de la mitad de los países del hemisferio: El Salvador, Argentina, Perú, Haití, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Honduras, Brasil, Bolivia y Panamá vieron cerrarse las puertas de la representación venezolana a medida que sus Gobiernos constitucionales eran derribados. He ahí la alargada y peligrosa dimensión del aislamiento. Venezuela vio entorpecidos sus vínculos de amistad con un buen número de países y hasta puesta en peligro su propia estabilidad política—como la intervención dominicana en sus asuntos mostró palpablemente en 1960—, sin que por ello la democracia representativa saliese reforzada en el continente. Falta del apoyo hemisférico⁴⁴, la actitud venezolana desembocaba forzosamente en un callejón sin salida, que sólo podía perjudicar a la misma Venezuela⁴⁵. Se comprende que el relevo presidencial ocurrido a finales de 1968 haya consentido al Gobierno venezolano renunciar a una política que le estaba resultando muy gravosa⁴⁶.

⁴⁴ Sólo Costa Rica, si bien con mayor prudencia y flexibilidad, ha acompañado a Venezuela. Costa Rica, que ya en 1954 se había negado a asistir a la X Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas, como señal de protesta por el régimen político del país anfitrión, rompió sus relaciones diplomáticas en 1963 con los cuatro países: Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras, que en ese año perdieron sus Gobiernos constitucionales. También rompió relaciones con Haití, país en el que Duvalier prorrogó arbitrariamente su mandato. Costa Rica ha sido un constante defensor de una moderada operatividad del legitimismo democrático dentro del Sistema, actitud que no ha dejado de producirle sinsabores. (*Vide* nota 41.) Honduras, bajo la presidencia de Villeda Morales, y la República Dominicana, bajo la de Juan Bosch, también acompañaron a Venezuela en su política de no reconocimiento de los Gobiernos *de facto*. Uno y otro fueron, sin embargo, derrocados por sendos golpes de Estado, y antes de la finalización de su mandato. Las aplicaciones singulares de esta política hechas por otros Gobiernos, han traducido una conveniencia coyuntural más que la asunción de una línea de política exterior coherente con la «doctrina Betancourt».

⁴⁵ Venezuela no concurrió a la II Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro porque no mantenía relaciones diplomáticas con el país anfitrión de la reunión. Una resolución aprobada el 22 de diciembre de 1966 por el Consejo de la Organización cuidó de que una situación del género no se repitiera. (*Vide* «Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique», *Annuaire Français de Droit International*, 1966, p. 976). ¿Qué habría ocurrido sin tal resolución? Sencillamente, que la aplicación singular por Venezuela de la política de no reconocimiento de los Gobiernos *de facto*, unida a la proliferación de los golpes de Estado en el Continente y la instauración de regímenes inconstitucionales cada vez más duraderos, hubiese hecho recaer en cierto modo sobre el Gobierno venezolano una de las sanciones que éste precisamente sugería fuese aplicada a aquellos regímenes: la exclusión de participación en los Organos del Sistema.

⁴⁶ Pocos días después de su elección, ocurrida el 1 de diciembre, Rafael Caldera afirmaba en una entrevista su intención de no proseguir la previa política venezolana en materia de reconocimiento de Gobiernos. «Al no haber logrado Venezuela un acuerdo interamericano y haberse reducido a aplicarla únicamente el Gobierno de Caracas, no

Y es que quienes defienden la operatividad del principio de ortodoxia en un contexto como el del hemisferio occidental ignoran o hacen por ignorar la infraestructura política de la zona sobre la que tal operatividad se pretende. De 1945 a 1970 se han verificado con éxito un total de 52 golpes de Estado en el continente, 23 de ellos en Centroamérica e islas del Caribe y 29 en América del Sur. La mayoría de los Estados de una y otra subzona han soportado entre tres y cinco cambios no constitucionales de Gobierno. Cuba y Colombia no han experimentado más que dos. Y sólo Méjico, Nicaragua, Costa Rica, Chile y Uruguay se han visto libres de ellos⁴⁷. Por añadidura, la estabilidad política manifestada por algunos Estados, como Nicaragua desde 1936, Paraguay desde 1954, Haití desde 1957 o la República Dominicana hasta 1961, no

sólo los fines que persigue no se obtienen, sino que, en cambio, se logra un perjuicio para el país que viene a quedar aislado», decía el entonces presidente electo. (ABC, 12 de diciembre de 1968, p. 35. Citado por L. GARCÍA ARIAS: «La desaparición de la doctrina Betancour sobre No reconocimiento de Gobiernos *de facto*», *cit.*, p. 105.) En aplicación de este nuevo criterio, Venezuela reanudó sus relaciones diplomáticas con Perú el 7 de abril de 1969 y con Argentina el 23, aún cuando en ambos países permanecían en el poder Juntas Militares que habían derrocado a los respectivos presidentes constitucionales en 1968 y 1966.

⁴⁷ Así se reparten los 52 golpes de Estado de que hablamos:

Centroamérica:

Guatemala, tres: 1954, 1957, 1963.
Honduras, tres: 1954, 1956, 1963.
El Salvador, tres: 1948, 1960, 1961.
Panamá, cuatro: 1949, 1951, 1955, 1968.

Islas del Caribe:

Cuba, dos: 1952, 1959.
República Dominicana, tres: 1962, 1963, 1965.
Haití, cinco: 1946, 1950, 1956, 1957 (mayo), 1957 (septiembre).

Sudamérica:

Venezuela, tres: 1945, 1948, 1958.
Colombia, dos: 1953, 1957.
Ecuador, cuatro: 1947, 1961, 1963, 1966.
Brasil, tres: 1945, 1954, 1964.
Perú, tres: 1948, 1962, 1968.
Bolivia, cinco: 1946, 1951, 1964, 1969, 1970.
Paraguay, cuatro: 1949 (enero), 1949 (febrero), 1949 (septiembre), 1954.
Argentina, cinco: 1955 (septiembre), 1955 (noviembre), 1962, 1966, 1970.

Como puede comprobarse, Centroamérica y las islas del Caribe absorbieron el 44,3 por 100 de los golpes de Estado triunfantes, correspondiendo el 55,7 por 100 a los Estados sudamericanos. No hemos considerado como golpes de Estado los derrocamientos ocurridos en Nicaragua en 1947, Costa Rica en 1948 y Bolivia en 1952. En el primer caso porque se contrastó la autenticidad de la dictadura de Somoza. En los otros dos, porque la revolución quería hacer respetar la voluntad electoral frente a las resistencias de quienes previamente detentaban el poder.

puede considerarse el resultado precisamente de un positivo proceso de maduración política interna, traducido en la consolidación institucional de auténticas fórmulas democráticas. Si de la perspectiva espacial nos trasladamos a la temporal, los datos que descubrimos resultan igualmente reveladores: entre 1945 y 1960 han ocurrido en el hemisferio 32 golpes de Estado finalizados con éxito, 15 en Centroamérica e islas del Caribe (46,9 por 100 de total) y 17 en Sudamérica (53,1 por 100). De 1960 a 1970 los golpes de Estado han sido 20, ocho en la primera subzona (40 por 100) y 12 en la segunda (60 por 100). Exceptuado 1967, no ha habido año sin «golpe», y los hay con hasta cuatro victoriosos: 1949, 1954, 1957 y 1963⁴⁸. La conclusión que puede sacarse de esta doble y simple observación estadística es que la conquista del poder por vía no constitucional es un fenómeno general en el espacio hemisférico y constante en el tiempo. Ni se reduce a un área determinada ni muestra síntomas de desaparición, ni tan siquiera de debilitación⁴⁹.

La operatividad de un principio de ortodoxia ideológico-política sólo parece posible en un medio en el que su quebrantamiento sea un fenómeno excepcional. Sólo en un medio de esta clase, en efecto, la cohesión política puede ser lo suficientemente auténtica y la voluntad de hacerla respetar lo suficientemente intensa como para transformar a aquél en un principio efectivo. No es éste el medio que ofrece el continente americano, como acabamos de ver. El señor Seara Vázquez ha apuntado que si la Declaración de Santiago de Chile sobre la democracia representativa hubiese sido tomada en serio, habría significado la expulsión de la mitad, al menos, de los miembros de la Organización de Estados Americanos⁵⁰. Quizá su franca expresión re-

⁴⁸ La especificación anual de los 52 golpes de Estado es la siguiente: 1945, dos; 1946, dos; 1947, uno; 1948, tres; 1949, cuatro; 1950, uno; 1951, dos; 1952, uno; 1953, uno; 1954, cuatro; 1955, tres; 1956, dos; 1957, cuatro; 1958, uno; 1959, uno; 1960, uno; 1961, dos; 1962, tres; 1963, cuatro; 1964, dos; 1965, uno; 1966, dos; 1968, dos; 1969, uno; 1970, dos.

⁴⁹ Dentro de su constancia pueden señalarse períodos en los que el fenómeno golpista se presenta más acusadamente. El período 1946-1949 recoge 10 de los 52 golpes de Estado. El período 1954-1957, un total de 13. El de 1961-1964 suma 11. Frente a ellos los períodos 1950-1953, 1958-1960 y 1965-1969 no pasan de cinco, tres y seis golpes de Estado, respectivamente. Globalmente los tres primeros ciclos suman 34 golpes de Estado. Los segundos solamente 14. No deja de llamar la atención, por otra parte, la inflación golpista de los años 1961-1964, correspondientes a la más floreciente época de la «Alianza para el Progreso», momento en que el impulso democratizador a escala continental pareció contar con una mejor audiencia en los Estados Unidos. Dentro de su generalidad, por otro lado, parece que los últimos tiempos marcan la tendencia alcista del fenómeno golpista en América del Sur. Seis de los siete golpes de Estado ocurridos entre 1966 y 1970 corresponden a esa subzona.

⁵⁰ M. SEARA VÁZQUEZ: «La IX Reunion de Consultation des Ministres des Affaires Etrangères et l'Affaire de Cuba», *Annuaire Français de Droit International*, 1964. p. 638.

sulte algo exagerada, pero la idea que encierra es exacta: el número de Gobiernos no constitucionales continuamente representados en el seno de los órganos del sistema representa un porcentaje elevado del total de los miembros que los componen⁵¹.

Si los Gobiernos resultantes de un golpe de fuerza fueran excluidos de los órganos colectivos, como ha pretendido Venezuela, nos encontraríamos necesariamente frente a una Organización no sólo diezmada, sino hasta incapaz, de acuerdo con las reglas que regulan la formación de su voluntad orgánica,

⁵¹ Hablo de Gobiernos no constitucionales y no de Gobiernos no democráticos porque el carácter más determinable de la primera calificación reduce en gran medida las discrepancias que el lector puede sustentar frente al autor si éste se empeña en una valoración de la segunda clase. Obviamente, Gobierno constitucional y Gobierno democrático no son la misma cosa, pero por lo general un Gobierno no constitucional difícilmente podrá calificarse de democrático. Son tres los criterios que utilizaré para determinar la constitucionalidad o no constitucionalidad de un Gobierno. Entiendo como no constitucionales: a) los Gobiernos nacidos de un golpe de Estado; b) los Gobiernos dominados por personalidades que, habiendo alcanzado constitucionalmente el poder, han prorrogado su mandato en contradicción con las normas constitucionales vigentes en el momento en el que lo asumieron; c) los Gobiernos surgidos de elecciones organizadas por los autores de un «golpe» de Estado y vencidas, precisamente por uno de éstos. Los primeros manifiestan un vicio de fuerza. Los segundos, un vicio de continuismo. En los terceros, ambos vicios se combinan. Podrá achárseme que el tercer criterio de calificación me obliga a colocar entre los regímenes no constitucionales Gobiernos que son perfectamente constitucionales desde un punto de vista formal. No pretendo otra cosa. La victoria electoral de quien previamente se ha hecho con el poder utilizando la fuerza, resulta tan constante en su repetición histórica como sospechosa en su desarrollo y, a los efectos que aquí importan, exhibe una pasmosa homogeneidad—en la concepción y en la acción—con los Gobiernos *de facto* en sentido estricto. Con arreglo a estos criterios he fijado el número y porcentaje representado por los regímenes no constitucionales en distintos momentos significativos:

Momento	Número de Gobiernos no constitucionales	Porcentaje sobre el total
IX Conferencia Interamericana (Bogotá, 1948)	Nueve de veintiuno	42,8
X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954)	Once de veintiuno	52,3
V Reunión de Consulta (Santiago, 1959)	Cinco de veintiuno	23,8
VI-VII Reunión de Consulta (San José, 1960)	Cinco de veintiuno	23,8
VIII Reunión de Consulta (Punta del Este, 1962)	Siete de veintiuno	33,3
IX Reunión de Consulta (Washington, 1964)	Nueve de veinte *	45
X Reunión de Consulta (Washington, 1965) ...	Diez de veinte	50
XII Reunión de Consulta (Washington, 1967)	Siete de veinte	35
A 31-XII-1970	Ocho de veinte	40

* Para esta fecha el Gobierno cubano estaba ya excluido de los órganos colectivos. Como se observará, prescindo de los países que con posterioridad han accedido a la Organización, dada su irrelevancia para nuestro estudio.

de tomar decisión alguna⁵². Naturalmente, este resultado sería absurdo, y, por fortuna, los Gobiernos no constitucionales asentados en el continente no estarán dispuestos a cooperar con su voto en una empresa encaminada a impedirles el ejercicio de sus derechos. Tales Gobiernos han podido casi siempre, al margen del apoyo procedente de regímenes constitucionales que prefieren el principio de no intervención, bloquear las iniciativas dirigidas a afirmar una suerte de legitimismo democrático continental.

