

PRINCIPIO DE NO INTERVENCION EN AMERICA

Capitán HECTOR A. LUQUE O.



Con ocasión de los recientes hechos internacionales en los cuales una potencia extra-continental ha querido intervenir en los asuntos internos del hemisferio occidental, poniendo de esta manera en peligro el tratado Interamericano de "Asistencia Recíproca y Solidaridad Continental" suscrito en Río de Janeiro en 1947, ha vuelto a tomar actualidad el principio de "no intervención" en la América, el cual está estrechamente ligado con la doctrina Monroe.

El presente artículo tiene por objeto el recordar en forma muy sucinta los orígenes y el desarrollo de esta doctrina a través de los años y en especial su repercusión en la orientación de las relaciones interestatales de la América.

La historia de la Doctrina Monroe ha tenido cuatro etapas a saber:

- 1º Orígenes y programación de la Doctrina Monroe, el 2 de diciembre de 1823.
- 2º Aplicación de la Doctrina Monroe como una defensa contra Europa y de no intervención de los Estados Unidos de América, desde 1823 hasta 1845.
- 3º Aparición de la tendencia hegemónica y de neta intervención de los Estados Unidos en América que

arranca del año de 1845 y perdura hasta 1928.

- 4º Sustitución de la Doctrina Monroe por la noción de la solidaridad continental y del verdadero panamericanismo, a base de la no intervención, en 1933.

Primera Etapa:

América Frente a Europa

En la historia diplomática de las Repúblicas Americanas ocupa un lugar sobresaliente el principio de no intervención de un estado en los asuntos internos o externos de otro. Como ninguno, este principio constituye el objetivo fundamental que persiguen las nuevas democracias frente a Europa y más cabalmente a la Santa Alianza, formada el 26 de Septiembre de 1815 por el Rey de Prusia, el Emperador de Austria y el Zar de Rusia, para proteger el orden monárquico y cuyos designios iniciales se habían transformado en una poderosa organización destinada a combatir las ideas republicanas de la revolución francesa de 1789.

De este modo se presentaban, cada vez más afirmativas, concluyentes y precisas en el sentido de la intervención de la Alianza en Europa y posiblemente en América, las conferencias

subsiguientes reunidas en Aquisgran (1818) Troppau, (1820), Leybach (1821) y de Verona, (1822) a las cuales se habían asociado Inglaterra y Francia. Hecho capitalísimo para la suerte misma de la Alianza, como para los temores que abrigaban las nacientes repúblicas con respecto a una intervención europea. Fue en este último Congreso en el cual se ocuparon las potencias principalmente de España y sus antiguas colonias. La política de la Santa Alianza aparecía entonces en su plena faz agresiva. Allí concertaron los cuatro miembros Prusia, Austria, Rusia y Francia, con la oposición de Inglaterra, restablecer a Fernando VII en el trono de España, con sus rancias prerrogativas de monarca absoluto, por medio de un cuerpo expedicionario francés de 95.000 hombres al mando del Duque de Angulema quien cruzó efectivamente el Bidasoa el 7 de abril de 1823 y cumplió su cometido más bien a nombre de Europa que de Francia.

Los designios intervencionistas de la Santa Alianza eran pues una realidad. Tanto más cuanto que, del Congreso de Verona había surgido un

CAPITAN HECTOR A. LUQUE O.

Oficial del Arma de Ingenieros, egresado de la Escuela Militar el 4 de abril de 1952. En las Unidades: "Batallón Caldas", "Construcciones" y "Codazzi", a las cuales ha pertenecido, ha intervenido activamente en las obras de carácter nacional tales como construcción de las instalaciones del Batallón "Caldas", Carretera de "Sumapaz", Aeródromo de Melgar y Carretera de Palmira-Ataco. Adelantó el curso de Ingenieros de Combate en "Fort-Gulick" (Canal Zone).

En la actualidad es Oficial de Planta de la Escuela de Ingenieros Militares. Profesor de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional y estudiante de Derecho Internacional y Diplomacia de la Universidad de Bogotá "Jorge Tadeo Lozano".

Tratado secreto entre Austria, Francia, Rusia y Prusia, que contenía una virtual amenaza para América y decía en parte:

"Estando convencidas las Altas Partes Contratantes de que el sistema de Gobierno representativo es incompatible con los principios monárquicos y la máxima de la soberanía del pueblo con el derecho divino; se comprometen de tal manera a esforzarse por poner fin al sistema de los Gobiernos representativos en los países de Europa donde existe y para impedir que se establezca donde todavía no es conocido". (1).

Una firme y concreta actitud británica en pro del reconocimiento, de las Repúblicas Americanas y en contra de la política de la Santa Alianza se perfilaba mientras era convocado el Congreso de Verona. Las instrucciones impartidas al Duque de Wellington y que llevan la fecha del 14 de septiembre de 1822, permiten asegurar que Inglaterra se inclinaba al reconocimiento y adoptaba una conducta inteligente de tranquila aceptación de los hechos americanos, a pesar de ser una Monarquía, para derivar de estos sucesos una conclusión inevitable: que España tenía ya perdidas sus colonias y que el reconocimiento de éstas como estados independientes sería una cuestión más de tiempo que de principios. "The whole may be regarded rather as a matter of time than of principle". (2).

El curso de los acontecimientos políticos y diplomáticos toma, al separarse Inglaterra de la Santa Alianza, el

(1) — Texto citado por Francisco José Urrutia "Política internacional de la Gran Colombia". Bogotá, 1945.

(2) — CF. "Britain and the Independence of Latin America. Oxford 1938.

rumbo que conduce a la Declaración Monroe a través de los siguientes hechos:

Inglaterra le manifiesta a Francia que por ningún motivo toleraría una intervención europea en América. (3).

