
COLOMBIA Y BRASIL EN LA IV REUNIÓN DE CANCELLERES: ¿BELICISMO O DESARROLLO ECONÓMICO?

César Torres Del Rio¹

INTRODUCCIÓN

Prendemos ofrecer una visión del comportamiento exterior colombiano y brasilero en la cuarta reunión de consulta de cancilleres (1951) durante los gobiernos de Laureano Gómez y Getulio Vargas.

Creemos que es importante avanzar en el estudio de la HISTORIA de las relaciones internacionales, considerándolo un aporte a la TEORÍA de las relaciones internacionales. Los tiempos en que se creía que la teoría no tenía nada que obtener de la historia de las relaciones internacionales, y viceversa, han pasado; baste señalar que la teoría extrajo su bagaje del balance de la guerra mundial de 1914-1918. Si bien no es este el espacio para tratar el asunto con amplitud, simplemente queremos afirmar que el trabajo del historiador puede hacerse desde una perspectiva teórica y que los estudios teóricos sobre la disciplina pueden, y deben, apoyarse en el conocimiento histórico. Es la propuesta que nos dejó como legado J.B. Duroselle : entre historiadores y teóricos es necesario tender un puente que alimente

constantemente el conocimiento construido por unos y otros². En segundo lugar, queremos avanzar en la historia de las relaciones internacionales, porque nuestro país se involucra cada vez más en los asuntos propios de las Naciones Unidas y de la OEA; la globalización parcial y relativa que vivimos en este final de siglo nos obliga a construir los hechos históricos para asimilar sus experiencias. Y en tercer lugar, porque en Colombia, a diferencia de otros países, la teoría se desarrolló primero que la historia de las relaciones internacionales, situación que, sin desconocer sus destacados aportes, ha generado algunas consecuencias negativas : en buena parte de las obras de los años 80 de conocidos expertos en Ciencia Política se aprecian desaciertos al referirse a la historia de la política exterior y de las relaciones internacionales, lo cual los induce a serios errores de interpretación y de periodización³. Otro ejemplo de ello aparece en el libro de una investigadora colombiana en el cual se afirma que en 1951 Colombia envió tropas a Corea "sin la aprobación del Congreso lo que transitoriamente ocasionó de-

1 Profesor-investigador Departamento de Historia y Geografía, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Master en Historia - Universidad Nacional de Colombia. Candidato a Doctor en Historia por la Universidad de Brasilia, Brasil.

2 Jean-Baptiste Duroselle, *Tout Empire Périra. Théorie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1992, 352 páginas; la primera edición del libro fue en 1981.

3 Véase mi crítica a algunos de esos estudios en "El presidente Eduardo Santos y la nueva práctica de la política exterior de Colombia", en *Documentos Ocasionales*, CEI-Universidad de los Andes, # 10, mayo-agosto de 1989.

nuncias del partido liberal y de la prensa capitalina”⁴.

Con el fin de que haya una mejor comprensión de los alcances y definiciones de la cuarta reunión de cancilleres, presentamos una síntesis de las determinaciones de las anteriores asambleas continentales, el contexto económico y político-militar de comienzos de los años 50 y la posición de Colombia ante el mundo.

I. RETROSPECTIVA DE LAS REUNIONES DE CANCELLERES

Reunión de Panamá

La convocatoria a esta reunión en 1939 tuvo como motivo principal el estallido de la segunda guerra mundial. Se trataba de analizar los problemas referentes a la seguridad colectiva y la posible agresión de Alemania a cualquier país del hemisferio.

El subsecretario de Estado norteamericano, Sumner Welles, propuso una zona de seguridad continental para “asegurarnos individualmente y unos con otros”, lo que quedó consignado en el acta final o Declaración de Panamá. Tal zona comprendía desde Alaska hasta la Patagonia, y pretendía conservar al continente libre de todo acto hostil extracontinental, con excepción de las aguas territoriales del Canadá y de las colonias y posesiones europeas. La Declaración de Panamá estipulaba además que habrían consultas gubernamentales para especificar las medidas a tomar individual y colectivamente, lo que se desprendía de la determinación continental aprobada en 1936 en la Conferencia de Consolidación de la Paz. La Declaración fue denunciada por Laureano

Gómez en el Senado colombiano como incompatible con la neutralidad colombiana, afirmando al mismo tiempo que con la zona de seguridad nuestro país ponía su territorio a disposición de los Estados Unidos⁵.

Asamblea de La Habana

En 1940 se perfeccionaron en La Habana las determinaciones en materia de seguridad colectiva pero en detrimento de la no intervención. En efecto, luego de intensas polémicas, se aprobó la Resolución XV sobre “Asistencia recíproca y cooperación defensiva”, en la que luego de considerar el ataque de un Estado no americano contra uno del continente como un acto de agresión a todos, se acordó proceder a “negociar los acuerdos complementarios” para organizar la cooperación defensiva⁶. Después de un período de tiempo, el resultado de esos acuerdos fue la instalación de bases militares norteamericanas en varios países latinoamericanos, incluida Colombia.

Los cancilleres en Río de Janeiro

El bombardeo sobre la base de Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941, fue el origen de la convocatoria norteamericana a realizar consultas en Río de Janeiro, en 1942. Allí no solamente se procedió a romper relaciones continentales con el Eje, con excepción de Argentina y Chile, sino que se creó el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, y la Junta Interamericana de Defensa. Se transformó así el terreno de la asistencia recíproca y la seguridad colectiva, pues con la Junta la defensa continental asumió un carácter militar bajo el mando del ejército norteamericano.

4 Marta Ardila, ¿ Cambio de Norte ?, Bogotá, Tercer Mundo, 1991, pág. 39. Ciertamente, el Congreso no pudo aprobar tal decisión porque estaba clausurado desde noviembre de 1949 ... Pero además, el envío del Batallón Colombia y de la Fragata Almirante Padilla no generó ninguna denuncia por parte del liberalismo ni de la prensa capitalina, liberal o conservadora. Por el contrario, como veremos más adelante, el gobierno encontró un cerrado apoyo liberal a su política internacional.

5 Véase al respecto a César Torres Del Río, *El presidente Eduardo Santos*, op. cit., 1989.

6 *Conferencias Internacionales Americanas. Primer Suplemento 1938-1942*, Washington, Dotación Carnegie para la paz internacional, 1943, pág. 47.

Nuevas asambleas en México y Río de Janeiro

Aunque oficialmente no se consideraron como reuniones de consulta, los cancilleres se reunieron nuevamente en la ciudad de México, en 1945, y en 1947 en Río de Janeiro. En la primera, se aprobó el "Acta de Chapultepec", cuyo eje fue la resolución propuesta por Colombia, en la que se estableció que constituía un acto de agresión el atentado de un Estado, continental o extracontinental, contra la integridad territorial y la soberanía de un país americano; se determinó también que era un acto de agresión la invasión de las Fuerzas Armadas de un Estado al territorio de otro, frente a lo cual se procedería a realizar consultas sobre las medidas a tomar frente al agresor⁷.

En Río de Janeiro, donde la mayoría de los delegados se negó a discutir asuntos militares, con excepción de Colombia, Estados Unidos, Bolivia y Brasil, se adoptó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, redactado por el colombiano Alberto Lleras Camargo, con base en el Acta de Chapultepec.

Este tratado reforzó la solidaridad colectiva al establecer en su artículo 8 que en caso de agresión continental o extracontinental el órgano de consulta podría tomar una de las siguientes medidas: retiro de los jefes de misión, ruptura de relaciones diplomáticas y económicas, interrupción de comunicaciones, y el empleo de la fuerza armada.