Es posible concluir que los sostenedores del legitimismo democrático no han sido capaces de transformar el principio de ortodoxia ideológico-política en criterio de acción hemisférica. El principio de no intervención y las mismas condiciones de la infraestructura política del continente han actuado en su contra. La Organización regional ha consagrado la democracia representativa como el ideal de organización política de los países del hemisferio; pero el quebrantamiento de ese ideal no ha sido considerado suficiente en sí mismo para impulsar a los órganos colectivos a emprender una reacción operativa.

4. No parece que durante los últimos veinticinco años el Gobierno de los Estados Unidos haya encabezado ningún movimiento dirigido a otorgar una operatividad positiva al principio de ortodoxia recogido por la Carta de la Organización. Cautamente, Estados Unidos ha suscrito todas las declaraciones destinadas a enaltecer la democracia representativa como sistema político de los países del hemisferio; ha animado la labor de los sucesivos Comités encargados del estudio de los medios colectivos adecuados para la defensa y el afianzamiento de los regímenes constitucionales en el continente; ha intentado arbitrar la contienda entre los apasionados defensores del legitimismo democrático como criterio de acción colectiva y los no menos vehementes sostenedores del principio de no intervención como insalvable muralla a la misma, y se han esforzado, en fin, por resaltar su estricto respeto a la tendencia mayoritaria, que, una vez tras otra, ha neutralizado las ínfulas legitimistas de algunos miembros del sistema. Explicar por qué ha seguido esta conducta y descubrir los puntos en que la imagen descrita es real o sólo aparente será el objeto inmediato de nuestra consideración.

⁵² El artículo 17 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca establece que el Órgano de Consulta adoptará sus decisiones por el voto de los dos tercios de los Estados signatarios que hayan ratificado el Tratado. La exclusión de los Gobiernos *de facto* del Órgano de Consulta podría comportar—cuando el número de tales regímenes fuese superior a un tercio de los Estados miembros— la paralización de tal Órgano y la consiguiente imposibilidad de adoptar decisiones en materia de paz y seguridad continental. En cualquier caso, la formación de una voluntad orgánica se vería grandemente obstaculizada.

El 19 de abril de 1946, finalizada la guerra, el secretario de Estado norteamericano, Byrnes, anunció que los Estados Unidos reanudarían su política «tradicional» de reconocimiento; en el futuro se otorgaría éste a todos los Gobiernos que naciesen de golpes de fuerza. Ello no debería interpretarse como aprobación de su política interna⁵³. Si bien con alguna excepción⁵⁴, la doctrina del reconocimiento automático fue consistentemente aplicada por el Departamento de Estado mientras los primeros síntomas de la «guerra fría» no hicieron su aparición en el hemisferio⁵⁵. El derrocamiento del poder constituido no significaba en aquella época cambio alguno en la línea política de los países en que se producía, por lo que el Gobierno norteamericano, respetados sus intereses, podía muy bien cobijarse al reparo del principio de no intervención. Discretas observaciones, veladas censuras por la quiebra del orden constitucional, contenidas en sus notas de reconocimiento, fueron las únicas lamentaciones a la violeta que expresaron el apego de los Estados Unidos al régimen democrático y constitucional como fórmula política válida para los países del continente.

Que la aplicación de la doctrina del reconocimiento automático era expresión de su adecuación coyuntural con el interés de los Estados Unidos y no una política «tradicional» norteamericana, como declara Byrnes en 1946, lo puso de manifiesto en 1958 J. F. Dulles: «Intentamos conducir nuestras relaciones con todos los Gobiernos del mundo», decía el secretario de Estado norteamericano el 21 de mayo en una conferencia de prensa, «sobre la base de una relación con el Gobierno de hecho en el poder, al menos que tengamos algún motivo para no reconocerlo... Al responder a las peticiones o propuestas de Gobiernos extranjeros, tenemos en cuenta su amistad, pero no la medida en la que se adhieren a nuestro sistema democrático»⁵⁶. Como se ve, para Dulles el reconocimiento de los Gobiernos *de facto* existentes en el continente dependía de la amistad o enemistad que manifestasen hacia los Es-

⁵³ Vid. C. N. RONNING: *Op. cit.*, p. 36. Una fórmula semejante encontró su traducción en los puntos 1 y 3 de la resolución XXXV, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana (vid. *supra*, p. 12). Tales puntos se inspiraban en un proyecto de resolución presentado a la Conferencia por la Delegación de los Estados Unidos.

⁵⁴ Excepcionalmente, el Departamento de Estado norteamericano retardó dos meses el reconocimiento de la Junta militar que derrocó al Presidente de Venezuela Rómulo Gallegos en noviembre de 1948 (*U. S. Department of State Bulletin*, 6 de febrero de 1949; pp. 172-173. Cit. por C. N. RONNING: *Op. cit.*, p. 38).

⁵⁵ A tal doctrina se la denominó «doctrina Acheson» durante el tiempo que Dean Acheson ocupó la Secretaría de Estado norteamericano.

⁵⁶ Citado por A. STERPELLONE: «Aspetti attuali della politica latinoamericana degli Stati Uniti», *La Comunità Internazionale*, 1958; p. 653.

tados Unidos. Si esto es así, fácilmente se comprende que Estados Unidos se volcase en favor del principio de no intervención y en contra de la operatividad del principio de ortodoxia durante la V Reunión de Consulta celebrada en Santiago de Chile en 1959. Las medidas colectivas patrocinadas por el militantismo democratizante de Cuba y Venezuela hubieran debido recaer sobre regímenes que, democráticos o no, manifestaban un respaldo incondicional a la política exterior estadounidense⁵⁷. Al momento de asumir la presidencia J. F. Kennedy, los Estados Unidos ni tenían en cuenta el carácter constitucional o inconstitucional de los Gobiernos del hemisferio para determinar la existencia, grado e intensidad de sus relaciones recíprocas, ni mucho menos compartían la actitud de quienes pretendían utilizar los mecanismos colectivos para el afianzamiento concreto y positivo de la democracia representativa. Si para unos Estados el principio de no intervención era la «causa» de su actividad y para otros el «escudo» de su régimen, para los Estados Unidos el principio servía como «excusa» de una postura determinada por una motivación diferente.

Cuando J. F. Kennedy accedió a la Presidencia de los Estados Unidos en 1961, la revolución castrista había demostrado que en América la revolución podía ya producir no sólo un cambio de hombres y nombres, sino también un giro en la orientación política de los países en los que se desencadenaba. Este hecho tenía en sí la importancia suficiente para alterar la política norteamericana de reconocimiento y la postura estadounidense acerca de una posible actitud hemisférica frente al fenómeno «golpista». De repente, pareció que el respeto de la democracia representativa adquiría relevancia en la política exterior norteamericana y que el Gobierno estadounidense se mostraba más activo y emprendedor en las instancias colectivas. La Alianza para el Progreso se proclamaba como un nuevo punto de partida. Iba a ser una

⁵⁷ HERTER, subsecretario de Estado, decía el 13 de agosto durante los debates: «Las tensiones que se han desarrollado durante los seis últimos meses en la zona del Caribe, antes que estimular la democracia, han logrado el efecto contrario. Han obligado a algunos Gobiernos a adoptar más medidas de control, han provocado tensiones políticas internas, que han sido explotadas por los enemigos de la democracia para debilitar Gobiernos que sinceramente se esfuerzan por practicar los principios democráticos, han obligado a algunos Gobiernos a sacar fondos de programas constructivos y sociales para destinarlos a fines militares en virtud de las amenazas de un ataque desde el exterior, y, en fin, fomentando situaciones de conflicto en el plano interno y de sospecha y resentimiento en el plano internacional, tales tensiones han suministrado a los comunistas internacionales justamente la ocasión que van siempre buscando para insertarse e introducir sus principios y actividades antidemocráticas en los asuntos de nuestros países. Esta amenaza al principio de no intervención pone en peligro los intereses de todos los miembros de la Organización de Estados Americanos (Vid. *La Comunità Internazionale*, 1959; p. 716).

«alianza de Gobiernos libres», destinada a «eliminar la tiranía de un hemisferio en que no tenía sitio legítimo». Por un instante se entendió vincular la paz y seguridad continental a una empresa creadora: el asentamiento y consolidación de una auténtica democracia a escala hemisférica. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos no se atrevió a endosar una política de no reconocimiento automático de los Gobiernos *de facto*. Prefirió, por el contrario, suscribir una política de reconocimiento «diferido». En un primer momento, el Gobierno norteamericano procedía a la ruptura o suspensión de relaciones diplomáticas con el nuevo régimen, medida que se acompañaba de la inmediata interrupción de la ayuda económica y militar. En un segundo momento, casi contemporáneo con el primero, Estados Unidos iniciaba un intercambio de consultas con otros países del continente, solicitando a la vez de los fautores del «golpe» que se comprometieran a celebrar elecciones libres en un plazo de tiempo prudencial, a respetar los derechos humanos y a cumplir las obligaciones internacionales del Estado. En un tercer momento, y con base en el compromiso adquirido por el Gobierno *de facto*, el Gobierno estadounidense lo reconocía, reanudaba las relaciones diplomáticas—normalmente tras de que otros países de la zona hubiesen hecho lo mismo—y reemprendía, en plazo más o menos largo, la ayuda económica y militar.

El 18 de julio de 1962 el Presidente peruano Prado era derrocado por el ejército. El mismo día la Casa Blanca emitió un comunicado en el que decía: «La acción de los elementos militares peruanos que han derrocado un Gobierno democrático y constitucional es contraria a los objetivos comunes inherentes al Sistema Interamericano, que han sido muy recientemente reafirmados en la Carta de Punta del Este.» El Gobierno norteamericano decidió suspender sus relaciones con el nuevo régimen y cortar la ayuda económica y militar otorgada a título de la Alianza para el Progreso⁵⁸. Cuando sendos golpes militares derribaron los Gobiernos constitucionales de la República Dominicana y Honduras en 1963, la reacción de los Estados Unidos fue semejante. «El establecimiento y mantenimiento de Gobiernos representativos y constitucionales es un elemento esencial de la Alianza para el Progreso», decía una nota del Departamento de Estado. «Bajo las condiciones existentes en la República Dominicana y en Honduras no hay oportunidad para una efectiva colaboración de Estados Unidos bajo la Alianza para el Progreso o para la normalización de las relaciones diplomáticas. Por consiguiente, hemos

⁵⁸ Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1963; pp. 182-183.

paralizado toda ayuda económica y militar a estos países y hemos comenzado a transferir el personal en forma ordenada»⁵⁹. En todos estos casos el Gobierno de los Estados Unidos se apresuró a entablar consultas con los demás países del Hemisferio y finalizó reanudando sus relaciones diplomáticas con los regímenes recién establecidos. La nota de reconocimiento de la Junta militar peruana emitida el 17 de agosto —es decir, un mes después del golpe de Estado— calificaba a la Junta como Gobierno provisional del Perú y basaba el reconocimiento y la reanudación de relaciones diplomáticas —habida cuenta de la efectividad de su poder sobre todo el país— en el hecho de que hubiese dado garantías del retorno a la senda constitucional a través de elecciones libres, cuya fecha se determinaba, y se hubiese comprometido a respetar las obligaciones internacionales del Perú. En el mismo comunicado se anunciaba la reanudación de la ayuda económica. La militar se reemprendía a mediados de octubre⁶⁰. El reconocimiento de los Gobiernos *de facto* de la República Dominicana y de Honduras —golpes de Estado de 24 de septiembre y 3 de octubre de 1963— se produjo en la misma fecha: 14 de diciembre de 1963. El comunicado del Departamento de Estado hacía valer que uno y otro Gobierno habían dado garantías públicas en lo relativo al respeto de las libertades civiles y obligaciones internacionales e indicado de manera precisa la fecha de las futuras elecciones⁶¹.

Antes de valorar la política de reconocimiento «diferido» como posible instrumento al servicio de la consolidación de la democracia representativa en el Hemisferio, debe hacerse notar que en aquella época no siempre se aplicó con idéntica intensidad y sin excepciones. En los casos citados, las previas relaciones existentes entre el Gobierno norteamericano y los Gobiernos derrocados eran excelentes. Incluso se había intentado presentar a la República Dominicana ex trujillista como una planta-piloto de la Alianza para el Progreso. El cambio violento de Gobierno supuso, pues, en principio, un riesgo para la continuación de tan buenas relaciones. La certidumbre positiva era desplazada por una incógnita, cuyo desfavorable desenlace debía lógicamente preocupar al *Estado-hegemon*. Cuando, por el contrario, las relaciones con el Gobierno derrocado no ofrecían perspectivas tan halagüeñas para el interés de los Estados Unidos como las que sugería el nuevo régimen

⁵⁹ J. BARTLOW: *Overtaken by Events*. Nueva York, 1966; p. 601.

⁶⁰ Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1963; p. 184.

