

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO Y EL DERECHO
INTERNACIONAL AMERICANO

Lic. ALBERTO GARCÍA GÓMEZ
Universidad de Nuevo León

*"...Un continente que surgía
de pronto, entre montañas y ríos y selvas seculares,
enmedio de dos mares
con látigos de viento y espumas de torrente
donde florece el trigo
el maíz se desata en espigas y mazorcas
doradas y macizas, como ajorcas
el árbol nos da sombra,
el agua es ambrosía
y el pájaro es amigo..."*

Lic. JESÚS FLORES AGUIRRE

La mirada visionaria de aquel ilustre americano Simón Bolívar, alcanzó a avizorar en la vasta extensión de sus confines, la misión y el esplendor de América. Así el 6 de septiembre de 1815, veía la luz aquella *Carta de Jamaica*, famosa profecía epistolar, entre cuyos párrafos hay uno que dice: "Es una magnífica concepción el consolidar al Nuevo Mundo en una sola nación, con un solo vínculo uniendo todas sus partes. Si las partes diferentes tienen el mismo origen, lenguaje, costumbres y religión, éstas deben de estar confederadas en un solo Estado; si bien esto no es posible debido a las diferencias del clima, a las condiciones distintas, a los intereses opuestos y a las características disímbolas que dividen a América".¹

Estas palabras, con las salvedades naturales de contenido histórico y temporal, han venido adquiriendo una sorprendente actualización y si en el pensamiento Bolivariano se advierte —no sin tristeza— cierta imposibilidad de

¹ VICENTE LEGONA, *Cartas del Libertador*. (New York, 1958) XI, 55.

estrechamiento por parte de las repúblicas de América, las nuevas circunstancias han determinado su acercamiento más allá de las fórmulas puramente protocolarias para formar una sola y gran familia.

América es todavía el Nuevo Continente que sorprendiera al europeo y que inspira y embelesa al poeta, por la magnífica belleza de sus parajes y su enorme riqueza y, sobre todo, por su proyección de futuro. Ese gran escenario es la cuna del hombre que ha nacido en su seno y que no escapa a esa influencia telúrica, y en donde ha forjado su cosmovisión, enraizada en sí y en el espíritu, acorde con su filosofía nutrida de su honda tradición que sabe de muchas culturas, vertidas en lo histórico, en lo religioso y en lo cultural, forjándole un estilo vital que le es propio. No en balde se ha dicho que América es la mejor esperanza de la Humanidad.

Pero esa América —para su infortunio—, tampoco puede estar o vivir al margen de las graves tensiones que agostan al hombre de nuestros días y lo amenazan en su credo, en su libertad y en su vida misma; para ello nuevamente se apresta a unir sus esfuerzos para su seguridad. Ya en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, se dedicó un capítulo entero reconociendo la validez de los arreglos de seguridad regional y ha servido de modelo, tanto por su existencia temporal, por su propia y adecuada organización, como por la eficacia demostrada, la Organización de los Estados Americanos.

“Desde los tiempos más antiguos —ha dicho un autor— los Estados comprendidos dentro de limitadas áreas geográficas se han unido para obtener mejor objetivos deseados en común. Las características, los propósitos, así como los éxitos conseguidos, varían ampliamente; pero la validez del principio de que, propósitos similares, en materia de negociaciones internacionales, pueden realizarse en una forma más completa a través de una acción conjunta llevada a cabo por un grupo de Estados comprometidos o que tengan algún interés en algunas áreas geográficas que hayan alimentado la idea del regionalismo a través de los tiempos, esto, aún en nuestros días, se vive todavía con plenitud, y en el presente, lejos de alejarse, se dirige a esos grupos.

Dentro de los últimos cuarenta años un nuevo concepto de seguridad colectiva internacional se ha basado en el principio de la universalidad del interés entre todas las naciones, encontrando aceptación, así como aplicación práctica, tanto en la extinta Liga de las Naciones, como en las Naciones Unidas.”²

Por lo que se refiere al proceso de universalización, cada día más creciente en el mundo actual, América tampoco puede substraerse a él ni permanecer

² J. LLOYD MECHAN, *The United States and Inter-American Security*, p. 1.

inmune a las influencias extrañas de ideas y doctrinas que tratan de irrumpir en su seno y romper el ritmo de superación en su esfuerzo por comprenderse mejor, así como liberarse de las cadenas de la pobreza, que no es otra cosa el subdesarrollo en la gran mayoría de los países que integran el Continente, constituyendo ese estado un campo propicio para la acogida de doctrinas disolventes a su propio ser e ideología, de no remediarse tales extremos.

Como un revolucionario medio para atacar los graves problemas que aquejan a América, ha nacido la *Alianza para el Progreso*, a la manera que hace 72 años, “Las repúblicas de este Continente dieron el primer paso para unir sus esfuerzos y mancomunar sus actividades con el fin de lograr un progreso más equilibrado y consagrar su atención a la paz y a la prosperidad que en la paz tiene su fundamento”. Este sentimiento de unidad tiene hondas raíces en la geografía, en la historia y en el común destino de América. Pero, fortalecer esta unión no fue sencillo ni fácil, pues era necesario, además, *crear un sistema jurídico interamericano* para adaptarlo a los imperativos del ambiente y para salvaguardar la soberanía de las naciones. Paso a paso, salvando obstáculos y luego de varias conferencias, en la IX Conferencia Interamericana, en 1948, se llegó a establecer la estructura legal de la Organización de los Estados Americanos, con lo que se dio forma concreta a los principios, propósitos y política que se venía elaborando desde 1890. Entonces, desde la década del 50, la OEA dio pasos decisivos en campos de básica importancia para los pueblos americanos.