Además, en su artículo sexto se consignó que si la soberanía o independencia política de un Estado americano se afectara por cualquier hecho o situación que colocara en

peligro la paz de América, el órgano de consulta debería reunirse para tomar las medidas pertinentes. De esta forma, el principio de la No Intervención vio reducida su efectividad ya que "cualquier hecho o situación" bien podría ser un gobierno no afín a los postulados de la democracia occidental, o bien uno surgido por golpe de Estado (Perón, por ejemplo), o ambos a la vez. Este artículo no era más que la consagración de la intervención, denunciaba el congresista conservador colombiano Silvio Villegas en el Senado⁸. Y naturalmente tenía razón por cuanto ya en México, en 1945, Estados Unidos había declarado :

*The policy of non-intervention in internal affairs does not mean the approval of local tyranny. Our policy is intended to protect the right of our neighbors to develop their own freedom in their own way. It is not intended to give them free rein to plot against the freedom of others ...*⁹.

II. BREVE CONTEXTO POLÍTICO Y MILITAR DE LOS AÑOS 50

La década de los años 50 comenzó mal. El 24 de junio de 1950 Corea del Norte invadió a Corea del Sur. En la Comisión Política y de Seguridad de la ONU, cuyo presidente era el colombiano Roberto Urdaneta Arbeláez, fue aprobado el plan norteamericano que disponía que cada país equipara y entrenara un ejército, dentro de sus Fuerzas Armadas, para servir al Comando Unificado de las Naciones Unidas. Fue así como en medio de la guerra fría un conflicto, de dimensiones locales, se universalizó con la de-

7 El *Tiempo*, febrero 24 de 1945. Hay que aclarar que la paternidad de la definición del agresor le pertenece a Colombia, hecho registrado en 1936 en la Conferencia de Consolidación de la Paz. Existen otras opiniones que desconocen el papel de Colombia en este asunto, siendo la más desconcertante la de Eduardo Santos, "Mis conferencias con el Presidente Roosevelt y los planes de organización militar interamericana", en *Revista de América*, # 28, Bogotá, abril de 1947.

8 El *Tiempo*, noviembre 22 de 1947.

9 Dean Acheson, Secretario de Estado, a los representantes diplomáticos en las repúblicas americanas, excepto Argentina y Haití, Washington, abril 1 de 1946, *Foreign Relations of the United States*, Vol. XI, 1946, pág. 10. Un ejemplo de cómo en la actualidad la política intervencionista sigue actuando, es el de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos la cual determinó unilateralmente que ese país puede allanar el mundo y secuestrar a los delincuentes y terroristas, aún sin contar con el visto bueno de los gobiernos.

cisión de la ONU. América Latina sería nuevamente la que sufriría las consecuencias.

En efecto, nuestros países habían padecido los rigores propios del cierre de mercados durante la segunda guerra mundial. Durante los años del conflicto, por ejemplo, Washington había utilizado el comercio estatal para adquirir de Latinoamérica materias primas a precios por debajo del mercado; cuando terminó la confrontación, los funcionarios norteamericanos insistieron en restaurar el mercado libre de los bienes. "El resultado fue desastroso para América Latina", dice un experto en asuntos económicos, defensor de las políticas norteamericanas¹⁰. Los precios de las materias primas se hundieron y los costos de las importaciones manufacturadas aumentaron. El "ahorro" de divisas de nuestros países se evaporó. La guerra en Corea, además, desvió los posibles y escasos recursos económicos que esperaban recibir los países latinoamericanos para su desarrollo.

Por otra parte, el inicio de los años 50 tenía tras sí los convulsivos hechos en Checoslovaquia en 1949, el triunfo de la revolución china, la explosión de la bomba nuclear por parte de la URSS en 1949, y la creación de la OTAN.

En América Latina se presentaron varios conflictos, resueltos pacíficamente, entre República Dominicana y Cuba (1948), Costa Rica y Nicaragua (1948), Haití y República Dominicana (1949-1950), Costa Rica y Nicaragua (1955), Ecuador y Perú (1955), y Honduras y Nicaragua (1957). Se vivía, además, el clima frío propio de la confrontación capitalismo occidental-bloque soviético, como se pudo apreciar en la décima conferencia interamericana, celebrada en

Caracas en 1954, la cual aprobó la resolución XCIII en contra del comunismo, dando así paso, junto con el TIAR, a una serie de acciones de carácter intervencionista en nuestro hemisferio. La más ejemplar a este respecto, en la década, fue la intervención militar en 1954, promovida por Estados Unidos, en Guatemala, para derrocar al coronel Jacobo Arbenz, posesionado el 15 de marzo de 1951 después de haber sido elegido por el voto popular como presidente constitucional¹¹.

El 9 de abril de 1952 estalló la revolución en Bolivia, que derrocó a la Junta Militar y entregó el poder al Movimiento Nacionalista Revolucionario, cuyos candidatos habían sido elegidos el 6 de mayo de 1951: Víctor Paz Estenssoro, presidente, y Hernán Siles Zuazo, vicepresidente.

En 1950 Argentina quiso convertirse en la nación líder del continente. Su presidente, Juan Domingo Perón, proclamó lo que denominó la "Tercera Posición", una vía de desarrollo social a mitad de camino entre el capitalismo y el comunismo: el Justicialismo. En efecto, el primero de enero de 1950, al inaugurar el Año Sanmartiniano en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, el General-Presidente afirmó:

... con la misma actitud de la primera hora de la patria, ofrecemos a los pueblos de América y del mundo las soluciones de una doctrina que ha resuelto nuestros problemas ...

En esta hora en que no podemos ofrecer el auxilio de nuestras fuerzas militares desde que ninguna solución conseguirían para el grave problema de la división humana, nosotros nos permitimos ofrecer al mundo la solución de un tercer camino, que no siendo capitalista ni comunista saque a la raza de los hombres de este

10 Robert A. Pollard, *La seguridad económica y los orígenes de la guerra fría 1945-1950*, México, Ediciones Gernica, 1988, pág. 321.

11 Una descripción del proceso diplomático adelantado por Arbenz en la ONU y en la OEA para exigir la retirada de los agresores se encuentra en Augusto Ramírez Ocampo, *Nueva O.E.A. La ruta del futuro*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1986. Para una visión e interpretación más política del mismo asunto véase a Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano*, México, F.C.E., 1971.

*dilema de vida o muerte en que se encuentra ... Alentamos la esperanza de que nuestro camino justicialista reconcilie a los hombres con su destino de hombres, y crean estos de nuevo en la felicidad*¹².

III. LAS DESVENTAJOSAS RELACIONES ECONÓMICAS CONTINENTALES

La economía mundial después de la segunda guerra afrontaba serios tropiezos. Los gobiernos de la época, liderados por Estados Unidos, comenzaron a preparar las condiciones que restablecieran los antiguos niveles de desarrollo y de rentabilidad del capital. En 1945 el gobierno norteamericano presentó ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, CES, una propuesta sobre reorganización del comercio internacional llamada "Propuesta para la expansión del comercio y la ocupación mundiales", conocida como Plan Clayton.

Su concepción radicaba en el libre comercio internacional y la eliminación de las excesivas restricciones impuestas al libre cambio y a la distribución. Luego de las debidas discusiones, el CES, por resolución de febrero 18 de 1946, creó un Comité Preparatorio de una Conferencia Mundial sobre comercio. El 15 de octubre de 1946 se reunió en Londres ese Comité. En esa reunión los países pequeños criticaron fuertemente el Plan Clayton y trataron de que en el proyecto de Carta quedaran preceptos que garantizaran el proceso de reactivación de las economías subdesarrolladas. La tesis central de las críticas afirmaba que para intensificar el comercio internacional se requería no solo reducir las barreras aduaneras sino estabilizar y aumentar la demanda en todo el mundo, permitiendo la industrialización de los países y su diversificación¹³.

Como resultado de la discusión se introdujo un capítulo sobre desarrollo económico, en el cual se decía que los países atrasados podían hacer uso de cuotas de importación y otras medidas proteccionistas para impulsar la industria, y también un capítulo sobre acuerdos intergubernamentales relativos a productos básicos de consumo, orientado a estructurar un sistema de cooperación internacional que evitara las fluctuaciones de los precios que afectaban a los países productores de bienes de consumo.