⁶¹ Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1964; pp. 174 y 213.

de facto, los pasos exigidos por la política de reconocimiento «diferido» se cubrieron con prisa y superficialidad o incluso se suprimieron por entero. El Gobierno constitucional de Guatemala fue derribado el 31 de marzo de 1963. Estados Unidos reconoció a los diecisiete días al nuevo Gobierno, tras consultar a otros países centroamericanos y la promesa del coronel Peralta —protagonista del «golpe»— de respetar las obligaciones internacionales y celebrar elecciones generales en 1965⁶². Lo mismo pasó cuando el Presidente ecuatoriano Arosemena, proclive a flirtear con las «izquierdas», fue derribado el 11 de julio de 1963. La Junta militar que le sustituyó obtuvo el reconocimiento de los Estados Unidos a los veinte días, en condiciones similares a las del Gobierno *de facto* de Guatemala. Incluso en este caso, funcionarios del Departamento de Estado llegaron a decir que los nuevos gobernantes ecuatorianos manifestaban un «sentido de misión» estrechamente vinculado a los principios de la Alianza para el Progreso⁶³. Más reveladores son los acontecimientos desarrollados en El Salvador durante el último trimestre de 1960. El 26 de octubre una Junta militar se hizo con el poder. El Gobierno norteamericano retrasó el reconocimiento hasta el 3 de diciembre. La Junta duró poco. El 15 de enero de 1961 era derribada, a su vez, por un contragolpe militar. El Gobierno de los Estados Unidos reconoció a la nueva Junta ese mismo día. El Presidente Kennedy declaró en conferencia de prensa el 15 de febrero que Estados Unidos había reconocido al nuevo Gobierno de El Salvador el mismo día de su ascenso al poder porque «había anunciado su determinación de proceder a elecciones libres y democráticas»⁶⁴. El argumento no es convincente. En realidad, el golpe de fuerza de enero desplazaba del poder a la Junta cuyas inclinaciones castristas no habían dejado de producir preocupación en Washington. El inmediato reconocimiento de los «golpistas» era, indudablemente, un acto oportuno para el interés del Gobierno norteamericano.

Con esto no pretendo decir exactamente que la política norteamericana de reconocimiento se ajustaba al interés del Gobierno de los Estados Unidos. No conozco ninguno que acostumbre a actuar en contra de sus propios intereses. Lo que pretendo indicar es más bien que la conservación, el afianzamiento y consolidación de regímenes constitucionales, y en la medida de lo posible democráticos, en el Hemisferio no ocupaba una plaza determinante en la

⁶² Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1963; p. 632.

⁶³ Vid. R. BETANCOURT: *Op. cit.*, p. 78.

⁶⁴ Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1964; p. 173.

conformación de tal interés y, en consecuencia, en la política norteamericana de reconocimiento. Si la preocupación norteamericana por el mantenimiento de las formas constitucionales hubiese sido tan grande como las notas del Departamento de Estado anteriormente citadas parecían indicar, no se comprende por qué ante otros golpes habidos en las mismas fechas y en el mismo Hemisferio la reacción de los Estados Unidos se moderó y hasta modificó sensiblemente. En 1963 los senadores Javits y Morse presentaron al senador norteamericano un proyecto de resolución pidiendo la supresión de la ayuda económica y militar y el no reconocimiento de los Gobiernos resultantes de un acto de fuerza que eliminase un Gobierno constitucional. El proyecto equivalía a la aceptación de la doctrina del no reconocimiento automático de los Gobiernos *de facto*, a la que se añadía un elemento que sólo la enorme potencia de los Estados Unidos podía aportar: la supresión de toda clase de ayuda a tal Gobierno. La iniciativa senatorial fue, sin embargo, combatida por el Ejecutivo norteamericano. Para el subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, E. M. Martin, era «inoportuna e indiscreta». «En ciertos casos», explicaba Martin, «las dictaduras militares habían dado pruebas de capacidad y sentido de la responsabilidad»⁶⁵. Evidentemente, el apego estadounidense a la promoción de la democracia representativa en el continente estaba fundamental y esencialmente condicionado. Ya en junio de 1961, al día siguiente del asesinato de R. L. Trujillo, J. F. Kennedy había dicho a sus consejeros, refiriéndose a la República Dominicana: «Tres posibilidades se presentan: un régimen democrático honesto, la continuación del régimen de Trujillo o un régimen a lo Castro. Debemos favorecer el primero, pero no podemos renunciar al segundo más que cuando estemos seguros de evitar el tercero»⁶⁶. Es sobre esta base que debemos hacer la valoración de la política de reconocimiento «diferido» actuada por Washington.

El no reconocimiento «automático» de los Gobiernos *de facto* puede tener una incidencia negativa sobre el principio de no intervención y ser un medio ineficaz al servicio de una política de legitimismo democrático. Tiene, con todo, una virtud: su propio automatismo le empuja a una aplicación objetiva.

⁶⁵ CH. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1964; pp. 173-174. En 1966 Javits y Morse volvieron a presentar un proyecto de resolución semejante al de 1963. El Senado lo aprobó el 27 de julio, pero con una adición que venía prácticamente a neutralizar los objetivos que pretendía: El Presidente podría actuar de otra forma invocando el interés nacional. (Vid. CH. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1967; pp. 187-188; también R. BETANCOURT: *Op. cit.*, p. 102.)

⁶⁶ SCHLESINGER; *Les Mille Jours de Kennedy*. París, 1966; p. 690.

El reconocimiento «diferido» no evita las críticas que pueden dirigirse sobre el no reconocimiento «automático» y corre el riesgo de perder su única virtud. Su aplicación pragmática, flexible, consiente transformarlo en un instrumento ventajista que, afirmando estar al servicio de una política alentada por el legitimismo democrático, se emplea de hecho en función de objetivos muy diferentes. En nuestro caso, el reconocimiento «diferido» permitiría al Gobierno de los Estados Unidos garantizar, mediante la inversión de una cierta presión, la «fidelidad» de los nuevos Gobiernos a la línea política de sus antecesores, que, aparte de constitucionales, eran, y sobre todo, aliados. Piénsese, por ejemplo, en el relieve que los Estados Unidos han intentado dar a la provisionalidad de la «ruptura», recurriendo a expedientes terminológicos y de hecho. El Departamento de Estado ha preferido hablar de «suspensión»⁶⁷ más que de ruptura y no se ha manifestado muy vivaz a la hora de proceder a la evacuación de su personal diplomático del país con el que las relaciones diplomáticas se declaraban suspendidas (a pesar de que la celeridad en la retirada es uno de los factores psicológicos que multiplican el impacto de esta clase de medidas)⁶⁸. Piénsese también en los compromisos, rápidamente consentidos por los «golpistas», de volver en un conveniente plazo de tiempo al régimen constitucional. Lo menos que puede decirse de ellos es que fueron ligera e indiscriminadamente aceptados. En Guatemala y Honduras las elecciones estaban a punto de celebrarse cuando se produjeron los respectivos golpes de Estado. La verdad es que en ambos casos la toma violenta del poder se dirigió a impedir su celebración. En el Perú acababan de ser celebradas, y el golpe militar se entendió como el medio más expeditivo para impedir la toma de posesión del candidato triunfante. En ninguno de estos tres casos las elecciones posteriormente preparadas y celebradas bajo la tutela de las Juntas militares dieron el triunfo a los hombres o a los partidos contra los que se había dirigido el «cuartelazo». En Guatemala, donde se retrasaron por tres años, el ex presidente Arévalo no pudo presentarse a la elección. En el Perú el «aprismo» no repitió su victoria. En Honduras, y también en El Salvador, vieron legitimado su poder por vía electoral quienes ya

⁶⁷ Sobre las diferencias entre ruptura y suspensión de relaciones diplomáticas, *vid.* L. SFEZ: *Op. cit.*, p. 363.

⁶⁸ Un ejemplo: Cuando Estados Unidos suspendió sus relaciones diplomáticas con Perú en 1962, el personal diplomático peruano fue autorizado a permanecer en Washington, al tiempo que el norteamericano quedaba «provisionalmente» en Lima. Ningún contacto oficial, sin embargo, podía ser mantenido por los dos Gobiernos a través de sus representantes (*vid.* L. SFEZ: *Op. cit.*, p. 391; también Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Générale de Droit International Public*, 1963; p. 183).

lo detentaban de hecho. Parece que en alguno de estos países la consulta electoral fue libre en el sentido de que los «golpistas» tuvieron tiempo suficiente para librarse de todos los obstáculos domésticos que podían trabar la legitimación de su dominio. Ni en la República Dominicana ni en el Ecuador los regímenes *de facto* llegaron a celebrar las elecciones prometidas. En el primer Estado lo impidió la revolución. En el segundo, la Junta militar fue, a su vez, derrocada.

Estas consideraciones, unidas al empleo desigual que el Gobierno de los Estados Unidos, ante casos parejos, ha hecho del instrumento del reconocimiento «diferido», dan solidez a la opinión que ve en él más un medio político adecuado para controlar la fidelidad de los Gobiernos *de facto* alzados con el poder que un mecanismo de reacción frente a la quiebra del orden constitucional y de impulsión para su restablecimiento. El carácter limitado que la promoción de la democracia representativa tuvo como elemento determinante de la política exterior norteamericana en esta época explica cómo si bien el Gobierno de los Estados Unidos adoptó una postura más activa en el seno de la Organización durante los años 1962 y 1963, uniéndose a los Estados que por aquellas fechas solicitaron la celebración de una Reunión de Consulta para determinar una actitud común frente a la multiplicación galopante de los golpes de Estado, tal postura no pasó de manifestarse con un talante moderado. Está es quizá una de las razones por las que la reunión no llegó a celebrarse entonces.

Nuestra opinión parece reforzada si se atiende a la práctica posterior de los Estados Unidos. Como se sabe, incluso desde un punto de vista formal, el principio de la solidaridad democrática del continente perdió relieve con el extinguirse de la era kennediana. En marzo de 1964, un portavoz del Departamento de Estado, R. I. Phillips, decía: «La política americana con relación a los Gobiernos inconstitucionales continuará siendo guiada *como en el pasado* por el interés nacional y las circunstancias propias de cada situación⁶⁹. Esta afirmación, que naturalmente conducía a la discriminación entre los buenos y los malos golpes de Estado⁷⁰, se diferenciaba más en la forma

⁶⁹ El subrayado es mío. Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Générale de Droit International Public*, 1964; p. 726.

⁷⁰ Sobre la base de la llamada «doctrina Mann», enunciada por T. Mann, secretario de Estado adjunto para Asuntos Interamericanos, en una reunión habida con los representantes norteamericanos en Iberoamérica del 16 al 18 de marzo de 1964 en Washington. Según Mann, los golpes de Estado no debían considerarse con hostilidad sistemática. Los Gobiernos *de facto* eran a menudo más capaces que los constitucionales para garantizar la «estabilidad interna».

que en el fondo de las afirmaciones anteriores. El Gobierno de los Estados Unidos siguió valiéndose de los instrumentos —reconocimiento «diferido»— que antaño habían pretendido significarse como una prueba del afán norteamericano por hacer respetar positivamente en el continente los regímenes constitucionales. Esta identidad en los medios no puede conducir más que a barruntar una connivencia sustancial en los fines que, expresados con sofisticación o con rudeza, pretendían una y otra política. El Gobierno de los Estados Unidos, bajo la presidencia de L. B. Johnson, no ha utilizado el reconocimiento «diferido» respecto de aquellos Gobiernos *de facto* que ostensiblemente venían a sustituir a regímenes constitucionales que se estaban alejando progresivamente de la ortodoxia política del sistema, tal como era entendida por el *Estado-hegemon*. El 31 de marzo de 1964 el Presidente del Brasil, João Goulart, fue derrocado como consecuencia de un golpe de Estado dirigido por el ejército. El 3 de abril el nuevo régimen era reconocido por los Estados Unidos. El secretario de Estado norteamericano, D. Rusk, se atrevía a afirmar que los cambios políticos ocurridos en el Brasil habían tenido lugar «según las reglas constitucionales», estando deseosos los elementos políticos y militares de «salvaguardar la democracia y la constitución que ellos consideraban amenazadas por el régimen de Goulart»⁷¹. Obviamente éste era un «buen golpe» para el Departamento de Estado, y ello justificaba su inmediato reconocimiento, al margen de las peregrinas interpretaciones que el secretario de Estado norteamericano quisiera hacer acerca del orden constitucional brasileño. Sin embargo, cuando la adjetivación del golpe de Estado no ha sido rápidamente identificable, el Gobierno norteamericano ha seguido utilizando el instrumento del reconocimiento «diferido». El Presidente argentino Illía fue depuesto el 28 de junio de 1966 por una Junta militar. Estados Unidos comenzó desaprobando ostensiblemente el pronunciamiento y anunció la suspensión de relaciones diplomáticas en señal de protesta por la «ruptura de la continuidad del orden constitucional». Pero el 15 de julio, tras la acostumbrada consulta con otros Gobiernos iberoamericanos, decidía otorgar el reconocimiento⁷². También suspendió Estados Unidos sus relaciones diplomáticas y la ayuda económica y militar al Perú cuando en octubre de 1968 su Presidente fue derribado. La suspensión duró tres semanas. Un portavoz del Departamento de Estado indicó que la decisión de

⁷¹ FR. MOUSSU: «Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique, *Annuaire Français de Droit International*, 1964; p. 974.

⁷² Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Générale de Droit International Public*, 1967; p. 149.

reconocer al nuevo régimen y reanudar las relaciones diplomáticas había sido tomada tras consultas con los restantes miembros de la Organización de Estados Americanos y una vez que el Gobierno de Velasco Alvarado —cabeza del «golpe»— había anunciado su intención de restablecer el orden constitucional y respetar sus obligaciones internacionales. Reacción idéntica se produjo cuando Arnulfo Arias fue derribado de la presidencia de Panamá el 11 de octubre de 1968. Suspendidas primero las relaciones diplomáticas y la ayuda económica y militar, el nuevo régimen era reconocido el 13 de noviembre en base a consideraciones semejantes a las que motivaron el reconocimiento del Gobierno peruano⁷³.

Las posibilidades de utilización del reconocimiento «diferido» como instrumento de intervención son tantas como las que ofrece el no reconocimiento «automático» de los Gobiernos *de facto*. Pero mientras que éste, objetivo en su naturaleza y uniforme en su aplicación, se encuentra necesariamente al servicio de la defensa y consolidación de los regímenes constitucionales, no puede decirse lo mismo del reconocimiento «diferido», fácilmente utilizable para la defensa y consolidación de una situación de hegemonía. En este caso, asegurada la fidelidad del Gobierno *de facto*, la cuarentena diplomática y la interrupción de suministro de la ayuda económica y militar dejan de interesar —al contrario, son contraproducentes— a los objetivos del *Estado-hegemon*. De ahí que sean rápidamente revocadas.

