

CRISIS DEL PANAMERICANISMO EN LA IX CONFERENCIA ÍNTERAMERICANA

POR
JULIO YCAZA TIGERINO

CON la IX Conferencia Interamericana celebrada en Bogotá, el Panamericanismo ha entrado en una nueva fase, al tomar un giro completamente distinto del que le habían impuesto los Estados Unidos en las Conferencias anteriores, a partir de la reunión de cancilleres de la Habana en 1940. No es que pueda afirmarse que el Panamericanismo haya vuelto a sus cauces económico-culturales de antes de la guerra, ciñéndose de nuevo a las bases sentadas en la Conferencia de la Habana de 1928. El carácter político que el Panamericanismo adquirió durante la guerra subsiste y se afirma en la Organización de los Estados Americanos creada en Bogotá. Pero esta Organización no se ha convertido en un instrumento político al servicio de los intereses de Estados Unidos, como parecía que tendría que suceder, siguiendo el proceso panamericano iniciado en las Conferencias de México y Río de Janeiro, en las que comenzó a estructurarse un peligroso superestado continental, cuyos resortes esenciales, al quedar en manos del Gobierno de Washington, se convertían en instrumento imperialista para liquidar todo asomo de independencia y de soberanía políticas de nuestras naciones hispanoamericanas.

En Bogotá, este proceso de absorción política no sólo ha sido detenido, sino que, en cierta manera, ha sido encauzado dentro de normas básicas de Derecho Internacional, que aseguran a Hispa-

noamérica, al menos jurídicamente, los derechos fundamentales de su soberanía.

Por otra parte, mientras a México y Río de Janeiro los representantes hispanoamericanos fueron como humildes y torpes servidores de la política de Estados Unidos a firmar, sin discusión, los pactos preparados en el Departamento de Estado de Washington, en Bogotá demostraron una mayor conciencia de su personalidad para discutir con el coloso del Norte y para enmendarle sus proyectos.

De tres grados son, pues, los éxitos obtenidos por Hispanoamérica en Bogotá.

1.º Derrota de los proyectos norteamericanos para convertir definitivamente el Panamericanismo en un Organismo político al servicio de sus intereses exclusivos, mediante el control económico y militar del Continente.

2.º Reafirmación de los principios de Derecho Internacional que garantizan jurídicamente la soberanía hispanoamericana.

3.º Reconocimiento de la existencia de una unidad política hispanoamericana de intereses comunes, distintos y aun opuestos a los intereses de los Estados Unidos, y del derecho de Hispanoamérica para hacer prevalecer en la Asamblea Panamericana, en una u otra forma, su criterio mayoritario en estos asuntos.

DERROTA DE LOS PROYECTOS NORTEAMERICANOS.

La política de los Estados Unidos después de la derrota de Alemania y el Japón ha tendido, naturalmente, a prepararse para la posible guerra contra Rusia, el otro imperialismo que surge con capacidad para disputarle la hegemonía mundial. Durante la guerra pasada, los Estados Unidos se encontraron con serias dificultades para arrastrar tras de sí a todas las naciones hispanoamericanas. La Organización Panamericana no constituía un sistema político que les asegurara la unificación política, militar y económica del Continente bajo su poderío hegemónico. Existía la posibilidad de que, aprovechando las difíciles circunstancias de la guerra, algunas naciones hispanoamericanas intentaran romper la unidad continental e incluso colocarse inteligentemente, en un momento dado, del lado de los enemigos del poderío yanqui.

El proceso panamericano durante la guerra tendió, pues, como analicé en un artículo anterior (1), a transformar rápidamente el

(1) Véase «La verdadera emancipación de América Hispana», por JULIO YCAZA TIGERINO, *Cuadernos Hispanoamericanos*, núm. 2.

Panamericanismo en un sistema político. Aunque en forma imperfecta, esto se logró en la Conferencia de Río de Janeiro de 1942 y en la de México de 1945 con la famosa Acta de Chapultepec.

