

El Ideal Democrático

THOMAS C. MANN
Sub-secretario de Estado para
asuntos Latinoamericanos

Hace 30 años este mes, recibí mi Título en Leyes e inicié mi vida como joven Abogado. En ese entonces estábamos en las angustias de la gran depresión y preocupados por nuestros problemas económicos internos. En esos días los estudiantes universitarios no se preocupaban grandemente de los asuntos exteriores.

Hoy, los estudiantes que se gradúan en esta gran Universidad Cristiana, iniciarán sus carreras en momentos en que nuestro país avanza hacia nuevos horizontes de oportunidades económicas, dignidad del individuo y Justicia Social. No obstante, los progresos tecnológicos nos han puesto frente a nuevas pruebas y nuevas oportunidades en nuestras relaciones con otras naciones. Estamos comprendidos, por decirlo así, en un mundo que se achica, un mundo interdependiente en el que tenemos grandes responsabilidades y que repentinamente se ha vuelto complejo. Ya no nos podemos dar el lujo de vivir separados del resto del mundo, como si ello no afectara vitalmente nuestro bienestar nacional e individual.

Nuevos problemas

Los problemas con que se encaraban los miembros de la clase que se graduaba hace treinta años, con todo y lo formidable que nos parecían a la sazón, eran, ciertamente, mucho más elementales, mucho más simples y, en comparación, mucho menos importantes que aquellos con los cuales se enfrenta lo que los latinoamericanos llamarían vuestra "generación del 1964".

Dentro de este marco, quisiera que examináramos hoy uno de los problemas de nuestra política exterior relativa a la América Latina, el problema, esto es, de qué es lo que podemos hacer en pro de un ejercicio más positivo de la democracia representativa en el Hemisferio Occidental. No existe tema relacionado con nuestra política respecto de la América Latina que en el transcurso de los años haya generado más debate, o debate que haya generado tanta pasión y, como parece a veces, tan poca luz.

Lo primero que quiero hacer constar es que la política exterior del gobierno de los Estados Unidos está firme e irrevocablemente comprometida con el principio de que toda persona, no importa en que parte del mundo viva, tiene un derecho inalienable a su libertad individual y a su dignidad como persona.

Para su tiempo, lo mismo que para el nuestro, Benjamín Franklin habló a nombre de la Nación cuando expresó la esperanza:

"Las Naciones del Mundo todas deben estar tan totalmente compenetradas de los derechos del hombre, que un filósofo pueda radicarse en cualquier parte y decir: "Este es mi país".

En época más reciente, el Presidente Johnson, al referirse a la Carta de la Alianza para el Progreso, expresó más o menos el mismo pensamiento con diferentes palabras:

"Nuestra carta encomienda a cada país americano perfeccionar y fortalecer la democracia representativa. Sin esa democracia y sin la libertad que de ella emana, el progreso material es una empresa sin rumbo que destruye la dignidad del espíritu que tiene como mira liberar. Continuaremos, pues, cooperando con vosotros y fomentando la democracia hasta que formemos un hemisferio de naciones libres desde Tierra del Fuego hasta el círculo Artico".

La igualdad y dignidad ciudadanas

El ejemplo de una vigorosa democracia representativa en los Estados Unidos, que asegure la igualdad y dignidad de todos nuestros ciudadanos, ofrecerá un sólido respaldo a nuestra política. Otra manera de ayudar a promover el progreso democrático en el Hemisferio es la de mantener una política de persuasión continua en la reuniones con nuestros amigos de Latinoamérica.

Ha sido nuestra firme política desde hace tiempo, y continúa siéndolo, desalentar a todos aquellos que conspiren para derribar los gobiernos elegidos constitucionalmente. Pero si los gobiernos son derribados, ha sido nuestra actitud, en forma compatible con la soberanía y la dignidad nacional de los países en cuestión, recomendar la celebración de elecciones libres y justas, para propiciar así un regreso a los procedimientos constitucionales. Otras repúblicas americanas hacen igualmente valiosos aportes para crear, en este Hemisferio, una tradición de democracia mediante el ejemplo, mediante la fuerza que se deriva de actitudes morales, y por medio de la expresión de sus principios.