Desde esta perspectiva, el «procedimiento informal de reconocimiento de Gobiernos», recomendado por la Segunda Conferencia Interamericana extraordinaria en 1965, recibe una nueva y muy significativa dimensión. El «procedimiento», que indudablemente fue apoyado por la Delegación de los Estados Unidos⁷⁴, puede servir para: a) con su *tempo*, legitimar a escala continental la práctica individual del reconocimiento «diferido»; b) con las consultas que establece, permitir el ejercicio de la influencia de quién es la más poderosa fuente de información del Hemisferio —los Estados Unidos—, sobre

⁷³ Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Général de Droit International Public*, 1969; pp. 874-876. La política norteamericana a este respecto no parece haber cambiado tras la asunción de la presidencia por R. Nixon. Este, en un discurso pronunciado el 31 de octubre de 1969 ante la Interamerican Press Association en Washington, decía: «A nivel diplomático, nosotros debemos tratar con realismo con los Gobiernos en el sistema interamericano tal como son» («Action for Progress for the Americas», *The Department of State Bulletin*. Washington, 17 de noviembre de 1969). Tal afirmación, que recalca la carencia de relevancia del régimen político propio de los países iberoamericanos con relación a la política exterior norteamericana, no se ha traducido, sin embargo, en una consecuente política de conocimiento «automático» de los Gobiernos *de facto*.

⁷⁴ *Vid.* Ch. L. COCHRAN: *Op. cit.*, p. 463.

quiénes son sus más inmediatos y sensibles receptáculos —los restantes países del continente—; c) con su relación de circunstancias relevantes para la valoración de la situación provocada por el golpe de Estado, encontrar un justificante conveniente para la instauración del «procedimiento»; d) con su falta de vinculatoriedad, dejar intacta la libertad de decisión final del *Estado-hegemon*. ¿Acaso no establecía el procedimiento aquello que el Gobierno norteamericano había estado practicando desde cierto tiempo atrás? Ineficaz para consolidar la democracia en el Hemisferio, podía ser idóneo para, tras el aparato colectivo, reforzar la lealtad al *Estado-hegemon* de los Gobiernos nacidos de la fuerza ⁷⁵.

5. La política de reconocimiento «diferido» no ha bastado para asegurar al *Estado-hegemon* la fidelidad básica de los Gobiernos del Hemisferio. Y esto porque ni todos los impulsos «heterodoxos» en el ámbito continental han partido de movimientos revolucionarios que hayan derrocado Gobiernos constituidos, ni aquella política resulta siempre suficiente para obtener el resultado deseado.

Normalmente, el *Estado-hegemon* ha sido capaz de asegurar y consolidar la lealtad esencial de los Gobiernos del Hemisferio a través del expediente de sostener y ayudar a sostener en el poder a los grupos sociales que la garantizaban. Entre tales grupos se ha encontrado muy a menudo el militar, cuya influencia sobre la dirección política de los Gobiernos ha sido siempre considerable en un buen número de países iberoamericanos y determinante en aquellos en que una débil integración social se ha conjugado con escasa madurez política, atraso cultural e insuficiente desarrollo económico ⁷⁶. Estados Unidos ha cuidado especialmente la lealtad de estos grupos, contando con que su propia fuerza interna, aplicada sobre el país en el que estaba destinada a proyectarse, sería suficiente para garantizar la fidelidad de los Gobiernos de estos países. Los programas de formación y perfeccionamiento de los mandos y oficiales de los distintos ejércitos iberoamericanos en centros de adiestramiento de los Estados Unidos y gran parte de los programas de ayuda económica y militar deben considerarse dirigidos en gran medida a este fin ⁷⁷. El gran riesgo de esta línea de acción ha residido en que la potencia-

⁷⁵ De ahí que parezca justificada la crítica que hace César Sepúlveda (C. SEPÚLVEDA: *Reconocimiento de Gobiernos en América. Evolución y estado actual*, cit., p. 125).

⁷⁶ Vid. D. COWAN: «Current U. S. Recognition Policy in Latin America, Diplomatic Albatross», *Comparative Juridical Review*, 1967; p. 209.

⁷⁷ En el mismo sentido, T. TALPERIN DONGHI: *Storia dell'America Latina*, p. 431. Torino, 1969; también J. BOSCH: *El pentagonismo, sustituto del imperialismo*, p. 15. Madrid, 1968.

ción de grupos como el militar en un medio social y político dotado de escasas defensas institucionales, ha empujado a menudo a tales grupos a la toma directa del poder, con la consiguiente quiebra del orden constitucional interno y el inevitable estímulo de la espiral «golpista»⁷⁸. Cuando los Gobiernos leales han visto su posición amenazada, el *Estado-hegemon* ha podido ir algo más lejos en su política de apoyo, realizando, por lo general a petición del Gobierno amenazado, acciones próximas a la intervención o directamente incluibles dentro de ella. Los consejeros militares norteamericanos en distintos países americanos no se han limitado al adiestramiento de las fuerzas locales en el manejo de las armas suministradas por los Estados Unidos en el cuadro de sus programas de ayuda, sino que en ciertas ocasiones han llegado a asumir su dirección táctica y estratégica en la lucha antiguerrillera⁷⁹. Igualmente las fuerzas navales norteamericanas han cooperado en la vigilancia de las costas de varios países del Caribe para evitar la infiltración de elementos calificados como «subversivos»⁸⁰. Esta clase de acciones se inserta en el cuadro de las relaciones bilaterales que el *Estado-hegemon* mantiene con los Gobiernos de cada uno de los Estados iberoamericanos.

El auténtico problema se le plantea al *Estado-hegemon* cuando un determinado Gobierno tiende a distanciarse políticamente de él sin que resulten efectivos para atajar el alejamiento los mecanismos preventivos y cautelares considerados. Si esta hipótesis se presenta, el *Estado-hegemon* puede escoger entre una triple alternativa: Puede, en primer lugar, limitarse a seguir prestando su estímulo y su apoyo a los grupos internos amigos, mo-

⁷⁸ La contribución que la ayuda militar norteamericana ha supuesto en el reforzamiento del sector militar a expensas del civil en varios países de América y su relación causal con el militarismo galopante ha sido puesta de relieve por J. D. POWELL: «Military Assistance and Militarism in Latin America», *The Western Political Quarterly*, volumen XVIII núm. 2, 1965; pp. 1 y 388.

⁷⁹ Su intervención parece haber sido especialmente definida en la lucha contra las guerrillas guatemaltecas (vid. J. MAESTRE: *Subdesarrollo y violencia... Guatemala*, p. 193. Madrid, 1969). También en Bolivia (vid. R. VÁSQUEZ DÍAZ: *La Bolivia del Che*, p. 64. Milán, 1968).

⁸⁰ Así, en noviembre de 1960, cuando los Gobiernos de Guatemala y Nicaragua requirieron el envío de unidades de guerra de la flota estadounidense, con el fin de que patrullasen sus aguas territoriales y los protegiesen de una eventual invasión de inspiración «comunista» (sobre los hechos y su denuncia ante la Asamblea General de las Naciones Unidas por el Gobierno cubano, vid. F. PUPPO: «La Crisi Internazionale di Cuba. Rassegne Politiche», *La Comunità Internazionale*, 1961; pp. 172-173). El envío de buques de guerra norteamericanos a las inmediaciones de las aguas territoriales dominicanas en noviembre de 1961 tuvo un carácter similar, si bien en este caso no hubo una previa solicitud oficial del Gobierno dominicano (vid. M. VISMARA: «Questione della Republica Dominicana. Rassegne dell'attività delle Organizzazioni Internazionali», *La Comunità Internazionale*, 1962; pp. 143-145).

mentáneamente descabalgados del poder, confiando pacientemente que de la misma confrontación de las fuerzas internas resultará la recuperación del poder doméstico por tales grupos. La actitud norteamericana con relación al Brasil durante la presidencia de João Goulart (1961-1964) parece situarse esencialmente dentro de esta perspectiva. Puede, en segundo lugar, considerar necesaria su intervención, directa o indirecta, y más o menos intensa, para devolver el poder interno a los grupos amigos que lo han perdido. Un caso dramático de intervención directa nos lo ofrece el desembarco de fuerzas armadas norteamericanas en Santo Domingo para impedir la conquista del poder por un grupo de cuya futura fidelidad se dudaba⁸¹. Casos de intervención indirecta fueron con toda probabilidad las que condujeron al derrocamiento del Gobierno constitucional de Jacobo Arbenz en Guatemala⁸² y la que se enarenó en las playas cubanas de Bahía Cochinos⁸³. Todas ellas son el exponente de una política unilateralmente concebida, decidida y ejecutada. Puede, en tercer lugar, intentar movilizar a la Organización Regional contra el Gobierno «heterodoxo». Los esfuerzos del *Estado-hegemon* en este sentido, los resultados que ha obtenido y la especial proyección que ha recibido el argumento «ideológico» en esta movilización, serán el objeto de nuestras inmediatas consideraciones.

¿Cuál puede ser el obstáculo principal a la movilización regional contra el Gobierno calificado como «heterodoxo» por el *Estado-hegemon*? Obviamente el innato apego de los Estados al principio de no intervención. La revolución es, inicialmente, un fenómeno interno. La orientación que un Gobierno quiera dar a su política, exterior e interior, aún lo es mucho más. Cada Estado es libre de darse el régimen que le plazca y actuar en la forma que considere más conveniente para la realización de sus objetivos, siempre y cuando no conculque los idénticos derechos de los demás sujetos de la comunidad internacional. Una y otra cosa están protegidas por el principio de no intervención, y no parece que el *Estado-hegemon* pueda quebrar la solidez del principio en base a que, a su reparo, determinados

⁸¹ Esta intervención suministra el más patente ejemplo del compromiso tácito de los Estados Unidos con los Gobiernos o facciones «ultrancistas» del continente. Sobre este punto, W. FULBRIGHT: *La arrogancia del poder*, pp. 67 y 106. Madrid, 1967. También J. BOSCH: *Op. cit.*, pp. 99-100.

⁸² *Vid.* W. KNAPP: *A History of War and Peace 1939-1695*. Oxford University Press, 1967; p. 577. D. HOROWITZ: *From Yalta to Vietnam*, pp. 173-174. Londres, 1969. J. MAESTRE: *Op. cit.*, pp. 222-225.

⁸³ Un cuidadoso relato de la intervención estadounidense en la preparación y realización del desembarco, en SORENSEN: *Kennedy*, vol. I, pp. 435 y ss. Barcelona, 1966.

Gobiernos del Hemisferio se esfuerzan por encontrar un horizonte político que no desemboque en Washington. Es aquí y éste es el momento en que el principio de ortodoxia ideológico-política continental adquiere para el *Estado-hegemon* una dimensión operante.

Ya el 12 de marzo de 1947 Truman, presidente de los Estados Unidos, declaró ante el Congreso: «Cada nación está de frente a una elección entre modos alternativos de vida. Un modo de vida se funda en la voluntad de la mayoría y se distingue por instituciones libres, Gobierno representativo, libres elecciones, garantías de libertad individual, libertad de expresión y de religión... El otro se basa en la voluntad de una minoría impuesta a la fuerza. Cuenta con el terror y la opresión, el control de la radio y de la prensa, elecciones dirigidas y la supresión de las libertades individuales»⁸⁴. El Gobierno norteamericano, que, como hemos visto, no se sintió animado a procurar la implantación positiva del primer modo de vida a escala continental, iba a empeñarse desde un primer momento en evitar el segundo. Esta afirmación requiere, sin embargo, una precisión. Si bien el terror y la opresión de que hablaba Truman en su discurso, la supresión de las libertades individuales y el control de los medios de comunicación social no son patrimonio exclusivo del marxismo-leninismo; el Gobierno norteamericano se sintió inclinado a creerlo así, enfrentado como estaba con la Unión Soviética en una acelerada competencia global. Conceptuando toda su política exterior en razón de pérdidas y ganancias y considerando que todo quebrantamiento de lealtad en su esfera de influencia comportaba un beneficio para su rival, desembocó, obligado por su misma dialéctica, en una peligrosa simplificación: la identificación con el comunismo de todos los movimientos que comportaban un menoscabo a la realización de sus intereses. Dado este paso lógico, la ideología dejaba de ser una «fe política» para convertirse en una «técnica de poder»⁸⁵. Como la pérdida de fidelidad de un Gobierno situado en su zona de influencia implica necesariamente un perjuicio para los intereses del *Estado-hegemon*, el Gobierno apóstata arriesgará continuamente la calificación de «comunista». Se comprende que, frecuentemente, los Gobiernos nacidos de golpes de Estado que han derribado regímenes amigos del *Estado-hegemon* se hayan apresurado a hacer gala de su línea anticomunista, y que muchos otros hayan descubierto en un sólido anticomunismo la más eficiente garantía de su continuidad. Tales

⁸⁴ D. HOROWITZ: *Op. cit.*, p. 68.

⁸⁵ *Vid.* Ch. O. LERCHE y A. A. SAID: *Concepts of International Politics*, 2nd ed., p. 128. New Jersey, 1970.

Gobiernos, obviamente, han sido sensibles a la concepción sustentada por el Gobierno de los Estados Unidos acerca del significado y función de las ideologías.