Para fortalecer esa unión de principios y propósitos, es condición indispensable conseguir un mayor y más equilibrado desarrollo del Continente, pues la diferencia de niveles económicos que actualmente existen afecta seriamente esa unidad. Guiado por esa indiscutible verdad el Presidente Kennedy, al asumir la Presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica, no sólo confirmó la autorización concedida por el Congreso, a solicitud del Presidente Eisenhower, para invertir 500 millones de dólares en el desarrollo social de América Latina, sino que anunció ampliar más aún las medidas adaptadas para acelerar su ritmo de progreso.

“Con ese fin, el 13 de marzo de 1961, en una alocución pronunciada en la Casa Blanca, ante los representantes de los países latinoamericanos, propuso que los pueblos del Continente uniesen sus esfuerzos en una ‘*Alianza para el Progreso*’”. Nada puede expresar con más claridad y dramatismo la esencia de esa histórica proposición, como las siguientes palabras entresacadas de la propia declaración presidencial: “Un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en su magnitud y en la nobleza de sus propósitos a fin de satisfacer

las necesidades fundamentales de los pueblos de América en materia de techo, trabajo y tierra, salud y escuelas".³

A mediados de agosto, en Punta del Este, Uruguay, las naciones americanas constituyeron oficialmente la Alianza para el Progreso y se comprometieron a asociarse en un esfuerzo común para acelerar su progreso económico y alcanzar una más amplia justicia social. Fue en esta reunión donde se redactó la "Declaración a los Pueblos de América", documento histórico que contempla los graves problemas sociales y económicos que aquejan a la América Latina y los medios para solucionarlos. La Alianza para el Progreso, no es, como algún detractor ha afirmado, una violación a los principios del Derecho Internacional Americano. A las soberanías y aun la autodeterminación de los países americanos, porque sus objetivos están dirigidos a mejorar a las economías que sufren quebranto y, en general, a facilitar la resolución de los problemas que se derivan de esa situación. Por lo que se refiere a la recomendación y aplicación de las medidas de carácter político interno, no son en detrimento de la soberanía de ningún país, por lo contrario, cada uno, en ejercicio de su propia soberanía y de su autodeterminación, adoptan las medidas conducentes para coordinarse en este esfuerzo americano, como así tendremos oportunidad de ver más adelante.

"El 13 de marzo, del año en curso (1962), cumplió la Alianza su primer año de vida y en ese lapso de tiempo ha recorrido el período más difícil, el de la iniciación. Para que la cooperación técnica y económica fructifique en relación proporcionada a su magnitud y esfuerzo, la Alianza para el Progreso estipula que los países latinoamericanos operan modificaciones en los campos básicos de sus actividades de producción y de contribución al Estado, que se transformen los injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra; y que se reformen las defectuosas leyes tributarias vigentes en muchos países, pues una justa tributación daría mayores recursos a los gobiernos para operar con eficacia y extensión los servicios públicos".⁴

Para los fines de nuestro estudio, hemos creído conveniente transcribir los Objetivos de la Alianza para el Progreso, considerando que en su exposición es posible encontrar la naturaleza misma contenida en tales objetivos, que son los siguientes:

"La Alianza para el Progreso tiene como propósito aunar todas las energías de los pueblos y gobiernos de las Repúblicas americanas, para realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelere el desarrollo económico y social de los países participantes de la América Latina, a fin de que puedan alcanzar

³ Tomado de *Américas*. Julio 1962. Revista publicada por la Unión Panamericana, p. 3.

⁴ *Américas*. *Ibid.*, p. 4.

un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas que se adapten a sus propios deseos y necesidades.

Las Repúblicas americanas por la presente Carta convienen en trabajar para alcanzar las siguientes metas principales en la presente década:

1. Conseguir en los países latinoamericanos participantes, un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, a un ritmo que permita alcanzar, en el menor tiempo posible, un nivel de ingresos capaz de asegurar un desarrollo acumulativo y suficiente para elevar en forma constante ese nivel, en relación con los de las naciones más industrializadas, reduciendo de este modo las distancias entre los niveles de vida de la América Latina y los de los países más desarrollados. Disminuir asimismo, las diferencias de nivel de ingresos entre los países latinoamericanos, estimulando el desarrollo más acelerado de los de menor desarrollo relativo y otorgándoles máxima prioridad en la asignación de recursos y en la cooperación internacional en general. Para evaluar el grado de desarrollo relativo se tendrá en cuenta no sólo la expresión estadística del nivel medio del ingreso real o del producto bruto por habitante, sino también los índices de mortalidad infantil y de analfabetismo y el número de calorías diarias por habitante.

Se reconoce que, para alcanzar estos objetivos dentro de un plazo razonable, la tasa de crecimiento económico en cualquier país de la América Latina no debe ser inferior al 2.5 por ciento anual por habitante, y que cada país participante deberá determinar su meta de crecimiento, en consonancia con su etapa de evolución social y económica, su dotación de recursos y su capacidad para movilizar los esfuerzos nacionales para el desarrollo.

2. Poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los sectores económicos y sociales, mediante una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de la vida de los sectores más necesitados de la población y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional.

3. Lograr una diversificación equilibrada en las estructuras económicas nacionales, en lo regional y en lo funcional, y alcanzar una situación que dependa cada vez menos de las exportaciones de un reducido número de productos primarios, así como de la importación de bienes de capital, al par de conseguir estabilidad en los precios o en los ingresos provenientes de esas exportaciones.

4. Acelerar el proceso de una industrialización racional para aumentar la productividad global de la economía, utilizando plenamente la capacidad y

los servicios tanto del sector privado como del público, aprovechando los recursos naturales del área y proporcionando ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores total o parcialmente desocupados. Dentro de este proceso de industrialización, prestar atención especial al establecimiento y desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital.

5. Aumentar considerablemente la productividad y la producción agrícola, y mejorar asimismo los servicios de almacenamiento, transporte y distribución.

6. Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.

7. Eliminar el analfabetismo en los adultos del Hemisferio, y para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todo niño en edad escolar de la América Latina; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada, y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo.

8. Aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer, y elevar la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva. Para lograr esta meta se requiere, entre otras medidas, suministrar en el próximo decenio agua potable y desagüe a no menos del 70 por ciento de la población urbana y del 50 por ciento de la rural; reducir la mortalidad de los menores de cinco años, por lo menos a la mitad de las tasas actuales; controlar las enfermedades transmisibles más graves, de acuerdo con su importancia como causas de invalidez o muerte; erradicar aquellas enfermedades para las cuales se conocen técnicas eficaces, en particular la malaria; mejorar la nutrición; perfeccionar y formar profesionales y auxiliares de salud en el mínimo indispensable; mejorar los servicios básicos de la salud al nivel nacional y local; intensificar la investigación científica y utilizar plena y más efectivamente los conocimientos derivados de ella para la prevención y la curación de las enfermedades.

9. Aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de

bajo nivel de ingreso, con el fin de disminuir el déficit habitacional; reemplazar con viviendas de igual clase las inadecuadas o deficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros poblados urbanos y rurales.

10. Mantener niveles de precios estables, evitando la inflación o la deflación y las consiguientes privaciones sociales y mala distribución de los recursos, teniendo siempre en cuenta la necesidad de mantener un ritmo adecuado de crecimiento económico.

11. Fortalecer los acuerdos de integración económica, con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la región.

12. Desarrollar programas cooperativos, con el fin de evitar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas procedentes de exportaciones primarias, de vital importancia para el desarrollo económico social y adoptar las medidas que sean necesarias para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales".⁵

Si se observa la transcripción que antecede, es posible establecer los diversos aspectos que la *Alianza para el Progreso* presenta, así como su revolucionaria significación, eminentemente constructiva, para los países americanos.

En primer término, es evidente la naturaleza fundamentalmente económica y social de esta institución, así como su contenido jurídico, que resulta de la conjugación de elementos a la manera prevista en las agrupaciones de carácter regional anteriormente citadas.

En otro aspecto, la *Alianza para el Progreso*, es reveladora de las circunstancias que prevalecen en los países americanos, misma que acusan una ostensible desigualdad en sus niveles económicos. Frente a países tan altamente desarrollados como los Estados Unidos de Norteamérica, por ejemplo, hay otros que, desafortunadamente, en su mayoría, no presentan tales características, sino por el contrario, tienen graves problemas cuya causa es la pobreza.

No es el caso señalar las causas que han producido esas desigualdades económicas; su complejidad abarca todos los órdenes, tanto históricos, como sociales, políticos y culturales. Quizá también se debe al proceso evolutivo que no tuvo tan buenos signos como en otros países, pero que en cualquier forma ha producido una situación de atraso incuestionable y de quebranto económico. Sobre este último punto, el caso de América ofrece la oportunidad de

⁵ Texto original. Unión Panamericana.

considerar a la Economía, no ya simplemente como una ciencia cuantitativa y mecanicista, alejada del factor primordial del hombre, sino como una ciencia que debe dirigirse a lo cualitativo, que tan íntimamente está relacionada con él, como el caso que nos ocupa.

En términos generales, es posible situar la Alianza para el Progreso como el resultado de múltiples factores, que en el decurso histórico de los pueblos americanos constituye hoy un esfuerzo de gran magnitud para ir en ayuda —ayudándose— de aquellos cuya situación económica se encuentra precisamente dentro de la consideración que los economistas llaman de subdesarrollo, o sea que el ingreso por cabeza es insuficiente, o bien que su economía no está lo suficientemente integrada. En este aspecto, hemos tenido oportunidad de ver cuáles han sido las medidas adoptadas para aliviar y superar tales desniveles, como así lo consignan los capítulos relativos del propio documento en cuestión, con nuevos elementos y nuevas directrices. Es la fijación de las aspiraciones y las grandes metas que se han trazado, como un resultado de la gestación que lentamente se ha venido realizando en las instituciones que sirven de necesario antecedente a la Alianza para el Progreso, y es también, un claro ejemplo de consolidación y de integración entre diversos pueblos que por circunstancias afines han establecido, no solamente una alianza para su seguridad, con indudables signos de amenaza del exterior, sino que, olvidando cualquier resentimiento o incomprensión del pasado, forma una agrupación de esfuerzos para remediar las circunstancias económicas negativas en la mayoría de ellos en lo interior, y en lo exterior, produce el fortalecimiento de los lazos naturales de fraternidad y de estrechamiento que entre ellos debe prevalecer, como una ejemplar actitud para el resto del mundo actual.

