

# Intervención, Derecho Internacional y el Sistema Interamericano

C. NEALE RONNING

La creciente frecuencia de conflictos en el Caribe y Centro América revela algunos nuevos y significativos aspectos del viejo problema de la intervención. El descuido en reconocer estos nuevos y significativos aspectos es en gran parte la causa de la evidente confusión habida en la Reunión Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos llevada a cabo en Santiago de Chile en 1959.

Una serie de tensiones se ha colocado sobre el principio de no intervención y es importante desde el comienzo señalar las fuerzas que la mantiene. Dos acciones que han estado procediendo en opuestas direcciones son aquí básicas. La primera es la ascendente fidelidad y anchura de la doctrina misma de no-intervención la que se ha aplicado tanto a la acción colectiva como a la acción de los estados individuales; a las acciones indirectas, tales como protestas diplomáticas y presiones económicas, como a la más directa acción. La segunda es la emisión de declaraciones sobre los derechos políticos, sociales y económicos del hombre. Estas declaraciones tienen gran incumbencia con los asuntos domésticos de los estados. Aunque, estrictamente hablando, no puede decirse que hayan creado obligaciones legales, veremos cómo tales reclamos han sido realmente hechos. Y más importante aun, ellas son una evidencia del empeño en traer por la puerta trasera lo que no se permite que entre por la puerta principal. Así y todo demuestran el impacto de las inevitables acciones económicas, sociales y políticas, particularmente en Centro América y el Caribe.

Las dos décadas pasadas han visto el choque de estas dos acciones, cuando: 1) la doctrina de no-intervención se encara a los hechos de la intervención, especialmente en Centro América y el Caribe; 2) los movimientos por los derechos sociales y democráticos se tornan mesiánicos y expansivos; 3) el conflicto de la Guerra Fría se entremete dando su apoyo a ambas acciones. Los Estados Unidos se encuentran a sí mismos a horcajadas sobre estos conflictos inter-Latinoamericanos, corrientemente al lado de la minoría. Todo esto significa que es necesario reconsiderar el principio de no-intervención dentro de la contextura de las significativas acciones internacionales de las dos décadas pasadas. El descuido del pensamiento jurídico en mantenerse al unísono con los acontecimientos de la política internacional es aquí evidente.

Virtualmente todos los gobiernos Latinoamericanos y los juristas han continuado tratando la cuestión de la intervención casi enteramente a la luz de lo sucedido hasta principios de 1930. Y esto a pesar del hecho de que

en las últimas dos décadas han habido amplias demostraciones de cambios importantes en la naturaleza del problema. Mucho de la dificultad estriba en la falta de tratar la política internacional de la América Latina en una forma completamente objetiva. Hay una tendencia definida entre escritores Latinoamericanos de evadir los desagradables hechos del conflicto entre los Estados Latinoamericanos, aparentemente en nombre de un sentimental Panamericanismo. Así el problema de la intervención en el Hemisferio Occidental ha sido observado casi exclusivamente como una lucha en la que los Estados Latinoamericanos se defienden a sí mismos contra la intervención de los Estados Unidos (y unos cuantos Grandes Poderes europeos) quienes buscan cómo proteger los poderosos intereses económicos y cómo promover designios imperialistas. Basta leer la gran mayoría de monografías Latinoamericanas sobre intervención y los textos sobre Derecho Internacional y Relaciones Exteriores para darse una cuenta de que el problema apenas ha tenido otros aspectos. Las intervenciones entre Estados Latinoamericanos— las que serán discutidas más adelante— sencillamente no se mencionan, como no lo son tampoco las pasadas intervenciones de Argentina y Brasil en Uruguay.

Esto no pretende sugerir que tal unilateral tratamiento haya sido una injusticia para con los Estados Unidos y Europa. Antes por el contrario, no puede dudarse que las agudas críticas que se han emplazado en esta dirección han sido en su mayor parte justas y han tenido en su totalidad un efecto beneficioso sobre la política de los Estados Unidos. Lo que es verdaderamente desafortunado es el hecho de que toda investigación dentro de este problema complejo y peligroso ha sido demasiado simplificada. La concentración en este único aspecto de la intervención ha oscurecido otros aspectos igualmente importantes. El resultado ha sido que cuando las recientes y otras no muy recientes intervenciones en el Caribe (ordinariamente por gobiernos Caribeños mismos) comenzaron a causar disturbios en el sistema inter-americano ha habido, por un lado, muy poca o ninguna atención y discusión que hubiera ayudado en mucho a la mejor comprensión del problema, y por otro, la obsesión en "el único gran peligro" ha sido la causa de que el problema se enrede en confusión. Esta obsesión con "el único gran peligro" sin duda alguna explica lo que el jurisconsulto español, Barcia Trelles, ha criticado como la política de tratar de hacer de una reacción episódica y circunstancial a un sencillo problema concreto un principio jurídico general y duradero sin tomar en cuenta su armonía con el total sistema político.

y jurídico. En este caso la reacción a la intervención de los Estados Unidos ha sido una implacable campaña para hacer una absoluta regla de derecho de la doctrina de no-intervención. El poderío de los Estados Unidos en este hemisferio y las posibles formas de intervención aparecían casi ilimitadas. Para que fuera efectiva, la prohibición debería ser absoluta y completa.

## II

La historia de la intervención de los Estados Unidos en la América Latina es muy bien conocida para que necesite aun la más breve reseña. Es más importante a nuestro propósito enfatizar el creciente resentimiento Latinoamericano que llegó a su culminación en la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, que se reunió en la Habana, Cuba, en 1928. Aunque no fue sino hasta en la siguiente conferencia (sostenida en 1933) que el principio de no-intervención fue formalmente escrito dentro de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, bien puede decirse que la Conferencia de 1928 marca un punto decisivo. Las actas de la última conferencia arrojan mucha luz en los básicos problemas envueltos y proveen algunas pistas sobre el por qué ha sido imposible encararse francamente al problema en los años desde 1928.

La Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos tenía ante sí una recomendación de la Comisión de Juristas que decía: "Ningún estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos de otro". La intervención efectiva de los Estados Unidos en el Caribe, junto con marcadas referencias de un número de Delegaciones Latinoamericanas hacían claro hacia quien iba dirigida esa cláusula. Se hizo un intento en el comité para sustituir una declaración más inocua en lugar del artículo sobre la no-intervención, pero esto fue vigorosamente opuesto por la mayoría de las Delegaciones latinoamericanas. La intervención de un estado en los asuntos de otro fue condenado en términos absolutos por virtualmente todos ellos.

