

# LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AMERICANA

*César SEPULVEDA*

NO ES DE EXTRAÑAR que hasta la fecha se haya considerado en todas partes al llamado panamericanismo como doctrina jurídica internacional, y sobre todo, que se lo vea como un cuajado sistema, producto de la cooperación de los distintos países de este hemisferio. Tampoco es raro escuchar como un dogma que existe una auténtica colaboración entre los distintos pueblos de América. Y es que la literatura ha coincidido, desde el primer tercio del siglo pasado, en asignar tales méritos a cierto movimiento ideológico que no es más que eso: una reunión un tanto precipitada de manifiestos y de principios sin un firme sustrato legal, un conjunto de utopías y de fórmulas políticas ciertamente irrealizables y no exentas de lirismo, pero que de ninguna manera, desde el punto de vista técnico, pueden informar toda una organización internacional. Tal vez el desbordado optimismo que por lo común preside a los escritos que surgen en torno a estos problemas políticos ha sido el responsable, o a lo mejor lo ha sido el excesivo celo de los estadistas por aparecer como ardientes portavoces de doctrinas, o quizá las declaraciones que forman el llamado sistema inter-americano se hicieron en un arrebato momentáneo de euforia política, cuando no para consumo interno del país de quien las produjo, olvidando por interés o por desconocimiento la omnipresente realidad.

En un libro reciente sobre esta materia\* se habla, por ejemplo, de "un sistema organizado" de cooperación inter-americana, entendiendo por ello la colaboración en un pro-

\* Robert N. BURR & Roland HUSSEY, *Documents on Interamerican cooperation*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1955; 2 vols.: xiii + 181 y xii + 214 pp.

blema común a cualquier número de naciones de este Continente, como si no hubiera duda de que se trata de una "entente" política y jurídica; pero sobre esto volveré más tarde.

La colección de documentos que componen esta obra abarca dos tomos. El primer volumen comprende "la primera parte del panamericanismo" (1810-1881), o sea lo que los autores denominan período hispano-americano de cooperación interamericana, porque —dicen— los estadistas latinos tomaron entonces la iniciativa para promover el establecimiento de un sistema organizado, y en ese lapso ellos mismos trataron de dar aplicación práctica a tales ideas.

El tomo segundo (1881-1948) recoge los documentos que reflejan las ideas y opiniones de los publicistas en un período en que los Estados Unidos tomaron decididamente la iniciativa para establecer dicha cooperación, o sea, prácticamente, desde el momento en que nace la llamada Unión Panamericana.

Visto de otro modo, el primer volumen abarcaría la parte teórica, sin resultados efectivos de ningún orden, en tanto que el segundo tomo comprendería el período de resultados prácticos, de realizaciones auténticas del movimiento. El criterio de clasificación no puede ser más rígidamente clásico, ni más inmediatamente práctico: puntualizar de nuevo el mérito de la cooperación norteamericana, sin la cual nada se logra en estos campos.

Tiene la obra que se reseña la ventaja inmediata de que recoge en un grupo compacto documentos muy interesantes, de carácter muy disímil, pero de inapreciable valor para el que investiga la historia del llamado panamericanismo. Así, contiene los primitivos manifiestos de unidad y de alianza, escritos en una época en que todavía no se gestaba la independencia política de las antiguas colonias españolas; recoge los documentos de Bolívar sobre una pretendida federación; trae reproducidos los textos de los primitivos congresos latinoamericanos; presenta los principios básicos formulados en las diferentes conferencias interamericanas; exhibe declaraciones periodísticas y notas de prensa de mucho valor histó-

rico y político, y, en general, constituye una obra de mérito a la cual puede acudir el estudioso del desarrollo de las llamadas ideas panamericanas para resolver ordenadamente las dudas que tuviere sobre el proceso de tales ideas.

Pero en lo que no podría estarse de acuerdo es en la concepción, repetida por los autores, de que existe un "sistema interamericano", entendiéndose con ello un aparato o un cuerpo de instituciones adecuadas para tratar y resolver los problemas internacionales de este Hemisferio. Sería tanto como admitir que toda una organización internacional puede fundarse en panfletos o en declaraciones más o menos líricas, y de dudoso valor en una controversia internacional; y ello no puede aceptarse, además, porque en toda la historia de la evolución de tales ideas no se encuentra ese sistema debidamente organizado ni en acción.

