

CRISIS DEL SISTEMA

For

Samuel GINSBERG Rojas
Capitán de fragata
Armada de Chile

1.—Antecedentes

ESDE HACE varios años a a fecha se viene escuchando en forma cada vez más insistente que el sistema interamericano está en crisis. Esta imagen, que ha tenido ribetes alarmistas o realistas, según el punto de vista con que se ha apreciado, aparece hoy como un hecho consumado y, lo que es peor, casi como una situación institucionalizada.

-Ante ello surgen preguntas como las siguientes: ¿Cuál es la naturaleza de dicha crisis, cuáles son sus causas y sus reales consecuencias? Y, lo que es más importante: ¿Qué posibilidad de solución se presenta y cuál o cuáles serían las más apropiadas?

2 —El Sistema Interamericano

Se denomina sistema interamericano al conjunto de principios, normas jurídicas e instituciones que ligan a todos los Estados Americanos en una acción regular y con

cordante en torno a intereses comunes fundamentales, ya sea en situación de paz o en caso de guerra (1).

Sus orígenes formales pueden remontarse a la primera Conferencia Panamericana realizada en Washington en 1889, citada por el Secretario de Estado John Blaine de U.S.A. Sin embargo, su estructuración real puede considerarse que se inició sólo en 1933, cuando Franklin D. Roosevelt, Presidente de Estados Unidos, reconoció en Montevideo, a través de su Ministro Cordell Hull, el principio de no intervención, principio que constituyó la base fundamental para la construcción de la solidaridad hemisférica.

Pese a lo anterior, la institucionalización de este sistema sólo se logró en los años 1947 y 1948, al firmarse los tres pactos fundamentales en que descansa su estructura.

—El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro, septiembre de 1947),

—La Carta de la Organización de los Estados Americanos (Bogotá, 1948), y

—El Tratado de Solución Pacífica de las Controversias (Bogotá, 1948).

Con esta organización, Estados Unidos y América Latina se enfrentaron como un solo bloque ante los acontecimientos de la segunda guerra mundial. Asimismo, se presentaron igualmente unidos ante los embates de la guerra fría, y así pretendieron mantenerse cohesionados ante los azares futuros, previéndose como más inmediata y urgente —por parte de los Estados Latinoamericanos— la solución del problema del subdesarrollo.

Y ¡uf! cuando los Estados Latinoamericanos esperaban obtener los frutos de su alianza y de sus sacrificios, se habla de crisis del sistema. ¿Qué ha ocurrido? ¿Cómo solucionar los problemas planteados?

3 —Manifestaciones de la Crisis

Denominamos crisis a toda modificación considerable de las circunstancias o condiciones en que se desarrolla una determinada actividad regular y continua que tiende a provocar un quiebre o desenlace de importantes consecuencias para su futuro desarrollo. Ya sea su transformación o disolución o su progresivo y definitivo fortalecimiento (2), no cabe duda que este fenómeno lo podemos percibir en el sistema interamericano, a través de los siguientes hechos:

- a) El proceso de reformas a la Carta de Bogotá, que se iniciara en 1964, y que culminara con la Carta de Buenos Aires de 1967, la que entró en vigor en 1970 reemplazando a la anterior.
- b) La creación en 1973 de la Comisión Especial de Estudios del Sistema Interamericano para analizarlo y proponer medidas para su reestructuración. Esta comisión fue reemplazada en 1975 por el Consejo Permanente de la O.E.A.
- c) La circunstancia de que no se haya ratificado a la fecha, el Protocolo de Reformas al TIAR, firmado en julio de 1975 y que fue el primer fruto de la C.E.E.S.I. El hecho de que no se haya convocado a una conferencia para firmar el proyecto de convención sobre Seguridad Económica Colectiva y Convención para el Desarrollo, presentados por el Consejo Permanente de la O.E.A. en noviembre de 1975. Y finalmente,

que no se haya adelantado lo suficiente en relación a la nueva Carta de la O.E.A. y el Nuevo Tratado de Soluciones Pacíficas, que se encuentran aún en proceso de discusión.

En relación al primer punto cabe decir que la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro en 1965, declaró: "Es imprescindible imprimir al sistema interamericano un nuevo dinamismo y para tal efecto es imperativo modificar la estructura funcional de la O.E.A., definida en la Carta" (3).