Cuando el artículo llegó a la Conferencia en pleno, el debate fue más atemperado pero, sin lugar a duda, la declaración Argentina ante la Segunda Comisión representaba los sentimientos de casi todas las Delegaciones latinoamericanas:

"La soberanía de los estados es el absoluto derecho de una total autonomía interior y una completa independencia externa. Este derecho está garantizado a las naciones fuertes por su poder y a las débiles por el respeto de las fuertes. Si ese derecho no está consagrado y no está protegido en forma absoluta, la armonía jurídica internacional no existe. La intervención, diplomática o armada, permanente o temporal, amenaza la independencia de los estados."

Más claras declaraciones sobre la doctrina de la absoluta soberanía de los estados no puede hallarse sino en los debates sostenidos en esta Conferencia. Esta había de ser la solución al inmediato y urgente problema, cual era el de la intervención de los Estados Unidos.

Más un punto de vista muy diferente fue presentado por Mr. Charles Evans Hughes y, paradójicamente, por el Delegado cubano Mr. Hughes claramente presen-

tó el parecer de un poder con expansivos intereses comerciales.

"¿Qué hemos de hacer nosotros cuando el gobierno cae y ciudadanos norteamericanos encuentran sus vidas en peligro? Hemos de quedarnos quietos y verlos morir, porque un gobierno, en circunstancias que no puede controlar, y por las que puede que no sea responsable, no puede más ofrecer una razonable protección? Ahora bien, es un principio de derecho internacional que en tal caso un gobierno está plenamente justificado para tomar acción —yo la llamaría interposición de carácter temporal— con el propósito de proteger las vidas y propiedades de sus connacionales. Yo diría que esto no constituye intervención."

El dilema que los otros delegados optaron por ignorar fue puesto claramente frente a ellos por el Dr. Ferrera, de Cuba. El advirtió que el principio de no-intervención, que está supuesto a garantizar la libertad y el derecho de auto-determinación, puede muy bien llegar a ser el medio por el cual las tiranías podrían perpetuarse. Su elocuente discurso a los Delegados de la Habana es tan significativo hoy, ante los problemas del Caribe, como lo fue entonces:

"La palabra "Intervención", que por un momentáneo impulso político se ha colocado en el "Índice" en esta reunión, tiene dondequiera un glorioso pasado. Cuánta nobleza y grandeza ha habido en algunas intervenciones! Si Gladstone, el ilustre estadista inglés, viviera de nuevo, difícilmente nos seguiría en la repudiación genérica de la palabra que para él siempre significó la salvación de vidas humanas, la renovación de instituciones y la liberación de los pueblos de las tiranías. Las espléndidas frases que pronunció en diversas ocasiones, abogando por un movimiento civilizador en contra de los bárbaros, bien pueden ser el tema de un discurso en respuesta a las opiniones expresadas aquí esta tarde.

Estas palabras, entonces, que hoy condenamos sin distinción, fueron las ansias, las esperanzas y el último recurso de numerosos grupos perseguidos de la humanidad.

[Si nosotros declaramos] en términos absolutos que la intervención no es posible bajo ninguna circunstancia, estaremos sancionando todos los actos inhumanos cometidos dentro de determinadas fronteras y, lo que es aun peor, no estaremos evitando lo que está en el corazón de todos evitar, la embestida sobre los derechos del pueblo a la soberanía e independencia, las que fuerzas cénicas pueden siempre pisotear."

Estas palabras habían de tener un eco irónico más de treinta años más tarde en las palabras de Fidel Castro y su Ministro de Relaciones Exteriores. El principio de no-intervención, insistían, no debe permitirse que sirva de escudo detrás del cual dictadores como Triunfo puedan esconderse!

Pero si las Delegaciones de Cuba y los Estados Unidos tenían algunas ideas con respecto a la solución del dilema que ellas reconocían existir, tales ideas no fue-

ron presentadas a la conferencia. Ellas ofrecían solamente el remedio de intervención unilateral

Solamente un Delegado, el Dr Maúrtua del Perú, urgió a sus colegas a pensar en términos menos rígidos que intervención o no-intervención. Por eso ha sido el beneficiario de críticas e indirectas provenientes de juristas menos hábiles que él que todavía pelean la batalla de la intervención a la luz de los problemas de 1928. El advirtió a sus colegas que las garantías que buscaban no habían de encontrarse en la doctrina de la absoluta soberanía del estado: Esas garantías existían solamente en la organización jurídica del Continente. El insistía en que los estados no podían conducir sus asuntos internos "como si vivieran en el desierto". La soberanía implicaba "la obligación de practicar sinceramente la democracia y la forma republicana de gobierno para asegurar un orden estable y un régimen de garantías para todos los habitantes de su territorio".

Pero la Conferencia no estaba de genio para escuchar medidas como esa. Puesto que un número de Delegados latinoamericanos querían evitar un total rompimiento, la única solución fue posponer la consideración del problema hasta la próxima reunión. Poco tiempo después de la Conferencia de 1928, el Dr Maúrtua publicó un artículo en el que se lamentaba del hecho de que sus colegas Latinoamericanos se hayan solamente "pronunciado en abstracto en contra de la intervención". Ellos deberían haber considerado este problema desde el punto de vista de los intereses del Continente americano. Los contratos financieros internacionales que autorizaban la intervención, podrían haber sido colocados bajo supervisión internacional para que los intereses de ambas economías, la superior y la inferior, estuvieran sometidos a un orden jurídico capaz de decidir tales cuestiones equitativamente. La justa legislación interna, así como la justa inversión de capital especulativo, sería materia de incumbencia internacional. "La independencia es un derecho. Pero no basta proclamarlo y ejercerlo. Es necesario ejercerlo en representación de una jurisdicción o competencia que esté limitada por la justicia y las necesidades de la comunidad".

La Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos (1933) aprobó la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados que contenía una cláusula afirmando que "ningún estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro". Sucesivas conferencias inter-Americanas y reuniones han reafirmado y re-enfatizado el principio en términos cada vez más fuertes.