El Comité Preparatorio volvió a reunirse el 10 de abril de 1947, en Ginebra, y compendió todo lo acogido hasta el momento. Fue en esta reunión en donde 23 países firmaron el General Agreement On Tariffs and Trade (Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT). Consistió en negociaciones tarifarias sustentadas en la cláusula de la nación más favorecida, reemplazando así la política de acuerdos de aranceles bilaterales, en virtud de los cuales los tratados de comercio solo favorecían a los signatarios pero no a terceros¹⁴.

En Ginebra se redactó también la versión definitiva de la Carta de Comercio y Empleo que se llevaría a la Conferencia de La Habana, convocada para noviembre de 1947.

En Cuba, la Carta se aprobó por 53 países, pero hasta 1951 no había sido ratificada por todos y por eso no había entrado en vigor. Las críticas de los países pequeños consistieron en solicitar libertad para imponer restricciones cuantitativas a sus importaciones, sin necesidad de que las aprobara previamente la Organización del Comercio, con el fin de proteger sus industrias y fomentar el desarrollo. Para los grandes, que reconocían que las restricciones podían ser necesarias cuando no perjudicaran el comercio mundial y fomentaran las indus-

12 Luis Eduardo Nieto Arteta, encargado de negocios en Buenos Aires, a Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Buenos Aires, enero 4 de 1950, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, AMRE.

13 FENALCO, *El comercio colombiano y la economía nacional*, Bogotá, Editorial Antares, 1951, pág. 80.

14 *Ibid.*, pág. 82.

trias, era inaceptable, entre otros argumentos, dejar una puerta abierta que permitiera a todos los países las restricciones cuantitativas.

La Carta de La Habana establecía una serie de criterios comerciales que, de conjunto, afectaban el desarrollo económico y la industrialización de las naciones atrasadas. Es de señalar que se estableció :

- 1) La previa autorización de la Organización del Comercio para cualquier medida restrictiva por medio de cuotas.
- 2) Los países no impondrían ni mantendrían prohibiciones sobre las importaciones que se hicieran efectivas en cuotas, licencias y otras medidas similares.
- 3) La eliminación paulatina de las restricciones.
- 4) La no aplicación de restricciones que impidieran el libre comercio y la importación de muestras comerciales necesarias para mantener patentes, marcas de fábrica, o derechos de propiedad intelectual¹⁵.

De modo pues, que lo que se discutía era la viabilidad del desarrollo económico mediante la eliminación de las restricciones arancelarias y aduaneras (apertura) o, por el contrario, la necesidad de mantenerlas para promover procesos de industrialización y así obtener adecuados niveles de crecimiento.

Ahora bien, a partir de 1949, los Estados Unidos se hacen más inflexibles con sus vecinos en materia de relaciones comerciales. Con Harry Truman como presidente, alrededor de la lucha contra el comunismo —incluso nuclear— giran todas

las medidas económicas exteriores. Pero muchos gobiernos latinoamericanos consideraban que de existir un peligro serio de amenaza comunista la mejor manera de combatirlo era elevando el nivel de vida y generando distintas medidas económicas y sociales. Además, se mostraban en desacuerdo con la idea de la “ayuda” económica. Argentina, por ejemplo, hablaba de la cooperación como la única base de la efectiva solidaridad. Brasil se expresaba en términos de una política de reciprocidad. Sin embargo, la actitud de Truman hacia América Latina no buscó ir en el sentido proclamado por los latinoamericanos.

En Estados Unidos, además, la posición anticomunista iba aparejada de la idea según la cual podrían convertirse en un país dependiente de materiales estratégicos: carbón, hierro, cobre, bauxita, manganeso, etc. Por tal razón, en el gabinete ganó primacía la concepción de la seguridad económica. Esta apreciación condujo a mantener las reservas nacionales de estos materiales y a obtener los mismos en el Oriente y en el hemisferio occidental, disminuyendo así los costos de producción debido al nivel más bajo de los salarios. Poco después de estallar la guerra en Corea Truman decretó el Estado de Emergencia Nacional, con serias repercusiones sobre las economías latinoamericanas¹⁶.

La eventualidad de la dependencia mencionada también llevó a Estados Unidos, junto con Inglaterra y Francia, a promover la realización de la Conferencia Internacional de Materiales, pero sin representación de los países latinoamericanos. Para estos, tal medida implicaba serios perjuicios pues incluso para los productores de

15 *Ibid.*, págs. 55-56. La discusión de estos tópicos polarizó en Colombia las opiniones entre el gremio industrial y el de comerciantes. Además el gobierno no era partidario de ingresar a la Organización Internacional del Comercio. En 1947 esta situación motivó la creación del Comité de Asuntos Económicos Internacionales para estudiar la posición colombiana frente al proyecto de Carta de Comercio, integrado entre otros por Carlos Lleras Restrepo, Esteban Jaramillo, Luis Ángel Arango, Alfonso Araujo, Alfredo García Cadena y José Gutiérrez Gómez. En concepto del Comité, se debía propugnar por la cooperación internacional e ingresar a la nueva organización.

16 Las medidas adoptadas inmediatamente por el gobierno americano fueron de tres tipos: 1) restricción del crédito, 2) restricción del uso de ciertos materiales, y 3) control directo de los precios. Véase el oficio de Misael Pastrana Borrero, ministro consejero, a Gonzalo Restrepo Jaramillo, Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Washington, enero 8 de 1951, AMRE.

esos materiales la perspectiva del mediano plazo serían los bajos precios. Además, al tener jurisdicción sobre todo lo concerniente a la distribución y uso de los materiales escasos, la conferencia no se vería obligada a acatar ninguna de las resoluciones de organismos de la OEA¹⁷.

Colombia propuso que se le manifestara colectivamente al gobierno norteamericano que cualquiera fueran las funciones y atribuciones de la conferencia, se seguiría considerando que las relaciones económicas de emergencia se debían resolver directamente entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Esta presión condujo a los norteamericanos a comprometerse a actuar en esa forma.

En parte esto fue aprovechado por los funcionarios norteamericanos para argüir que, en el marco de relaciones bilaterales directas, era necesaria la creación de un clima de inversiones en América Latina que garantizara a la empresa privada estadounidense su rentabilidad, en condiciones de igualdad frente a los nacionales; en ese sentido, pues, el proteccionismo se convertía en una barrera. Al tiempo que Washington presionaba para que América Latina exportara, pues su criterio era que así se obtendrían los capitales necesarios para el desarrollo, estos países preferían la estabilización de los precios internacionales y la sustitución de importaciones por medio de la industrialización¹⁸.

La política antiproteccionista de Estados Unidos (con respecto a los países latinoamericanos pero altamente proteccionista para sus productores) se reafirmó durante el cuatrienio 1949-1953. En su discurso de posesión, Truman lanzó su programa de acción de 4 puntos:

- 1) La paz mundial.
- 2) La lucha contra el comunismo.
- 3) El fortalecimiento de la democracia.

- 4) La cooperación técnica económica.

Este último punto pasó a conocerse mundialmente como el "Punto Cuarto".

Como es de suponer, esta propuesta fue discutida casi inmediatamente a nivel mundial. En nuestro hemisferio, la primera oportunidad para debatirla fue en la primera reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, del 20 de marzo al 10 de abril de 1950. El secretario general de la OEA, Alberto Lleras, consideraba que el punto principal de examen sería la ayuda técnica (el Punto IV) y no los problemas de la ayuda económica y financiera, excepto en cuanto estos temas quedaran incluidos indirectamente en la agenda, que relacionaba la discusión sobre la Conferencia Técnica Económica, las reservas al Pacto de Bogotá, el programa de ayuda técnica y los efectos de la devaluación monetaria.

El Punto Cuarto proponía la ayuda norteamericana por medio de las Naciones Unidas, la OEA y los acuerdos bilaterales. Según Lleras Camargo, esta ayuda técnica preveía la exportación de capital privado a los países menos desarrollados, y la adecuada financiación de "ciertos" proyectos que se refirieran al desarrollo, para lo cual el gobierno norteamericano consideraba necesario la adopción de garantías para el capital privado contra los riesgos de sus inversiones¹⁹.