La existencia de la Organización de los Estados Americanos, como organización creada por las 21 repúblicas americanas para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia, confirma nuestro aserto anterior. La OEA tuvo su origen en la Primera Conferencia Internacional Americana que se reunió en Washington en 1890. Fue entonces cuando se creó la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, conocida más tarde como la Unión Panamericana. En realidad los principios fundamentales de colaboración mutua y asistencia recíproca que sirven de base al *sistema regional interamericano* existían mucho antes del establecimiento formal del sistema, y recibieron su primera expresión en el Congreso de Panamá, convocado por el Libertador Simón Bolívar en 1826. En los años subsiguientes a 1890 se celebraron varias conferencias generales y especializadas y se establecieron nuevos organismos. En 1948, durante la Novena Con-

ferencia Internacional Americana, se firmó la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Este tratado por primera vez dio nombre oficial así como la *forma jurídica* y unidad estructural a los numerosos organismos desarrollados durante los 60 años anteriores, y a los que comúnmente se les daba el nombre general de sistema interamericano.

Mas si en el aspecto económico la Alianza para el Progreso es una revolucionaria actitud, por su comprensión y ayuda para los múltiples problemas que de esa índole padecen los países americanos, en el plano del Derecho Internacional Americano, es una significativa manifestación de que, gracias a éste, se ha logrado iniciar una nueva etapa, ya que la institución no lesiona ni la soberanía ni la autodeterminación de ningún país americano y ha sido hecha de acuerdo con ese derecho, mismo que tiene como fuentes a los principios y normas que se han derivado del curso de las relaciones entre los diversos Estados de América; de las doctrinas y del pensamiento de valiosos estadistas que se han venido plasmando y objetivando en la sucesión de las diversas reuniones, conferencias y juntas, así como de los tratados y negociaciones en general, que han venido rigiendo esas relaciones. Sin embargo, para entender con mayor claridad que no existe violación alguna por lo que respecta tanto al régimen interno o sea la soberanía, como las relaciones internacionales americanas relativas a la no intervención o a la misma autodeterminación del Derecho Internacional Americano, estimamos que es necesario un enfoque previo de los antecedentes históricos básicos que han prevalecido con objeto de apreciar así en mejor forma la operabilidad y actualización del ejercicio de tales principios y normas, así como el de la mecánica jurídica internacional que permite, sin lesionar las instituciones antes dichas, el funcionamiento de la Alianza para el Progreso.

Ya México, cinco años después de la celebración del Congreso de Panamá que fuera convocado por Simón Bolívar, hacía escuchar su voz para la invitación de la reunión que posteriormente tendría lugar en Tacubaya como su sede. De acuerdo con lo programado en tal reunión, entre los puntos del temario, se incluyó: "...la formulación de un Código de Derecho Público para determinar las obligaciones internacionales", de acuerdo con las exigencias circunstanciales de aquel momento histórico.

En esta panorámica retrospectiva enfocada al nacimiento de los países americanos habría de observarse la formación natural de dos porciones: una de origen hispánico y la otra de origen anglosajón, origen que tuvo su desarrollo en la etapa colonial, hasta llegar al momento mismo de la independencia de cada uno de ellos. Tal separación, afortunadamente, en la actualidad, ha sido superada, pues cualquier división que se invocara esgrimiendo a la propia historia, o a la cultura o a cualquier otro motivo, resultaría ineficaz o

extemporánea ante la comprensión mejor que ha liquidado tales motivaciones definitivamente y la geografía se ha tornado más y más americana, en la búsqueda de sus propias esencias. Sin embargo, dentro de esa misma perspectiva hubo manifestaciones que aludían lógicamente a esa división, como así es posible encontrarlo, entre otros acontecimientos históricos, en el Congreso de Panamá, que constituía un preciado anhelo para Simón Bolívar, a la sazón Presidente del Perú en aquel entonces (1824), y en el que se invitaba en carta-circular, fechada el 7 de diciembre del propio año, a "*las Repúblicas Americanas, anteriormente Colonias Españolas*", si bien, posteriormente, se haría la propia invitación a los Estados Unidos de Norteamérica y aun a Inglaterra. También se habló de "la doctrina de las dos esferas". De acuerdo con el autor Ceballos, los dirigentes americanos de la independencia hispánica actuaron con un sentimiento común de hermandad continental, "reconociendo la necesidad de organizar la fuerza suficiente para inspirar respeto y resistir cualquier intento, por lo que se refiere a Europa para restaurar el antiguo régimen".⁶

El objeto de la Conferencia de Panamá, se declaró sería: "el establecimiento de ciertos principios adecuados a asegurar la preservación de la paz entre las naciones de América, así como la concurrencia de todas esas naciones para defender su causa común, contribuyendo cada una para ello en la medida de su población".⁷

Sin embargo, corresponde al Congreso de Panamá la iniciación formal de la vida jurídica interamericana, y lógicamente del Derecho Internacional Americano, si se considera que entre los puntos que serían estudiados en dicha reunión, se incluían: a) un Tratado de Unión Perpetua, Liga y Confederación; b) una convención para preparar las futuras reuniones del Congreso, y c) dos convenciones concernientes a los contingentes de las fuerzas armadas, así como los subsidios económicos con que los miembros de los Estados deberían de contribuir para la proyectada confederación".⁸

Como acontece en el principio de todas las instituciones, las normas que las rigen no aparecen en la forma acabada de técnica jurídica que es posible advertir en las vigentes, que han sido producto de una evolución y perfeccionamiento, sin que por ello se pueda concebirlas como perfectas, pero en los puntos básicos anteriormente enunciados se destacan en el Tratado de Unión perpetua, Liga y Confederación, las bases mismas de la confederación y el reconocimiento de otras instituciones jurídicas de no menor importancia. "El objeto de este Tratado sería sostener en defensa común, o de ofensa, si

⁶ J. LLOYD MECHAN. *Ibid.*, pág. 22.