El más reciente ejemplo de esta tendencia puede encontrarse en el informe preparado por el Comité Jurídico Inter-Americano sobre la **Contribución del Continente Americano a los Principios de Derecho Internacional que Gobiernan la Responsabilidad del Estado**. Firmado por los ocho miembros Latinoamericanos y vigorosamente opuesto por el delegado de los Estados Unidos, tres párrafos del informe contienen la esencia de lo que los Latinoamericanos han buscado por mucho tiempo que se reconozca como un principio de derecho:

- a) No hay denegación de justicia cuando los extranjeros tienen medios de llevar sus litigios

ante los juzgados domésticos competentes de los respectivos estados

- b) El estado ha llenado su responsabilidad internacional cuando la autoridad judicial ha dado su decisión, aun cuando declare que el reclamo, acción o recurso presentado por el extranjero es inadmisibles
- c) El estado no tiene responsabilidad con respecto a la sentencia judicial, cualquiera que sea, aun cuando no sea favorable al reclamante

Así, en su reacción hacia un problema inmediato, los Latinoamericanos han tratado de convertir en una absoluta regla de derecho, una doctrina que prometía enfrentarse a un problema específico. El "Derecho Inter-Americano" se ha empeñado en una ruta que coloca cada vez mayor énfasis en la soberanía absoluta.

Es, por supuesto, cierto que el procedimiento de consulta en caso de amenaza contra la paz (el Tratado de Asistencia Recíproca, de 1947 y la Carta de la Organización de los Estados Americanos, de 1948) se encamina en dirección hacia una responsabilidad cada vez mayor de parte de todos los estados y esto puede conducir a la intervención colectiva. Mas es igualmente cierto, como lo nota Charles G Fenwick, que "en ninguna de las aplicaciones del Tratado de Río hasta la fecha haya algo que sugiera que las provisiones del tratado autorizaran las acciones colectivas más allá de la protección del estado en contra de un ataque armado o un acto de agresión que no llegara a materializarse por la remoción de las condiciones que causaran el agravio. Mas bien las inferencias son por lo contrario". Si se necesitan pruebas sobre este punto, bástenos anotar las declaraciones de la abrumadora mayoría de Ministros de Relaciones Exteriores en la Reunión Consultiva de Santiago de Chile en Agosto, 1959. Ellas demuestran claramente el grado al que la no-intervención ha sido proclamada como doctrina absoluta e irrestricta y la repugnancia a modificarla aun con respecto a la intervención colectiva.

Veremos ahora cómo otras acciones en el sistema jurídico inter-Americano se están enderezando en dirección contraria. Esto ha sido en gran parte el resultado de los movimientos revolucionarios sociales y políticos en esta área. Mas primero debemos preguntar cuán bien estos movimientos revolucionarios han respetado el principio de no-intervención.

### III

Acontecimientos en Sur América, durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, trajeron a luz ciertos aspectos del problema de la intervención que no fueron previstos en 1928. La situación contenía muchos de los elementos que habrían de hacerse más molestos dentro de unos pocos años: 1) agravada tensión entre los regímenes democráticos y autoritarios complicada por el creciente desasosiego social y político, 2) una ideología totalitaria que buscaba extender su influencia por medio de la intervención clandestina subversiva, y 3) creciente inquietud de los Estados Unidos por su seguridad. Las reputadas inclinaciones pro-Nazis del régimen de Ramírez, que había llegado al poder en la Argentina en Junio de 1943, lo llevaron a inmediato conflicto di-

plomático con los Estados Unidos Para fortalecer su posición en contra de los Estados Unidos y el Brasil, sus mas importantes rivales por el liderato en el Continente, el régimen de Ramírez, y después el régimen de Perón, trataron de crear un bloque de estados que apoyarían a la Argentina Esto condujo a una serie de intervenciones e intentos de intervenciones en Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay El gobierno del Uruguay fue el blanco especial de los esfuerzos Argentinos ya que servía de refugio a un gran número de exilados políticos de Argentina, los que podían llevar sus actividades a muy corta distancia de casa

En Noviembre de 1945, el gobierno del Uruguay hizo circular una nota (generalmente conocida como la Nota Larreta) entre los otros Estados Americanos Sin mencionar su nombre, el gobierno de la Argentina fue francamente denunciado como una amenaza a la paz La nota no señaló acto específico que pudiera considerarse como una amenaza contra la paz pero insistió en que tal gobierno era, por su propia naturaleza, contrario a los principios del sistema inter-Americano "El más puro respeto por los principios de no-intervención de un estado en los asuntos de otro no protege ilimitadamente las flagrantes y repetidas violaciones por cualquier república de los elementales derechos del hombre" En la política internacional de América, "el paralelismo entre paz y democracia" debería constituir "una indeclinable norma de conducta" Una lista substancial de declaraciones y resoluciones inter-Americanas que se suponían hacer obligatorias la democracia y el respeto por los derechos humanos fueron citadas en favor de esta tesis Finalmente, se proponía que los Estados Americanos deberían consultar entre ellos mismos respecto a qué conducta seguir

Juzgada por las normas de la mayoría de los juristas y estadistas Latino-Americanos la reacción Uruguaya a la situación Argentina sería en sí una forma de intervención indirecta —al menos si hemos de tomar seriamente la posición que niega el derecho de un estado de protestar diplomáticamente respecto a un tratamiento injusto de sus propios ciudadanos por un gobierno extranjero Como uno de los más osados sostenedores de esta posición es irónico encontrar al Uruguay sometiendo una protesta diplomática concerniente al tratamiento dado por un gobierno extranjero no a los ajenos sino a sus propios ciudadanos, en este caso el tratamiento de Argentina a ciudadanos argentinos

La tesis del Dr Larreta en favor de la acción colectiva ha sido severamente criticada por el jurisconsulto español, Barcia Trelles Es su opinión que basar tal acción en la solidaridad democrática de América "no es decir mucho, puesto que tales supuestas democracias, comparadas unas con otras, varían no solamente en la forma sino también en la substancia" Además, considera que esto sería mucho más subjetivo y peligroso que la Doctrina Tobar misma Al menos en lo que se refiere a las prácticas constitucionales las que le dan una medida de objetividad En la propuesta de Larreta (siguiendo aun a Barcia Trelles) se enfatizan los motivos ideológicos más que los medios de llegar al poder "Cuando leemos los antecedentes invocados por el Dr Rodríguez Larreta en favor del carácter netamente Americano de su

posición doctrinaria, percibimos el inherente defecto en toda reacción dialéctica que no está basada en un razonamiento abstracto... La verdad es que la doctrina citada... no es más que una reacción dialéctica ante un hecho concreto, en ese caso la cuestión Argentina"

La crítica de Barcia Trelles parecería estar justificada en cuanto a lo que se refiere al argumento Uruguayo de que la acción colectiva está basada en el Derecho Internacional existente Así como la doctrina de absoluta no-intervención fue proclamada a la faz de una amenaza específica —la intervención de los Estados Unidos— así también la doctrina de un derecho de intervención colectiva en nombre de la democracia es proclamada como un principio legal a la faz de otra amenaza, la Argentina Tampoco, como se señaló arriba, carece de fundamento su aserto de que la Nota Larreta en sí sea una forma de intervención indirecta.