Terminada la guerra, los Estados Unidos han acelerado este proceso de consolidación del Panamericanismo político, en previsión de la futura lucha armada con Rusia. En la Conferencia de Río de Janeiro de agosto de 1947 dieron un paso más en este sentido con el Tratado de Petrópolis, que compromete a las naciones hispanoamericanas a defender los intereses de Estados Unidos, aun cuando tales intereses estén fuera del Continente, es decir, no ya sólo en caso de una agresión contra el Continente americano, sino aun cuando se trate de un conflicto extracontinental en que se encuentren comprometidos los Estados Unidos.

Sin embargo, este compromiso jurídico no tiene, lo saben muy bien los señores de Washington, un valor real y efectivo, mientras no esté en sus manos el poder hacerlo cumplir en un momento dado. Necesitaban, pues, los Estados Unidos la unificación militar del Continente, unificación de los ejércitos y de los armamentos. Era éste uno de sus principales objetivos en la Conferencia de Bogotá. Las naciones hispanoamericanas hicieron fracasar este proyecto. Encabezadas por Argentina, se opusieron a que el Comité de Defensa que se iba a crear tuviera otras atribuciones que las meramente consultivas. Fué así que por el artículo 44 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos se creó el Comité Consultivo de Defensa.

«Artículo 44.—Se establece un Comité Consultivo de Defensa para asesorar al Organismo de Consulta (la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores) en los problemas de colaboración militar que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de los tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva.»

Además, este Comité Consultivo de Defensa no tendrá carácter permanente. «Será convocado en los mismos términos que el Organismo de Consulta, cuando éste haya de tratar asuntos relacionados con la defensa contra la agresión» (art. 46), y estará integrado «con las más altas autoridades militares de los Estados Americanos que participen en la Reunión de Consulta» (art. 47).

Ahora bien, la Reunión de Consulta se reunirá necesariamente «en caso de ataque armado dentro del territorio de un Estado Americano o dentro de la región de seguridad que delimiten los tratados vigentes» (art. 43), o a petición de cualquier Estado miembro

ante el Consejo de la Organización, «el cual decidirá, por mayoría absoluta de votos, si es procedente la reunión» (art. 45).

El Comité de Defensa militar ha quedado, pues, reducido a un Comité Consultivo, que se reunirá en casos extremos y siempre sujeto a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los Estados Unidos no consiguieron en Bogotá la unificación militar del Continente para la guerra contra Rusia. No obtuvieron las garantías necesarias que buscaban para poder decidir *por sí solos* el *cuándo*, el *cómo* y el *porqué* de la guerra. Hispanoamérica ha prestado, con su actitud inteligente, un servicio a la paz del mundo. La guerra puede venir, si es necesaria. Pero los Estados Unidos no tendrán carta blanca para provocarla innecesariamente con el fin de servir a los intereses de su imperialismo plutocrático en su lucha por la hegemonía mundial.

¿Y la unificación política contra Rusia? Era este otro objetivo fundamental de la política de Marshall en Bogotá. Tampoco fue conseguido plenamente, a pesar de que en los sangrientos sucesos ocurridos durante la Conferencia, con motivo del asesinato de Gaitán, los comunistas tomaron parte torpemente, fortaleciendo así la postura anticomunista de la Asamblea.

El anticomunismo de Bogotá se resolvió en una declaración lírica que, bajo el título de «Preservación y defensa de la Democracia en América», envuelve algo más que una condenación de los métodos del comunismo ruso. De la letra de sus «resoluciones» se desprende también una condenación de los métodos imperialistas usados por otras naciones y de los que Hispanoamérica tiene una larga experiencia histórica. Los términos de esta *declaración* coinciden en su significado con las declaraciones del ministro Bramuglia, quien expresó que Argentina condenaba tanto el imperialismo comunista como el imperialismo capitalista. Esos términos son demasiado generales para que se entiendan sólo como una condenación del comunismo :

CONDENAN:

«En nombre del Derecho de gentes, la injerencia en la vida pública de las naciones del Continente americano de cualquier potencia extranjera o de cualquier organización política que sirva los intereses de una potencia extranjera; y

RESUELVEN:

3.º Adoptar, dentro de sus territorios respectivos, y de acuerdo con los preceptos constitucionales de cada Estado, las medidas necesarias para desarraigar e impedir actividades dirigidas, asistidas

o instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros, que tiendan a subvertir, por la violencia, las instituciones de dichas Repúblicas, a fomentar el desorden en su vida política interna o perturbar por presión, propaganda subversiva, amenazas o en cualquier otra forma, el derecho libre y soberano de sus pueblos a gobernarse por sí mismos de acuerdo con las aspiraciones democráticas».