Las reformas realizadas fueron de carácter formal, y si bien se puso énfasis en problemas de solidaridad económica, no se crearon los mecanismos efectivos para que ella funcionara.

Se pretendió asimismo crear con carácter permanente una Fuerza Inteamericana de Paz para combatir con eficiencia al comunismo internacional, lo que no se logró. Esto se debió a la oposición de la mayor parte de los países latinoamericanos, quienes consideraron que la creación de dicha Fuerza constituiría un debilitamiento del principio de no intervención, piedra fundamental en las relaciones interamericanas (4).

En relación al segundo punto, la Asamblea General de la O.E.A., en su tercer período ordinario de sesiones, emitió la Resolución 127 del 15 de abril de 1973, que ordenó la C.E.E.S.I., en base a los siguientes considerandos:

—Que hay insatisfacción general sobre el funcionamiento y los resultados del sistema interamericano.

—Que los pueblos de América reclaman el respeto a los principios fundamentales del sistema interamericano, así como su efectiva aplicación, y condenan y repudian todas aquellas acciones que tiendan a crear o consolidar situaciones de dependencia y de subordinación o el menoscabo de sus derechos soberanos.

No cabe duda que el contenido de esta resolución constituye el reconocimiento franco y explícito por parte de los Estados Americanos del período de crisis en que se encuentran, y constituye, adicionalmente, la más seria y severa crítica oficial que se haya realizado en contra de dicho sistema.

En cuanto al tercer punto, cabe destacar que es justamente la situación de indefinición, en relación a los nuevos instrumen-

tos básicos creados y de rechazo y repudio a los existentes, lo que hace pensar que la situación de crisis se está institucionalizando y que evolucionará en definitiva - de mantenerse esta situación - hacia la disolución del sistema interamericano.

La gravedad y trascendencia de este hecho nos lleva a examinar las causas de esta crisis, lo que nos permitirá atisbar si hay alguna posible solución.

A.—Causas Endógenas de la Crisis del Sistema Interamericano

Entre las causas internas del sistema interamericano y que habrían originado su crisis, podemos consignar en orden de importancia las siguientes:

- a) La intervención de EE.UU. de A. en Guatemala, Panamá, Cuba y Santo Domingo.
- b) El incremento de la brecha económica entre EE.UU. y América Latina.
- c) La imbricación del Sistema de Seguridad Americano al Sistema Occidental de Seguridad.
- d) El reconocimiento del principio de pluralidad de ideologías.
- e) La ampliación del sistema interamericano con nuevos miembros.
- f) La diferencia creciente entre los países de América Latina de su grado relativo de desarrollo, y la aparición de gobiernos fuertes y nacionalistas.

Como se puede apreciar en esta relación, las tres primeras causales se refieren a la interacción entre América Latina y Estados Unidos, y las tres últimas, a problemas intralatinamericanos.

4.1. Intervención de EE.UU. en países latinoamericanos

Al amparo del sistema interamericano en general y del TIAR en particular, Estados Unidos dio margen con su actuación a serias críticas por violación real o supuesta del principio de no intervención. Dichos casos fueron los siguientes:

- a) El apoyo de EE.UU. a la fuerza del coronel Castillo Armas, a fin de derrocar al gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz en 1954, por ser contrario a los intereses de EE.UU. La operación

se llevó a efecto desde Honduras. La O.E.A. no tomó medida alguna en contra de esta agresión y el Consejo de Seguridad, influenciado por EE.UU., no atendió debidamente la presentación de Guatemala.

- b) Agresión económica de EE.UU. a Cuba en 1960 con relación al azúcar y su apoyo directo a la invasión por exiliados cubanos, operación que se llevó a cabo sin éxito en Bahía Cochinos en 1961. La O.E.A. no se pronunció.
- c) Acción militar de los EE.UU. en contra de la población panameña de Colón y Balboa, 1964, a raíz de disturbios en la Zona del Canal, que dejó más de treinta muertos y doscientos heridos. La O.E.A. actuó como intermediaria sin condenar la agresión (5).
- a) La intervención militar abierta estadounidense en Santo Domingo en 1965, al invadirlo con 20.000 "marines", con el supuesto propósito de mantener el orden y proteger vidas americanas. La O.E.A., al crear la Fuerza Interamericana de Paz, basada en dichas tropas, trató de legitimar esa acción.