Mas es importante anotar que las propuestas del Dr Larreta no eran tan rígidas El proponía también la consulta entre los Estados Americanos sobre el "paralelismo entre la paz y la democracia" Esto al menos dejaría abierta la interrogación de que si los Estados Americanos están legalmente obligados a practicar la democracia

Solamente cuatro Estados se pusieron de acuerdo con la posición uruguaya y, de estos cuatro, los Estados Unidos aparecían apoyando la idea de la consulta sólo en cuanto al paralelismo entre la paz y la democracia Muchas de las respuestas mostraban claramente una fuerte repugnancia a comprometer en forma alguna el principio de no-intervención El Salvador, por ejemplo, rechazó de plano la idea basado en que el principio se refería solamente a intervención unilateral "La misma razón que existe para declarar inadmisibles la intervención de uno es suficiente para no aceptar la intervención de muchos, y si la intervención de uno constituye un serio peligro para la paz, la intervención de muchos puede convertir al continente en un Campo de Agramante"

#### I V

Dos factores principales motivan el reciente brote de la política intervencionista en el Caribe 1) Aunque no se puede precisar la fecha, basta decir que durante la década de 1930 comenzaron a desarrollarse movimientos en Latino-América demandando cambios fundamentales, no sólo en las instituciones políticas sino también en la estructura de la sociedad Algunas veces estos movimientos continuaban enfatizando la democracia política y el respeto de los derechos humanos Pero, cada vez más, y más, el énfasis se ponía en la libertad de las masas pisoteadas en el cautiverio económico y social, y siempre cada vez menos y menor interés en los medios, aunque a la boca se pagaba tributo a la "verdadera democracia", a la "democracia social" o a la "democracia significativa" El rasgo distintivo de estos movimientos, en contraste a muchas de las anteriores "revoluciones", era la insistencia sobre los cambios fundamentales que habían de arrancar de raíz el viejo patrón del control oligárquico y extranjero

Este hecho hizo las luchas por el control de los gobiernos algo enteramente diferente de las luchas tradicionales entre facciones de las viejas oligarquías y el

ejército, luchas que en el pasado rara vez amenazaban el orden social y económico establecido. Significaba que estas luchas serían cada vez más y más el producto y las productoras del celo mesiánico y que un número cada vez mayor de pueblos llegarían a sentir verdadero interés por ellas. La Segunda Guerra Mundial con la condenación aliada de las dictaduras y las promesas de "un mundo mejor para todos" dio un golpe a estas tensiones, y la propaganda de la guerra fría que la sucedió inmediatamente, continuó el proceso mostrando cuán abundante es la vida bajo los sistemas políticos y económicos sostenidos por los dos mayores contendientes. En una área ya inestable de por sí, tales desarrollos habrían de producir un impacto, especialmente si se le agrega un segundo factor.

2) Ciertas regiones de Latino-América (siendo las más notables las del Caribe y Centro América) siempre han tenido una numerosa población fluctuante de exilados provenientes de algunos de los regímenes políticos vecinos. En la mayoría de los casos su propósito es el de conspirar para derribar el régimen del cual ha huído recientemente, y siendo así, es siempre un factor de inestabilidad en el área. Mientras los conflictos en estos estados envuelvan solamente a facciones de la oligarquía reinante y el ejército, el problema de los exilados puede mantenerse bajo control. La Convención de 1928 sobre los Derechos y los Deberes de los Estados en Tiempos de Contienda Civil sirvió extraordinariamente bien bajo estas condiciones.

Pero cuando un nuevo régimen llega al poder prometiendo barrer con el viejo orden de cosas y levantar a las masas desventuradas de su actual estado de servidumbre y "respetar la soberanía del pueblo", entonces tratará el problema de los exilados de una manera diferente. Dada la presencia de exilados de algunos de los regímenes dictatoriales vecinos (y están seguros de ser algunos) y dado también el fuerte sentimiento popular expresado por el reciente derrocamiento de la dictadura en el estado acogedor, no es muy probable que el gobierno se arriesgue con medidas impopulares destinadas a impedir a los exilados el conspirar contra un régimen que es universalmente detestado. El entusiasmo popular, los complejos mesiánicos de sus jefes y la conveniencia circunstancial de apelar a un estado de ánimo popular revolucionario ofrecen irresistibles tentaciones a los gobiernos para hacerse de la vista gorda y aun para ofrecer ayuda a los exilados conspiradores.

La reacción de los regímenes dictatoriales no es difícil de conjeturar. Ellos, también, pueden permitir a exilados a conspirar el derrocamiento del régimen que los echó del poder, y si es necesario, ayudarles. Esto no quiere decir que esa sea siempre la reacción, de parte de regímenes dictatoriales, a un proceso comenzado por ardorosos vecinos revolucionarios. En política de esta clase es corrientemente imposible determinar quien pone el proceso en movimiento. Basta saber que por las razones arriba citadas, inestables regímenes políticos han encontrado "necesario" conspirar, o al menos permitir conspiraciones en su territorio en contra de regímenes vecinos. No intentaremos aquí hacer una revisión de los numerosos casos ocurridos en las dos décadas pasadas, mas una rápida ojeada a dos de los más serios inci-

dentos ilustrarán los resultados de las acciones arriba descritas.