Todos nosotros nos impacientamos a veces ante una realidad visible dondequiera. No hemos alcanzado la perfección en nuestro propio país. Muchas de las repúblicas americanas han hecho grandes adelantos durante las últimas décadas en el empeño de establecer una tradición democrática. En otras, parece que la democracia da a veces dos pasos hacia adelante, solo para luego retroceder un paso. En Cuba, la luz de la democracia se ha extinguido temporalmente.

Pero pienso que no debemos juzgar, ni el ritmo ni el grado de progreso hacia la democracia en el Hemisferio solamente por el número de golpes de estado que se registran. El grado de libertad individual que existe en el Hemisferio, el promedio de vida de los gobiernos de facto, el alcance de la represión política, el grado de libertad de prensa y de libertad de reunión pacífica, así

como el creciente número de ciudadanos que en el Hemisferio apoyan constantemente el principio de elecciones libres y periódicas, son también medidas que deben tomarse en cuenta.

Acción colectiva

Si nos ponemos a observar el bosque en lugar de cada árbol, individualmente, podremos ver que esos esfuerzos callados, sin alarde, de parte de los Estados Unidos y de otras repúblicas americanas, han contribuido, junto con muchos otros factores, a que se observen en forma más amplia y arraigada los métodos de la democracia representativa en este Hemisferio y, quizás lo más importante, a que los gobiernos tengan un creciente respeto, tanto de hecho como de palabra, por la dignidad del hombre y por los derechos humanos básicos. Confío en que el movimiento general continúe siendo hacia adelante; espero que su ritmo pueda acelerarse.

Uno de los medios de lograr un progreso más rápido es la acción colectiva de la comunidad de Estados Americanos.

Por allá en 1937, Pedro Vicuña, de Chile, instó al establecimiento de un Congreso General de Estados Americanos para oponerse a la tiranía.

En 1945, el Gobierno Uruguayo propuso la doctrina de que entre la paz y la democracia existe un "paralelismo". Los Estados Unidos apoyaron esta tesis. Solamente ocho repúblicas americanas, incluidos los Estados Unidos, votaron en la afirmativa por la proposición Uruguaya.

En 1960, durante una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en San José, los Estados Unidos volvieron a apoyar la acción colectiva, e introdujeron un nuevo concepto: El apoyo del ideal de la democracia representativa no debe ser meramente negativo en el sentido de la oposición a un régimen dictatorial determinado: debe asegurar positivamente, mediante la acción colectiva, la libertad de los pueblos, en elecciones libres y justas, a expresar su voluntad, de modo que no vuelva a ocurrir que un Castro siga a un Batista. A la sazón esta tesis encontró poco apoyo, aunque la mayoría, incluidos los Estados Unidos, votó porque se impusieran sanciones contra el régimen de Trujillo.

En fecha más reciente, Venezuela ha tenido la iniciativa de proponer informalmente que los Estados Americanos convengan consultarse entre sí cuando en el Hemisferio ocurran cambios inconstitucionales de Gobierno. Hemos dado al Gobierno Venezolano desde el primer momento las seguridades de nuestro apoyo.

Espero que la iniciativa venezolana sea el primer paso de un futuro proceso para establecer un nuevo procedimiento Internacional que, aunque protegiendo los derechos soberanos esenciales de toda Nación, defina con cuidado y precisión las clases de violaciones de los derechos humanos básicos que, para utilizar la frase de un ex-Secretario de Estado, sean "de carácter tan flagrante y tan notorio" que "afecten el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" y, por lo tanto, justifiquen la aplicación de las medidas colectivas que se acuerden. Si se hiciera esto, la tiranía que vimos

bajo Trujillo y que hoy estamos viendo bajo Castro podría ser eliminada efectiva y legalmente.

Doctrina Monroe y Corolario de Roosevelt

Se ha dicho algunas veces que, debido a la falta de una acción colectiva eficaz por parte de la Comunidad Americana de Naciones, para eliminar las dictaduras en el Hemisferio, los Estados Unidos debieran proceder en forma unilateral a forzar a todos los Gobiernos de Latinoamérica para que sigan una trayectoria constitucional. Los Estados Unidos han tenido ya una experiencia bastante amplia en el empeño, con las mejores razones, de imponer la democracia en otros países. Vale la pena recordar lo siguiente:

La declaración de Monroe, en 1823, tenía como propósito original proteger a los países latinoamericanos contra las potencias europeas que trataran de recuperar sus Colonias perdidas y ampliar sus territorios. En los tres casos en que dicha doctrina fue aplicada de acuerdo con su sentido original —en 1864, 1895 y 1902— fue de ayuda importante a las naciones latinoamericanas directamente involucradas.