Inglaterra y los Estados Unidos inician conversaciones en Londres por conducto de Canning y del Ministro Rush sobre la posibilidad de concertar un acuerdo sobre no intervención en América y de estas conversaciones salen las ideas que a su turno estudia el Presidente Monroe y sus Ministros en Washington. (4).

Inglaterra había llegado a firmes conclusiones desde el 20 de agosto de 1823, cuando Canning le hizo saber al Ministro Rush los puntos que en síntesis decían: España es ya incapaz de recuperar sus colonias. El reconocimiento es cuestión de tiempo. Inglaterra no aspira a tomar parte alguna de aquellas colonias; pero tampoco "miraría con indiferencia la pretensión de otras potencias de dominar parte alguna de aquellos territorios". (5).

Entre tanto el Presidente Monroe consultaba a Jefferson, Madison y Adams, miembros de su Gabinete, y, finalmente, adoptaba la decisión de incluir en su mensaje al Congreso ciertos párrafos alusivos al problema de la no intervención de Europa en América. (6).

He aquí el texto de los párrafos del Mensaje que contienen la Declaración o Doctrina Monroe:

Mensaje Anual del Presidente de los Estados Unidos (2 de diciembre de 1823).

"Conciudadanos del Senado y la Cámara de Representantes:

...A iniciativa del Gobierno Imperial Ruso, efectuada por intermedio del Ministro del Emperador residente

en ésta, se han otorgado plenos poderes e instrucciones al Ministro de los Estados Unidos en San Petersburgo para que establezca mediante negociaciones amistosas, los respectivos derechos e intereses de ambas naciones en la costa noroeste de este continente... El Gobierno de los Estados Unidos ha deseado manifestar con este procedimiento amistoso el gran valor que siempre ha asignado a la amistad del Emperador y a su solicitud para cultivar la mejor comprensión con este gobierno. En las discusiones a que ha dado surgimiento este interés y en los arreglos mediante los cuales pueden terminar, se ha juzgado propicia la ocasión para afirmar, como principio en el cual los derechos e intereses de los Estados Unidos están en juego, que los continentes americanos, por la condición libre e independiente que han asumido y sostienen desde ahora en adelante ya no deben ser considerados como sujetos a futura colonización por ninguna potencia europea...

Hemos declarado al inaugurarse el último período de sesiones en que ese momento se estaba haciendo un gran esfuerzo en España y Portugal por mejorar la condición del pueblo de esos países, y que el mismo parecía desarrollarse con extraordinaria moderación. Escasamente hace falta señalar que hasta ahora el resultado ha sido muy distinto del que se anticipaba entonces. Siempre hemos sido ansiosos e interesados espectadores de los acontecimientos en ese sector del

(3) — Memorandum de la Conferencia de Canning con el Príncipe de Polignac del 9 al 12 de octubre de 1823. CF. "Britain and the Independence of Latin America".

(4) — Rubén Clark.

(5) — Rubén Clark.

(6) — Rubén Clark.

globo, con el cual tenemos tantas relaciones y del cual derivamos nuestro origen. Los ciudadanos de los Estados Unidos abrigan sentimientos sumamente amistosos en favor de la libertad y felicidad de sus semejantes en ese lado del Atlántico. Jamás hemos tenido ninguna participación en las guerras de las potencias europeas en cuestiones relacionadas con ellas mismas, y tampoco coincide con nuestra política el hacerlo. Sólo cuando nuestros derechos son invadidos o amenazados seriamente, resentimos las injurias o hacemos preparativos para nuestra defensa. Necesariamente estamos conectados en forma más inmediata con los movimientos de este hemisferio, y por causas que tienen que ser obvias para todo observador inteligente e imparcial. El sistema político de las potencias aliadas es esencialmente distinto en este sentido con respecto al de América... Por lo tanto, en homenaje a la sinceridad y a las relaciones amistosas existentes entre los Estados Unidos y esas potencias debemos declarar que consideraremos cualquier intento de su parte por extender su sistema a cualquier porción de este hemisferio, como peligroso para nuestra paz y seguridad. No hemos intervenido ni intervendremos en las colonias o dependencias existentes de cualquier potencia europea. Pero en cuanto a los gobiernos que han declarado su independencia y la han conservado, y cuya independencia basados en gran consideración y en principios justos, hemos reconocido, no podríamos contemplar ninguna interposición con el fin de oprimirlos o de dirigir en cualquier otra forma sus destinos, por parte de cualquier potencia europea, de ninguna otra manera que como manifestación de una disposición inamistosa hacia los Estados Unidos"... (7).

Dos ideas fundamentales están contenidas en el Mensaje anual del Presidente Monroe y son ellas las que se denominan comunmente la Doctrina de este nombre:

No intervención de los Estados Unidos y de Europa en los asuntos propios de la soberanía de las Repúblicas Americanas, y

No colonización de ningún territorio situado en el Hemisferio Occidental por parte de Europa.

Pero el efecto más visible de este Mensaje anual fue el de proclamar una tutela política de los Estados Unidos sobre el Hemisferio Occidental, o excluir las Repúblicas Americanas de la "esfera de influencia" de Europa. Latinoamérica no se dará cuenta sino mucho más tarde de este tercer postulado de la Doctrina Monroe, cuando ya le sea imposible aminorar los efectos de la hegemonía estadinense mediante el contrapeso de su amistad con Europa.

Segunda Etapa: La Doctrina Monroe Conserva su Carácter Unilateral.