El 11 de Diciembre de 1948 el Embajador de Costa Rica en Washington informó a la Organización de Estados Americanos que "el territorio de Costa Rica había sido invadido por fuerzas armadas procedentes de Nicaragua" e invocaba el Tratado Inter-Americano de Ayuda Mutua. Después de la debida investigación, una comisión especial del Consejo informó que "no hay la menor duda de la omisión del Gobierno Nicaragüense en tomar las medidas adecuadas para prevenir actividades revolucionarias dirigidas en contra de un país vecino y amigo". La culpa no estaba enteramente a un sólo lado. La comisión también encontró que "por muchos meses antes de la invasión la llamada Legión del Caribe, con la ayuda material y moral del Gobierno de Costa Rica gozaba de la simpatía y facilidades oficiales para llevar a cabo su programa y actividades, los cuales, de acuerdo con la opinión general en la región del Caribe, estaban diseñados para el derrocamiento de ciertos gobiernos, entre ellos, el actual régimen de Nicaragua". El alegato corriente de que difíciles regiones fronterizas hacen virtualmente imposible prevenir tales actividades, no puede sostenerse en este caso. La comisión fue explícita en señalar que ambos gobiernos podrían y deberían tomar medidas adecuadas.

Por 1950, el germen de la intervención y contra-intervención se había propagado por el Caribe y Centro América. Como resultado de las quejas del gobierno de Haití, el comité especial de investigación encontró pruebas que implicaban a Cuba, la República Dominicana, Guatemala y Costa Rica. Encontró, primero que todo, que la República Dominicana había permitido que exilados fomentaran, en territorio Dominicano, "actividades diseñadas a perturbar la paz interna de Haití". También encontró "que ciertos funcionarios Dominicanos no solamente toleraban las actividades de [un conspirador contra el gobierno de Haití] sino que le ayudaron en la conspiración de Noviembre y Diciembre".

Mas significativo, sin embargo, es el hecho de que este incidente fue relacionado a otras conspiraciones que acontecieron algunos años atrás:

Es bien sabido que durante la primera mitad de 1947 las actividades de conspiradores que intentaban invadir la República Dominicana se iniciaron en Cuba. En la Habana y en otros puntos de la Isla, más de 1000 hombres se juntaron y entrenaron, y estuvieron listos para usar de la fuerza armada.

Informaciones aparecidas en la Prensa muestran que el reclutamiento público se llevaba a cabo en territorio cubano con el propósito de aumentar las fuerzas expedicionarias.

Estas fuerzas expedicionarias incluían ciudadanos de muchas nacionalidades, muchas de las cuales llegaron a Cuba individualmente o en grupos desde sus países de residencia u origen, y su llegada no podría haber tenido lugar a espaldas de las autoridades.

Finalmente, todos los hombres y el material de guerra que estaban dispersos por diferentes partes

de Cuba, fueron reconcentrados en Cayo Confites. Las actividades previas a la concentración en este punto, y la presencia de un ejército expedicionario allí, no pueden haber sucedido sin el completo conocimiento de parte de las autoridades civiles y militares de Cuba, realidad que fue confirmada por el ex-Presidente Grau San Martín en la declaración publicada en la revista "Bohemia" en su número de Junio 26, 1949

El gobierno de Guatemala estaba también envuelto en este asunto. El comité encontró "que autoridades Guatemaltecas facilitaron y permitieron continuas e ilegales actividades en lo referente al tráfico de armas y al vuelo de aviones" llevando armamentos. "Es asimismo un hecho, dijo finalmente el comité, que jefes revolucionarios y muchos otros conectados con estas ilícitas actividades "gozaban de privilegios y facilidades que fueron de gran ayuda en la preparación del ataque a Luperón"

Estos conflictos se han complicado aun más con la intromisión de la Guerra Fría en la región. Que uno de los principales elementos de la política exterior del Soviet es la intervención por subversión es tan bien sabido que no necesita discutirse aquí. Cuando esto sucede o cuando los Estados Unidos están convencidos que ha sucedido en el Hemisferio Occidental, viene a ser materia de cuidado en Washington. Con su seguridad amenazada (o cuando se convence de que lo está) los Estados Unidos buscarán los medios de rodear el principio de no-intervención así como los gobiernos de Centro América y el Caribe lo han hecho.

Las maniobras del Secretario de Estado Dulles en la Décima Conferencia Inter-Americana de 1954 son casi generalmente consideradas en Latino-América como un original ejemplo de intervención. El resultado de esas maniobras fue la Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional. En ella se declaraba:

que la dominación o el control de las instituciones políticas de cualquier Estado Americano por el movimiento comunista internacional constituiría una amenaza a la soberanía e independencia de los Estados Americanos, que peligraba la paz de América, y que ameritaba una Reunión de Consulta para considerar la adopción de una acción apropiada de acuerdo con los tratados existentes

Se dudaba muy poco en Caracas que el Secretario Dulles tenía en mente al Gobierno de Guatemala, aunque su resolución habría de proveer el fundamento para la acción en caso de amenazas similares que pudieran surgir en otros lugares del Hemisferio. Pero cualquier intento de extender su designio más allá de la amenaza específica que los Estados Unidos tenían en mente estaba destinado al fracaso. Aun el lenguaje diplomático del informe de la Delegación de los Estados Unidos no puede obscurecer este hecho.

Algunas de las enmiendas propuestas, reflejan el deseo entre varias de las delegaciones, de dar mayor atención a la promoción de los derechos humanos, al ejercicio efectivo de la democracia repre-

sentativa y al desarrollo del mejoramiento económico y social como medios de combatir el comunismo. Reconociendo lo deseable de reafirmar estos tradicionales conceptos pero considerando poco recomendable expandir la intención de la resolución propuesta para llenar este propósito, el Comité decidió incorporar las enmiendas en una resolución separada titulada "La Declaración de Caracas" (XCV). La enmienda Panameña referente a la abolición de la discriminación racial como medio de combatir el comunismo fue también hecha el tema de una resolución separada (XCIV).

Pero ni la resolución en contra de la discriminación racial, ni la resolución sobre derechos humanos y el desarrollo del bienestar económico y social piden algo semejante a una reunión de consulta para hacerlas efectivas. Mal podrían los Estados Unidos arriesgar semejante acción con respecto a la primera (discriminación racial). Por otra parte, poco puede uno dudar de lo que hubiera sucedido a nuestro mayor sostenedor, Venezuela (entonces bajo la dictadura de Pérez Jiménez), la República Dominicana (eternamente bajo Trujillo), Cuba (entonces bajo Batista) y el Perú (en ese tiempo bajo la dictadura de Odría), si la resolución sobre derechos humanos hubiera sido incluida.