En el aspecto económico tampoco han conseguido los Estados Unidos sus objetivos. Fué en el campo económico precisamente donde surgieron las diferencias fundamentales que provocaron la actitud firme y decidida de los países hispanoamericanos frente a los planes políticos y militares del gobierno de Washington. Es doloroso, pero necesario, confesar que la mayoría de las naciones hispanoamericanas, o, mejor dicho, de sus representantes oficiales, estaban dispuestos a someterse a aquellos planes con la sola condición de obtener la ayuda económica que esperaban del gran país capitalista. Ningún sentido idealista ni de responsabilidad histórica los guió en su actitud providencialmente patriótica y nacionalista. Esta actitud fué más que nada el resultado del descontento y de la irritación por la negativa de los Estados Unidos a volcar el cuerno de abundancia de dólares sobre las exhaustas economías de sus países a semejanza de lo que están haciendo con Europa.

Aunque en la Resolución LI del Acta de Chapultepec (Carta Económica de las Américas) se establecieron principios, como la reducción de derechos aduaneros y la supresión de toda traba al libre intercambio de productos, que atentan directamente contra la economía hispanoamericana y su naciente industria, sin embargo, tales principios no aparecen en el Convenio Económico suscrito en Bogotá. Este Convenio no es otra cosa que una suma de recomendaciones y principios generales que se remite en los casos concretos a los convenios bilaterales que puedan celebrarse entre las naciones americanas.

En realidad, en Bogotá no se llegó a un acuerdo económico. Los Estados Unidos auspiciaban la inversión de capitales privados norteamericanos en Hispanoamérica mediante ciertas garantías. Las naciones hispanoamericanas rechazaron tal idea, que significaba un retorno a la vieja política del dólar. Lo que ellas deseaban era préstamos estatales en dólares y maquinaria para rehacer sus economías y fomentar su naciente industrialización. En resumen, los hispanoamericanos deseaban un Plan Marshall para Hispanoamérica. Para las ambiciones hispanoamericanas, los 500 millones de

dólares en créditos, que Truman se apresuró a ofrecer en medio de la Conferencia, eran apenas una gota de agua, y la oferta hecha pública por Marshall en una sesión plenaria de la Asamblea fué recibida en medio del más cerrado y desdeñoso de los silencios.

La cuestión económica quedó prácticamente aplazada para ser tratada en una Conferencia especial que se reunirá próximamente en Buenos Aires.

REAFIRMACIÓN DE LOS PRINCIPIOS QUE GARANTIZAN LA SOBERANÍA HISPANOAMERICANA.

Una de las luchas más difíciles y tenaces de los países hispanoamericanos en sus relaciones con Estados Unidos a través de las Conferencias Panamericanas, ha sido la sostenida en defensa del principio de no intervención.

Los Estados Unidos de hecho nunca respetaron este principio, sino que, por el contrario, hicieron de la violación del mismo práctica corriente de su política en América. La Historia de nuestros países hispanoamericanos está llena de sus intervenciones militares, económicas y políticas. Desde la época de los despojos de Texas y California, pasando por el escarnio de la Enmienda Platt en Cuba, el escandaloso atraco de Panamá y los desembarcos armados en Santo Domingo y Nicaragua, hasta las más recientes intervenciones del derrocamiento del Presidente panameño Arnulfo Arias en 1941 y de toda la política «bradenista» en la Argentina contra el régimen de Farrel y de Perón, los EE. UU. han violado una y otra vez el principio de no intervención que las naciones hispanoamericanas, una y otra vez, mantuvieron en los Tratados interamericanos, a pesar de los reiterados intentos yanquis para invalidarlo jurídicamente haciéndolo desaparecer incluso de la propia letra muerta del Derecho Interamericano.