Todos estos hechos hicieron dudar a Latinoamérica de la eficacia del principio de solidaridad que establecía el sistema interamericano y la hizo comprender que la Organización de los Estados Americanos y el Sistema Interamericano en general, constituían un órgano y un sistema al servicio de la potencia más poderosa de ella, y no de todos ellos, como formalmente estaba establecido.

Esto hizo recordar a muchos las visionarias palabras de Bolívar en 1824, al proponer una reunión de todos los Estados Americanos en un Congreso Anfictionico en Panamá para 1826, a fin de formular, entre otras cosas: "Una clara política exterior para con Estados Unidos, nación potencialmente peligrosa" (6).

4.2. Imbricación del Sistema de Seguridad Interamericano al Sistema Occidental de Seguridad

El sistema de Seguridad Interamericano basado esencialmente en el TIAR, garantiza la integridad territorial y la soberanía e independencia de cada uno de los estados miembros, ajeno al menos formalmente, a

régimen político que impere en cada uno de ellos y ajeno asimismo a la lucha de poderes del ámbito mundial (7).

Sin embargo, al embarcarse Estados Unidos en una serie de pactos multilaterales tendientes a cercar geográficamente al mundo socialista, incluso a la República Popular China, América Latina quedó de pronto incorporada activamente a la alineación bipolar del mundo.

Efectivamente, el 4 de abril de 1949, EE.UU. firmaba en Washington el Tratado del Atlántico Norte (O.T.A.N.), cuyo fin era garantizar la paz y la seguridad de los países de Europa Occidental. En 1954 se establecía el Tratado de Defensa Colectiva del Sureste Asiático (OTASO), con el mismo fin. En 1955 EE.UU. firmaba el Pacto de Bagdad tendiente a proteger el Oriente Medio; en tanto, poco antes, había firmado el ANZUS o Tratado de Defensa Colectiva que comprendía Australia, Nueva Zelanda y EE.UU. (8).

Si en cualquier momento la alianza defensiva y de seguridad con un Estado con tantos compromisos de dicha índole es políticamente cuestionable, con mayor razón se hace necesario revisar dicha posición si se considera que están de por medio las consecuencias de la amenaza de una guerra termonuclear.

4.3. Incremento de la brecha económica entre Estados Unidos y la América Latina

La diferencia del potencial económico de EE.UU. con respecto a América Latina ha ido en rápido aumento desde el final de la segunda guerra mundial. Dan fe de ello las interminables negociaciones Norte-Sur, celebradas en la Conferencia de París entre 1973 y 1977, en que se detectó que la brecha entre los países subdesarrollados y desarrollados crecía a un ritmo exponencial.

Ello ha introducido una cuña entre ambas Américas, pues los intereses y forma de contemplan una acción futura parten de planos y posiciones bastante contrapuestas (9).

4.4. Reconocimiento del principio de pluralidad de ideologías

El sistema interamericano se forjó en torno a un ideal político económico y social

coincidente: la democracia representativa y el sistema económico capitalista.

La salida de Cuba de este esquema en 1959 movió a la O.E.A. a realizar en contra de ella una seria acción, excluyéndola filialmente del sistema en enero de 1962, en el transcurso de la octava reunión de consulta de Punta del Este, en Uruguay.

Sin embargo, esta unidad de acción fue quebrada con los siguientes hechos:

- a) El reconocimiento de EE.UU. de la existencia en el seno del hemisferio americano de un Estado con un régimen totalmente contrario al oficialmente aceptado por la comunidad interamericana, incluso, proscrito por la resolución XCIII de la Décima Conferencia Interamericana de Caracas de 1954, que condenaba las actividades del movimiento comunista internacional. Ello ocurrió al comprometerse EE.UU. ante la U.R.S.S., en octubre de 1962, con motivo de la crisis de los misiles, de no invadir a Cuba y garantizar que "otros países del Hemisferio Occidental estarían dispuestos a hacer otro tanto" (10). Con lo anterior no sólo se reconocía, sino que se permitía la consolidación del régimen existente en la República de Cuba.
- b) La adopción por la Asamblea General de la O.E.A., en su tercer período ordinario de sesiones, de la resolución 128 del 15 de abril de 1973, que consideraba que "la pluralidad de ideologías dentro de la Carta es un presupuesto de la solidaridad regional". Con esta resolución se daba término a las disposiciones sobre defensa política del hemisferio.
- c) La resolución de la XVI reunión de consulta de Ministros de RR.EE. celebrada en San José de Costa Rica en julio de 1975, que dispuso "libertad de acción de los estados partes en el TIAR para normalizar o conducir sus relaciones con la República de Cuba, al nivel y en la forma que cada Estado estimara conveniente" (11).