Es, por supuesto, cierto que los "tratados existentes" a que se refiere la resolución Dulles no hace referencia alguna a la acción colectiva en apoyo de la democracia o de los derechos humanos. La resolución, sin embargo justificaba la acción propuesta bajo el supuesto de que el dominio de las instituciones políticas de cualquier Estado americano peligraría la paz y la seguridad del hemisferio. Pero los delegados Latino-Americanos fueron cuidadosos en señalar que el fracaso en practicar la democracia, en proteger los derechos humanos, y en dar la adecuada atención al bienestar social y económico constituirían el caldo propicio en el que el comunismo podría crecer. Así sus enmiendas se basaron también en la seguridad pero echando una mirada atrás. El señor Dulles abandonó la conferencia después de obtener la aprobación de su proyecto, mientras las otras resoluciones fueron relegadas a la posición de meros pronunciamientos piadosos.

El camino estaba ahora abierto para la convocación de la Reunión de Consulta y tal reunión fue de hecho fijada para el 7 de julio de 1954, con el objeto de considerar el peligro presentado por el movimiento Comunista internacional en Guatemala. Antes de la fecha señalada, sin embargo, el gobierno de Guatemala fue derrocado y, habiéndose removido la causa de justa alarma, la reunión fue pospuesta *sine die*.

Mas, solamente un conocimiento superficial de la naturaleza del comunismo internacional puede permitir el supuesto de que la amenaza, si es que existía en primer lugar, haya desaparecido por el simple cambio de gobierno. La moción Hondureña, secundada por los Estados Unidos, de que la reunión se pospusiera *sine die*, provocó cierta controversia. La Argentina de Perón (entonces al lado de los ángeles) aseguró a todos que ella también era anti-comunista, pero insistía que el asunto de Guatemala había sido apenas el principio de las in-

intervenciones armadas y que ella estaba profundamente preocupada por tales cuestiones. A la luz de las serias acusaciones hechas por el anterior gobierno de Guatemala, al representante de la Argentina le pareció que aquellos que estaban implicados verían con agrado la oportunidad de confirmar sus negativas. Mas la clase de intervención que los Estados Unidos temían (la intervención comunista) había sido debatida y combatida y no estaban interesados en ir más allá de ese punto.

Las exitosas revoluciones contra las opresivas dictaduras de Cuba y Venezuela al principio de 1959 fueron el catalítico de una nueva ola de intervenciones. Casi no pasó semana de ese año sin que se oyeran nuevas quejas. Mientras es un hecho incontrovertible que numerosas expediciones fueron iniciadas con el objeto de derrocar a varios gobiernos de la región, la extensión de la ayuda dada por gobiernos activos o pasivos no puede determinarse hasta que se obtengan los informes de investigaciones objetivas. La declaración del Dr. Castro poco después de asumir el poder en Cuba apenas puede considerarse calculada para suavizar la tensión: "Uno debe sentirse solidario con todos los exilados de las varias dictaduras que todavía persisten en América, la de Trujillo, Somoza y Paraguay, y yo diré que ellos cuentan con mi ayuda y simpatía". Aunque en declaraciones posteriores él se comprometió a ajustarse al principio de no-intervención, esa enumeración inspiró poca confianza, por lo menos en lo que la región del Caribe se refiere.

En esta atmósfera, la Reunión de Consulta de Cancilleres de los Estados Americanos se instaló del 12 al 18 de agosto de 1959 en Santiago de Chile, treinta y un años después de la singular reunión de la Habana, Cuba. Además del hecho de que ambas reuniones se llevaron a cabo en medio de intervenciones vehementemente debatidas (la más reciente de ellas convocada por esta razón específica), tienen además extraordinarias similitudes. Cuba, la República Dominicana y Nicaragua estaban en el centro de la controversia, aunque por distintas razones. Muy significativo es el hecho de que muchos de los mismos argumentos en favor de la intervención fueron repetidos en Santiago, como si una conferencia fuera simplemente una sesión de la otra.

El Ministro de Venezuela declaró que "hay el peligro de poner énfasis en la cuestión de no-intervención mientras se pasa por alto la importancia de la libertad y auto-determinación para el desarrollo del hemisferio". El hizo notar también que "Napoleón en Europa y Bolívar en América extendieron el principio de libertad con el apoyo de las armas. La OEA debe consolidar el sistema inter-americano o dejar que se deteriore". Tanto Cuba como Venezuela pidieron un **cordón sanitario** alrededor de los regímenes dictatoriales.

Es, por supuesto, cierto que ellos hablaron de intervención **colectiva** de vez en cuando, mas también es cierto, que, en ausencia de un acuerdo sobre intervención **colectiva**, se opusieron vigorosamente a una comisión permanente de vigilancia inter-Americana para prevenir la intervención unilateral a través del hemisferio. El Ministro cubano insistía en que eso violaría la soberanía que intentaba proteger, mientras que su colega de Venezuela decía que solamente serviría como un escudo protector en pro de los dictadores.

Aun la elocuente referencia del Dr. Ferrara (Habana, 1928) a la nobleza de las intervenciones que habían librado a Cuba del yugo de España, encontró una escuela irónica en las palabras del Ministro Dominicano. Este aseguró al Ministro Cubano que la única expedición que había de salir de su país hacia Cuba era la que había llevado a José Martí.

También ambas conferencias tuvieron sus interesantes contrastes. Los Estados Unidos no fueron el blanco de todas las quejas como lo habían sido treinta y un años atrás. Esto en sí puede servir en promover un más objetivo estudio del problema en el futuro. El espectro de 1928 estaba, sin embargo, muy presente, y fue en gran parte la causa para la reacción contraria de muchas de las delegaciones ante cualquier sugerencia de intervención colectiva. Una segunda diferencia es el hecho de que en la conferencia de 1928 la intervención fue discutida franca y abiertamente. Todo lo que se ha dicho acerca de las intervenciones del pasado siglo diecinueve y principios del veinte ha sido francamente admitido y ellas pueden identificarse y discutirse por lo que realmente fueron. Las intervenciones de las últimas dos décadas, por el contrario, son indignadamente negadas por aquellos mismos que las perpetraron, y esto a la faz de las claras pruebas presentadas por la Organización de Estados Americanos (OEA). El problema se hace por lo tanto más difícil de resolver.

Finalmente, y quizás la más significativa diferencia fue que en 1959 hubo al menos mas discusión de la responsabilidad internacional y orgánica. Como decíamos antes, aquellos que pedían intervención colectiva tenían en mente determinados gobiernos y cuando vieron que la intervención colectiva había de tratarse en más abstractos términos, perdieron interés. Pero esta conferencia al menos fue más allá de los corrientes pronunciamientos rígidos de la doctrina de no-intervención. Confió a la Comisión Inter-Americana de Paz el estudio de dos cuestiones conexas: a) "métodos y procedimientos para prevenir cualquier actividad externa diseñada para el derrocamiento de gobiernos establecidos o para provocar casos de intervención" y b) "el parentesco entre la violación de los derechos humanos o la total carencia de democracia representativa, por una parte, y las tensiones políticas que afectan la paz del hemisferio, por otra".