En la Conferencia de la Habana de 1928 el representante de los Estados Unidos, Charles Evans Hughes, sostuvo el derecho de intervención disfrazándolo con el nombre de *una interposición de carácter temporal*, siendo derrotado el proyecto elaborado en la Asamblea de la Comisión Internacional de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927, en que se dejaba sentado con claridad el principio de no intervención.

Todavía en la Conferencia de Montevideo de 1933, aunque las naciones hispanoamericanas sentaron este principio definitivamente, no se pudo obtener de los Estados Unidos sino una aceptación

temporal y personal del Presidente Roosevelt. La aceptación que hizo Cordell Hull implicaba una reserva para el futuro: «Estoy cierto al decir que con nuestro apoyo al principio de no intervención que ha sido propuesto, *ningún Gobierno necesita abrigar temores de una intervención por parte de los Estados Unidos durante el gobierno del Presidente Roosevelt*».

En la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de Buenos Aires en 1936, se aprobó ya, y se ratificó luego sin reservas por todos los países, el protocolo de «no intervención», principio que ha sido reiterado en Lima (1938), Panamá (1939), la Habana (1940), Río de Janeiro (1942) y Chapultepec (1945). Pero en noviembre de ese mismo año de 1945, aparece un nuevo intento de invalidar el principio de no intervención, coincidente con la política «bradenista» de intervención en la Argentina. La promesa de Hull en 1933 no había sido cumplida desde luego. Roosevelt había intervenido en Panamá en 1941 para derrocar a Arnulfo Arias e intervenía abiertamente en la Argentina en contra de Perón. Esta vez el intento viene a través de una nación hispanoamericana. El gobierno uruguayo servía incondicionalmente a esa política «bradenista» y el Canciller Dr. Rodríguez Larreta aparece auspiciando en una famosa nota, enviada a todos los Gobiernos de América, el principio de *intervención*, disfrazado ahora democráticamente con el nombre de «intervención multilateral».

Los gobiernos hispanoamericanos casi unánimemente rechazaron la propuesta uruguayana. Sin embargo, en el Tratado de Petrópolis, de agosto de 1947, no se hace mención expresa del principio de no intervención como se había hecho en todos los tratados interamericanos anteriores. Apenas si hay en el preámbulo una adhesión «a los principios de solidaridad y de cooperación interamericanas y especialmente a los establecidos en el preámbulo y en las declaraciones del Acta de Chapultepec». Como en el Acta de Chapultepec está incluido el principio de no intervención, podría entenderse aquí una adhesión a él por referencia, aunque la fórmula usada refiere la adhesión específicamente *a los principios de solidaridad y de cooperación* entre los cuales estrictamente no cabe incluir el principio de no intervención.

Por esto debe considerarse como una conquista importante y definitiva en el orden jurídico y político, la incorporación en la Carta de la Organización de los Estados americanos aprobada en Bogotá, de este principio de no intervención, que en diversas formas y reiteradamente aparece en el articulado de la Carta.

En el Capítulo III sobre *Derechos y deberes fundamentales de*

los Estados, los artículos 6, 7, 8 y 9 involucran este principio que se encuentra enunciado directamente en el artículo 15.

«Artículo 15.—Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.»

El artículo 17 se pronuncia categóricamente contra todo tipo de ocupación militar:

«Artículo 17.—El territorio de un Estado es inviolable; no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aun de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.»

Este principio de no intervención se ha completado y perfeccionado con la condenación de la llamada «agresión económica», propuesta cubana que ha sido incorporada en el artículo 16 de la Carta y en el artículo 8.º del Convenio económico, y a la cual me referiré más adelante.