Si se examina con cuidado la historia de las relaciones entre los diferentes países americanos a partir de su independencia de España, se percibe una larga serie de ideas disformes, de declaraciones enfáticas y de discursos que no revelan orientación definida, por lo menos hasta hace medio siglo, y que, cuando mucho, son manifestaciones de un deseo de paz y de seguridad, a veces, unilateral y egoísta.

Cuando la intención ha sido la de constituir una alianza o federación, como en el caso de Bolívar, por ejemplo (y a ello se le atribuye excesivo valor), se ha debido a la necesidad de reforzar el frente político interno, ante el amago de un partido contrario fuerte en la cosa pública, pero no con el propósito de alcanzar una organización política y jurídica internacional. Cuando Monroe expide su mensaje, su intención manifiesta no era la de cooperar a la resolución de los problemas de América, sino la de obtener la hegemonía política. Y cuando, a su vez, comienza a tomar cuerpo la Unión Panamericana, como una agrupación un tanto política y a veces un cuanto administrativa, ello ha sido porque la participación norteamericana, penetrativa, se propuso lograr cierta colaboración y la política interamericana, que ha sido de defensa frente a esa penetración, accedió en algunos casos a prestarla, a cambio del reconocimiento de ciertos principios

o de determinadas fórmulas. A veces tales principios y tales fórmulas resultaron sólo transitorias, para aliviar crisis inmediatas que, resueltas o superadas, marcan solo un hito en el proceso, y que han sido abandonadas más tarde.

En otras palabras, el interés de la nación norteamericana hizo precipitar, un tanto a la fuerza, un cuerpo de ideas o de principios que, puestos unos junto a los otros, han sido denominados en ocasiones, "derecho público americano", pero que en realidad están conceptualmente alejados de una noción de esta naturaleza. De manera que no aparece lícito concluir, como se hace en la obra que reseñamos, que hay un progreso uniforme, ordenado y sostenido, desde los primeros tiempos hasta ahora, hacia un compacto jurídico-político americano, ni tampoco puede ser "panamericanismo" algo que interesa sólo a una nación, o a un grupo de naciones, y a la mayoría sólo de manera esporádica. Tampoco se antoja exacto afirmar que existe una verdadera agrupación regional de naciones americanas sistemáticamente organizada, cuando sólo hay una asociación de Estados, laxa y sin coherencia, o buena para ciertos fines; y tampoco es verdad completa que exista la llamada cooperación internacional continental, según se sostiene enfáticamente a cada momento.

En un intento serio para valorar el panamericanismo puede determinarse que aún no forma un sistema orgánico, que el residuo de tantos planes, sugerencias y proyectos es realmente bien pequeño y no está definido del todo. Es cierto que existen, dispersos, algunos principios fundamentales, pero su valor todavía no se ha puesto a prueba en una contienda entre los Estados americanos, o bien, fuera de la órbita de acción norteamericana. Esos principios, como por ejemplo la igualdad jurídica de las naciones, la no intervención de un país en los asuntos de otro, la buena disposición para someter algunos conflictos al arreglo pacífico, cierta cooperación aislada para la defensa común, tal vez representen alguna conquista en el campo de las relaciones internacionales de los países del Hemisferio Occidental, pero también es verdad que éstos no constituyen una organización, un compacto internacional en donde la diversidad de intereses de los miem-

bros encuentre un sustrato común. Cuando mucho, podría conceptuarse como un esfuerzo más o menos uniforme o más o menos definido para asegurar armonía y cooperación entre los diferentes países de América, pero sin que pueda decirse que tal esfuerzo haya obtenido siempre brillantes resultados. De suerte que se impone la revisión del concepto "panamericanismo". Hace falta proporcionarle un real y auténtico contenido. Es necesario prescindir de la fórmula pura y del manifiesto barroco para llegar a un movimiento que, apegado a la realidad, no carezca de ideales. Es preciso llegar a constituir, por la acción conjunta, con auténtico espíritu internacional, un aparato adecuado para resolver las graves cuestiones continentales inmanentes, económicas, jurídicas y políticas, que ya se van convirtiendo en problemas colectivos, y abandonar de una buena vez el formulismo hueco, la palabra hinchada y la fórmula vaga que hasta ahora, si ningún daño causan, por lo menos impiden las realizaciones prácticas.