Quizá el rasgo más original de la dimensión funcional que el *Estado-hegemon* ha descubierto en el principio de ortodoxia reside en que los Estados Unidos no han pretendido forzar la operatividad directa e inmediata de este principio a costa del principio de no intervención, sino que se han esforzado más bien en lograr tal operatividad a través de una vía indirecta y mediata: luchando por la asimilación de la agresión «ideológica» a la agresión material y tratando con ello de insertarla dentro de la excepción que el artículo 19 de la Carta de la Organización marca al principio de no intervención. Para lograrlo era necesario hacer aceptar a la Organización Regional que la implantación de un Gobierno comunista en el Hemisferio es siempre el resultado de una previa intervención extracontinental, y que tal Gobierno, por el mismo hecho de su existencia, supone una amenaza a la paz y seguridad del continente que hace necesaria la adopción de adecuadas medidas colectivas. Considerada la penetración ideológica como agresión, calificada como fruto exclusivo de la subversión la implantación de un Gobierno comunista en un país americano y asimilada, en definitiva, la penetración e implantación mencionadas a la agresión de carácter material y externo, el principio de no intervención era respetado y la libertad de cada país a darse la instituciones políticas, económicas y sociales que se le antojasen, resistía incólume las exigencias derivadas de la acción colectiva. El Gobierno norteamericano se esforzó por conseguir una resolución que respondiese a esta necesidad durante la X Conferencia Interamericana celebrada en Caracas en marzo de 1954. Como fruto de sus desvelos, la resolución XCIII —denominada «resolución anticomunista»— declaró que «el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del Movimiento Internacional Comunista, que tenga como resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituirá una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados Americanos, que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los Tratados existentes». La resolución no fue aprobada sin resistencias. El delegado mejicano expresó la preocupación de que pudiesen ser calificados como comunistas Gobiernos que en realidad estaban procediendo exclusivamente a reformas

económicas y sociales, con lo que habría acción colectiva sin causa legítima⁸⁶. Guatemala, que sospechaba que la resolución no era más que la premisa mayor del silogismo que concluiría con la decisión de una acción colectiva contra su Gobierno, fue mucho más concreta. Para su ministro de Asuntos Exteriores la propuesta norteamericana era un intento de restauración de la política del *big stick* y de la «diplomacia del dólar» en combinación con las clases feudales guatemaltecas, dirigido a arrancar al pueblo las reformas estructurales conseguidas. Con el pretexto de luchar contra el comunismo, los Estados Unidos violaban los principios de la democracia⁸⁷. Guatemala votó en contra del proyecto de resolución presentado por Estados Unidos, pero la resolución fue aprobada. No puede decirse, sin embargo, que a partir de aquel momento el *Estado-hegemon* haya conseguido hacer reconocer a los Estados miembros de la Organización todos los corolarios que de la declaración tan clara y absoluta podrían desprenderse. La verdad es que la generalidad de la resolución no supuso en el ánimo de quienes la votaron la forma de dar a su contenido una operatividad máxima y constante, sino todo lo contrario. Fruto del compromiso y la coyuntura política, los Estados que votaron a su favor eran conscientes de que bajo su talante impersonal se encuadraba la figura del Gobierno guatemalteco⁸⁸.

Luego, si la «resolución anticomunista» no tuvo una virtualidad concreta con relación a éste fue porque resultó derrocado antes de que pudieran ponerse en marcha los mecanismos colectivos. El 26 de junio de 1954 los representantes de diez países miembros —entre los que, por supuesto, se encontraba el de los Estados Unidos— solicitaron del Consejo de la Organización la convocatoria del Órgano de Consulta con base en los artículos 6 y 11 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. «Nuestros Gobiernos —decía la solicitud— contemplan con creciente preocupación la intervención demostrada por el Movimiento Comunista Internacional en la República de Guatemala, y el peligro que esto entraña para la paz y segu-

⁸⁶ Vid. C. G. FENWICK: «Intervention at the Caracas Conference», *American Journal of International Law*, 1954; pp. 451-452.

⁸⁷ Vid. *La Comunità Internazionale*, 1954; p. 299.

⁸⁸ La redacción de la resolución anticomunista fue concebida por los Estados Unidos de forma que obtuviera el apoyo de Gobiernos que se habrían opuesto a ella de encerrar fórmulas concretas contra Guatemala. Lo dice C. G. FENWICK: «The Tenth Interamerican Conference. Some Issues of Interamerican Regional Law», *American Journal of International Law*, 1954; p. 465. En los meses subsiguientes, los Estados Unidos fueron acondicionando la infraestructura política hemisférica con la intención de poner en movimiento la doctrina de la «resolución anticomunista» contra el Gobierno guatemalteco (vid. *La Comunità Internazionale*, 1954; p. 490).

ridad del continente.» El Consejo decidió convocar la Reunión para el 7 de julio. Sin embargo, el Gobierno de Guatemala demostró tener una base interna mucho más débil de lo que se pensaba, y al primer empujón, fruto de la invasión de Castillo Armas, partida de Nicaragua y Honduras y financiada por los Estados Unidos, se desmoronó. La Reunión fue, en consecuencia, aplazada *sine die*, agotándose con ello la viabilidad que pretendieron dar a la «resolución anticomunista» los Gobiernos que la aprobaron. Obviamente, los Gobiernos iberoamericanos no podían estar interesados en consentir un compromiso definitivo en la vía de la «defensa ideológica» orquestada por los Estados Unidos. El temor expresado por la delegación mejicana en Caracas muy bien puede explicar su renuncia. Los países iberoamericanos intuyen perfectamente los peligros que se derivarían de una calificación errónea de la naturaleza de sus Gobiernos cuando tal calificación viniese respaldada por el Gobierno norteamericano. De ahí su especial adherencia al principio de no intervención y la preferencia por una negociación singular, caso por caso, de los supuestos en que merece la pena marginarlo.

Desde 1954 la Organización de Estados Americanos se ha mostrado fecunda en la producción de resoluciones hemisféricas que condenan el comunismo y determinan su incompatibilidad con el Sistema Interamericano, pero ha sido mucho más prudente en la determinación de las consecuencias que debían extraerse de tal incompatibilidad. Con posterioridad a 1954 sólo el Gobierno de la República de Cuba ha sido calificado públicamente como marxista-leninista por la Organización. Pues bien, con base en tal calificación, los Estados miembros han decidido la exclusión de participación del actual Gobierno cubano de los órganos del Sistema⁸⁹, pero no

⁸⁹ La resolución I de la VIII Reunión de Consulta, celebrada en Punta del Este en enero de 1962, dice: «Considerando que el Sistema Interamericano se funda en la adhesión invariable de los Estados miembros a los postulados determinados y a los principios de solidaridad prescritos en los instrumentos por los que se rige; que entre esos postulados y principios figuran... el pleno ejercicio de la democracia representativa, la no intervención de un Estado en los asuntos interiores y exteriores de otro Estado y el rechazamiento de alianzas o ententes que motiven la intervención de potencias extranjeras en el continente americano...; que el Gobierno actual de Cuba se ha identificado con la ideología marxista-leninista; ha establecido un régimen político, económico y social fundado sobre esa doctrina; ha aceptado la ayuda militar de las potencias comunistas extracontinentales y la idea de intervención armada de la Unión Soviética en América; que tal situación, en lo que se refiere a un Estado americano se revela incompatible con el sistema regional y está en contradicción con los deberes inherentes a su cualidad de miembros... Decide: 1. Que la adhesión de cualquier miembro de la Organización de Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y que el alineamiento de tal miembro con el bloque comunista rom-

se han atrevido, en base únicamente a esa calificación, a adoptar frente a él medidas de carácter coercitivo. En efecto, cuando en el verano de 1960 se celebró en San José de Costa Rica la VII Reunión de Consulta, el Gobierno de los Estados Unidos pretendió implicar a la Organización Regional en una acción concreta frente al Gobierno que osaba desafiar su hegemonía. Pero los miembros de la Organización se mostraron reacios a obrar, ni siquiera a condenar, al no producirse ante el Órgano de Consulta la denuncia de hechos materiales concretos que pudiesen justificar el funcionamiento de los mecanismos colectivos establecidos para mantener la paz y la seguridad del Hemisferio. Estados Unidos no pudo evidenciar la realización por el Gobierno cubano de actos materiales que, conforme a los textos en vigor, pudiesen considerarse ilícitos. No pudo reprochar a Cuba una acción material directa contra otro Estado americano. Ausente el «espíritu de Caracas», los Estados americanos no estuvieron dispuestos a favorecer una «acción colectiva» tendente al «mantenimiento de la paz y seguridad continental» basada únicamente en el peligro que para la misma podía suponer «el dominio de las instituciones políticas cubanas por el Movimiento Comunista Internacional». La Declaración de San José se limitó a disimular la reprimenda hemisférica que suscitaba la línea política iniciada por el Gobierno cubano, envolviéndola en una genérica formulación condenatoria de la «pretensión de las potencias chino-soviéticas a utilizar la situación política y social de un Estado americano para desarrollar las posibilidades del comunismo en el continente»⁹⁰. Esta actitud iberoamericana no se basaba en el hecho de que los Estados miembros de la Organización Regional se resistiesen a aceptar la calificación estadounidense del Gobierno cubano como marxista-leninista, no viendo, en consecuencia, la razón por la que debía transformarse en acción, en este supuesto concreto, la «defensa política» del hemisferio. El modo de proceder hemisférico no varió luego que el Gobierno cubano había sido reconocido como marxista-leninista y separado de los órganos colectivos por una instancia regional. La Organización

pe la unidad y solidaridad del Hemisferio. 2. Que los fines y principios seguidos por el actual Gobierno de Cuba, que se ha identificado oficialmente como marxista-leninista, son incompatibles con los fines y principios del Sistema Interamericano. 3. Que esta incompatibilidad priva al actual Gobierno de Cuba de todo derecho de participación en el Sistema Interamericano» (vid. el texto íntegro de la resolución en R. PICCININI: «La Segunda Conferencia di Punta del Este», *La Comunità Internazionale*, 1962; pp. 378-379).

⁹⁰ Vid. R. J. DUPUY: *Organisation Internationale et Unité Politique. La Crise de l'Organisation des Etats Américains*, cit., p. 206. El texto de la resolución puede consultarse en J. J. CAICEDO CASTILLA: *El Derecho internacional en el Sistema Interamericano*, páginas 119-120. Madrid, 1970.

siguió sin adoptar ninguna medida coercitiva contra tal Gobierno en base únicamente a su naturaleza⁹¹. Esto no significó, sin embargo, la pasividad de la Organización. El Gobierno de Cuba fue repetidamente denunciado por otros Estados miembros como responsable de actos de agresión que, una vez probados en su realización y autoría, sirvieron de base para que el Organo de Consulta decidiese la aplicación, en su contra, de ciertas medidas sancionadoras. En diciembre de 1963 el Gobierno de Venezuela denunció «actos de agresión del Gobierno de Cuba que afectan a la integridad y soberanía de Venezuela y que obstaculizan el camino de sus instituciones democráticas». El Consejo, siguiendo su práctica habitual, convocó el Organo de Consulta y, revistiéndose provisionalmente de tal cualidad, se apresuró a nombrar una Comisión de Encuesta⁹². El Informe de la Comisión consideró probadas las acusaciones venezolanas⁹³ y, con base en el Informe, la IX Reunión de Consulta, reunida en Washington en julio de 1964, aprobó una resolución en la que decidía la ruptura colectiva de los Estados miembros de la Organización con el Gobierno de Cuba en lo referente a relaciones diplomáticas, económicas y de transportes marítimos⁹⁴. La reacción colectiva ante actos de esta clase, protagonizados por un Gobierno situado geográficamente en el Hemisferio, pero marginado políticamente del mismo, no ha conducido, en ningún caso, a los Estados miembros de la Organización Regional a decidir el empleo de la fuerza armada. El parágrafo 2 del dispositivo de la resolución adoptada por la IX Reunión de Consulta advertía al Gobierno de Cuba que la persistencia en los actos incriminados podría conducir a los Estados miembros de la Organización a tomar medidas más enérgicas, comprendido el recurso a la fuerza armada. No obstante, cuando en junio de 1967 el Gobierno de Venezuela renovó sus acusaciones contra el Gobierno cubano por actos similares a los que habían provocado sus denuncias de 1963, la XII Reunión de Consulta no consideró llegado el

⁹¹ Es más: ningún Gobierno se ha atrevido siquiera a solicitar la convocatoria de la Reunión de Consulta con base en el artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, haciendo referencia exclusivamente al peligro significado por la naturaleza política del Gobierno cubano. Es decir, no se ha considerado que éste fuera asimilable en sí misma a una amenaza a la paz continental capaz de justificar por sí sola la convocatoria de la Reunión de Consulta. Los Estados que la han solicitado han acompañado su petición de la denuncia de actos materiales de intervención imputados al Gobierno cubano.

⁹² *Vid. La Comunità Internazionale*, 1964; pp. 317 y ss.

⁹³ El informe de la Comisión de 18 de febrero de 1964 puede consultarse en *Américas*, septiembre 1964; p. 7.

⁹⁴ *Vid. M. SEARA VÁZQUEZ: Op. cit.*, p. 643.

momento de transformar en acción la advertencia de 1964, a pesar de que la fuerza armada era el único medio que le restaba para incrementar la presión hemisférica sobre un régimen que ya estaba totalmente aislado, diplomática y económicamente, de los restantes países del hemisferio⁹⁵. Se limitó, por consiguiente, a condenar de nuevo «enérgicamente al actual Gobierno de Cuba por sus reiterados actos de intervención y agresión contra Venezuela y por su persistente política de injerencia en los asuntos internos de los otros Estados americanos»⁹⁶.