La vía para poner en marcha las garantías exigidas eran los acuerdos bilaterales. Por ejemplo, según un memorando del gobierno norteamericano, un pacto colombo-americano tendría las mismas bases que el existente entre Estados Unidos y Uruguay: a) derechos de los ciudadanos de cada país para negociar, vivir, ejercer sus profesiones y gozar de la protección de la ley mientras vivieran en otro país, b) la indemnización al ciudadano de otro país si el gobierno llegara a expropiar sus bienes, y c) principios mutuamente acepta-

17 EmColombia a Presidente, Exteriores y Ministro de Hacienda, Washington, febrero 26 de 1951, AMRE.

18 Robert A. Pollard, *La seguridad económica*, op. cit., pág. 312.

19 *El Tiempo*, marzo 4 de 1950.

bles para reducir el riesgo de cambios arbitrarios de política económica²⁰. En otros términos, la garantía de la seguridad económica radicaba en la estabilidad política.

Tal vez por esa razón los tratados fueron un fracaso; para 1963 sólo 8 países los habían ratificado: Etiopía, Grecia, Irán, Israel, Corea, Mascate y Oman, Nicaragua y Pakistán. De todos modos, en 1950 Estados Unidos hizo todo lo posible para que en el continente se instalaran gobiernos fuertes, según la línea promovida por George F. Kennan.

Pero volvamos a la reunión del Consejo Económico y Social. La delegación colombiana estuvo integrada por Hernán Jaramillo Ocampo, ministro de hacienda, Eduardo Zuleta Ángel, Emilio Toro, Jorge Mejía Palacio, Ignacio Copete Lizarralde, Ramón Emiliani, y Eduardo Gallego como secretario.

En la instalación, el presidente de la OEA, el mexicano Luis Quintanilla, planteó lo que en todos los continentes flotaba en el ambiente como el nuevo modelo de relaciones económicas: la necesidad de superar el "nacionalismo radical" en vista de la creciente interdependencia mundial (como se ve, nada distinto del modelo actual). Naturalmente, esta posición inquietaba a algunos gobiernos y gremios económicos del continente, quienes veían en la formulación y puesta en marcha de esta propuesta la eventualidad del estancamiento en el desarrollo. México y Argentina, por ejemplo, se opusieron a conceder todas las garantías que exigían los capitales norteamericanos. Colombia, por intermedio del ministro de hacienda, Hernán Jaramillo Ocampo, anunció la eliminación de toda restricción sobre el capital extranjero.

Pero lo que se discutía en la reunión era la forma de implementar la cooperación téc-

nica. Para Lleras Camargo, el principio contenido en el Punto Cuarto consistía en que los países desarrollados tenían una obligación moral "compatible con su conveniencia política y económica" de compartir su técnica con los menos desarrollados y ayudarlos en su desarrollo²¹.

Sin embargo, varios países latinoamericanos tenían otras propuestas que promovían la cooperación entre ellos, aunque sin dejar de lado a los Estados Unidos; tales eran el establecimiento del Banco Interamericano, vieja postura argentina; la Corporación Interamericana de Fomento; y el Instituto Interamericano para el Comercio de la Producción. Desafortunadamente fueron descartadas. La propuesta, ya aprobada en 1947 para llevarse a cabo en Buenos Aires, de realizar una conferencia técnica económica fue aplazada (en realidad ella no pudo celebrarse sino hasta 1957).

De lo poco que puede extractarse de la reunión²², se colige que ella no definió nada importante para el futuro del continente pero es representativa del juego de intereses del momento. La administración Truman no consideraba que la promoción del desarrollo económico del tercer mundo se hiciera con fondos estatales norteamericanos, pues consideraba que nuestros países debían alcanzar sus propias metas ... con el capital extranjero privado. Por lo demás, el Punto Cuarto era la Cenicienta de la ayuda exterior, según el Secretario de Estado Dean Acheson. El Congreso norteamericano no deseaba aprobarlo pues consideraba que su gobierno debía prestar ayuda técnica sólo en casos excepcionales en los que el gobierno receptor no dispusiera de inversiones privadas; por esa razón el Congreso sólo autorizó US\$34.500.000 para el Punto Cuarto durante su primer año de operaciones, y no

20 El Tiempo, marzo 5 de 1950.

21 El Tiempo, marzo 21 de 1950.

22 La prensa de la época trató poco las deliberaciones de la reunión, y tampoco fue posible hallar otras referencias en textos y documentos de archivo.

votó por las apropiaciones sino hasta septiembre de 1959²³.

Con resultados similares se celebró la segunda conferencia extraordinaria del Consejo Económico y Social, reunido en la ciudad de Panamá, entre el 20 y el 31 de agosto de 1951. Su temario fue excesivamente técnico: precios, poder adquisitivo de la moneda, inflación continental, materias primas escasas, transportes, conferencia internacional de materiales y cooperación técnica y social²⁴. De todos modos merece resaltarse que al momento de esta reunión el presidente del Consejo Económico y Social era el colombiano Jorge Mejía Palacios.

En cuanto a las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, en el año de 1951 se alcanzaron definiciones fundamentales. La primera de ellas fue la firma, el 26 de abril, del nuevo Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre ambos países, que reemplazó al de 1846, con 26 artículos y un protocolo adicional de 16²⁵. En él se estableció la cláusula de la nación más favorecida, incondicional y recíproca, y se brindó completa garantía para las inversiones de capital. También se prohibían las expropiaciones, permitiendo las reexportaciones y exportaciones de los capitales y utilidades de los mismos. Además, se concedió plena igualdad de tratamiento a los ciudadanos y empresas de ambos países que se establecieran en cualquiera de los dos territorios. Por úl-

timo, se permitía a los norteamericanos que trajeran capital retirar en dólares sus utilidades.

La segunda definición fue la expedición del Estatuto sobre capital extranjero, el 3 de agosto de 1951²⁶. En éste se estableció la libre importación a Colombia de capital extranjero en cualquiera de sus formas: moneda, títulos que la representaran, maquinaria y equipo industrial, agrícola o minero. Igualmente, se permitía a quienes importaran capital reexportarlo en cualquier momento, remesar las utilidades netas del capital importado, y registrar como capital importado las utilidades no distribuidas. También se señalaba que para la reexportación del capital importado y para el reembolso de las utilidades se debía obtener la autorización, o licencia de cambio, con el único requisito de denunciar el capital en la oficina de registro, indicando su origen y destino. Además, se establecía que el Banco de la República podía abrir cuentas especiales en moneda extranjera en favor de quien lo solicitara "siempre y cuando se tratara de capital importado".

En esta forma, el gobierno colombiano daba cumplimiento a lo anunciado por Hernán Jaramillo Ocampo en la primera reunión del Consejo Económico y Social; fue tal la expectativa generada, que 1.201 inversionistas extranjeros previeron su inscripción en el registro de capitales por un valor

23 Robert A. Pollard, *La seguridad económica*, op. cit., pág. 318.

24 Consúltese *El Siglo* entre el 15 de agosto y el 1o. de septiembre de 1951.

25 Véase *El Siglo*, abril 26 de 1951.

26 *El Tiempo*, agosto 4 de 1951. Aquí es pertinente anotar que en la pronta expedición del estatuto de capitales hicieron "lobby" varios funcionarios norteamericanos, el embajador colombiano en Estados Unidos y su hermano, el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia. En efecto, en tanto existían en la gerencia del Banco de la República y en la Misión del Fondo Monetario Internacional temores de que el decreto sobre capitales generara una salida especulativa de ellos y esto repercutiera desfavorablemente en nuestra balanza de pagos y el fondo de divisas, el embajador en Estados Unidos, Cipriano Restrepo Jaramillo, terció en el asunto defendiendo la bondad del estatuto y la inversión de capitales; y al respecto manifestó que Dudley Singer, Consejero Comercial de la embajada norteamericana en Colombia, le había solicitado que urgiera al gobierno para su expedición, pues la demora estaba "haciendo perder el interés y la confianza entre los posibles inversionistas norteamericanos"; véase Cipriano Restrepo Jaramillo a Gonzalo Restrepo Jaramillo, Ministro de Relaciones Exteriores, Washington, junio 11 de 1951, AMRE. Las presiones también las ejerció Gonzalo Restrepo Jaramillo sobre el Ministro de Hacienda; véase el oficio a su hermano, Bogotá, junio 18 de 1951, AMRE. Llegó a tal extremo la posición del embajador, que le solicitó al Presidente de Colombia la eliminación del artículo que obligaba a quienes trajeran capital a nuestro país a dejar parte de sus utilidades. En otros términos, según nuestra opinión, todas las utilidades deberían llevarse a los inversionistas extranjeros. Véase la carta de Cipriano Restrepo Jaramillo a Laureano Gómez, Washington, agosto 14 de 1951, AMRE.

de \$459.988.234.09, según un censo efectuado por el Ministerio de Hacienda²⁷.