Otra forma de intervención ha sido la de coacción exterior con el no reconocimiento de un Gobierno y el retiro de las representaciones diplomáticas. Sobre el reconocimiento de Gobiernos de facto no se pronunció la Conferencia, resolviendo encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto y de un informe sobre el asunto en cuestión para que sea estudiado por la X Conferencia Interamericana. Sin embargo, la doctrina de no intervención en relación con el reconocimiento de los Gobiernos quedó aclarada en la Declaración aprobada sobre «Ejercicio del derecho de Legación». Esta Declaración dice en el número 2.º:

«2.º—Que el derecho de mantener, suspender a reanudar relaciones diplomáticas con otro Gobierno no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al Derecho Internacional».

En el problema de las relaciones diplomáticas con gobiernos surgidos de revoluciones y golpes de Estado ha prevalecido la tesis mexicana sintetizada en el n.º 3 de la Declaración mencionada».

«3.º—Que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un Gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de ese Gobierno».

¿REFORMA DEL TRATADO DE PETRÓPOLIS?

El artículo 6.º del Tratado de Petrópolis dispone que en caso de que «la inviolabilidad o integridad del territorio o soberanía o independencia política de cualquier Estado americano se viera afectada por la agresión que no sea ataque armado o por conflicto intercontinental o extracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que ponga en peligro la paz de América, el órgano consultivo deberá reunirse inmediatamente, a fin de acordar las medidas que deben adoptarse para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y seguridad del Continente».

Ahora bien, la Carta de la Organización de los Estados Americanos aprobada en Bogotá dice taxativamente los casos en que se convocará la Reunión de Consulta, y que son dos: 1) A petición de cualquier Estado Miembro ante el Consejo de la Organización, «el cual decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente la reunión» (art. 40). 2) Obligatoria por simple convocatoria que deberá hacer el Presidente del Consejo de la Organización, en caso «de ataque armado dentro del territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que delimitan los tratados vigentes» (art. 43). (Esta región de seguridad es la establecida alrededor del Continente americano por el artículo 4.º del Tratado de Petrópolis.)

Este artículo 43 de la Carta de Bogotá implica, pues, una reforma al artículo 6.º del Tratado de Petrópolis, pues la *obligatoriedad* de la convocatoria de la Reunión de Consulta se ha constreñido al caso «de ataque armado dentro de un Estado americano o dentro de la región de seguridad», y no se extiende a los casos «de agresión que no sea ataque armado o conflicto intercontinental o *extracontinental*, o por cualquier otro hecho o situación que ponga en peligro la paz de América», según el artículo 6.º citado del Tratado de Petrópolis. En estos casos el procedimiento a seguir para obtener la convocatoria de la Reunión de Consulta será el señalado en el artículo 40, o sea a petición de cualquier Estado Miembro «al Consejo

de la Organización, el cual decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente la reunión».

La importancia de esta reforma que apuntamos, si es que se acepta o interpreta como tal la letra de la Carta de Bogotá, salta a la vista claramente, pues quiere decir que se ha variado esencialmente el criterio sobre el conflicto *extracontinental* que, según el Tratado de Petrópolis, obligaba a las naciones todas a intervenir en una u otra forma. Ahora éstas, de acuerdo con la Carta de Bogotá, pueden decidir que ni siquiera se reúna el Órgano de Consulta.

RECONOCIMIENTO DE UNA UNIDAD POLÍTICA HISPANOAMERICANA DE INTERESES COMUNES.

Acaso lo más trascendental de la Conferencia de Bogotá ha sido que por primera vez en la Historia se ha perfilado con claridad en lucha política concreta la disparidad de intereses entre la parte anglosajona del Continente y la parte hispana, imponiéndose ésta como una unidad, más o menos consciente pero definida, frente a la otra. Por primera vez los Estados Unidos han tenido que aceptar y afrontar la realidad de un bloque de naciones hispanoamericanas, y por primera vez éstas han tomado conciencia de que su posibilidad histórica real reside en esta unión que las fortalece para dialogar en pie de igualdad con el poderoso vecino del Norte, que siempre encontró en la división nacional de Hispanoamérica la fuente de debilidad política necesaria para imponer su hegemonía sobre ella.

Sin entrar a estudiar las causas y consecuencias de este hecho político trascendental en la Historia, veamos sus proyecciones concretas en la IX Conferencia Interamericana.