4.5. La Ampliación del Sistema Interamericano

El sistema interamericano, con posterioridad a 1948 se ha visto ampliado por los siguientes nuevos miembros: Trinidad - Tobago, que ingresó el 13 de mayo de

1967; Barbados, el 9 de octubre de 1967; Jamaica, el 27 de junio de 1969, Grenada, 13 de mayo de 1975; y Surinam, el 22 de febrero de 1977.

Todos estos Estados han aportado una visión pragmática, más realista y más universalista en las mesas de Conferencias Interamericanas, que ha sido positivamente reconocida por la mayor parte de los delegados de los Estados Americanos (12).

4.6. Incremento del Nacionalismo Latinoamericano

El incremento progresivo e intensificación de los ideales nacionalistas dentro de los países latinoamericanos, si bien constituye un elemento integrador dentro de Cada Estado, es asimismo un factor de debilitamiento de los vínculos de solidaridad (13).

Ello, a mi juicio, sería el efecto de los siguientes fenómenos: a) la diferencia progresiva del grado de desarrollo industrial y tecnológico entre los países latinoamericanos; y b) el surgimiento de regímenes militares nacionalistas, como respuesta a regímenes políticos y sociales con principios económicos y sociales de carácter más universal.

5—Causas Exógenas de la Crisis del Sistema Interamericano

Las causas externas al sistema interamericano que a mi juicio han causado su crisis serían las siguientes:

- a) El proceso político de distensión.
- b) La paridad termonuclear.
- c) El proceso de descolonización.

5.1. El Proceso de Distensión

Para algunos observadores, la crisis de octubre de 1962 marcó el "principio del fin de la guerra fría" (14), iniciándose a contar de dicha fecha un proceso político de distensión cuyo cénit se alcanzó en 1975 con los acuerdos que se firmaron en Helsinki en esa fecha.

Con la política de distensión en pleno desarrollo, la figura del enemigo perdió su nitidez y su significado, y las alianzas y agrupaciones hegemónicas de seguridad perdieron su razón de ser. Para mantenerse requerían de nuevos objetivos, que pa-

ra los países subdesarrollados eran muy claros: "salir del círculo vicioso de la pobreza".

Adicionalmente, en el aspecto seguridad, apreciaron que su mayor garantía de supervivencia y seguridad solo podrán encontrarse al amparo de un organismo mundial como la O.N.U., y no al de una superpotencia, cuyos intereses no eran coincidentes

5.2. La Paridad Termonuclear

La paridad termonuclear de EE.UU. y U.R.S.S., junto con darles mayor segunda relativa en sus relaciones mutuas (15), paradójicamente debilitó su posición en relación a terceros estados, los que:

- a) Podían alcanzar un cierto poderío nuclear, ante lo cual la presión o amenaza de cualquiera superpotencia no sería debidamente compensada, por el daño que de ejecutar dicha amenaza recibiría a su vez.
- b) Podían jugar un papel más activo en la política mundial, en la confianza de que ante cualquiera posible intervención de una de las superpotencias, podrían acudir a la otra a modo de chantaje.

Adicionalmente, el peligro que significa una guerra termonuclear, como asimismo la mayor libertad de acción que tienen las potencias no nucleares, hace que inevitablemente estos países eviten aliarse muy fírmemente a dichas superpotencias. Adicionalmente, a estas últimas no les conviene aliarse en un plano de igualdad con países más débiles, pues pueden verse arrastradas a confrontaciones indeseadas. Como dice Hans Morgenthau: "Una potencia poderosa no debe permitir que un aliado débil tome decisiones por ella" (16), lo cual ocurriría si sus aliados débiles, pero "índicadamente iguales, imponen una decisión en el seno del organismo regional, que no re aviniese a los intereses fundamentales de la potencia hegemónica.

5.3. El Proceso de Descolonización

El proceso de descolonización que se inició inmediatamente después de la segunda guerra mundial tomó gran vigor con la resolución 1514 de la O.N.U., de diciembre de 1960. El Principio de Autodeterminación de los Pueblos en que se basaba,