IV. COLOMBIA ANTE EL MUNDO

Durante el gobierno de Laureano Gómez el protagonismo continental y mundial de Colombia se acentuó. En la ONU el embajador ante esa organización, Francisco Urrutia Holguín, fue nombrado presidente de la "Comisión de observación para la paz", cuyo fin era intervenir cuando hubiera amenaza de conflicto o se presentara uno de ellos en el mundo, con facultades para trasladar su sede al sitio de los acontecimientos. Personificaba a la ONU y constaba de 14 miembros, incluida Colombia.

Por otra parte, al estallar la guerra en Corea, el 24 de junio de 1950, Colombia dispuso, de acuerdo a la resolución de la ONU, el envío de la Fragata Almirante Padilla y del Batallón Colombia, compuesto por mil hombres. Para el gobierno, la cuestión estuvo clara desde el comienzo; el canciller, Evaristo Sourdis, definió cuál sería la actitud con respecto a los hechos en Corea:

*... el gobierno había ratificado, una vez más, su irrestricta adhesión a la política internacional que llevan a la práctica los Estados Unidos para lograr el mantenimiento de la paz mundial ... En el caso de un nuevo conflicto internacional, Colombia, sin vacilaciones de ningún orden, estará al lado de los Estados Unidos y cooperará a la medida de sus capacidades en la realización de su política*²⁸.

La delegación colombiana que se hizo presente a la quinta asamblea general de las Naciones Unidas estuvo integrada por Roberto Urdaneta Arbeláez como Ministro de Guerra, Eduardo Zuleta Ángel, Eliseo Arango y Juan Uribe Cualla. Urdaneta Arbeláez fue nombrado presidente de la Comisión

Política, la más importante de todas. En tal asamblea, Urdaneta dijo:

*Aceptando, pues, la decisión del Consejo de Seguridad de acudir a la defensa de Corea, inclusive por medio de las armas y de que a ello deben cooperar todos los Estados miembros ... Colombia expresó al señor Secretario General ... que estaba dispuesta a cumplir fielmente sus compromisos internacionales ... y obrando de consecuencia, acaba de poner a la disposición del Comando Unificado de las Naciones Unidas una fragata con sus marineros, con sus suboficiales y sus oficiales ...*²⁹.

Posteriormente se ofrecería el Batallón Colombia, como resultado de las negociaciones llevadas a cabo entre las Secretarías de Estado y de Guerra de los EU, el Comando Unificado de las Naciones Unidas y el gobierno de Colombia.

Tal posición no encontró ninguna resistencia de la prensa liberal o conservadora de Colombia. Cuando se aprobó el envío de la fragata y el Batallón, el principal diario liberal expresaba:

En esta forma nuestro país bate un 'record' latinoamericano y protocoliza su externo fervor democrático ante las Naciones Unidas con evidente e hidalga oportunidad. Gracias a tal gesto el gobierno de Colombia adquiere un 'good will' democrático, de insospechada eficacia en las relaciones internacionales ... Por otra parte, ya el gobierno nacional sentó un satisfactorio precedente en cuanto a los cuidados que le merecen los soldados de Colombia ... Las disposiciones dictadas en favor de los hombres que viajan en la Fragata Almirante Padilla sirven para probar este aserto ...

Ante el envío del batallón de infantería consideramos que sus integrantes no solo deben recibir los mismos privilegios ... sino ... añadir ... otras prerrogativas ... Los hombres de las trincheras y la tierra ocupada son la verdadera

27 El Tiempo, julio 18 de 1951.

28 El Siglo, junio 27 de 1950.

29 El Siglo, octubre 4 de 1950.

'carne de cañón' y en la intensidad de su sacrificio radica el camino de la victoria. Por eso merecen toda nuestra simpatía y los mayores estímulos que pueda brindarles el gobierno³⁰.

Ahora bien, desde el punto de vista militar con la participación en la guerra se persiguieron dos finalidades concretas: "Primero, cumplir los compromisos internacionales y defender la civilización cristiana, y segundo, aprovechar la ocasión para entrenar al Ejército y a la Armada Nacional en una verdadera guerra ..." ³¹.

V. LA CUARTA REUNIÓN DE CANCELLERES

A petición del gobierno de los Estados Unidos, el Consejo de la OEA resolvió convocar a una reunión de cancilleres en la ciudad de Washington, entre el 26 de marzo y el 7 de abril de 1951. El argumento norteamericano se basaba en que la agresión del comunismo internacional, adelantada por sus satélites, colocaba en peligro a los países libres³².

Varios fueron los hechos que debieron motivar a Estados Unidos a solicitar la reunión. El primero de ellos fue el paso de fuerzas chinas a Yalú, que marcaba la frontera entre Manchuria y Corea, el 16 de octubre de 1950, en lo que parecía un acto apoyado por la URSS y que podría cambiar la correlación de fuerzas en la guerra de Corea. Otros sucesos, en los que se responsabilizaba a los soviéticos, fueron denunciados por Dean Acheson, Secretario de Estado norteamericano: la ocupación de Austria, la "profunda traición" en Hungría, Rumania y Bulgaria, el incumplimiento de

los acuerdos de Teherán, la permanencia de fuerzas militares soviéticas en sus "satélites", el obstruccionismo soviético en la ONU y los intentos por derrocar a gobiernos no afines, etc. Para hacer frente a estos insucesos, Washington puso en marcha la doctrina de la *Represalia Nuclear Masiva*, basada en la superioridad nuclear; una variante de tal política fue promulgada por Acheson denominándola "Diplomacia Total", sustentada en la creación de frentes de fuerza.

No obstante, había motivos de mayor peso en las consideraciones estratégicas norteamericanas, todos de orden interno relacionados con la situación en el Oriente:

- 1) La lucha existente entre el comando militar y la política nacional.
- 2) La relativa apatía del pueblo norteamericano ante la guerra de Corea, lo que obligó al gobierno a una intensa campaña de propaganda interna bajo la dirección de la Sección de Informaciones del Ministerio de Defensa.
- 3) La poderosa ofensiva comunista.
- 4) La incompreensión de los militares ante las restricciones hechas a las operaciones.
- 5) El hecho de no poder apelar al bloqueo, a los bombardeos y a la ayuda de los nacionalistas de Formosa.
- 6) La opinión de militares de alto rango quienes creían que no existía un objetivo estratégico definido en la guerra de Corea³³.

30 **El Tiempo**, noviembre 16 de 1950. Aquí es claro el apoyo ofrecido al gobierno de Laureano Gómez por el liberalismo. Pese a ello, el debate sobre el supuesto comunismo de este partido continuó más acremente.

31 Gustavo Rojas Pinilla, expresidente de Colombia, en **Rojas Pinilla ante el Senado. El gobierno militar ante la historia**, Bogotá, Editorial Excelsior, 1959, sesión del 4 de marzo de 1959, pág. 676.

32 **Conferencias Internacionales Americanas. Segundo Suplemento 1945-1954**, Washington, Departamento Jurídico Unión Panamericana, 1956, pág. 223.

33 Paulo de Figueredo, General de División del Ejército de Brasil, Secreto, **As Forças Armadas na Quarta Reunião de Consulta**, Archivo del general Pedro Aurelio de Góes Monteiro, Arquivo Histórico Nacional do Brasil, Rio de Janeiro, AP 51, Caixa 15, documento 9, págs. 35-36.