En primer lugar, nos encontramos que en el artículo 3.º de la «Carta de la Organización de los Estados americanos» se ha incorporado un reconocimiento expreso de esa tendencia hispanoamericana hacia la unidad política.

Dice el artículo 3.º:

«Artículo 3.º—En la Organización tendrá su lugar toda nueva entidad política que nazca de la unión de varios de sus Estados Miembros y que, como tal, ratifique esta Carta. El ingreso de la nueva entidad política en la Organización producirá para cada uno de los Estados que lo

constituyan, la pérdida de la calidad de Miembro de la misma.»

Por razones obvias la política de los Estados Unidos ha sido siempre opuesta a la formación de bloques regionales en Hispanoamérica, y la inclusión en la «Carta de la Organización de Estados americanos» del reconocimiento jurídico de estos posibles bloques, supone un plegarse de la política de Washington a un proceso de unidad hispanoamericana que puede alargarse y retardarse, pero cuyos primeros movimientos históricos, la Unión de Centroamérica y la Federación de la Gran Colombia, existen ya con proyectos concretos y con posibilidades reales.

Otra proyección concreta de este nuevo sentido de unidad hispanoamericana en la Conferencia de Bogotá ha sido el asunto de las Colonias europeas en América. Los Estados Unidos eran opuestos a que tal asunto se discutiera en Bogotá y así lo declararon expresamente por boca de su Secretario de Estado, General Marshall. Pero las demandas de la Argentina y de Guatemala fueron planteadas en la Conferencia, porque existía en Hispanoamérica la conciencia de una completa solidaridad con tales demandas.

Que en Bogotá no se haya llegado a una solución del problema no significa sino que las naciones hispanoamericanas no están en capacidad de forzar a los Estados Unidos a adoptar determinadas actitudes frente a Inglaterra. Tampoco era de esperar que en Bogotá hiciera crisis el asunto dada la situación actual del mundo. En todo caso Hispanoamérica consiguió un triunfo político al obtener una Declaración expresa sobre «que se ponga término al coloniaje y a la ocupación de territorios americanos por países extracontinentales», y con la creación de la «Comisión Americana de Territorios Dependientes». En esta forma el problema nacional de cada país en relación con sus territorios ocupados por potencias europeas se ha convertido en problema general que afecta y obliga a toda América.

Pero lo más importante es el hecho político de que este triunfo fué un triunfo de la solidaridad hispanoamericana frente al interés opuesto de los Estados Unidos, y es en su ejercicio real y práctico que esta solidaridad se pone a prueba, afianzándose así sus lazos históricos y logrando la madurez necesaria para las futuras empresas difíciles y definitivas.

Finalmente, cabe señalar como el más importante triunfo en Bogotá de las naciones hispanoamericanas, unidas en un frente de comunidad de intereses, la incorporación de la Doctrina Grau so-

bre la «agresión económica» al Derecho Interamericano. Y es, sin duda, el más importante por sus repercusiones reales en la vida de nuestras naciones y por sus alcances jurídicos trascendentales en el avance y perfeccionamiento del Derecho Internacional.

Para entender el enorme alcance y significado que tiene la incorporación de este postulado al Derecho Internacional americano, basta con recorrer, uno por uno, la historia de los países hispanoamericanos hasta los días más recientes. No hay, prácticamente, ningún país hispanoamericano que, en una u otra forma, no haya sido víctima de esta agresión económica, desde los tiempos del «imperialismo del dólar» hasta los llamados de la «buena vecindad». Tal vez el caso más típico sea el de Cuba (y por eso de allí ha venido la propuesta), cuyos convenios comerciales con Estados Unidos convierten a este país en el único comprador del azúcar cubano, situación ésta muy peligrosa para Cuba, cuya economía depende de manera primordial de la producción azucarera que representa casi el total de su exportación. Pues aunque de esta manera la pequeña nación antillana tiene, por decirlo así, garantizada la venta de su azúcar, por otro lado existe de hecho un control económico por parte de un país extraño que es también de hecho un control político.