⁷ *Ibid.*, pág. 10.

⁸ J. LLOYD MECHAN. *Ibid.*, pág. 33.

fuere necesario, la soberanía y la independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera, así como asegurar en el presente y para siempre, las bendiciones de una paz inalterable, y promover la mejor armonía y la más grande comprensión entre los pueblos, los ciudadanos y los súbditos respectivos, así como con las otras potencias, con quienes deberán mantener o entrar en amistosas relaciones".⁹

Y es también en este momento histórico en que habrían de nacer las doctrinas con la aparición del Bolívarismo y del Monroísmo. "Es con ocasión del Congreso de Panamá —nos dice Antonio Gómez Robledo— cuando la doctrina Monroe —que acababa, como quien dice, de ser promulgada— irrumpe en la vida de relación interamericana y respalda, expresa o tácitamente, la actitud del gobierno de los Estados Unidos y las instrucciones del Secretario Clay a los delegados norteamericanos a la asamblea. Es entonces cuando se afrontan por primera vez bolívarismo y monroísmo, y se inicia el diálogo patético, que habría de durar por tantos años, entre el norte y el sur".¹⁰

El problema de aquel tiempo, tenía muy diversas circunstancias a las prevaletientes en nuestros días, en lo que se refiere a una concepción política clara y definida sobre la determinación política de esos dos estadios, la América española y la anglosajona, de ahí también la erección de dos doctrinas, el hispanoamericanismo y panamericanismo, que en sus principios, como era lo natural, trataran de expresar sus propios conceptos y anhelos, porque los problemas que afrontaban eran de naturaleza diversa, si consideramos su reciente liberación y los que se derivaban de su propia constitución. El reconocimiento de los llamados "intereses comunes", facilitó el acercamiento y la realización de medidas prácticas, que ya en 1889, iniciase el movimiento de un panamericanismo, alejado de suspicacias, y referido a los planos de un sentido cooperativo en lo económico, en lo social y aun en lo cultural.

El panamericanismo, no fue de la aceptación general, porque se creyó que lejos de constituir una doctrina que expresara el verdadero sentir de los países de América, no era en realidad sino una política con fines distintos y contrarios a la constitución del ser de ellos. El mismo Simón Bolívar guardaba sus recelos sobre esta bifurcación ideológica y política, cuando tomando en cuenta la insalubridad del Istmo de Panamá, se propuso por la Asamblea del Congreso de este nombre, que prosiguiera sus actividades en Tacubaya, oponiéndose a todas luces a ello, cuando dijo: "El trasferir la asamblea a México conducirá a ponerla bajo la influencia inmediata de esa potencia, ya de por sí preponderante, y también bajo la de los Estados Unidos del Norte".¹¹

⁹ VICENTE LECONA. *Ibid.*, XI, 58.

¹⁰ ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO, *La Idea de América*, pág. 103.

¹¹ Citado por J. LLOYD MECHAN. *Ibid.*, pág. 39.

Mas si en el caso Bolívar temía que naufragase la nave que él había impulsado, no dejaba de creer que "la unión es lo que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración", y vuelve sus ojos a México, "con todo, en la hipótesis —prosigue Antonio Gómez Robledo— ya descartada, del Estado Continental, Bolívar apunta que su metrópoli tendría que ser México, "que es la única que puede serlo". Destacar esto puede hoy parecer una superfluidad, pero un mexicano recogerá siempre con devoción, esas palabras en que el libertador dio testimonio, como en muchas otras ocasiones, de la estimación y cariño que tuvo siempre por México, "la opulenta México", primer país que conoció fuera del suyo al iniciar los viajes de su adolescencia".¹²

En esta breve reseña histórica de la aparición doctrinal, de no menos importancia resulta la aportación del pensamiento bolivariano al señalar que la forma política más adecuada para los países americanos era la república, cuando dijo: "...por estas razones pienso que los americanos, ansiosos de paz, ciencias, artes, comercio y agricultura, *preferirán las repúblicas a los reinos*". Por lo que respecta al Derecho Internacional Americano que se iniciaba, también de gran importancia resultan los tratados bilaterales celebrados por el propio Bolívar con otros países.

"Mediando el año de 1822, y con mayor sentido práctico del que muchos le suponen a este pretendido soñador, comprendió Bolívar que la mejor manera de preparar el pacto general era mediante la concertación de tratados bilaterales tendientes al mismo objeto. Y como para la fecha indicada se había consolidado la independencia de todos nuestros países, con excepción del Perú, no creyó Bolívar deber aguardar más, sino que, apenas nombrado presidente de Colombia, proveyó el envío de dos agentes: uno al sur, Mosquera, y otro al norte, Santa María, con el encargo de negociar ciertos artículos preliminares y preparatorios del congreso general.