La competencia de los órganos del Sistema para adoptar medidas como las comentadas no ha dejado de ser puesta en duda. Como es lógico, Cuba votó contra la resolución que recomendaba la exclusión de su Gobierno de los órganos colectivos y recurrió a las Naciones Unidas para articular su protesta. «Cuba no puede tolerar —decía una nota de 31 de enero de 1962 dirigida a la Asamblea General— que el contenido socialista de su Revolución sirva de pretexto a una limitación de sus derechos de Estado soberano en el seno de una Organización Regional»⁹⁷. La verdad es que en ausencia de un específico poder de exclusión —caso de la Organización de Estados Americanos— la competencia de los órganos de una Organización para decidir la suspensión de participación de un Gobierno en las tareas colectivas debe verificarse atendiendo a la implícita voluntad de los Estados que firmaron y ratificaron los instrumentos convencionales que la rigen. El silencio de un tratado sobre este punto no debe aducirse como argumento en favor de una presunción de incompetencia. Quienes se congregan en el seno de un sistema del que se predica una prieta solidaridad tienen una notoria reluctancia a prever la hipótesis de su quebranto y, en consecuencia, a determinar las sanciones que deberían acompañarlo. La expresa previsión de la heterodoxia —y de la exclusión del sistema como su penitencia— es un «tabú». Debería más bien presumirse que los órganos de una Organización Internacional de naturaleza preponderantemente política cuentan entre sus facultades la de excluir de su seno al Gobierno que no se conforma con los cánones de su ortodoxia. Con todo, la falta de una previsión expresa de la competencia de la Organización en este punto fo-

⁹⁵ Para aquel entonces, sólo Méjico seguía manteniendo relaciones con la República de Cuba. Sobre las razones que motivaron la singular actitud mejicana *vid. infra*, p. 56.

⁹⁶ Sobre el desenvolvimiento de la XII Reunión de Consulta *vid. R. PICCININI: «La Dodicesima Riunione Consultiva dei Ministri degli Affari Esteri, La Comunità Internazionale, 1967; pp. 782 y ss.*

⁹⁷ *Vid. M. VISMARA: «La questione di Cuba. Rassegne dell'attività delle Organizzazioni Internazionali», La Comunità Internazionale, 1962; pp. 339 y ss.*

menta un equívoco, una ambivalencia, que resulta despejada en cada momento por el libre juego de las fuerzas políticas en acto, no en forma necesariamente coherente con los presupuestos de que parten y los antecedentes que los avalan⁹⁸. En definitiva, no vemos la presencia de un argumento concluyente que impida considerar a la Organización de Estados Americanos competente, en principio, para proceder a la exclusión de sus órganos de aquel de sus miembros que atenta contra los principios que constituyen la cimbra de la Organización⁹⁹.

En 1964 fue Méjico quien enarboló la bandera de la incompetencia de la Organización Regional para decidir la ruptura colectiva de relaciones diplomáticas y económicas con el Gobierno de Cuba. Méjico hizo incluir en el Acta Final de la IX Reunión de Consulta una Declaración en la que argumentaba que la adopción de tales medidas carecía «de fundamento, en virtud de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no contempla en parte alguna la aplicación de las medidas ahí previstas a situaciones de la naturaleza y características de las que ha examinado esta Reunión de Consulta». Algún tiempo después, Méjico afirmó su voluntad de no respetar la resolución, alegando la inaceptable interpretación dada al Tratado de Río y sugirió que, dado que su controversia con los otros miembros de la Organización versaba sobre la interpretación de un tratado, se solicitase un dictamen consultivo sobre este punto al Tribunal Internacional de Jus-

⁹⁸ *Vid. supra* p. 1 y ss. Acerca de la relación entre la composición de una Organización y sus objetivos, PLANO y RIGGS: *Forging World Order: The Politics of International Organisation*, p. 106. Nueva York, 1967.

⁹⁹ Es decir, que la Organización estaría *implícitamente* facultada para proceder de esta forma. En un sentido similar, M. AKEHURST: «Enforcement Action by Regional Agencies with special reference to the Organisation of American States, *The British Yearbook of International Law*, 1967; p. 194. También afirma la licitud de la conducta hemisférica en este caso J. J. CAICEDO CASTILLA: «La Reunión de Cancilleres de América sobre el caso de Cuba», *Anuario Hispano-luso-americano de Derecho Internacional*, 1963; p. 87 y ss., si bien fundándola en un argumento erróneo, en nuestra opinión. Para Caicedo Castilla, la competencia de los órganos colectivos para excluir al Gobierno de Cuba derivaría del artículo 6 del Tratado de Río. A ello debemos objetar que la Reunión de Consulta decidió la exclusión del Gobierno cubano en base únicamente a la incompatibilidad de su régimen político con los principios básicos del Sistema Interamericano y no en razón a que tal régimen se identificase con un hecho o situación que pudiera en sí mismo poner en peligro la paz de América, presupuesto necesario para que la medida de expulsión pudiera ser considerada como una de las que el artículo 6 estima pueden ser adoptadas por el Organo de Consulta para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y de la seguridad del continente. Obsérvese además que la resolución no cita el artículo 6 del Tratado de Río ni ningún otro como estando a la base de su decisión. Obviamente esta cita no habría faltado si el Organo de Consulta hubiese considerado aplicable en este supuesto el artículo 6 del Tratado de Río, máxime si se tiene en cuenta el revuelo que la decisión estaba destinada a producir.

ticia, a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁰⁰. La iniciativa mejicana no tuvo ningún eco en el ámbito hemisférico. Era claro que la estricta formulación jurídica que Méjico realizaba de su discrepancia, escondía una decidida voluntad política de no participación en el nuevo rumbo de la Organización Regional. Apenas cuatro años antes Méjico había sido uno de los primeros Estados en aplicar a la República Dominicana las medidas decididas por la VI Reunión de Consulta en una coyuntura materialmente semejante a la planteada ante la IX Reunión¹⁰¹. La mayor parte de las discusiones acerca de la competencia o incompetencia de una Organización para hacer o no hacer algo no hacen más que traducir con verbo jurídico una resistencia de carácter político¹⁰². Ello relativiza su interés y las rinde al juego de las circunstancias contingentes. Los restantes Estados que votaron en contra de la citada resolución no dudaron en aplicarla, considerándose vinculados por ella (y quizá agradecidos de que su adopción les brindase un motivo honorable para provocar una ruptura cuya necesidad y conveniencia ponían en duda, pero que la presión del *Estado-hegemon* les impedía aplazar por más tiempo)¹⁰³.

La frontera que los Estados miembros de la Organización han levantado al ejercicio de la influencia del *Estado-hegemon* —traducida en aquello que han llegado a hacer a sus instancias y en lo que no se han atrevido a decidir a pesar de éstas— sólo adquiere una perfecta dimensión valorativa cuando se la compara con la acción y la inacción de la Organización en hipótesis que, materialmente análogas, no ponían en juego la hegemonía de los Estados Unidos. Es decir, más que perdernos en una discusión interminable acerca de la competencia o incompetencia de la Organización para

¹⁰⁰ Declaración del secretario de Relaciones Exteriores mejicano de 3 de agosto de 1964 (vid. M. SEARA VÁZQUEZ: *Op. cit.*, p. 643).

¹⁰¹ *Vid. supra*, p. 19.

¹⁰² Sobre el papel de la política en la interpretación de los tratados *vid.* Ch. DE VISCHER: *Teorías y realidades en Derecho internacional público*, pp. 276 y ss. Barcelona, 1962.

¹⁰³ Chile rompió sus relaciones con Cuba el 11 de agosto de 1964. Uruguay, el 8 de septiembre. Bolivia, el 21 de agosto de 1965. Sobre sus justificaciones por la ruptura *vid.* Ch. ROUSSEAU: «Chronique des faits internationaux», *Revue Générale de Droit International Public*, 1964; p. 927, y mismo autor, «Chronique des faits internationaux», *Revue Générale de Droit International Public*, 1965; pp. 118-119. Recientemente, como es sabido, Chile ha reanudado sus relaciones diplomáticas con Cuba sin que haya mediado ninguna resolución colectiva autorizando a los Estados miembros a hacerlo. Este acto puede considerarse un acto de rebeldía frente al *Estado-hegemon* más que frente a la Organización regional; un acto esencialmente político que se lleva a cabo a pesar del carácter marginal, desde un punto de vista material, que la reanudación de tales relaciones tiene. La Organización no ha reaccionado frente a la iniciativa chilena.

actuar tal como realmente lo hizo, nos interesa acentuar el carácter discriminatorio de su conducta: ni las quiebras de la ortodoxia ideológico-política que no significasen la adhesión al marxismo-leninismo han conducido a la exclusión de los Gobiernos que las han producido, ni actos semejantes a los achacados al Gobierno castrista han desembocado en la aplicación a los responsables de sanciones comparables a las impuestas a Cuba en 1964¹⁰⁴. Si bien la quiebra de los principios políticos básicos del Sistema ha sido identificable en los múltiples golpes de Estado e instauración de Gobiernos *de facto* que se han sucedido desde la entrada en vigor de la Carta de la Organización, ninguna de estas violaciones de la democracia representativa ha sido considerada motivo suficiente para provocar, respecto de esos Gobiernos, una medida semejante a la sufrida por el Gobierno cubano. La adhesión al marxismo-leninismo se ha conceptualizado como una quiebra «cuálificada» de los principios básicos del Sistema, única capaz de provocar la exclusión. O, dicho de otra manera, no todas las violaciones de los principios se han medido con el mismo metro¹⁰⁵. Por lo que se refiere a las medidas adoptadas contra Cuba en 1964, el razonamiento es similar. Los actos que justificaron su adopción no han sido realizados exclusivamente por Cuba a lo largo de la historia de la Organización. Sin embargo, las conductas materialmente asimilables atribuidas a otros Estados no han conducido a la imposición de sanciones. El artículo 6 del Tratado de Río había sido repetidamente invocado por distintos Estados para fundamentar sus requerimientos de convocatoria del Órgano de Consulta antes de que en diciembre de 1963 Venezuela denunciara a Cuba como responsable de actos encuadrables bajo su lato enunciado. Con todo, hasta entonces, el Consejo de la Organización o no había considerado oportuna aquella convocatoria

¹⁰⁴ Con excepción de las sanciones recaídas sobre la República Dominicana en 1960. *Vid. supra*, p. 19

¹⁰⁵ Acerca de las propuestas dirigidas a lograr la exclusión de los órganos colectivos de los Gobiernos *de facto*, *vid. supra*, pp. 8 y ss. Como ya se resaltó —*vid. supra*, nota 24—, tales propuestas, que no tuvieron fortuna, partían de la base de la exigencia de la firma de un Tratado colectivo para conseguir tal resultado. Evidentemente, esta observación podría ser aducida para objetar la competencia de la Organización para excluir al Gobierno cubano de sus órganos. Si se consideraba que, con arreglo a las normas vigentes del sistema, los órganos colectivos no estaban facultados para provocar la exclusión de los Gobiernos *de facto*, ¿por qué lo iban a estar para producir la exclusión del Gobierno cubano? Al margen de cómo se resuelva esta interrogante, la observación refuerza —y de ahí que la recojamos en este lugar— el efecto discriminatorio de la medida adoptada frente a Cuba. El efecto discriminatorio ha sido también apuntado por H. GROSS ESPIELL: «Le Processus de la Réforme de la Charte de l'Organisation des Etats Américains», *Annuaire Français de Droit International*, 1968; pp. 145-146. Igualmente lo percibe M. AKEHURST: *Op. cit.*, p. 194.

o bien había hecho innecesaria —una vez convocada— su efectiva celebración, toda vez que con su eficaz labor compositiva había conseguido mantener —y, en su caso, restablecer— la paz y seguridad del área implicada¹⁰⁶. Sólo en los casos en que una determinada actividad material peligrosa para la paz continental se ha atribuido a un Gobierno estigmatizado políticamente, la Organización ha optado por abandonar la fórmula compositiva —conveniente para garantizar la cohesión del Sistema con el mínimo riesgo—, empuñándose en la vía sancionadora¹⁰⁷. Evidentemente, el cambio de tratamiento no puede motivarse en la distinta naturaleza de los hechos denunciados, pues tales hechos son visiblemente iguales. Tampoco en su cantidad o en la intensidad con que se han manifestado. Los actos probados de intervención y agresión del Gobierno de Cuba han sido siempre de escasa entidad y realización esporádica —no podría ser de otro modo si se atiende a su condición de isla en un mar controlado por la flota del *Estado-hegemon*— y, de cualquier modo, no especialmente altisonantes con los producidos por otros países. Tampoco, en fin, en la urgencia de la situación. La denuncia venezolana se realizó en diciembre de 1963. Las sanciones se adoptaron en julio de 1964. Para entonces los hechos incriminados no eran más que cenizas¹⁰⁸. Todo parece conducir a la conclusión de que, si bien los hechos de que se hacía responsable a Cuba eran susceptibles de ser encuadrados dentro del ámbito objetivo del artículo 6 del Tratado de Río, su concreto encuadramiento resultaba algo irrazonable, forzoso, desproporcionado; es decir, que tales hechos servían para cubrir tras un motivo aparente la causa real de la acción emprendida: el desafío de la hegemonía de los Estados Unidos, supuesto por el cambio de régimen político ocurrido en Cuba. Con las sanciones se ha querido atacar la idiosincrasia ideológico-política de la República cubana más que sus actos materiales. Contrasta claramente con esta línea de conducta hemisférica la benevolencia de la Organización frente a

¹⁰⁶ Así, en las invasiones de Costa Rica en 1948 y 1955, la situación del Caribe en 1950, la cuestión de límites entre Honduras y Nicaragua en 1957, el conflicto entre la República Dominicana y Haití, surgido en 1963, y el que enfrentó en 1964 a los Gobiernos de Estados Unidos y Panamá. Una muy reciente aplicación de este *modus operandi* se ha verificado en el conflicto que en 1969 enfrentó a Honduras y a El Salvador. El fenómeno ha sido observado también por M. AKEHURST: *Op. cit.*, p. 192.