El período que corre desde 1823 hasta 1845 se distingue por las repercusiones continentales de la Doctrina Monroe e inmediatamente favorables para eliminar cualquier tentativa de intervención europea en América. Aún no aparece la tendencia hegemónica de los Estados Unidos dentro de la política del Hemisferio Occidental, la cual ocurrirá más tarde y de un modo irrevocable. Entiéndese, tanto en Europa como en América, que la Doctrina entrañaba una solemne y categórica advertencia de los Estados Uni-

(7) — Texto original de James D. Richardson "A compilation of the Messages and Papers of the Presidents" — 1789 — 1908. Washington.

dos para rechazar todo intento de extensión del sistema monárquico de Europa o de establecer nuevas colonias en América. Bajo este aspecto, la Doctrina recibe una entusiasta acogida en todo el Continente, pero ella conserva su carácter unilateral a pesar de los esfuerzos para convertirla en principio jurídico del Derecho Americano.

La Doctrina Monroe, luego de ser proclamada, suscitó gran entusiasmo en la América Hispana, y aún en el Brasil, a título de medida protectora contra la Santa Alianza.

"Las palabras del Presidente Monroe —dice al respecto un publicista colombiano— tuvieron la más entusiasta y sincera aceptación en América del Sur. El Brasil pensó y adelantó gestiones para una unión con los Estados Unidos; Méjico consideró seriamente que estos intervendrían en caso de una agresión europea; la Argentina sugirió nuevas cláusulas tendientes a una más fuerte unión de todas las naciones Americanas. Chile y Perú, aunque con menos entusiasmo consideraron también oficialmente el Mensaje Monroe como evidente promesa de una unión poderosa y de una política en verdad profunda y previosora" (8).

Entusiasta en particular, fue la actitud inicial de Colombia. En ausencia del Libertador Simón Bolívar, cuando dirigía los asuntos del gobierno de Bogotá el Vice-Presidente de la República, General Francisco de Paula Santander, y las simpatías de este último hacia los Estados Unidos son bien conocidas.

Ello dió lugar, apenas recibido el Mensaje del Presidente Monroe en Bogotá, a la edición especial del periódico del gobierno, "La Gaceta de Colombia" lanzada el 1º de febrero de

1824, que contenía los párrafos salientes de aquella pieza diplomática, junto con un artículo encomiástico. En tal escrito se decía:

"Los Estados Unidos comienzan ya a tomar entre las naciones civilizadas de la tierra aquella actitud imponente y majestuosa que corresponde a la potencia más antigua y poderosa de nuestro hermoso hemisferio. Los enemigos de la libertad pueden holgarse de sus triunfos en la otra parte del Atlántico, en donde su principio favorito de legitimidad encuentra todavía sectarios numerosos... La América está separada de aquellas regiones menos afortunadas por un vasto océano en que se ahogarán las esperanzas de los que imaginan que aún no hemos salido de las tinieblas del siglo décimoquinto... Mucho placer nos ha dado por esto el ver en el Mensaje que tenemos a la vista, que el Presidente de los Estados Unidos haya aprovechado la oportunidad de las diferencias pendientes con la Rusia, para afirmar que los continentes americanos son ya de tal manera libres e independientes, que en adelante no pueden ser el teatro de colonización para ninguna potencia europea".

En términos que no dejaban duda acerca de la satisfacción causada por el Mensaje del Presidente de los Estados Unidos, lo expresó el Agente diplomático de Colombia, Señor José María Salazar en nota del 2 de Julio de 1824 dirigida al Secretario de Estado, Señor John Quincy Adams. (9).

Fue esta nota el resultado de instrucciones impartidas por el Gobier-

(8) — Nicolás García Samudio — "Capítulos de Historia Diplomática" Bogotá. 1925.

(9) — Francisco José Urrutia y Pedro A. Zubieta "Apuntaciones sobre las primeras Misiones Diplomáticas de Colombia". Bogotá, 1924.

no de Bogotá, según lo había anticipado con alguna anterioridad el Vice-Presidente de la República al darle cuenta al Congreso de los términos del Mensaje de Monroe, el 6 de abril de ese año en la forma siguiente.

“El Presidente de los Estados Unidos acaba de señalar su administración con un acto eminentemente justo y digno de la tierra clásica de la libertad. En su último Mensaje al Congreso ha declarado que mira cualquier intervención de alguna Potencia, europea, dirigida a oprimir y violentar los destinos de los gobiernos independientes de América, como una manifestación de disposiciones enemigas hacia los Estados Unidos. Aquel gobierno considera cualquier intento de parte de las Potencias Aliadas para extender su sistema a cualquier porción del Hemisferio Americano, como peligroso a la paz y seguridad de los Estados Unidos. Semejante política, consoladora del género humano, pudiera valer a Colombia un aliado poderoso en el caso de que su independencia y libertad fuesen amenazadas por las Potencias Aliadas. El Ejecutivo, pudiendo ser indiferente a la marcha que ha tomado la política de los Estados Unidos se ocupa eficazmente en reducir la cuestión a puntos terminantes y decisivos”. (10).

Por su parte, el Ministro de los Estados Unidos en Bogotá, señor Richard C. Anderson, en nota del 17 de febrero de 1824, le había manifestado a su gobierno:

“Grande y creo que sincera alegría se manifestó a la llegada del Mensaje presidencial, por las opiniones expresadas en él al Congreso, relativas a los sentimientos y política de los Estados Unidos en el evento de una intervención europea en los asuntos po-

líticos de este continente. Algunos han declarado que tendría el saludable efecto de reprimir los planes y prevenir la calamidad que tanto se teme, mientras otros menos optimistas en sus opiniones sobre los efectos preventivos del Mensaje, parecen derivar su regocijo de la consideración de la ayuda efectiva que el camino indicado podría dar en la esperada contingencia; pero todos han declarado que las opiniones resumen el verdadero espíritu americano. Por las conversaciones que hasta ahora le he detallado, entre el secretario de Relaciones Exteriores y yo, se convencería usted al punto de que el lenguaje y sentimientos del Mensaje eran muy aceptables para él, y él mismo aprovechó la oportunidad de una conversación reciente para decirme que eran especialmente gratos al Vicepresidente”.