"Las instrucciones que de acuerdo con el plan de Bolívar dio a ambos plenipotenciarios el gobierno de Colombia (la Gran Colombia) constituyen un documento notable, donde con toda claridad se precisa que la meta final no era una política de Alianza en el sentido tradicional de la expresión, sino algo original e inédito, algo que el mundo no había conocido hasta entonces. "Nada interesa tanto en estos momentos —dicen las instrucciones— como la formación de una liga verdaderamente americana. Pero esta confederación no debe formarse simplemente sobre los principios de una alianza ordinaria para ofensa o defensa; debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es

¹² ANTONIO GÓMEZ ROBLEDOS, *Idea y Experiencia de América*, pág. 45.

necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora y en ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es necesario que usted encarezca incesantemente la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de un cuerpo anficiónico o asamblea de plenipotenciarios que dé impulso a los intereses comunes de los Estados Americanos, que dirima las discordias que puedan suscitarse en lo venidero entre los pueblos que tienen unas mismas costumbres y unas mismas aptitudes, y que por falta de institución tan santa pueden quizá encender las guerras funestas que han asolado otras regiones menos afortunadas. El gobierno y el pueblo de Colombia están muy dispuestos a cooperar a un fin tan laudable, y desde luego se prestará a enviar uno, dos o más plenipotenciarios al lugar que se designase, siempre que los demás Estados de América se prestasen a ello. Entonces, podríamos, de común acuerdo, demarcar las atribuciones de esta asamblea verdaderamente augusta".

"De los dos plenipotenciarios enviados por Bolívar, don Joaquín Mosquera pudo firmar, en nombre de la Gran Colombia, un tratado bilateral con el Perú, representado por don Bernardo Monteagudo. Don Miguel Santa María por su parte, enviado a México con idéntico propósito vio asimismo coronados sus esfuerzos al suscribir con don Lucas Alamán, Secretario de Relaciones Exteriores, el tratado de unión, liga y confederación perpetua entre México y Colombia.

"El Tratado Mosquera-Monteagudo y el Tratado Alamán-Santa María tanto en lo que concuerdan como en lo que difieren, tienen extraordinaria importancia en la historia del derecho internacional americano".¹³

Ya en nuestro tiempo, y de acuerdo con las circunstancias privativas de la América, el pensamiento de Bolívar recobra nueva idea: Su ideal con el que algún día soñara, de acuerdo con las circunstancias, toma perfiles no sólo en la unidad de América, ya de por sí de incalculable importancia, sino que, con la alianza para el Progreso se abre una nueva época con mejores oportunidades en todos los aspectos de la vida para los pueblos de este Hemisferio, movimiento que a partir de aquel memorable Congreso de Panamá, con el paso de los años hemos podido llegar a contemplar la posibilidad y realidad de la institución que estudiamos. Por último en lo referente a Bolívar, es justo reconocerle el alto mérito que tiene, no solamente como creador de la sociedad de naciones americanas, sino que —como acertadamente ha escrito Antonio Gómez Robledo— a su título de padre y creador de esa sociedad

¹³ ANTONIO GÓMEZ ROBLEDOS, *Idea y Experiencia de América*, págs. 51 y 52.

“debe añadirse el otro no menos justo de precursor de la sociedad de Naciones Universal”.¹⁴

Mas no viene al propósito de nuestro estudio el hacer la relación de la influencia de las doctrinas que en el curso de la historia han influenciado a las instituciones, como en el caso del panamericanismo, o la de la Política del Buen Vecino, esta última con vigencia prácticamente de los años de 1929 a 1939, mismas que han dejado su huella en las diversas conferencias que periódicamente se han venido sucediendo, sin mencionar, claro está, los efectos y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y de sus efectos, o sea los problemas derivados de la post-guerra que habrían de sentirse en América.

Por lo que respecta a determinados principios que han sido consagrados celosamente por la tradición americana, sí es conveniente analizar aunque sea en forma breve, su trayectoria, como sucede en el caso de la soberanía, de la no intervención y de la autodeterminación, para no mencionar sino los más importantes y que han recibido una mayor consagración en los diversos eventos internacionales americanos, principios que en la actualidad, con motivo de la aparición de la Alianza para el Progreso, son invocados, siendo de observarse que esta institución y su operabilidad, no los afecta en lo más mínimo, ya que se ha considerado la obligación que tienen todos los Estados miembros de la organización regional de someterse a la disciplina del sistema interamericano voluntaria y libremente convenida.

Por lo que respecta a la primera, o sea la soberanía, ya Bodino ha expresado certeramente su contenido (*summa potestas*), así como Vattel, quien agregó las notas de “gobierno propio” e “independencia”, elementos que se han mantenido hasta nuestros días, por encima de cualquier posición teorizante, ya que su claridad permite tener un concepto de la soberanía misma. Esta, ha sido entendida ampliamente en el curso histórico de las instituciones americanas como así lo demuestra su acogimiento en las diversas constituciones que rigen la vida política y jurídica de nuestros países con indudables antecedentes de las ideas enciclopedistas y liberales, que tan apasionadamente pregonaban las ideas de libertad y democracia, así como los derechos de los individuos, como de los pueblos, con las naturales discrepancias que se producen entre la teoría como tal y su aplicación en el terreno de las realidades sociales.