La seguridad colectiva militar

En cuanto a América Latina, como siempre, aparecía convulsionada. En 1950 el Consejo de la OEA tuvo que hacer frente a una serie de denuncias sobre complotos caribeños, para derrocar gobiernos legítimos, en los cuales aparecían comprometidos funcionarios de Cuba, República Dominicana, Haití y Guatemala; además, fuertes movimientos sociales de los sectores populares, democráticos, campesinos y fabriles se daban a la tarea de combatir a las dictaduras militares de Trujillo en República Dominicana, Odría en el Perú o Somoza en Nicaragua.

El discurso de inauguración de Harry Truman definió los términos de la discusión, de acuerdo a la agenda ya aprobada: a) cooperación política y militar para la defensa, b) fortalecimiento de la seguridad interna, y c) cooperación económica para fines de defensa. En breve, la defensa militar era el eje de la reunión. Refiriéndose a los peligros del "imperialismo" soviético, Truman afirmó que lo que se debatía en Corea era la existencia de los principios de la independencia nacional y del gobierno legítimo por lo que se debía robustecer la coordinación de las fuerzas defensivas en el hemisferio occidental. Y añadió que el buen éxito del programa de defensa dependía de la fortaleza económica, y que por esa razón

*la producción industrial destinada a la defensa debe recibir preferente atención en el empleo de nuestros recursos económicos. Debemos aumentar la producción de materiales de importancia estratégica. Así, por consiguiente, será preciso destinar parte de nuestra capacidad productiva para fines de defensa*³⁴.

A estas palabras respondió el canciller brasilero en nombre de todas las delegaciones, planteando que se debían adoptar medidas eficaces para combatir las ideologías

subversivas y a los partidos que de nacional tan solo tuvieran apariencia legal, así como luchar contra cualquier actividad destructiva dirigida desde el exterior; pero esta actitud, agregó en tono crítico, no podía ser idéntica a la del pasado, con sacrificios que constituían la ruina económica para los países pequeños. Según el gobierno brasilero, que interpretaba el sentir de todos (o mejor, de la mayoría) sus colegas, el momento no exigía gastos excesivos militares, sino conciliar las exigencias del programa de cooperación de emergencia con los imperativos del funcionamiento y desarrollo de la economía de cada país³⁵.

Con todo, buena parte de las determinaciones militares alcanzadas en esta reunión se deben a las iniciativas y gestiones de Colombia. No debemos olvidar que fue en la administración de Laureano Gómez (1950-1953) en la que se alcanzaron los mayores honores y cargos militares continentales. Así, ya hemos mencionado la participación en la guerra de Corea, único país latinoamericano que participó con hombres y fragatas; además, al firmar con el Pentágono el acuerdo de asistencia militar del 17 de abril de 1952 prorrogó las misiones norteamericanas y la ayuda armamentista de que se había beneficiado con el Pacto de Asistencia y Asesoría Militar de 1949. Debido a su importancia, refirámonos brevemente al Acuerdo de 1952.

Este fue firmado por el canciller Gonzalo Restrepo Jaramillo y el embajador de EU, Capus M. Waynick, constando de 11 artículos³⁶. En ellos se afirmaba que cada uno de los dos gobiernos suministraría al otro, así como a los demás gobiernos que en cada caso determinaran las partes, los equipos, materiales y demás ayuda militar que fueran autorizados, lo que debía ser compatible con la Carta de las Naciones Unidas y con el TIAR. Las importaciones de esos materiales estarían exentas de impuestos. Además, Co-

34 **El Tiempo**, marzo 27 de 1951.

35 **Ministério das Relações Exteriores do Brasil, O Itamaraty em 1951**, Serviço de Publicações, sin fecha, págs. 10-11.

36 El texto completo se encuentra en **El Tiempo**, abril 18 de 1952.

lombia realizaría con Estados Unidos "misiones importantes para la defensa y el mantenimiento de la paz del Hemisferio Occidental". En cuanto al personal militar de cada país, actuaría

*como parte de la embajada y bajo la dirección y jurisdicción del jefe de la misión diplomática del gobierno del país que lo envía, y se le otorgarán todas las prerrogativas e inmunidades que la costumbre internacional reconoce al personal del rango correspondiente de una embajada*³⁷.

De otra parte, el artículo 8 establecía que en interés de la seguridad mutua Colombia cooperaría con EU en medidas dirigidas a regular el comercio con las naciones que amenazaran la seguridad del continente; el artículo 9 sostenía que Colombia acrecentaría y mantendría su propia fuerza defensiva y la del mundo libre y tomaría toda medida razonable que fuera necesaria para acrecentar su propia capacidad de defensa. Finalmente, ambos gobiernos reafirmaban las resoluciones XIII sobre "Aumento de la producción y transformación de materiales básicos y estratégicos" y XVI sobre "Asignaciones y prioridades" aprobadas en la cuarta reunión de consulta de cancilleres.

En cuanto a otras decisiones en el campo militar, desde el primero de marzo de 1951 Colombia prorrogó el contrato sobre una misión naval, que había vencido en diciembre de 1950, y aceptó el cargo de subjefe del Estado Mayor de la Junta Interamericana de De-

fensa, para el cual fue designado el General Gustavo Rojas Pinilla, Jefe del Estado Mayor General colombiano.

Así pues, Colombia había hecho méritos suficientes ante el gobierno norteamericano, muchos más de los que hubiera podido hacer cualquier otro gobierno civil del continente. Esa tradicional postura se vio compensada desde los preparativos de la reunión de cancilleres y en el momento en que se inició; en efecto, la delegación nacional enviada a Washington³⁸ estuvo en permanente contacto con el Departamento de Estado sobre cada uno de los puntos a desarrollar en la conferencia, hasta el punto de que era la más informada sobre el pensamiento norteamericano³⁹ y llevada a ocupar, por gestiones norteamericanas, y por propuesta de Brasil, el cargo más honorífico pues el canciller Gonzalo Restrepo Jaramillo fue elegido presidente de la comisión político-militar, la principal.

Desde esta posición Colombia, según feliz expresión del expresidente Alfonso López Michelsen (1974-1978), jugó con seriedad su papel de peón de la guerra fría⁴⁰. Fue así como Colombia propuso conjuntamente con Estados Unidos, Brasil (con un criterio completamente diferente al de Colombia, según veremos), Cuba, El Salvador, Paraguay y Uruguay la creación de un ejército continental⁴¹. Previamente, una propuesta similar —la Resolución "Unión Pro-Paz"— había sido votada por 19 países latinoamericanos en la asamblea general de la ONU, el 3 de noviembre de 1950. Para reforzar los argumentos de estos países en la reunión de consulta, el presi-

37 *El Tiempo*, abril 18 de 1952.

38 Los miembros fueron: Gonzalo Restrepo Jaramillo, Eduardo Zuleta Ángel, Pedro Nel Ospina Vásquez, el general Ángel Hoyos y Jorge Mejía Palacio.

39 *EmColombia a PreExteriores*, Washington, febrero 8 de 1951, AMRE. Esta apreciación se puede confirmar en toda la correspondencia diplomática previa a la reunión.

40 Ver Rodrigo Pardo y Juan Tokatlian, *Política exterior colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1988, pág. 100.

41 *El Tiempo*, marzo 29 de 1951. Sin embargo, los delegados colombianos siempre negaron haber propuesto esa medida; véase RESTREPO JARAMILLO-ZULETA EMCOLOMBIA a EXTERIORES-URDANETA ARBELAEZ, Washington, marzo 31 de 1951, AMRE. Hay que aclarar que la versión final de la resolución "Preparación y defensa de las repúblicas americanas y apoyo a la acción de las NN.UU." no habla de "crear" un ejército continental, pero el espíritu de su letra era ese. Ese ejército, conocido comúnmente como Fuerza Militar Interamericana o Fuerza Interamericana de Paz sólo tuvo concreción cuando se produjo la invasión norteamericana a la República Dominicana, en 1965.

dente de la reunión, Dean Acheson, pidió al continente mostrarse como un frente unido, pues toda división sería utilizada por el Kremlin con fines de propaganda, y añadió que el problema no era jurídico y que se debían cumplir los acuerdos interamericanos, la Carta de la OEA, el artículo tercero del TIAR y el 51 de la ONU; incluso llegó a objetar un llamamiento a la paz que hacía México, por cuanto podría interpretarse como el compromiso de resolver el conflicto coreano por medios pacíficos⁴².