Una grande y meritoria labor diplomática desarrollaba entonces Colombia. El Vice-Presidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, y el Secretario de Relaciones Exteriores, Don Pedro Gual intentan, entre 1824 y 1826, convertir en principio de Derecho Internacional Americano lo que parecía ser, una simple declaración política de un solo país. Ni esos esfuerzos del país que ocupaba tan destacada posición militar y diplomática en América; ni los que acometen otros países, logran eliminar el carácter unilateral de la Doctrina Monroe.

El Gobierno de Colombia se ocupó de este aspecto de la Declaración Monroe casi inmediatamente después de haberse enterado de ella. El Ejecutivo, decía el Vice-Presidente de la República en el Mensaje que hemos transcrito, trata “eficazmente en reducir la cuestión a puntos terminantes

(10) — Texto citado por García Samudio.

y decisivos", y, al efecto, las instrucciones iniciales del Señor Salazar fueron completadas para que indagara ante el Secretario de Estado Adams los puntos concretos aludidos con mucha claridad en la nota del 2 de Julio de 1824. Preguntaba sin ninguna confusión el Agente Diplomático de Colombia, y a nombre de su gobierno, "de qué manera los Estados Unidos piensan resistir por su parte a cualquiera intervención de la Santa Alianza con el objeto de subyugar las nuevas Repúblicas o intervenir en sus formas políticas. Si quiere entrar en un tratado la América en general de las calamidades de un sistema despótico, y finalmente, si el Gobierno de Washington entiende por intervención extranjera el empleo de fuerzas españolas contra la América en tiempo en que la España está ocupada por un ejército francés y su Gobierno bajo el influjo de la Francia y sus aliados". (11) A lo cual recibió Colombia, por intermedio del Señor Salazar, una respuesta dilatoria el 6 de Agosto siguiente.

Mantuvo esta respuesta, que fue suscrita por el Sr. Adams, que el punto de vista que le correspondía en última instancia al Congreso de los Estados Unidos decidir la forma de toda resistencia contra los designios de la Santa Alianza; que dicha interferencia era ya improbable, quedando en pie los sentimientos expresados por el Presidente Monroe, pero si alguna crisis surgía, el Jefe del Estado no dudaría en recomendarle al Congreso la adopción de medidas calculadas para tal evento y por las cuales se diera aplicación a los principios del Mensaje; que el uso eventual de la fuerza armada por los Estados Unidos requería el entendimiento previo con aquellas Potencias cuyos intereses eran similares; y, finalmente, que el

empleo de fuerzas españolas en América no planeaba la necesidad de revisar la política de neutralidad de los Estados Unidos, a pesar de la ocupación francesa en la Península. (12).

Iniciativa similar a la de Colombia fue adelantada por el Brasil con igual resultado nugatorio, en el propio año de 1824. José Silvestre Rebello como Encargado de Negocios en los Estados Unidos recibió instrucciones al comenzar ese año para que activara el reconocimiento del Brasil y planteara a dicho Gobierno la conveniencia de suscribir una alianza defensiva y ofensiva.

En la Argentina existieron gestiones simultáneas y también ineficaces de parte de Don Bernardo Rivadavia, quien desempeñaba el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y estaba animado por iguales deseos de convertir en principios americanos las promesas unilaterales de la Declaración Monroe.

Manifestaciones de mutua cordialidad y entendimiento político dieron lugar en 1825 la llegada del enviado diplomático de los EE. UU. a Buenos Aires, Señor Forbes. A nombre del Presidente Adams, y de su Secretario de Estado, Señor Henry Clay, reiteró las promesas contenidas en la declaración Monroe, a lo cual contestó el General Juan Gregorio Las Heras, a la sazón encargado del Despacho de Relaciones Exteriores en el Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, que este "conoce la importancia de los dos grandes principios que sentó en su Mensaje el Honorable Presidente de los Estados Unidos, y, convencido de la utilidad de su adopción en todos los Estados del Con-

(11) — Texto de Zubieta.

(12) — CF. Alejandro Alvarez "The Monroe Doctrine" Nueva Ink, 1924.

tinente, se hará un honroso deber en secundarlos, y aprovechar, a este efecto, todas las oportunidades que se presenten". (13).

Diriase que la oportunidad a que aludía el General Las Heras para poner en práctica los principios de Monroe no estaban lejos. Porque al año siguiente la cuestión de la Provincia Oriental planteaba un conflicto entre el Imperio del Brasil y las Provincias Unidas y, ante la proximidad de la guerra, Rivadavia como Presidente de las Provincias Unidas, le hizo dirigir al Gobierno de los Estados Unidos por conducto del Señor Forbes la nota del 4 de agosto de 1826, que formulaba concretamente estas preguntas:

1) La ayuda de una potencia europea a un beligerante en una guerra entre países americanos, sería o no, contraria a la Doctrina Monroe?

2) ¿Lo sería el empleo de tropas Europeas por un beligerante en una guerra entre países americanos? ,

3) El 3 de Enero de 1828, solamente, contestó el Secretario de Estado Clay a la nota del Gobierno de Buenos Aires para decirle que:

"Respecto a la guerra que, desgraciadamente, existe entre la República Argentina y el Emperador del Brasil, el Presidente contempla este estado de cosas con profundo sentimiento de dolor y se complacería de saber su honorable terminación. Pero, no se puede concebir que esa guerra presente un estado de cosas que tenga la más remota analogía con el caso a que hace referencia el Mensaje del Presidente Monroe". (14).