En lo que se refiere al principio de la autodeterminación, con antecedentes más cercanos a nuestros días, sería injusto no reconocerle una evidente influencia americana, por lo que se refiere a su concepción teórica y política, así como jurídica, la que ha tenido aplicación definitiva en el terreno del

¹⁴ ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO. *Ibid.*, pág. 52.

derecho internacional americano. En realidad, esta institución se identifica con el problema del colonialismo. Alguien ha afirmado, que este principio se deriva de un conjunto familiar de doctrinas, las que, aunque aparentemente simples, encierran, no obstante, multitud de complicaciones. El punto de partida podría considerarse en aquella proposición del siglo XVIII, en el sentido de que los gobiernos deben descansar en el consentimiento de los gobernados. Las dificultades de la autodeterminación llegaron a ser más serias cuando la doctrina fue llevada del campo de la abstracción a la realidad y cuando un esfuerzo es hecho, como en el caso de las Naciones Unidas, en las convenciones de los Derechos Humanos para trasladarlo de los preceptos éticos y políticos en normas legales. De acuerdo con la opinión que priva en el mundo, nadie en principio opone lo que ha llegado a ser el más evidente por sí mismo, derecho de los pueblos de disponer de sus propios destinos, pero “también lo es —desafortunadamente— imposible formular este derecho en términos tales como para hacerlo completamente comprensible de aplicación en la realidad”.

La autodeterminación, tuvo como es natural, tropiezos en el seno de las propias Naciones Unidas, ya que pese a lo que pudiera pensarse, no se le otorgó la debida atención a este tan importante punto. La primera versión de la Carta de esta institución no lo mencionaba, sino hasta la que se elaboró en San Francisco, en la que pasó como “respeto para el principio de iguales derechos y autodeterminación de los pueblos (Arts. 1 y 55, ambos conteniendo el principio). En 1952, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió incluir en la Convención de los Derechos Humanos un artículo que debería leerse así: “Todos los Pueblos deberán tener el derecho de autodeterminación”. Un poco más tarde, en el mismo año, la Comisión de los Derechos Humanos, elaboró el artículo propuesto, de la siguiente manera: “Todos los pueblos y todas las naciones deberán tener el derecho de autodeterminación, básicamente, el derecho espontáneo para determinar su status político, económico, social y cultural”, o bien en la acepción que encierra la libre decisión de los pobladores de una unidad territorial acerca de su futuro estatuto político.

Ya en Punta del Este, los principios de autodeterminación y soberanía de los países americanos que define en sus artículos 15 y 17, la Carta de Bogotá ley suprema de la fraternidad americana, están supeditados a la estricta condición de respeto para los tratados y provisiones de la propia Carta, al tenor del artículo 19 de la misma. Aparte de los convenios y acuerdos continentales para la defensa de nuestra América contra toda intervención espuria, tales como el Tratado de Río, muchas veces invocado, la Conferencia de

Chapultepec, la Carta de Bogotá, el Acuerdo de Caracas, y otras premisas del anhelo de preservación y defensa.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Paz, de la Unión Panamericana, ha establecido acerca de la autodeterminación que es el derecho de todo Estado Americano a "*desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica*". (Informe de la Comisión Interamericana de Paz a la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores).

En relación con la Alianza para el Progreso, es posible considerar que esta institución, que de hecho se proyecta hacia la configuración de naciones americanas con el propósito —ha dicho un escritor— de producir una solución democrática, de nuevo cuño, de los problemas económico-sociales de todo el Hemisferio Occidental, tiene tres fuentes inmediatas: a) Acta de Bogotá, b) Operación Panamericana, y c) Circunstancias determinantes de carácter político, económico y social, actualizadoras de una tradición jurídica observada en los antecedentes jurídicos internacionales americanos, a la manera en que el Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, John F. Kennedy, también lo observara en su visita a México, en lo que se refiere a que "las normas sustanciales de nuestra Revolución, plasmadas en la Constitución General de la República, son similares a las que orientan el programa de la Alianza para el Progreso", es decir, están fundadas "en la justicia social y en el progreso económico, dentro de un marco de libertad tanto individual como política, según así lo manifestó al mandatario norteamericano nuestro Presidente, licenciado Adolfo López Mateos, en el curso de las pláticas que ambos sostuvieron. (Informe de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. México, julio de 1962).

a) Por Acta de Bogotá se conoce el instrumento cuyo nombre se le ha dado a la Resolución suscrita en Bogotá, Colombia, el 12 de septiembre de 1960, por los miembros del Comité Especial para el Estudio de las Nuevas Medidas de Cooperación Económica, si bien, en esta reunión participaron en realidad 20 repúblicas americanas.

El propósito básico del acta, que se encuentra contenido en su prefacio, reconoce que si se ha de preservar en las repúblicas americanas las instituciones libres y democráticas, *es de urgencia que se acelere el progreso social y económico para cumplir las legítimas aspiraciones de los pueblos a una vida mejor, y para proporcionarles a éstos toda oportunidad de mejorar su situación*. En el propio prefacio se reconoce también el hecho de que las repúblicas americanas se hallan tan vinculadas entre sí, que el progreso de cada una es importante al conjunto de ellas; que puesto que los planes para el desarrollo económico podrán tardarse en manifestarse en el bienestar social, deben adoptarse oportunamente las medidas para atender a esto último; y

que los países interesados deben hacer sus máximos esfuerzos para ayudarse a sí mismos.