¹⁰⁷ Vid. C. SEPÚLVEDA: «Las relaciones entre derecho y política en el Sistema Interamericano», *Revista Española de Derecho Internacional*, 1968; p. 306, que considera esta vía una desnaturalización del Tratado de Río. En el mismo sentido, M. SEARA VÁZQUEZ: *Op. cit.*, p. 645.

¹⁰⁸ Una dura crítica de la decisión de la IX Reunión de Consulta, en M. SEARA VÁZQUEZ: *Op. cit.*, p. 645.

los actos unilaterales de intervención del *Estado-hegemon* en la zona del Caribe, actos que, sin duda, por la fuerza de que iban respaldados, suponían un peligro para la paz continental y una quiebra mucho flagrante del principio de no intervención que el que pudieran significar los comparativamente débiles amagos intervencionistas del Gobierno cubano. La Organización hemisférica ofreció su silencio a la intervención armada indirecta de los Estados Unidos en Cuba en abril de 1961 y convalidó la directa intervención norteamericana en Santo Domingo en abril de 1965, aun ignorando formalmente, y no suscribiendo, los motivos que la habían provocado¹⁰⁹. Esto, además de poner de relieve la desigualdad de trato a que nos estamos refiriendo, proyecta una tercera vía, en la que la Organización Regional ha suscrito la política de «defensa ideológica» patrocinada, y hasta unilateralmente ejecutada, por los Estados Unidos. En definitiva, la Organización de Estados Americanos, aun cuando no se ha empeñado en la política estadounidense en toda su extensión, ha intentado satisfacerla en gran medida, actuando sus objetivos, si bien bajo una motivación formalmente diferente, o... no actuando de ningún modo y dejando obrar, con sordina, al *Estado-hegemon*.

La línea de conducta seguida por la Organización Regional no ha sido, sin embargo, pacífica y unánimemente respaldada por todos sus Estados miembros. Mientras que las confesiones de fe democráticas, y consecuentes condenas del marxismo-leninismo como fórmula política importable en el Hemisferio, han encontrado un apoyo general, su traducción operativa sólo ha sido posible forzando decisiones mayoritarias, que han «planchado» la oposición radical —voto en contra— o matizada —abstención—¹¹⁰ de minorías consistentes tanto por su número como por la calidad de sus componentes. La «resolución anticomunista» de Caracas fue aprobada por 17 votos a favor, sólo uno en contra (Guatemala) y dos abstenciones (Méjico y Argentina), y la Declaración de San José lo fue unánimemente¹¹¹. Por

¹⁰⁹ Un magnífico relato de tales motivaciones y de la reacción de la Organización se encuentra en R. J. DUPUY: «Les Etats-Unis, l'OEA et l'ONU à Saint-Domingue», *Annuaire Français de Droit International*, 1965; pp. 78 y ss.

¹¹⁰ Las mayorías necesarias para la formación de la voluntad orgánica en la Organización de Estados Americanos se establecen con relación al número de sus miembros, votantes o no votantes. En estas condiciones no sólo la abstención, sino también la no participación en el voto debe interpretarse, no como una actitud neutral, sino como una expresión mitigada de hostilidad hacia el proyecto de resolución de que se trate. Sobre el papel de la abstención en las votaciones, *vid.* M. FROMONT: «L'Abstention dans les votes au sein des Organisations Internationales», *Annuaire Français de Droit International*, 1961; pp. 492 y ss.

¹¹¹ Cuba abandonó la Reunión antes de que la Declaración fuese puesta a votación.

el contrario, la formación de la voluntad colectiva que decidió la exclusión de los órganos colectivos del Gobierno de Cuba, la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales con el mismo y la constitución de la Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo en abril de 1965, fue mucho más laboriosa y menos brillante. La primera obtuvo 14 votos —mayoría mínima necesaria en la fecha en que la resolución fue adoptada—, absteniéndose seis Estados (Méjico, Ecuador, Brasil, Bolivia, Chile y Argentina) y votando en contra la propia Cuba; la segunda se decidió por 16 votos contra cuatro (Méjico, Bolivia, Chile y Uruguay); la tercera se consiguió apuradamente: 14 votos a favor, una abstención (Venezuela) y cinco votos en contra (Méjico, Ecuador, Perú, Chile y Uruguay). Resulta interesante relacionar la actitud en el voto adoptada por los Estados miembros de la Organización con su ubicación geográfica y la naturaleza política de sus Gobiernos. El número total de votos emitidos en las tres resoluciones últimamente mencionadas¹¹² —excluidos los de los Estados Unidos y Cuba mientras permaneció en la Organización —fue de 57, siendo favorables a su adopción 41 (71,9 por 100 del total) y no favorables 16 (28,1 por 100). De esos 57 votos, 24 correspondieron a Centroamérica e islas del Caribe y 33 a Sudamérica y Méjico. Pues bien: los 24 votos de los primeros —o sea el 100 por 100—

¹¹² Estas tres resoluciones nos parecen suficientemente representativas. Proyectan aspectos diferentes de concreta operatividad de la «defensa ideológica» pretendida por el *Estado-hegemon* a escala continental. La resolución excluyendo al Gobierno cubano de los órganos del sistema supone una sanción de no participación que recae sobre tal Gobierno en base a su régimen político. Pretende privarle de sus derechos como miembro del sistema, de los beneficios que de él puedan derivarse y de cualquier clase de influencia en la gestión hemisférica. Evita al *Estado-hegemon* la presencia en los órganos colectivos de una voz persistentemente disonante y obstaculizadora. El *Estado-hegemon* sólo exige de los demás Estados miembros el otorgamiento de un voto favorable a la exclusión. La resolución decidiendo la ruptura de relaciones diplomáticas, comerciales y de transporte con Cuba supone algo más: la adopción de medidas positivas por parte de los Estados miembros de la Organización que repercuten directamente sobre la república cubana. Se fundamentan en actos ilícitos concretos que se imputan a Cuba; pero obviamente su causa real reside en el alejamiento político radical del Gobierno cubano de las directrices marcadas por el *Estado-hegemon*. Están dirigidas a producir el colapso económico y diplomático de tal Gobierno o, por lo menos, a dificultar al máximo sus posibilidades de maniobra exterior e interior. La resolución creando la Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo, finalmente, encuentra a su base una conducta unilateral del *Estado-hegemon*, ilícita materialmente, que éste pretende eximir argumentando las exigencias de la «defensa ideológica» del Hemisferio. Se requiere de los demás Estados miembros de la Organización que, al margen de que acepten o no la motivación declarada, convaliden el hecho de su singular intervención, multilateralizando simbólicamente la composición de las fuerzas de desembarco, estabilizando su presencia y amortiguando el impacto negativo de la opinión pública internacional. Es esta tercera resolución la que exige un grado más alto de compromiso de parte de los Estados miembros de la Organización.

resultaron favorables a las resoluciones, mientras que sólo 17 de los 33 votos de los segundos (51,5 por 100) tuvieron este significado. Los 16 votos restantes no les fueron favorables (48,5 por 100). Cambiemos de perspectiva. De los 57 votos de que se habla, 31 correspondieron a regímenes constitucionales, y los 26 restantes, a Gobiernos no constitucionales¹¹³. Pues bien: de los 31 primeros, 17 (54,8 por 100) lo fueron a favor, mientras que 14 (45,2 por 100) se significaron como abstenciones o votos en contra. De los 26 segundos, un total de 24 —o sea el 92,3 por 100— apoyaron las resoluciones y sólo dos (7,7 por 100 les negaron su apoyo. Si enlazamos los dos criterios, comprobamos que, por lo que respecta a Centroamérica e islas del Caribe, tanto los siete votos emitidos por regímenes constitucionales como los 17 surgidos de regímenes que no lo eran han sido favorables a las resoluciones estudiadas —es decir, el 100 por 100 en uno y otro caso—. No ocurre lo mismo si nos referimos a Sudamérica y Méjico. De los 24 votos emitidos por Gobiernos constitucionales, únicamente 10 (41,6 por 100) han favorecido la adopción de aquellas resoluciones. Los 14 restantes (58,4 por 100) hubiesen preferido su no adopción. Por el contrario, siete de los nueve votos suministrados por Gobiernos no constitucionales en la zona (77,7 por 100) fueron afirmativos y sólo dos (22,2 por 100) no lo fueron¹¹⁴.

De estas observaciones parece posible derivar que: 1.º Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos se han mostrado más dis-

¹¹³ Los criterios utilizados para proceder a la distinción entre Gobiernos constitucionales y no constitucionales pueden verse en la nota 51.

¹¹⁴ Esta es la expresión sinóptica de los datos manejados:

CUADRO GENERAL

Total votos		Votos	Porcentaje del total		Votos	Porcentaje del total votos Gobiernos misma naturaleza
57	A favor	41	71,9	Gobiernos constituidos	17	54,8
				Gobiernos no constituidos	24	92,3
	No a favor	16	28,1	Gobiernos constituidos	14	45,2
				Gobiernos no constituidos	2	7,7

ORTODOXIA IDEOLÓGICO-POLÍTICA Y HEGEMONÍA...

puestos a la formulación abstracta de la incompatibilidad del marxismo-leninismo con los principios políticos básicos del Sistema que a traducir tal incompatibilidad en una operatividad concreta.

2.º Los Estados centroamericanos y del Caribe han respaldado unánimemente la operatividad concreta e inmediata de la «defensa ideológica» del Hemisferio proyectada como una «acción anticomunista».

3.º Los Estados sudamericanos y Méjico se han mostrado bastante más reacios a empeñarse en esta línea. La postura favorable y la contraria se han repartido casi salomónicamente el total de los votos de la zona, con una ligera prevalencia de la primera (51,5 por 100, frente a 48,5 por 100).

CUADRO RELATIVO A CENTROAMERICA E ISLAS DEL CARIBE

Total votos		Votos	Porcentaje del total		Votos	Porcentaje del total votos Gobiernos misma naturaleza
24	A favor	24	100	Gobiernos constituidos	7	100
				Gobiernos no constituidos	17	100
	No a favor	0	0	Gobiernos constituidos	0	0
				Gobiernos no constituidos	0	0

CUADRO RELATIVO A SUDAMERICA Y MEJICO

Total votos		Votos	Porcentaje del total		Votos	Porcentaje del total votos Gobiernos misma naturaleza
33	A favor	17	51,5	Gobiernos constituidos	10	41,6
				Gobiernos no constituidos	7	77,7
	No a favor	16	48,5	Gobiernos constituidos	14	58,4
				Gobiernos no constituidos	2	22,2

4.º El carácter constitucional o no de los Gobiernos ha influido sensiblemente en el sentido que han dado a su voto. Compárese el porcentaje general de Gobiernos favorables a las resoluciones con los respectivos porcentajes parciales de Gobiernos constitucionales y no constitucionales. El primero es de 71,9 por 100. El segundo manifiestamente inferior: 54,8 por 100. El tercero, asombrosamente alto: 92,3 por 100. Mientras que los regímenes no constitucionales han demostrado una acusada solidaridad con las resoluciones aprobadas, los regímenes constitucionales sólo se han mostrado discretamente solidarios con las mismas.

5.º Debe observarse, sin embargo, que la naturaleza del Gobierno no ha influido en absoluto sobre la actitud de los Estados centroamericanos y caribeños. Todos los Estados de esta zona, dotados o no de un Gobierno constitucional, han respaldado con unanimidad las resoluciones que estudiamos.

6.º Pero la naturaleza del Gobierno ha ejercido, por el contrario, una influencia marcada sobre la actitud de los países sudamericanos y Méjico. El porcentaje general de Estados sudamericanos favorables a tales resoluciones (51,5 por 100) disminuye cuando se limita a los Estados sudamericanos dotados de régimen constitucional (41,6 por 100) y se eleva cuando se concreta a aquellos en que la constitucionalidad del Gobierno no puede predicarse (77,7 por 100).

En definitiva, la política de «defensa ideológica» estimulada por el *Estado-hegemon* ha encontrado el respaldo unánime de los Estados centroamericanos y del Caribe, sea cual fuere la naturaleza de su Gobierno, el apoyo sustancial de los Estados sudamericanos regidos por regímenes no constitucionales y la adhesión de tan sólo una fracción minoritaria de los Estados sudamericanos regidos por Gobiernos constitucionales. Evidentemente, la influencia que ejerce el *Estado-hegemon* sobre los Estados situados en su área inmediata de contacto es muy superior a la que le es posible aplicar en el área no inmediata —a sabiendas de que sus intereses en aquélla se manifiestan mucho más álgidamente y los pequeños países de la zona poseen características que los hacen especialmente aptos para la recepción de su influencia—. El impacto de ésta es tan grande que produce un efecto indiscriminado sobre toda clase de Gobiernos, constitucionales o no. En el área no inmediata no ocurre lo mismo: la influencia del *Estado-hegemon* parece que se ha mostrado más eficaz cuanto menos pluralistas eran los Go-

biernos sobre los que se ha ejercido. Méjico y Chile, países de probada estabilidad constitucional, han rechazado comprometerse, una vez tras otra, en la «defensa ideológica» del continente, tal como es interpretada por los Estados Unidos. Uruguay, de quien puede decirse lo mismo, votó contra la ruptura de relaciones con Cuba y contra la formación de la Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo, aceptando la exclusión del Gobierno cubano del Sistema. El Gobierno constitucional del Brasil no votó a favor de semejante exclusión en 1962, pero, una vez derrocado, el Gobierno *de facto* que le reemplazó no sólo añadió su voto a los de aquellos que consideraban conveniente la aplicación de sanciones al Gobierno cubano, sino que llegó a participar activamente en la composición de la Fuerza Interamericana de Paz. Igualmente, la postura abstencionista —y contraria— mantenida por Bolivia se transformó en actitud avorable desde el momento en que su Gobierno constitucional fue sustituido por un régimen *de facto*. Bolivia, que no votó por la exclusión del Gobierno cubano de los órganos colectivos y se opuso a la imposición de sanciones, se adhirió en 1965 a la mayoría, que decidió la formación de la Fuerza Interamericana de Paz. Argentina disponía de presidente constitucional en los momentos en que se sometieron a votación las tres resoluciones. En la primera se abstuvo. La reacción del ejército fue tal, que ocho días después el presidente Frondizi rompía sus relaciones diplomáticas con Cuba y dimitía a su ministro de Relaciones Exteriores. En las otras dos, lógicamente, votó a favor. Estos datos marcan el cauce por el que discurren unas «tendencias» bastante definidas¹¹⁵.