Esta es la verdadera importancia de la Doctrina Grau para nuestras naciones, aunque su planteamiento político se haya hecho más bien con vistas a las posibles *agresiones* fruto del creciente control del Estado sobre la actividad económica, que lo convierte en el más poderoso supercapitalista que puede utilizar este poder para sus fines políticos. Este planteamiento es cierto, pero incompleto. La Doctrina Grau ha nacido, indudablemente, como fruto de una experiencia histórica para combatir males endémicos conocidos, no como intuición para prevenir futuros peligros, aunque tales peligros existen como reagravantes de aquellos males.

En la Conferencia de Río de Janeiro de agosto de 1947 la Delegación cubana planteó el problema de la «agresión económica», pero ni siquiera fué discutido. Ha sido hasta ahora en Bogotá que, como un fruto efectivo de la naciente solidaridad política hispanoamericana, se ha incorporado esta importante Doctrina en la Carta de la Organización de los Estados americanos, que en su artículo 16 dice:

«Artículo 16.—Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.»

El mismo principio se repite textualmente en el artículo 8 del Convenio Económico de Bogotá.

Esta doctrina introduce un nuevo elemento en el concepto de «agresión» corriente en el Derecho Internacional y en el Derecho Interamericano, aunque tal concepto no ha sido fijado con claridad. El propio Tratado de Petrópolis, en su artículo 8.º, se contenta con señalar dos casos específicos de agresión, pero dejando al Organismo de Consulta (Reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores) la facultad de calificar otros actos como «agresión».

Mucho más difícil es determinar el concepto de «agresor». Esta determinación se ha dejado en cada caso al Estado agredido o a la Sociedad Internacional, como en la Carta de las Naciones Unidas, que da este derecho al Consejo de Seguridad, y en el Acta de Chapultepec que lo confiere a todos los países americanos por el procedimiento de consulta entre ellos.

Es indudable, sí, que nunca se había considerado dentro de la «agresión» la que ahora se entiende por «económica», según la Doctrina Grau. Lo específico de esta doctrina es la consideración de lo *económico* como *instrumento* o *forma* de la agresión, no como *motivo*, que tal es el caso de la Doctrina Drago que proscribía el empleo de la fuerza para el cobro de las obligaciones pecuniarias de las naciones, ni como *objeto de la agresión* que es siempre la independencia y soberanía del Estado.

Con la Doctrina Grau, como apunté más atrás, se viene a perfeccionar y a consolidar el principio de *no intervención* por el que las naciones hispanoamericanas han librado las más duras batallas diplomáticas y políticas. Tal principio, en realidad, aunque tuviera aplicación en su acepción anterior limitada al campo político y militar, sería prácticamente nugatorio en el mundo actual en que lo *económico* tiene un papel decisivo y preponderante en la vida internacional.

Y aunque la evolución histórica conduce inevitablemente a una interdependencia de los pueblos tal que la Soberanía y el concepto del Estado nacional, frutos de la destrucción de la Cristiandad medioeval, tienden a perder su significado real y a transformarse en beneficio de formas políticas más universales, mientras esas formas nuevas que pugnan por aparecer no encuentren el espíritu de solidaridad humana que les dé vida y las anime, el principio de *no intervención* seguirá siendo la base de la Justicia Internacional, de la defensa de las naciones débiles y de la paz entre los pueblos.

CRISIS DEL PANAMERICANISMO.

Es indiscutible que con la Conferencia de Bogotá el Panamericanismo ha entrado en crisis. Las naciones hispanoamericanas han demostrado poseer una madurez política que hace imposible la continuidad de un sistema en que ellas dependan, con dependencia casi absoluta, de los Estados Unidos. Las causas y motivos inmediatos en que descansa esta madurez política pueden no ser los más hondos y auténticos, los más sólidos y de más raigambre histórica. Pero éstos existen, están en la conciencia de los mejores elementos de las nuevas generaciones y pueden aflorar a la Historia sorpresivamente. Y esto será posible porque en Bogotá un gesto inesperado, mezcla de despecho interesado y de altivez hispánica, salvó los resortes políticos esenciales de nuestro inmediato futuro histórico.