Pero en 1904, Theodore Roosevelt presentó su Corolario ahora famoso:

"Los errores crónicos cometidos últimamente en América, obligan a la intervención de alguna Nación civilizada, en el ejercicio de una acción policíaca internacional".

La filosofía que sustentaba el Corolario Roosevelt no era nueva; la enmienda Platt, que menoscababa la soberanía cubana, ya era un hecho consumado. No obstante, abrió el camino para nuevas aventuras. En 1906 y 1909 los Infantes de Marina fueron enviados a Cuba, en 1909 y 1912 a Nicaragua, en 1912 a la República Dominicana y en 1915 a Haití.

En 1913 se agregó una nueva dimensión moral al Corolario Roosevelt para tratar de justificar las nuevas intervenciones de los Estados Unidos. Se expuso con las siguientes palabras:

"La cooperación es posible únicamente cuando está respaldada en todos sus puntos por el proceso ordenado de un Gobierno justo basado en la ley y no en la fuerza arbitraria o irregular".

Basados, en esa nueva doctrina emprendimos una nueva serie de intervenciones en México. Eso condujo a la ocupación de Veracruz y a la expedición de Pershing. Ello nos puso al borde de la guerra con nuestro vecino del sur al mismo tiempo en que éramos arrastrados a la Primera Guerra Mundial.

¿Intervenciones justificadas?

Arthur Whitaker, en su libro "The Western Hemisphere Idea", llega a esta conclusión:

"El imperialismo proteccionista (de acuerdo con el Corolario de 1904) intervendría para corregir las situaciones de errores crónicos y de caos sólo en la medida necesaria para evitar la intervención europea, y se retiraría después. La misión civilizadora (política de 1913) no tenía, por otra parte, tal carácter ad hoc o de limitado objetivo. El trabajo del misionero no termina cuando los demonios han sido arrojados; comienza apenas entonces. El misionero debe permanecer

en su puesto hasta que haya enseñado a sus fieles como llevar una vida buena, y ello puede tomar un largo tiempo”.

Y Howard Cline, al hablar de la Doctrina de 1913, nos recuerda en su libro “The United States and México”:

“Así hubo revoluciones buenas y revoluciones malas. Las últimas llevaron al poder sólo a personas venales y no idealistas, en tanto que las primeras devolvieron el cauce constitucional al país de que se tratase. Como han mostrado últimamente los acontecimientos en México y en otras partes, la prueba de la “legitimidad constitucional” no era factible, especialmente en Latinoamérica. Los Estados Unidos renunciaron a ella, como política nacional, en 1921”.

Intervenciones degradantes

Las palabras de esos dos distinguidos eruditos pueden parecer, desde nuestro punto de vista, más bien duras. Indudablemente, nuestras intenciones eran buenas. Pero pocas personas conocedoras negarán que ellas reflejan con precisión la áspera reacción de la América Latina respecto a nuestras actividades intervencionistas de acuerdo con las Doctrinas de 1904 y 1913.

Nuestras intervenciones eran, según el punto de vista latinoamericano, en extremo paternalistas. Al hacer de los Estados Unidos el juez único de la moral política latinoamericana, nuestras intervenciones eran degradantes para pueblos altivos que creían que con sus guerras de independencia se habían ganado el derecho a manejar sus propios asuntos, ser amos de su propia casa. Ello produjo tendencias cismáticas en la familia interamericana e hizo que nuestras relaciones con la América Latina cayeran al punto más bajo de la historia.

Esas experiencias históricas sugieren dos cosas: que las intervenciones unilaterales de los Estados Unidos en el Hemisferio nunca han logrado, por sí mismas, restablecer el Gobierno constitucional por un tiempo largo. Y que, en todos los casos, han dejado para nuestro país un legado de sospecha y resentimiento que ha prevalecido por mucho tiempo después que nuestras intervenciones fueron abandonadas por imprácticas.

No-Intervención

Tal como lo ha dicho Cline:

“El prolongado historial de discordia de los años 1913 y 1914 tiene sus lecciones. Una de ellas es que los problemas internacionales son más complejos de lo que a veces creen los forjadores de lemas. Un grupo apropiado de normas no es sustituto de una política coherente”.