La resolución sobre "Preparación de la Defensa y apoyo a la acción de las Naciones Unidas" consideraba que los actos de agresión en Corea quebrantaban la paz y la seguridad mundiales, y recomendaba que cada una de las repúblicas, sin descuidar la legítima defensa nacional y conforme a sus normas constitucionales, prestaran atención especial al desarrollo y mantenimiento, dentro de sus Fuerzas Armadas, de elementos adiestrados que estuvieran disponibles prontamente para: 1) la defensa del continente, y 2) prestar servicios como unidad o unidades de las Naciones Unidas, de acuerdo con la Resolución "Unión Pro-Paz" de la ONU⁴³.

Argentina expresó la reserva de que el empleo de sus fuerzas armadas, mundial o continental, estaba condicionado a las disposiciones constitucionales y a la expresa consulta y decisión del pueblo argentino. Guatemala advirtió que no podría enviar fuerzas por fuera de sus fronteras. México se opuso porque la resolución afectaba la no intervención; incluso, propuso una modificación para eliminar la obligación de los países pequeños de ayudar militarmente a las Naciones Unidas y para comprometer a esos mismos países a defender solamente a las repúblicas americanas⁴⁴. Pero inmediatamente recibió el rechazo de Colombia, Brasil, Cuba, El Salvador y Estados Unidos.

La segunda resolución sobre cuestiones de defensa y seguridad colectiva, "Cooperación Militar Interamericana", consideraba, primero, que la defensa militar era esencial para la estabilidad de las instituciones democráticas; segundo, que las actividades expansionistas del comunismo internacional imponían a los países americanos el desarrollo de su capacidad militar para su legítima defensa individual y colectiva; y tercero, que de conformidad con el TIAR se debía contribuir a la acción de la OEA contra la agresión a cualquier Estado estando dispuestos "en el más breve plazo posible", para la defensa colectiva. Con base en lo anterior, se resolvía:

- 1) Incrementar recursos y reforzar aquellas Fuerzas Armadas que mejor se adaptaran a la defensa colectiva manteniéndolas en condiciones prontamente disponibles para la defensa.
- 2) Cooperar militarmente entre sí desarrollando la potencia colectiva necesaria para combatir la agresión contra cualquiera de ellas.
- 3) Encomendar a la Junta Interamericana de Defensa el planeamiento militar de la defensa, previo sometimiento a los gobiernos para su consideración y decisión.
- 4) Mantener una representación adecuada y permanente de las Fuerzas Armadas en el Consejo de Delegados, el Estado Mayor de la JID, y en cualquier otro órgano de la misma que pudiera ser creado en el futuro⁴⁵.

Como puede apreciarse, desde el punto de vista militar la cuarta reunión sobrepasó las expectativas de todos los gobiernos, incluso el norteamericano, y la calidad de su nivel de definiciones fue tan alto que aún

42 *El Tiempo*, abril 5 de 1951. Como queda claro en la prensa de la época y en la correspondencia diplomática, Estados Unidos no concebía la solución política.

43 Conferencias ... Segundo Suplemento, *op. cit.*, pág. 232. La resolución de la ONU también era de carácter militar.

44 *El Tiempo*, abril 5 de 1951.

45 Conferencias ... Segundo Suplemento, *op. cit.*, págs. 233-234.

hoy en día ellas son la base del sistema interamericano de defensa colectiva (solo a título de ejemplo mencionemos la recurrente apelación de varios gobiernos a la Fuerza Interamericana de Paz).

La no intervención

Para los cancilleres se trataba de establecer una relación entre la defensa y desarrollo de las instituciones democráticas y el principio de no intervención, del cual México se convirtió en líder. En otras palabras, ¿cómo evitar que la salvaguardia de la democracia representativa, nacional y continental, afectará la no intervención? ¿Cómo diferenciar entre intervención y acción colectiva?

El problema venía siendo tratado desde 1945, en la Conferencia de México, a instancias de la cancillería uruguaya. Esta planteaba que la defensa de los derechos humanos en cada país era incompatible con el principio de no intervención⁴⁶. El canciller del Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, propendía en ese entonces por un "paralelismo entre la democracia y la paz" entendido como la convivencia pacífica continental obtenida básicamente mediante regímenes nacionales que fueran auténticamente democráticos, y añadía que la no intervención no podía amparar ilimitadamente la violación, "por alguna república", de los derechos del hombre y el incumplimiento de los compromisos internacionales⁴⁷.

Así las cosas, en las noticias previas a la cuarta reunión se advertía que en la ciudad sede las delegaciones de Uruguay, Ecuador, Guatemala, y uno que otro país, hacían campaña para una nueva interpretación de la no intervención de manera tal que permitiera la acción colectiva en defensa de las libertades cívicas. En ese sentido, Cuba propuso una convención cuyo fin sería de-

tener la tendencia hacia las dictaduras en el continente, con el objeto de hacer vigentes dos de los acuerdos de la IX Conferencia Panamericana (1948): el de preservación y defensa de la democracia y la Declaración sobre los derechos y deberes del hombre.

A ese respecto, en Colombia el periódico **El Tiempo** se lamentaba de la ausencia de democracia en el continente citando los regímenes de Perón, Trujillo, Odría y Somoza, entre otros, como ejemplos de la falta de garantía para la tranquilidad hemisférica. De otra parte, la Dirección Liberal enviaba un comunicado a la Asociación Interamericana por la Democracia y la Libertad pidiendo una campaña continental para que en Washington se examinaran las garantías que ofrecía la situación interna de los países representados para la seguridad hemisférica, anotando que "La primera medida para conseguir la seguridad es el funcionamiento ... de verdaderas democracias, respetuosas de la libertad, de los derechos humanos y de los sistemas representativos"⁴⁸.

En la "Declaración de Washington", que condenaba las actividades agresivas del comunismo internacional y su desconocimiento del principio de no intervención, los cancilleres de México, Argentina y Venezuela hicieron introducir una enmienda sobre aquel principio en el sentido de que cualquier acción para la defensa del continente y de sus instituciones no deberían perder de vista los derechos esenciales del hombre.

Así mismo, por unanimidad se aprobó la ponencia cubana destinada

a salvaguardar los derechos civiles e impedir toda acción en defensa de ellos que pudiera interpretarse como intervención en los asuntos internos de un Estado, lo que se reforzó con la cláusula de México, Argentina "y otros", que

46 John Wiley, embajador norteamericano en Colombia, al Secretario de Estado, Bogotá, diciembre 27 de 1945, **Foreign Relations of the United States**, Vol. IX, 1945, pág. 218.

47 Luis Carlos Zárate, **La No Intervención ante el Derecho Americano**, sin datos editoriales, pág. 149.

48 **El Tiempo**, marzo 25 de 1951.

sostenía el inicio de una acción internacional en defensa de los derechos civiles pero sin restringir el principio de la no intervención⁴⁹.

La segunda resolución fue la relativa al "Fortalecimiento y Ejercicio Activo de la Democracia". En ella se consideraba y declaraba que la convivencia solidaria continental descansaba en la libertad y la democracia representativa, cuya eficacia convenía fortalecer internacionalmente "sin menoscabo del principio de la no intervención", y que la seguridad interna requería de cada gobierno la confianza y el respaldo del pueblo para lo cual debía existir en cada país un efectivo sistema de democracia representativa que implementara los deberes y derechos del hombre⁵⁰. En otros términos, la doctrina Rodríguez Larreta actualizada ...