De mayor trascendencia histórica que los esfuerzos anteriores para concertar un acuerdo americano que tradujese en normas jurídicas las promesas de la Declaración Monroe, era la iniciativa del Libertador Presidente

de Colombia, Simón Bolívar, contenida en la circular del 7 de diciembre de 1824 y despachada en Lima a las Capitales del Hemisferio Occidental con el objeto de convocar una Asamblea de Plenipotenciarios Americanos.

Grande fue el valor de esta Asamblea, reunida efectivamente en Panamá en 1826. Aunque ella no permitió el que se llegara a los resultados que contemplaba el Libertador Simón Bolívar y, ni siquiera, el acuerdo político entre los Hispano-americanos tan deseable como necesario para fijar el criterio relativo a la Declaración Monroe. No fue culpa ciertamente del Libertador el que esto aconteciera en forma distinta a como él lo previó.

El carácter unilateral de la Doctrina Monroe y la inutilidad de los esfuerzos, explican por qué subsistió, entre 1823 y 1845, el problema de la intervención en América. Eliminada la posibilidad de una intervención de la Santa Alianza, que era la eventualidad contemplada primordialmente por Monroe, la Doctrina que lleva su nombre queda sujeta al criterio de los Estados Unidos y deja de aplicarse en circunstancias que la contradigan.

Tales fueron en esta etapa las varias situaciones en que intervinieron algunas Potencias Europeas para reconquistar territorios en América, sin que ello diera lugar a la protesta de los Estados Unidos. Y de esa guisa, eran: la expedición británica de las Islas Facklando Malvinas, frente a la costa Argentina por parte de Gran Bretaña, en 1833; la colonización inglesa en territorio de Belize, adelantada contra la voluntad de Guatemala en 1835;

(13) — José León Suárez. "Diplomacia Universitaria Americana". Buenos Aires, 1919.

(14) — Texto de Suárez.

las tentativas inglesas de colonización en la costa llamada de Mosquitos, entonces perteneciente a Colombia, y que se extiende desde el Cabo Gracias a Dios hasta el Río Chagres, en el Istmo de Panamá, intentos de establecer un "Rey de la Nación Mosquitia" que se prolonga desde 1839 y terminan en 1850 con las estipulaciones del Tratado Clayton Bulwer; el bloqueo británico del Pto. de Cartagena en 1837, como represalia por sucesos contra la Nueva Granada en el Istmo de Panamá en que se causó daño a la persona del Cónsul británico, señor Russell; y las dos expediciones navales franco-inglesas de 1845 contra la Argentina.

Hasta 1845 la Doctrina Monroe tiene el carácter descrito en los párrafos anteriores: un principio político de los Estados Unidos que deja de aplicarse cuando desaparece el peligro de la Santa Alianza, y una norma de conducta trazada unilateralmente, sin compromisos especiales hacia la América Latina sobre las formas de la defensa contra la intervención.

Tercera Etapa: Expansión Territorial, Hegemonía de los Estados Unidos en América

El largo período que se extiende desde 1845 hasta 1928 es el más fértil en situaciones diplomáticas y políticas, aún militares, de notoria intervención de los Estados Unidos en Latinoamérica. La Doctrina Monroe revive con el Mensaje anual que le dirige el Presidente Polk al Congreso de los Estados Unidos el 2 de diciembre de 1845, pero ya las circunstancias se han modificado para Latinoamérica y en vez de un peligro de intervención de parte de Europa surge la expansión y hegemonía de los Estados Unidos sin que hubiera remedio de evitar

la enorme disparidad de fuerzas militares y navales de esta potencia y de cada una de las Repúblicas Americanas en particular. El Mensaje de Monroe interpretado en 1845 por el de Polk y ampliado en 1860 por el de Buchman más tarde por el de Roosevelt, sirve de punto de apoyo a la intervención y suscita enconadas protestas de Latinoamérica.

El publicista, chileno Alejandro Alvarez sintetiza y clasifica en los siguientes términos los múltiples casos relacionados con la Doctrina Monroe en la tercera etapa de aplicación:

Primera categoría: Mantenimiento, aplicación y desarrollo de la doctrina Monroe.

1—Casos de mantenimiento y aplicación de la Doctrina:

a) Prevención de los Estados Europeos de no colocar a ningún Estado Americano bajo su dominio;

b) Prevención a los Estados Europeos de no intervenir en los asuntos Americanos.

2—Casos de desarrollo de la Doctrina:

a) Oposición de los Estados Unidos a la adquisición por un Estado Europeo, por cualquier título y aún con el consentimiento de un Estado Americano, de una porción cualquiera de su territorio, y renuencia a que se coloque cualquiera de un territorio americano bajo el protectorado extranjero;

b) Oposición de los Estados Unidos a la ocupación más o menos permanente por parte de un Estado Europeo, aún como consecuencia de una guerra, de una porción cualquiera de un territorio americano.

Segunda categoría: Política de los Estados Unidos tendiente a asegurar su hegemonía en el Nuevo Mundo y política de intervención en asuntos ex-

ternos e internos de los Estados Latinoamericanos.

1—Política de hegemonía de los Estados Unidos de América:

a) Oposición de los Estados Unidos a la transferencia de parte de un Estado Europeo a otro, a cualquier título, o a la adquisición por uno de ellos, de las colonias que posean en el Nuevo Mundo, sin el consentimiento de los Estados Unidos.

b) Intervención de los Estados en la época de establecimiento de un nuevo Estado Americano, por emancipación, sucesión u otra causa;

c) Reivindicación de los Estados Unidos de ser el único árbitro y guardián de todas las vías inter-oceánicas entre Panamá y los Estados Unidos.