## V

Mientras los movimientos revolucionarios mencionados han contribuido a fomentar acciones gubernamentales claramente contrarias al principio de no-intervención, han sido también factores de un desarrollo menos violento, el fruto del cual ha sido usado para atacar, con bases legales, la interpretación absoluta del principio. Las demandas que exigen esos movimientos revolucionarios han encontrado la ruta para llegar hasta las conferencias inter-Americanas donde a todos los estados Americanos se les ha pedido declararse en favor de gobiernos democráticos y de garantías constitucionales para ciertos derechos humanos básicos.

En algunos casos esto ha representado un sincero deseo de parte de un gobierno de ver que esos principios se incluyan en su Carta Magna. En otros casos ha sido parte de una campaña de propaganda para descon-

certar y debilitar la posición del vecino régimen dictatorial. Y aun en otros, ha representado, sin duda, una actitud cínica y oportunista de parte de un régimen dictatorial que farisaicamente reconoce la bondad de esos ideales que sabe son populares dentro y fuera de su casa

Cualesquiera que fueran los motivos, las resoluciones y declaraciones inter-Americanas comenzaron a referirse a la libertad y a la democracia no sólo como ideales sino también como conceptos puestos ya en práctica. Así la Resolución XVII de la Conferencia Inter-Americana para el Mantenimiento de la Paz, sostenida en Buenos Aires en 1936, declaró "que las Naciones Americanas, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, su irrestricto respeto por sus respectivas soberanías y la existencia de una democracia a través de América". Los delegados hicieron esta declaración, "habiendo considerado: Que ellos gozan de una conformidad común en su forma democrática de gobierno y en sus ideales comunes de paz y justicia". Esto, si bien fue un cumplido para algunos gobiernos, ciertamente fue un insulto para otros. Cada sucesiva conferencia y reunión ha reiterado declaraciones similares, todas, casi tan remotas, de la realidad. El preámbulo de la Constitución de la Organización de Estados Americanos (OEA) declara "que la verdadera significación de la solidaridad Americana y buena vecindad sólo puede significar la consolidación en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, de un sistema de libertad individual y de justicia social basada en el respeto de los esenciales derechos del hombre". La más reciente, la Declaración de Santiago de Chile, afirma que "el principio del estado de derecho debe estar asegurado por la separación de poderes", que "los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben provenir de elecciones libres", y que "los derechos humanos . . . deben estar protegidos por efectivos procedimientos judiciales".

Aunque tales documentos no pueden considerarse como una exposición del derecho internacional ni aun entre los Estados Americanos, es realmente cierto que ellos demuestran un creciente deseo de hacer obligatorio a cada estado el proveer ciertas garantías constitucionales a los básicos derechos humanos. Significa al menos que "el terreno ha sido preparado, y en alguna conferencia inter-Americana del futuro surgirá la sensación de que las semillas sembradas en Bogotá han fructificado. Estas libertades y estos derechos humanos estarán tan firmemente fincados en el pensamiento de las Américas que no se tolerará ninguna desviación de ellos.

Ninguna conferencia ha llegado a hacer esto, pero el número de estados que han pedido individualmente que aquellos documentos tengan fuerza legal, ha ido en aumento. Ya hemos hecho referencia que en 1945 el gobierno del Uruguay adoptó esa posición y que fue apoyado por Guatemala, Panamá y Venezuela. En su contestación, el gobierno de Guatemala observó que la nota Uruguaya "apoyaba con todo el vigor de la tradición democrática del Uruguay, la posición que la delegación Guatemalteca, respondiendo al sentimiento general del Gobierno Revolucionario y el pueblo de la República, tuvo el honor de presentar . . . en la Conferencia de Chapultepec".

En vista de la posición que adoptó en la Reunión de Consulta de Santiago de Chile, el Gobierno de Cuba pareció haberse agregado a esta lista (al menos temporalmente). Mas en esta misma reunión Guatemala pareció haber vuelto a colocarse en una posición mas defensiva (temporalmente, quizá) al favorecer solamente una reunión que preparara una conferencia que tratara de sanciones contra la agresión. En Enero de 1960, el Presidente del Brasil ofreció muy limitado apoyo, y en Febrero, Venezuela de nuevo demandó que la OEA interviniera para proteger los derechos humanos en la República Dominicana.

Así, pues, mientras estos documentos representan en verdad las aspiraciones populares, en años recientes han tenido igual importancia en otros aspectos. Han proveído una conveniente justificación y una conveniente norma para denunciar a un régimen vecino, ora cuando éste sea una amenaza a la seguridad del gobierno que emite la denuncia, o cuando tal denuncia sirve los intereses de la política doméstica. Hemos visto que proveen una conveniente justificación para demandar la intervención colectiva y aun para insinuar veladamente el derecho de una intervención unilateral. En resumen, son usados como un tipo de arma "legal" para atacar la interpretación absoluta del principio de no-intervención especialmente en respuesta a inmediatos requisitos políticos o de seguridad. Como esta tendencia viene haciéndose más pronunciada y por lo tanto se mueve cada día más y más lejos del principio de no-intervención, la tensión entre los dos viene haciéndose más seria. Este es el problema que ahora confronta el sistema inter-Americano.

## V I

No puede dudarse que el principio de no-intervención está todavía generalmente considerado como fundamental en el sistema inter-Americano, que los gobiernos del continente lo consideran como una regla de derecho, y de que están convencidos que rompen la ley cuando recurren a la intervención. Es un hecho, sin embargo, que en las últimas dos décadas Centro-América y el Caribe han visto, probablemente, más casos de intervención que cualquier otra región del mundo fuera de la esfera soviética. Además, muy pocos estados en esta área pueden, sinceramente, alegar inocencia.