Indudablemente, Franklin Roosevelt tuvo presente esas lecciones de la historia cuando no sólo consagró la política de los Estados Unidos a la No Intervención, sino que definió su política del “Buen Vecino” así:

Es buen vecino “el que resueltamente se respeta a sí mismo, y, al hacerlo, respeta los derechos de los demás; el que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus convenios de un mundo de vecinos”.

Dos errores no forman una verdad. No podemos lograr tener un mundo pacífico, regido por la ley, si no cumplimos con nuestras propias obligaciones.

Doctrinas latinoamericanas

Como una respuesta a las doctrinas intervencionistas de los Estados Unidos, los latinoamericanos crearon sus propias doctrinas. No nos engañemos al respecto: estas doctrinas estaban hechas a la medida de los Estados Unidos; su propósito era poner fin a las intervenciones norteamericanas. Mencionaré sólo una de ellas:

En 1928, cuando la Sexta Conferencia Internacional de Repúblicas Americanas se reunió en la Habana, se presentó una proposición que declaraba que ningún Estado tiene el derecho a interferir en los asuntos de otros.

Después de un debate largo y algo mordaz, los Estados Unidos lograron impedir que se aprobase la resolución, pero ya la idea estaba lanzada. En 1933, durante la Séptima Conferencia, en Montevideo, los Estados Unidos aceptaron la Doctrina de la No-Intervención con condiciones. En 1936, en Buenos Aires, la aceptamos incondicionalmente.

Esta Doctrina Latinoamericana de No Intervención ha pasado a formar parte de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Es una obligación contractual emanada de un Tratado. Permítanme que lea los artículos 15 y 16 de la Carta:

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

“Artículo 16.—Ningún Estado podrá aplicar medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”. Como los profesores Thomas expresan en su estudio de la No Intervención: “La esencia de la intervención se halla en el empeño de obligar”.

Los golpes de estado

Todo esto no significa que en el futuro vamos a reconocer a todos los Gobiernos que llegan al Poder por medios inconstitucionales. Cada caso tiene que ser estudiado a la luz de los hechos. En los casos en que los hechos lo ameriten, cuando las circunstancias sean tales que, para usar la frase de otro, “ofendan la conciencia de América”, nos reservamos la libertad de expresar nuestra indignación al rehusar reconocerlos o continuar dándoles nuestra cooperación económica.

Significa que, de acuerdo con nuestras obligaciones fijadas por Tratado, no nos podemos dejar amarrar en una camisa de fuerza doctrinaria de aplicación automática de sanciones a todo régimen inconstitucional del Hemisferio, con la obvia intención de dictar las normas políticas internas en otros países. Tal como los

hechos lo muestran ampliamente, esta no es una desviación de la norma que ha regido en los últimos años.

El tercer punto respecto al cual quiero llamar vuestra atención es éste: la intervención unilateral con miras a obligar la implantación de cambios constitucionales en otro país no siempre beneficia a la causa de la democracia ni a la seguridad nacional e intereses de los Estados Unidos.

Para dar un ejemplo: no hace mucho, una mayoría del pueblo de Guatemala votó en elecciones libres a favor de Jacobo Arbenz, un candidato a la presidencia. Posteriormente, el pueblo de Guatemala descubrió que Arbenz era Marxista-Leninista. El Coronel Castillo Armas llevó a cabo una revolución con éxito y fue intensamente aclamado por su pueblo cuando entró en la Ciudad de Guatemala. Si hubiésemos estado incondicionalmente comprometidos a respaldar a todos los gobiernos constitucionales, bajo cualquier circunstancia hubiésemos estado obligado a hacer todo lo que estuviere dentro de nuestras facultades para que se derribara al Gobierno de Castillo Armas y se restaurara a un Marxista Leninista en el Poder, contra la voluntad del pueblo de Guatemala.

La cuestión de nuestras relaciones con los regímenes comunistas en este Hemisferio es, por supuesto, un asunto aparte y está más allá del alcance de estas palabras. Tales relaciones dan origen a otras cuestiones, entre ellas la de nuestro derecho a adoptar medidas de auto-defensa, de acuerdo con los Tratados existentes para hacer frente a que situaciones amenacen la paz y la seguridad de este Hemisferio.