2—Política de intervención:

a) En 1895 intervienen los Estados Unidos en la controversia anglo-venezolana sobre límite de la Guayana;

b) En 1902 y 1903 intervienen los Estados Unidos en Venezuela contra la acción coactiva, de Inglaterra, Italia y Alemania.

3—Política de intervención especial en Cuba y Panamá. (15).

El análisis de cada una de estas situaciones llevaría a un extenso capítulo de la historia diplomática de Latinoamérica que, en el solo aspecto de Cuba y Panamá, sobrepasa los límites de este trabajo. Pero el esquema trazado por Alejandro Alvarez facilita la comprensión del problema surgido para las Naciones del Hemisferio Occidental con una política de expansión iniciada por el Presidente Polk en su Mensaje de 1845 para los asuntos de Oregon y de Tejas y demostrada en diversas formas y palabras por los mandatarios subsiguientes de los Estados Unidos. Buchman señaló en 1860 con respecto de México, que la Doctrina

Monroe le permitía "ejercer sus poderes para castigar y corregir los daños a nuestros ciudadanos y darles protección" en ese país. Hayes, Presidente también de los Estados Unidos, expresaba en 1880 sobre la cuestión de un futuro Canal de Panamá, que "la política de este país es la de un canal bajo control estadinense". Olney, Secretario de Estado, manifestaba en 1895 en nota dirigida al gobierno británico: "Hoy los Estados Unidos son prácticamente soberanos en este continente, y su "fiat" es la ley para los sujetos a los cuales se refiere su intervención".

La política de hegemonía y de intervención de los Estados Unidos en los asuntos de las Repúblicas Americanas llegó a su punto culminante con el Presidente Teodoro Roosevelt, al proclamar como "Corolario de aquella Doctrina que disponía de los poderes inherentes a una autoridad de policía internacional" para corregir los actos indebidos o la bancarrota de que fueran culpables los Estados del Hemisferio. No cabía mayor deformación del sentido original de las palabras de Monroe. A este extremo se había llegado en 1904 a través de los varios procedimientos de intervención de los Estados Unidos en América. He aquí, los términos en los cuales el Presidente Teodoro Roosevelt expresó su "corolario" aplicado por primera vez a Santo Domingo en 1905 hasta obtener el Tratado que autorizaba a los Estados Unidos la administración de las aduanas de este país. Decía así la parte pertinente del Mensaje del Presidente Teodoro Roosevelt, del 6 de Diciembre de 1904:

"No es verdad que los Estados Unidos abriguen ambiciones territoriales

(15) — Alejandro Alvarez.

ni acaricien ningún proyecto con respecto a las otras naciones del hemisferio Occidental salvo las que sean en beneficio de las mismas. Lo único que este país desea es que los países vecinos tengan estabilidad, orden y prosperidad. Todo país cuyo pueblo se conduzca bien, puede contar con nuestra cálida amistad. Si una nación demuestra que sabe proceder con razonable eficiencia y decencia en cuestiones sociales y políticas, si mantiene el orden y cumple con sus obligaciones, no debe temer ninguna interferencia por parte de los Estados Unidos. Los desaciertos crónicos o la impotencia que conduzcan a un debilitamiento general de los nexos de la sociedad civilizada, pueden requerir tanto en América como en otras partes, la intervención de alguna nación civilizada y en el hemisferio Occidental la adhesión de los Estados Unidos a la doctrina Monroe podría obligar a los Estados Unidos aunque con renuencia, en los casos de tales desaciertos o impotencia, al ejercicio de un poder de policía Internacional. Si todos los países del mar caribe mostrasen el progreso en la civilización estable y justa que con la ayuda de la enmienda Platt ha demostrado Cuba desde que nuestras tropas abandonaron la Isla, y que tantas repúblicas de ambas Américas están exhibiendo constante y brillantemente, todas las cuestiones de interferencia por parte de esta Nación en sus asuntos habrían terminado. En realidad, nuestros intereses y los de nuestros vecinos del Sur son idénticos. Tienen grandes riquezas naturales, y, si dentro de sus fronteras imperan el derecho y la justicia, indudablemente la prosperidad llegará a ellos. Mientras así obedezcan las leyes primarias de la sociedad civilizada, pueden tener la seguridad de que serán tratadas

por nosotros con un espíritu de cordial y útil simpatía. Únicamente intervendremos en ellos como último recurso, y aún así, solo cuando sea evidente que su incapacidad o indisposición a hacer justicia en lo interno y lo externo ha violado los derechos de los Estados Unidos o ha dado pie a la agresión extranjera en detrimento de todo el cuerpo de naciones americanas. Es, simplemente, hacer honor a la verdad decir que toda nación, sea en América o en otras partes, que desee conservar su libertad, su independencia, debe comprender en definitiva que el derecho a esa independencia no puede dissociarse de la responsabilidad de dar buen empleo a la misma" (16).

El "Corolario Roosevelt" implicaba una franca y decidida intervención de los Estados Unidos en Latinoamérica. De hecho, una realidad semejante ocurrió en el Continente de manera especial en el área del Caribe durante las tres primeras décadas de este siglo, tomando esa política de los Estados Unidos los nombres de "Big stick" ("Gran Garrote"), y de "Dollar Diplomacy" ("Diplomacia del Dólar"). La ocupación militar, aunque temporal y parcialmente lograda por parte de los Estados Unidos, fue un instrumento de la política internacional de este país respecto de Panamá, la República Dominicana, Cuba, Haití, México y Nicaragua. El panamericanismo y la solidaridad continental, dentro de tan frecuentes casos de intervención no parecían posibles. Una abierta pugna por cuestiones de principios jurídicos y políticos separaba a los Estados Unidos de las Naciones del Hemisferio Occidental, en tanto que aquella potencia ejercía una in-

(16) — Richardson: Messages and Papers of the Presidents.

moderada facultad de intervención y que éstos oponían el criterio de la igualdad y soberanía de los estados.