El acta consta de cuatro secciones principales. La primera se refiere a medidas para el adelanto social, la segunda a la creación de un fondo especial para el desarrollo social, la tercera a medidas para el desarrollo económico, y la cuarta a la cooperación multilateral para el progreso social y económico.

"Bajo el encabezamiento de desarrollo social, se recomiendan medidas para el mejoramiento de las condiciones de la vida rural y la tenencia de tierras, para los servicios de crédito agrícola, para la reforma de los servicios tributarios y de los sistemas monetarios, con el objeto de establecer la equidad de los gravámenes; para la mejor utilización de la tierra, para la rehabilitación de tierras y obras de colonización; para el incremento de la productividad agrícola, y para la construcción de caminos que conduzcan de las regiones de producción agrícola a los mercados. Se contempla asimismo la necesidad de mejorar la vivienda y los servicios comunales, para movilizar los recursos financieros y para dar mayor impulso a las industrias relacionadas con la construcción de viviendas".¹⁶

b) Por lo que respecta a la "Operación Panamericana", el Presidente del Brasil, Kubischek, propuso un esfuerzo cooperativo para el desarrollo del Hemisferio. Al llamamiento del mandatario brasileño acudieron todas las Repúblicas Americanas, para formar lo que se conoció como "Comité de los Veintiuno", cuyo objeto principal era la planeación del desarrollo del Hemisferio, celebrando para este efecto una serie de reuniones que habrían de culminar en la histórica Conferencia de Bogotá, en septiembre de 1960 y en la memorable acta de Bogotá. Finalmente, en la Carta de Punta del Este se habló del establecimiento de la Alianza para el Progreso. Nuevamente, también en el Preámbulo relativo se dijo que: "Las Repúblicas Americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la libertad del hombre y la libertad política". Es importante hacer notar el señalamiento humanista que se establece aquí, cuando en el antepenúltimo párrafo del mismo se declara: "La certeza del éxito final descansa no solamente en la fe en sus pueblos, sino también en la convicción de que el espíritu del hombre libre es invencible patrimonio de la civilización americana".

c) Con respecto a este último punto, es necesario analizar la situación

¹⁶ LESTER D. MALLORY, *Proyecciones Sociales del Acta de Bogotá*, pág. 5.

predominante en los diversos países americanos, situación que está determinada por factores económicos de inaplazable resolución, y que se derivan a los campos sociales y políticos. El reconocimiento contenido en la Declaración a los Pueblos de América, de agosto de 1961, con respecto a la Alianza para el Progreso fue aún más preciso. "Estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra", fueron condenados. "Programas de reformas agrarias integrales, de acuerdo con las características de cada país... para asegurar que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad", fueron aclamados con entusiasmo.

También la Declaración pide "leyes de tributación que exijan más a los que más tienen, con severas penas para las evasiones, y redistribución de las entradas nacionales de manera que beneficien a los más necesitados, promoviendo al mismo tiempo el ahorro, la inversión y la reinversión del capital".

Finalmente, la Declaración expresa la convicción de que "estos profundos cambios económicos, sociales y culturales solamente pueden producirse como resultado de los esfuerzos de ayuda a sí mismos que haga cada país".

Por último, los resultados de la Alianza para el Progreso no podrán determinarse de inmediato, considerando su naturaleza y la elevación de miras que encierra, pero lo cierto es que constituye uno de los más grandes esfuerzos en la historia del mundo moderno en pro de la elevación de los niveles de todos los órdenes de la vida para nuestros países de América.

UNA REVISIÓN SOBRE LA UNIÓN CENTRO-AMERICANA

DR. ROBERT S. SMITH
Duke University
North Carolina,
Estados Unidos de Norteamérica.

EN LA PARTE CENTRAL AMERICANA, entre el Río Grande y el extremo norte de la América del Sur, quedan comprendidos siete estados soberanos. Geográficamente, Panamá y una fracción de México pertenecen al Istmo de la América Central; pero la parte en donde se hizo prevalecer por razones de criterio histórico y político, consistiría de solamente cinco países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El área de esta región es aproximadamente de 170,000 millas cuadradas y su población, en 1960, excedía de los 10.000,000 de habitantes.

El reino colonial de Guatemala, que declaró su independencia de España en 1821, comprendía cinco provincias gobernadas por un Capitán General. A poco de haber obtenido su independencia, Guatemala se unió al Imperio Mexicano de Iturbide, unión que fue disuelta en favor de una federación de cinco Estados, de acuerdo con la Constitución de 1824. La tempestuosa carrera de la Federación tuvo su fin alrededor de 1830, pero la agitación en pro de la reunificación había creado una obsesión continua en los políticos centroamericanos por cerca de un siglo. Desde 1951 la Organización de los Estados Centro-Americanos, había trabajado para fortalecer, tanto los lazos políticos como culturales, en tanto que el Comité Istmico de Cooperación Económica, luchaba acerca de lograr la integración económica de las cinco naciones. Por lo que respecta a la longevidad de los nuevos acuerdos, no sería posible predecirla. Probablemente otra mitad de siglo pueda desvanecer la creencia de que la historia de la América Central "revela mucho de la inhabilidad trágica del hombre para convivir con sus vecinos".¹

¹ THOMAS L. KARNES, *The Failure of Union: Central America, 1824-1960* (Chapel Hill, 1961), p. IX.