Conclusiones

Teniendo esto en cuenta, qué conclusiones se pueden sacar? Que podemos hacer para ayudar a hacer del ideal democrático una realidad en el Hemisferio? Presento las siguientes sugerencias:

Primero, en nuestras discusiones bilaterales con otros Gobiernos debemos continuar fomentando la democracia en forma callada y sin alardes y con base en los acontecimientos diarios a que ya me he referido; y debemos respaldar los esfuerzos paralelos de otros Estados Americanos. Si no existe intención de violentar la voluntad de un Gobierno soberano, esta táctica es totalmente compatible con nuestros compromisos y con la dignidad y decoro de los demás.

Segundo, debemos apoyar las medidas apropiadas para ampliar el alcance de la acción colectiva con miras a dedicarnos primero a aquellos casos en que la represión, la tiranía y la brutalidad ofenden la conciencia de la humanidad. No veo otra forma en que la Comunidad Americana de Naciones puede servir mejor a la causa de la dignidad humana, de la libertad individual y nacional y de la democracia representativa que establecer un Código de Procedimientos para hacer frente a esta clase de problemas. Los Estados Unidos nunca han creído que la acción colectiva con tal objeto está proscrita por la Carta de la Organización de Estados Americanos; pero si la mayoría de los Estados Miembros tiene una opinión contraria, entonces enmendemos esa Carta.

Tercero, en cada caso en que un Gobierno haya

sido derrocado por la fuerza debe efectuarse un cuidadoso y desapasionado examen de la situación particular a la luz de todos los hechos y circunstancias que se relacionan con ella, de modo que las decisiones relativas al reconocimiento, el comercio, la ayuda y otras cuestiones afines, sean compatibles con nuestros ideales, con el derecho internacional y con nuestros intereses nacionales globales.

Al hacerse este examen, debe tenerse también en cuenta el hecho de que no sólo ninguna República Americana es idéntica a las demás, sino que asimismo cada Gobierno de facto difiere en sus finalidades, sus motivos, sus políticas y la clase de problemas con que se enfrenta, del otro.

Cuarto, si como resultado de este juicio, se toma la decisión de no reconocer a un régimen —y éste podrá muy bien ser el caso en lo futuro, como lo ha sido en lo pasado— deberá entonces aclararse que el no reconocimiento se funda cabalmente en el hecho del incumplimiento por otro Gobierno de las normas establecidas de conducta internacional.

Quinto, debe quedar bien en claro que cuando se adopta la decisión de reconocer a un Gobierno, ello no implica, de acuerdo con la Ley Internacional, la aprobación por parte de los Estados Unidos, de la política interna y los actos de otro Gobierno. La resolución 35 de la Novena Conferencia Interamericana de Estados Americanos aclara en forma muy precisa este punto, cuando dice:

“Que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un Gobierno no implica un enjuiciamiento de la política interna de ese Gobierno”.

Sexto, debemos continuar nuestra práctica establecida de consultar con las otras Repúblicas Americanas, siempre que surja una cuestión de reconocimiento.

Finalmente, no debe haber malentendidos acerca de nuestra identificación plena y continua con los principios de la dignidad humana y de la libertad individual. Creemos en que estos principios sólo pueden ser realizados en un sistema político democrático, en el cual los Gobiernos están al servicio del pueblo y responden a su voluntad. Hay un factor esencial en nuestra política exterior hacia Latinoamérica: en una forma consistente con nuestras obligaciones, continuaremos esforzándonos para ayudar a que la democracia sea una realidad en todo el Hemisferio.

Como frecuentemente pasa, queda más por decir que lo que el tiempo permite. Ya he abusado de vuestra bondad hablando tan largamente. Pero si se me permiten unas palabras de consejo, ellas serían las que siguen:

Confío que sentís orgullo en vuestra universidad, vuestra iglesia, vuestro país y los esfuerzos que todas esas fuerzas juntas llevan a cabo para crear un mundo pacífico, regido por la ley y por la caridad cristiana, consagradas tanto al progreso material como el espiritual, dentro de libertad, de toda la humanidad. Y espero que miréis al porvenir con la confianza en que la libertad y no la tiranía es “la consigna del futuro” en este Hemisferio. Creo que habréis de ver un progreso aún más grande hacia la libertad en vuestra generación que los adelantos impresionantes que he contemplado en mi época.