De esa guisa, los debates de la Sexta Conferencia Internacional Americana, reunida en La Habana en 1928, en torno de la intervención demostraron cuan hondo era el abismo que separaba el criterio jurídico de los Estados Unidos y del resto de la América. Suscitaban las vivas discusiones de La Habana los ya frecuentes casos de intervención en el área del Caribe. Pero suministraban el tema de estos debates los dos proyectos de convención elaborados por la Comisión de Jurisconsultos Americanos de Río de Janeiro y que versaban sobre:

"1. Bases fundamentales del Derecho Internacional";

"2. Estados: su existencia, igualdad y reconocimiento.

En esta convención número 2 aparecía el artículo 3, que era del tenor siguiente:

"Ningún estado puede intervenir en los asuntos de otro". El interés de las discusiones de La Habana se concentró en torno al problema de la intervención. En la sesión del 4 de febrero de 1928, el Delegado del Perú, Doctor Víctor M. Maurtua, de la Comisión de Derecho Internacional Público, presentó un informe que sustituía los dos proyectos de convención en la Comisión de Jurisconsultos Americanos de Río de Janeiro por una declaración de derechos y deberes de las naciones, desprovistas del carácter contractual y que revisaba enteramente la cuestión. "Los dos proyectos de tratados, escribe el doctor Jesús María Yepes, tan cuidadosamente elaborados por la junta de jurisconsultos de Río de Janeiro quedaban así desfigurados en forma que de ella no quedaban casi nada. Lo que era una obligación convencional expresada en un tratado pú-

blico, era reemplazado por una simple declaración sin fuerza obligatoria y a la cual los Estados eran libres para prestar la atención que a bien tuvieran. La ponencia del doctor Maurtua era un cambio de frente y el anuncio que la sexta conferencia no abordaría el más grave problema que tenía por delante. (17).

La sesión del 4 de febrero de 1928 permitió registrar la unanimitad de Latinoamérica sobre el problema de la intervención, si se exceptúa la voz discordante del Delegado de Cuba, doctor Oreste Ferrara, el único que defendió la tesis contraria. Pero no se llegó a ningún resultado concreto. El Fondo del problema y la solución que debía dársele quedaban en pie. Posteriormente, en la última sesión plenaria efectuada el 18 de febrero de 1928, ocurrió un nuevo y trascendental debate, sobre las conclusiones del subcomité, designado para zanjar las dificultades anteriores, y que tendían al aplazamiento de las convenciones hasta próxima conferencia general de los Estados Americanos. Durante esta última sesión se formularon declaraciones de la mayor importancia. El delegado de Colombia doctor Jesús María Yepes reafirmó la constancia que había formulado en la sesión del 4 de febrero, de la cual se destacaba el siguiente concepto:

"Colombia no vota en ningún caso, por motivo o circunstancia alguna, nada que pueda significar que la sexta conferencia internacional americana desiste de los proyectos elaborados por la junta internacional de jurisconsultos de Río de Janeiro, en cuanto ellos prohíben la intervención de un Estado en los asuntos de otro". (18).

(17) — Jesús María Yepes "El Panamericanismo y el Derecho Internacional. Bogotá, 1930.

(18) — CF. de Yepes.

El delegado de El Salvador, doctor J. Gustavo Guerrero, en vista de la unanimidad que parecía existir entre los representantes americanos presentó la proposición que luego se inserta:

“La sexta conferencia de las repúblicas americanas, teniendo en consideración que en este momento ha sido expresada la firme decisión de que sea consignado de manera categórica y rotunda el principio de no intervención y la absoluta igualdad jurídica de los Estados, resuelve:

“Ningún estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos de otro”.

El delegado del Brasil, doctor Raúl Fernández, expresó que en su sentir había un equívoco y se pronunció en favor del aplazamiento ya convenido en el seno del Comité de Derecho Internacional Público:

“Si la Conferencia en este momento no aceptara el procedimiento sugerido lamentaría mucho verme forzado a no emitir voto porque la política tradicional del Brasil es la de no favorecer por ningún motivo aquellas causas que puedan dividir a los países de América o formar bloques continentales”.

Insistió en su punto de vista el Delegado de El Salvador y le contestó el Delegado de Colombia doctor Enrique Olaya Herrera, para recalcar que el sentido del aplazamiento era de “encontrar una conciencia continental para aquellos principios en los cuales reposa la paz y el entendimiento de América”. Fue en este punto de las discusiones de la Conferencia de la Habana, cuando el Secretario de Estado señor Charles Evans Hughes, enunció, como representante de los Estados Unidos, la tesis justificativa de

la “**interposición de carácter temporal**”. Decía el Secretario de Estado:

“No deseamos agresiones. No deseamos agresión contra nosotros mismos y no abrigamos propósito alguno de agresión contra nadie. Deseamos respetar los derechos de todos los países y que los derechos de nuestro país sean igualmente respetados. No queremos el territorio de ninguna de las repúblicas americanas. No queremos gobernar en ninguna de las repúblicas americanas. No queremos intervenir en los asuntos de las repúblicas americanas. Deseamos y queremos sencillamente la paz, el orden, la estabilidad y el reconocimiento de los derechos adquiridos legítimamente, de manera que sea este hemisferio, no solo el de la paz, sino también el hemisferio de la justicia internacional”.