Cuando un gobierno se siente amenazado por un régimen vecino con una orientación antagónica ideológica y política (o cuando sus intereses domésticos y externos hacen conveniente pintar a ese régimen como una amenaza) existe una tendencia creciente en insistir sobre el derecho de intervención colectiva. Pero casi invariablemente la intervención que se pide está dirigida a un régimen específico. Así, el Uruguay pidió la intervención contra las dictaduras tipo Nazi, los Estados Unidos pidieron la intervención en contra de regímenes dominados por el comunismo, y Venezuela y Cuba han pedido un **cordón sanitario** alrededor de los regímenes de Trujillo, Somoza y el Paraguay. Cualquier propuesta de pensar sobre intervención en términos más abstractos tiene muy poco atractivo. Cada gobierno, por supuesto, teme que alguna característica de su propio sistema político, económico y social sería la base para una discusión e inves-

tigación embarazosa, si no de intervención. Los Estados Unidos tienen sus problemas raciales complicados por el sistema federal y hay muy pocos estados Latino-Americanos cuyos sistemas políticos no ofrezcan bases para quejas. Con todo y las denuncias de Castro contra la República Dominicana, es dudoso que Cuba obtenga una mejor calificación en cualquier evaluación objetiva de instituciones democráticas.

Definitivamente no es la menor causa de inquietud el viejo problema de la "denegación de justicia" a extranjeros. Los conflictos sobre el tratamiento de las inversiones privadas Norteamericanas en la América Latina están lejos de ser cosa del pasado y la realidad de ese hecho revive el espectro de 1928. Toda referencia a intervención colectiva revive el temor de la intervención norteamericana bajo un nombre diferente. Raúl Roa, Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, apenas expresaba sin el tacto usual lo que muchas de las Delegaciones en Santiago probablemente temían cuando declaraban que la Comisión del Caribe sería únicamente un instrumento de la intervención Norteamericana.

A esto debe agregarse la inquietud causada por el caso de Guatemala. Los Estados Unidos, a diferencia de los Estados Latino-Americanos que en ocasiones anteriores han propuesto la intervención colectiva fueron capaces de forzar su resolución a pensar de la repugnancia de sus colegas. No cabe la menor duda que fue el poder de los Estados, mas que un acuerdo sincero, el responsable por su aprobación. Sydney Gruson en el *New York Times* lo describió muy atinadamente:

"El señor Toriello [Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala] dijo muchas cosas desagradables acerca de los Estados Unidos que virtualmente toda la América Latina cree. Estaban gustosos de aplaudirlo puesto que no costaba nada. Pero no muchos estaban deseosos de votar en contra de los Estados Unidos puesto que mas tarde habrían de ponerse de pies en la Conferencia y solicitar ayuda económica. En el voto de la Comisión solamente México, Uruguay y la Argentina estuvieron al lado de Guatemala"

Bien puede suceder que el "éxito" de los Estados Unidos al ganar los votos necesarios para su declaración esté contra-balanceado por el resentimiento creado. El haber revivido el espectro de 1928 ha servido para hacer el problema más difícil de resolver.

Sin embargo, debe recordarse que todo esto sucedió como resultado de lo que los Estados Unidos, con justicia o sin ella, consideraban como un requisito de la seguridad continental. Esto plantea la cuestión de que si una regla de derecho que ha sido diseñada para dar protección contra un poder democrático con limitadas ambiciones imperialistas sea también adecuada en contra de un poder totalitario con ambiciones imperialistas en una escala global. Las voces que insisten en que los Estados Unidos no pueden contrarrestar la intervención Soviética con una política de escrupulosa no-intervención, sin duda alguna levantarán su tono si tales crisis se vuelven cada vez más frecuentes. Por otra parte, los Latino Americanos están justamente preocupados de que se re-

pitan casos similares al de Guatemala. Para la mayoría de ellos la única esperanza parece deescansar en una declaración mas fuerte del principio de no-intervención,

Mas es tan inútil proscribir la intervención sin la provisión de un sustituto adecuado, como es proscribir la guerra cuando no se encuentra sustituto satisfactorio. Cuando la aparente "necesidad" de intervención aparece sobrepasar cualesquiera de las ventajas a largo plazo de preservar el principio de no-intervención, los estados apelarán a la primera. Esto es valedero tanto para potencias menores como para potencias mayores y el historial de las dos décadas pasadas muestra un creciente número de aparentes "necesidades".

Todo esto debe ser, y por supuesto ha sido causa de sobrio cuidado de parte de juristas y hombres de estado en este hemisferio. El alegato del Dr Ferrara ante la Sexta Conferencia Internacional de Estados Americanos, de que la absoluta no-intervención en nombre de la libertad y la auto-determinación de los pueblos podría frustrar los ideales mismos que buscaba proteger, ha sido enérgicamente vindicado. Ahora podemos preguntar, si el rehusar a transigir sobre el principio de no intervención no amenazará el principio mismo. Se puede, por supuesto, continuar honrándolo en incontables declaraciones y protestas, pero si no se enmarca con las duras realidades de la política internacional eso será el grado de su mérito. Se requerirá más que pronunciamiento en contra de la intervención y un periódico revivir del espectro de 1928. También se requerirá mucho menos oportunismo de parte de los Estados Unidos que el mostrado en la conferencia de Caracas y en acontecimientos inmediatamente posteriores.

A algunos pareció que en Caracas, los Latino Americanos se mostraban leídos en reconocer los legítimos intereses en la seguridad de parte de los Estados Unidos. Pero para muchos otros, el fracaso del Secretario Dulles en mostrar igual interés en los intentos latino-americanos de relacionar la seguridad del hemisferio con los problemas de bienestar económico y social aparece plenamente tan de cortos alcances. Mientras la cuestión de la intervención continúe tratándose exclusivamente en respuesta a alguna específica e inmediata amenaza contra un estado o un grupo de estados, el verdadero problema tiende a quedarse sin solución. La limitación severa de la intervención colectiva, el hecho de que los intentos en esforzar la democracia y el respeto por los derechos humanos crearía tantos problemas como los que pretende resolver, son cosas de que a menudo se hace caso omiso. Lo mismo puede decirse con respecto a los intentos de prevenir la subversión comunista. Hace diez años, en un estudio que trataba sobre algunos de estos problemas se sugería que los procedimientos para prevenir actos de agresión en este hemisferio deberían ser "incrementados no sólo por la investigación del desarrollo democrático de los estados, sino por un bien planeado, sistemático e intensivo esfuerzo por mejorar o remover las causas básicas de fricción inter-Americana". Aun cuando estos últimos diez años han visto un considerable aumento de esfuerzos en esta dirección, es dudoso que puedan llamarse "bien planeados", "sistemáticos" o "intensivos".