La actitud de los distintos Gobiernos del Hemisferio no ha traducido exclusivamente su sumisión o resistencia a la influencia del *Estado-hegemon*. No siendo ésta desdeñable, debe reconocerse que en la decisión final de tales Gobiernos han jugado un papel esencial los intereses de los grupos que en cada momento detentaban el poder interno. La peculiar vía de afirmación «negativa» de la solidaridad política continental sostenida por el

¹¹⁵ No queremos afirmar, pues, ninguna especie de «determinismo». Regímenes constitucionales en Perú y Venezuela han votado por la exclusión del Gobierno cubano y la adopción frente a él de sanciones, al tiempo que se han negado a participar en la formación de la voluntad orgánica que consintió la creación de la Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo. En el Ecuador, regímenes no constitucionales votaron a favor de las sanciones contra Cuba en 1964, pero no lo hicieron por su exclusión del Sistema en 1962 ni por la formación de la Fuerza Interamericana en 1965. El régimen constitucional de Colombia y el no constitucional del Paraguay votaron en las tres ocasiones a favor de las fórmulas sugeridas en las resoluciones. Este es el reflejo numérico de la posi-

Gobierno de los Estados Unidos¹¹⁶ ha debido encontrar forzosamente el apoyo de aquellos Estados, como Venezuela y Costa Rica, en que se encuentran regímenes constitucionales que tradicionalmente han defendido la afirmación «positiva» del principio de ortodoxia. Tal apoyo dejaría de prestarse únicamente en el caso de que la calificación como marxista-leninista de un determinado Gobierno o Movimiento hecha por el *Estado-hegemon*, no coincidiese con la que realice el Estado cuyo apoyo se solicita. Igualmente la línea política hemisférica defendida por el *Estado-hegemon* ha debido encontrar la oposición de aquellos Estados regidos por Gobiernos constitución adoptada por cada uno de los países iberoamericanos con relación a las tres resoluciones:

Países	Voto favorable	Abstención	Voto en contra
Méjico	—	1 (Gov. constituido) *	2 (Gov. constituido)
Guatemala	3	—	—
Honduras **	3	—	—
El Salvador **	3	—	—
Nicaragua **	3	—	—
Costa Rica **	3	—	—
Panamá	3	—	—
Cuba	—	—	1 ***
R. Dominicana	3	—	—
Haití	3	—	—
Venezuela	2	1 (Gov. constituido)	—
Colombia	3	—	—
Ecuador	1	1 (Gov. no constituido)	1 (Gov. no constituido)
Brasil **	2	1 (Gov. constituido)	—
Perú	2	—	1 (Gov. constituido)
Bolivia	1	1 (Gov. constituido)	1 (Gov. constituido)
Chile	—	1 (Gov. constituido)	2 (Gov. constituido)
Paraguay	3	—	—
Uruguay	1	—	2 (Gov. constituido)
Argentina	2	1 (Gov. constituido)	—

* Las siglas *g. c.* y *g. no c.* significan Gobierno constitucional y Gobierno no constitucional.

** País participante en la composición de la Fuerza Interamericana de Paz en Santo Domingo.

*** En aplicación de lo dispuesto por la VIII Reunión de Consulta Cuba no participó ya en las posteriores Reuniones

¹¹⁶ Esta afirmación «negativa» del principio puede resumirse así: los Estados del hemisferio son libres en principio de respetar o violar los principios básicos de la democracia representativa en tanto en cuanto su violación no se traduzca en la implantación de un régimen marxista-leninista, momento en el cual la solidaridad política continental debe adquirir una dimensión operante.

cionales que se han abstenido de conceptuar a la democracia representativa como un producto de exportación y han pensado que el principio de no intervención resultaría a la larga más beneficioso para la paz continental que el hipotético desenlace de una cruzada hemisférica dirigida a consolidar la democracia o, cuando menos, a sofocar el comunismo. Son éstos los Estados de quienes hemos afirmado en el párrafo 3 que el principio de no intervención es «causa» de su actitud¹¹⁷. Finalmente, la actitud de muchos Gobiernos no constitucionales podría traducir el manejo instrumental y partidista que hacen del principio de no intervención, útil para proteger el propio régimen, renunciabile cuando la conservación de la propia posición interna no resulta en peligro por su parcial y temporal marginación. Esta constatación consolida nuestra precedente afirmación¹¹⁸ de que para tales Gobiernos el principio de no intervención es «escudo» y no «causa». La función del escudo, como se sabe, se agota en la defensa propia. El mismo Gobierno argentino que en 1966 protestaba contra la iniciativa venezolana dirigida a lograr un frente hemisférico contra él, nacido de un golpe de fuerza, y alegaba el principio de no intervención, se transformaba luego en entusiasta propagandista de las «fronteras ideológicas»¹¹⁹. El principio de no intervención era bueno para frenar los esfuerzos de democratización hemisférica, pero podía ser desplazado cuando la acción colectiva se dirigía a combatir el «comunismo».

6. Permítasenos hacer unas consideraciones finales sobre el papel que el *Estado-hegemon* ha intentado asignar al argumento ideológico dentro del Sistema.

Es innegable que el *Estado-hegemon* se ha sentido inclinado a *valorar* a los Gobiernos del hemisferio en función de un criterio de fidelidad a las propias directrices y no en base a las semejanzas de estructuración política y organización económica y social que pueden tener los Estados a los que representan con la estructuración y organización del *Estado-hegemon*. Conforme a los datos manejados no sería acertado afirmar que la política exterior

¹¹⁷ *Vide supra*, p. 9.

¹¹⁸ *Vide supra*, p. 10.

¹¹⁹ En su discurso ante la XX Asamblea General de las Naciones Unidas, el ministro de relaciones exteriores argentino distinguía entre revolución nacional y revolución subversiva. La Organización regional debía determinar su carácter. En caso de encontrarse en presencia de una revolución subversiva, una fuerza interamericana de policía, aún por crear, debería entrar en acción para combatirla. (*Vide F. WARSHAYER: «Agression Subversive et Force Interamericaine, Revue de Droit Contemporain, 1966; núm. 1, páginas 22 y ss., quien critica duramente semejante doctrina.»*)

norteamericana —tal como se ha traducido en el seno de la Organización de Estados Americanos— se ha visto humedecida de continuo por el fresco rocío de una militante evangelización democrática. La atención que los Estados prestan a la estructura política de las demás naciones no encuentra su causa en la preocupación por asegurar a éstas el régimen que les parece más justo, régimen que forzosamente cada Estado tiende a identificar con el propio, sino en el hecho de que la obtención por cada uno de ellos de sus singulares objetivos se verá facilitada u obstaculizada según sea el régimen político imperante en los Estados frente a los que tales objetivos se presentan o con los que tales objetivos deben realizarse. El que Chile o Uruguay, por ejemplo, gocen las ventajas de una democracia limpia y cristalina no puede resultar demasiado venturoso para el Departamento de Estado de los Estados Unidos, si al amparo del estado de derecho que tal democracia asegura, aquellos que no opinan como, o que incluso opinan contra los pareceres y metas estadounidenses, encuentran abiertas las vías de la libre expresión de su disensión o hasta se atreven a pujar por la conquista del poder. Sustancialmente los Estados continúan siendo entes cerrados sobre sí mismos a quienes la conducta y organización ajena importan sólo en la medida en que afectan a sus propios intereses. Traducida esta observación al terreno de una Organización dominada por un Estado, significa que éste se esfuerza por mantener la fidelidad política de los órganos colectivos, lo que le obliga a cuidar la conservación de la fidelidad política de los Estados, la coincidencia de cuyas voluntades produce la voluntad de la Organización. Tal fidelidad no es, en ningún caso, un corolario inexcusable de la homogeneidad de estructuras y organización política de los Estados miembros. Una Organización de esta naturaleza propende a consolidar una esfera tradicional de influencia, por lo que la fidelidad al *Estado-hegemon* estará en relación más con la aceptación del Estado que tal situación comporta que con la autenticidad democrática que intenten manifestar las instituciones de los Estados sobre los que tal esfera de influencia pretende extenderse. Este razonamiento orienta suficientemente sobre el sentido y dirección que los Estados Unidos han dado a sus esfuerzos por utilizar a la Organización de Estados Americanos como instrumento de defensa de la ortodoxia política del Sistema, esfuerzo que, dada la enorme potencia de que han ido respaldados, han sumido a la Organización y a los Estados que la componen en muy profundas contradicciones. Estados Unidos ha visto enfriados sus afanes democráticos de exportación a medida que ha ido comprendiendo que la instalación de democracias auténticamente

representativas a lo largo y ancho de la América del centro y del sur actuaría más a menudo en perjuicio de sus intereses que a su favor. El mantenimiento de una esfera de influencia traduce, en efecto, un objetivo eminentemente conservador. Tal objetivo, encuadrado en un contexto continental donde la desigualdad y el subdesarrollo tienen carta de naturaleza, vincula el interés norteamericano a la consolidación de una situación de hecho, de un *statu quo*, al que resultan consustanciales tal desigualdad y subdesarrollo. Siendo claramente advertible que en un contexto semejante una verdadera democracia no podría dejar de actuar sobre las causas del subdesarrollo y la desigualdad, no lo es menos que tal acción acabaría repercutiendo negativamente sobre el interés norteamericano en la consolidación de la esfera de influencia. En consecuencia, los Estados Unidos se han mostrado dispuestos a aceptar la prevalencia del principio de no intervención sobre cualquier tipo de legitimismo democrático en todos aquellos casos en que la quiebra del orden constitucional interno no ha supuesto una amenaza para su posición dentro del Sistema y para los reales fundamentos de éste. Ahora bien, cuando el cambio interno, constitucional o no, se ha significado como un reto a su preponderancia, los Estados Unidos han luchado por implicar a la Organización en una cruzada de supuesta afirmación democrática, pretendiendo camuflar las exigencias de intervención, originadas por su propia política, tras el biombo de la acción colectiva. En buena medida, un cierto número de los Gobiernos del Hemisferio que han respaldado semejante línea de acción pueden considerarse beneficiarios de los réditos domésticos del *statu quo*. El aspecto más comprometido del esfuerzo norteamericano no reside tanto, sin embargo, en su incapacidad para actuar «positivamente» en la afirmación de un orden auténticamente representativo y democrático, cuanto en la exagerada y unilateral medida que ha empleado para calificar la amenaza a su posición hemisférica. En el marco de su competencia global con la Unión Soviética, el Gobierno norteamericano se ha visto empujado a identificar con el Movimiento Comunista Internacional todo impulso revolucionario patrocinador de un cambio de estructuras necesario para el desarrollo de los países del Continente¹²⁰. Tal simplificación, radicalmente errónea, es necesaria, en todo caso, para evitar que los Estados Unidos caigan en contradicción formal con los

¹²⁰ La transformación de los Estados Unidos en poder antirrevolucionario por excelencia ha sido denunciada repetidamente por diversos autores, entre los que destacan A. Toynbee y H. Morgenthau. (Vide D. S. MC LELLAN: *The Cold War in Transition*, Nueva York, 1966; p. 141.) En nuestra opinión, la afirmación es exacta en la medida en que se predica de un medio «dominado» por los Estados Unidos. Los efectos contraproducentes de esta política han sido anotados por W. FULBRIGHT: *Op. cit.*, p. 105.

principios que rigen el Sistema. Debe observarse, por otra parte, que la posesión de un poder desbordante, que permite en última instancia la implantación de las propias concepciones, inclina inevitablemente al *Estado-hegemon* a su promoción dogmática. Y que el Gobierno que detenta tal poder e interpreta tales concepciones se siente irresistiblemente atraído por la falsa imagen de una realidad deformada por su misma superioridad. Los Gobiernos de los Estados miembros, perplejos ante las fronteras de la intervención, inquietos por el progresivo divorcio entre Gobierno y base social que, en el ámbito americano, producen las radicales y unilaterales interpretaciones estadounidenses del fenómeno revolucionario, han dudado en aceptar los planteamientos sugeridos por el *Estado-hegemon* y se han resistido a convenir la permanente institucionalización de la «defensa ideológica» dentro del Sistema. Esto no ha impedido a los Estados Unidos comprometer a la Organización en tal cometido, pero le ha dado a éste un carácter precario y caso por caso negociable.

Concluamos. La Organización de Estados Americanos ha resultado incapaz de laborar en pro de la consolidación positiva de la ortodoxia ideológico-política que proclama su Carta: la democracia representativa, en virtud del carácter retórico de su afirmación y la imposibilidad de que un notable número de sus miembros, dados los intereses que representan, colaboren activamente en la implantación y reforzamiento de sistemas que, necesariamente, deberían perjudicarles. Pero la declaración de una ortodoxia ideológico-política sí ha sido y servido como argumento para que el *Estado-hegemon* —los Estados Unidos— hayan planeado la defensa de sus intereses en el Hemisferio en contexto ideológico. La identificación de los principios abstractos de la Organización con los intereses concretos del *Estado-hegemon* marcaría el índice más alto de instrumentalización de una Organización Internacional por parte de uno de sus Estados miembros.