Sobre la base de esta premisa que parecía concluir en contra de la intervención o de toda forma de “interposición”, el Delegado de los Estados Unidos agregaba, que existían situaciones anormales en las repúblicas americanas por ausencia del control gubernamental y graves trastornos de orden público, los que afectaban las vidas y bienes de los ciudadanos de ese país, y deducía entonces:

“Pues bien: es un principio de derecho internacional que en tal caso un gobierno se halla plenamente justificado para proceder a lo que yo llamaría una interposición de carácter temporal con el objeto de proteger las vidas y bienes de sus naciones. Podría decir que ello no constituye una intervención... Los Estados Unidos no pueden renunciar al derecho de proteger a sus ciudadanos. Ningún país puede renunciar el suyo”. (19).

(19) — CF. de Maúrtua.

Las graves discusiones de La Habana, que cierran este período de la Declaración Monroe y del principio de no intervención, tocaban a su fin. Reinaba un ambiente de incertidumbre y de inconformidad. Quedaban en su integridad y sin resolver los problemas tratados por los juriconsultos de Río de Janeiro. Pero no había fórmula que reuniera la unanimidad. Así, aprobó la Sexta Conferencia Internacional Americana el informe que difería el asunto y mandaba incluirlo en la próxima conferencia.

CUARTA ETAPA:

La Política de "Buena Vecindad" y la Solidaridad Continental

El período de gobierno del Presidente Herbert Hoover, (1929-1933), marcó el punto de partida de un acercamiento de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. Inició el mandatario su labor presidencial con un viaje de buena voluntad a los países del sur del Continente, retiró de Nicaragua la Infantería de Marina que había sido enviada durante la Administración Coolidge y suscribió un tratado con la República de Haití, por el cual se retiraba igualmente la fuerza de los Estados Unidos de ocupación de ese país. Una nueva atmósfera, resultante de una nueva política, comenzaba a reinar en el Hemisferio Occidental.

Con todo, débese a la acción personal del Presidente Franklin D. Roosevelt la existencia de una firme actitud de renunciamento, de parte de los Estados Unidos, de todo conato de intervención. Desde el instante de asumir su elevado cargo, el 4 de marzo de 1933, el Presidente Roosevelt enunció el propósito de observar una conducta amistosa hacia América Latina y definió esta nueva política con el

nombre de "Buena Vecindad". He aquí los términos en los cuales fue enunciado por el Presidente Roosevelt el pensamiento a que hemos aludido:

"Dedicaré esta nación a la política del buen vecino, del vecino que respetadamente se respeta y, porque así procede, respeta el derecho ajeno, del vecino que respeta sus obligaciones y la santidad de los tratados con y dentro del mundo de vecinos". (20).

Reiterada esta solemne declaración por el mismo mandatario, durante la celebración del Día Panamericano, el 14 de abril de 1933, la nueva política fue ampliada el 28 de diciembre del propio año, cuando el Presidente Roosevelt hizo, a nombre de su país dos solemnes anuncios:

- 1º—Que los Estados Unidos renunciarían en lo sucesivo a cualquier ocupación de un territorio latinoamericano, aún de manera temporal; y
- 2º—Que tampoco auspiciarían ninguna forma de intervención armada.

Fácil es advertir, cómo al reunirse la Séptima Conferencia Internacional Americana en la ciudad de Montevideo, en diciembre de 1933, la nueva Política de buena vecindad proclamada por el Presidente Roosevelt y el renunciamento explícito de la intervención armada, habían preparado el camino para adoptar la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en cuyo artículo 8º se estipula este gran principio del sistema regional americano:

"Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro".

(20) — Texto Jesús María Yepes. "Le Panamericanisme, au point de vue historique, Juridique et Politique". - París 1936.

Elevado este principio a la categoría de norma positiva del sistema americano, la Doctrina de Monroe se torna en principio jurídico del Hemisferio Occidental, o si se nos permite decirlo, se continentaliza. Quedó en efecto, su brogar por un acto multilateral —La susodicha Convención de Montevideo— base y punto de partida para la libre determinación, por parte de las naciones americanas, de la existencia de una política de solidaridad continental.

Toda la estructura política y jurídica

del Panamericanismo está fundamentada en la eliminación de la Doctrina Monroe como actitud unilateral de los Estados Unidos. La abrogación de la Enmienda Platt en 1934 y la firma entre esta poderosa nación y Cuba de un tratado de reciprocidad; el empleo de medios amistosos en los Estados Unidos para concertar otros acuerdos no menos importantes con Panamá y Centroamérica, hicieron de “la Buena Vecindad” un nuevo capítulo de las relaciones interamericanas.

“Nosotros necesitamos de los Estados Unidos, tanto como ellos necesitan de nosotros”. Económica, política y militarmente, el proceso de los sucesos del mundo demuestran la verdad de esta afirmación.

Finalmente, la Política del Buen Vecino marca el paso inicial hacia una nueva era de relaciones entre ambas Américas. Empero, la Política del Buen Vecino solo es una fórmula conciliatoria que determina un clima favorable para intentar más avanzadas y seguras normas de convivencia. Pero hasta hoy solo una actitud de buena voluntad que no implica aún la garantía definitiva que nuestros pueblos necesitan para vivir seguros de un interamericanismo democrático sin imperio.

Es verdad, e importa subrayarlo, que es en una buena parte falta nuestra, que la Política del Buen Vecino no se consolide, supere y asegure en un sano y permanente organismo de justas conexiones entre ambos continentes. Dispersa, desorientada y circunscrita, la acción de nuestros gobiernos ha tratado de aprovechar la nueva actitud de los dirigentes norteamericanos con fines limitados a un utilitarismo sin perdurabilidad y sin grandeza.

Víctor Haya de la Torre.