La resolución sobre el "Fortalecimiento de la Seguridad Interna" condenaba los métodos de todo sistema que tendiera a suprimir los derechos y libertades civiles, "especialmente la acción del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo"; además, pedía que cada una de las repúblicas examinara sus propias leyes y adoptara las modificaciones pertinentes para impedir actividades (presiones, propaganda, amenazas, etc.) dirigidas, asistidas e instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros que tendieran a subvertir por la violencia las instituciones democráticas⁵¹.

Así pues, las definiciones militares necesitaban su complemento jurídico a fin de tener abiertas las puertas para la intervención, bien fuera unilateral o ya multilateral, ésta última encubierta bajo la denominación de "acción colectiva". De modo que la no intervención fue reafirmada como el principio únicamente compatible con el sistema de la democracia representativa. Cual-

quier actitud o actividad desarrollada por los "agentes del comunismo internacional" (que para el caso podrían ser todos aquellos que marcharan en contravía de las determinaciones norteamericanas y de la OEA), o cualquier *formā* de gobierno diferente que en opinión del Departamento de Estado o de la reunión de consulta de cancilleres leñionara o tendiera a socavar las bases legítimas de tal democracia, justificaría la intervención. El caso típico fue el de Guatemala en 1954, cuando los Estados Unidos promovieron, financiaron y dirigieron la intervención para derrocar al coronel nacionalista Jacobo Arbenz⁵².

Como se aprecia, este es un problema que tiene mucha tela que cortar. Y que hoy, al terminar la guerra fría y vivir el nuevo orden mundial de la globalización, con mayor razón es motivo de polémicas y de nuevas interpretaciones. De todos modos, vale la pena transcribir la parte pertinente del informe entregado a la OEA por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos el 23 de septiembre de 1965 sobre el tema "Diferencias entre la intervención y la acción colectiva":

1) *La intervención es un acto ilícito porque ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, ya sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. La acción colectiva resulta del cumplimiento de Tratados libremente celebrados y aceptados por el Estado respectivo, en resguardo de sus intereses particulares y de los generales de la comunidad internacional a que pertenece.*

2) *La intervención implica el desconocimiento de derechos fundamentales del Estado que la experimenta. La acción colectiva, por el contrario, tiende siempre a restaurar el derecho violado.*

49 El Tiempo, marzo 31 de 1951.

50 Conferencias ... Segundo Suplemento, op. cit., págs. 236-237.

51 Ibid., pág. 238.

52 La misma combinación de medidas jurídicas y militares se produjo años más tarde en República Dominicana (1965), cuando el ejército invasor de Estados Unidos fue transformado en "Fuerza Interamericana de Paz" bajo el mando de un general brasileño. Esta última operación fue llamada "acción colectiva"...

3) *La intervención significa un agravio o un atentado contra la soberanía del Estado. La acción colectiva tiene por objeto reparar el agravio inferido a toda una organización internacional, ya en relación con la Asociación misma, por la violación de compromisos multilaterales en vigor, o respecto de uno o más Estados que han colocado la defensa de sus derechos al cuidado de la organización.*

4) *La intervención unilateral o multilateral es la resultante de una acción arbitraria para favorecer determinados intereses del país o países que intervienen. La acción colectiva defiende a todos los Estados miembros de la Organización, porque cada uno tiene acceso a ella cuando sus derechos son conculcados.*

5) *La intervención significa también una actitud que excede la competencia del Estado que la realiza y, a su vez, invade jurisdicciones ajenas. La acción colectiva se ejerce dentro de los marcos de la competencia que los propios Estados asignan a la organización internacional*⁵³.

¿Cooperación económica o reciprocidad?

La polémica alrededor de la alternativa entre desarrollo económico y gastos militares es tan vieja como la historia de este continente. Y en esta reunión no fue la excepción. Las discusiones previas dejaban al descubierto serias discrepancias de los gobiernos latinoamericanos con Estados Unidos. Este país consideraba que en momentos de emergencia no se debería discutir la totalidad de los problemas económicos latinoamericanos sino únicamente los creados por dicha situación⁵⁴. Venezuela, apoyada por Colombia, consideraba que tendrían que incluirse medidas para evitar que se produjera un retardo en los proyectos de desarro-

llo económico y “para acelerar el ritmo de ejecución de esos programas”⁵⁵. Luego de largas gestiones y discusiones Estados Unidos admitió, ante la aceptación de la propuesta venezolana por los gobiernos latinoamericanos, que la reunión discutiese problemas distintos a los propios de la emergencia, quedando entonces definido por unanimidad el texto del punto III de la agenda de cancilleres. Este decía:

III. Cooperación económica de emergencia:

a) *Producción y distribución para fines de defensa;*

b) *Producción y distribución de productos escasos y utilización de servicios necesarios para atender a los requerimientos de la economía interna de las Repúblicas Americanas; y medidas para facilitar en lo posible la ejecución de los programas de desarrollo económico*⁵⁶.

La discusión en la Conferencia sobre este punto, alrededor del cual fueron presentados 38 proyectos, fue facilitada por el documento de trabajo que le sirvió de base, redactado por el presidente del Consejo Interamericano, el colombiano Jorge Mejía Palacio, en el cual convergían los intereses de unos y otros, aunque, en nuestro parecer, se favorecía la opinión del gobierno norteamericano.

El núcleo del informe versaba sobre la cooperación económica para los fines de la defensa —que era la opinión defendida por los norteamericanos y en la cual Harry Truman insistió en su discurso de inauguración— razón por la cual la discusión giraría “específicamente en torno a los materiales estratégicos en los cuales es potencialmente fuerte el continente”⁵⁷.

53 José Joaquín Caicedo Castilla, *El derecho internacional en el sistema interamericano*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1970, págs. 154-155.

54 EMCOLOMBIA a EXTERIORES, Washington, febrero 10 de 1951, pág. 1, AMRE.

55 EXTERIORES a EMCOLOMBIA, Bogotá, febrero 10 de 1951, AMRE.

56 Conferencias ... Segundo Suplemento, op. cit., pág. 230.

57 Jorge Mejía Palacio, *Problemas económicos de la emergencia*, en Eduardo Zuleta Ángel, embajador de Colombia, a Gonzalo Restrepo Jaramillo, Washington, marzo 8 de 1951, pág. 4, AMRE.

Luego, reconociendo que la mayor dificultad en la discusión residía en el enfrentamiento de los intereses de la defensa militar con los de las economías civiles, afirmaba que era sano aceptar el principio de que al menos las necesidades básicas de dichas economías deberían tener prelación sobre las de defensa "por cuanto de la estabilidad de aquellas dependerá fundamentalmente el éxito de la última"⁵⁸.

En cuanto al desarrollo económico, considerando que la emergencia desviaba recursos para la defensa, afirmaba que había que reconocer que una de las amenazas más grandes para la supervivencia del sistema de libre empresa era el de los bajos niveles de vida en nuestros países. Esto llevaba a la conclusión, decía, de que aún dentro de las limitaciones de la emergencia, los programas para el desarrollo deberían mantenerse "en lo posible, como elementos esenciales dentro del concepto total de defensa"⁵⁹.

El extenso informe de Mejía Palacio también servía de soporte a las recomendaciones hechas días antes de la Conferencia por la Junta Consultiva de Fomento Internacional, cuyo presidente era Nelson Rockefeller. El plan aprobado por este organismo recomendaba entre otros aspectos:

- 1) Facilitar US\$500 millones para carreteras, ferrocarriles, puertos y salud.
- 2) Aumentar en un 25% la producción total de alimentos.
- 3) Invertir capitales para desarrollar la producción de materias primas en nuestros países, como sustitutas de los materiales importados de la URSS.
- 4) Incrementar las inversiones de capital privado norteamericano en el exterior

elevándolas a un mínimo de US\$2.000 millones anuales⁶⁰.

En torno a este punto de la agenda de cancilleres nos parece importante resaltar las posturas de dos clases dirigentes, dependientes y subdesarrolladas, en la medida en que evidencian actitudes completamente diferentes ante el gobierno norteamericano. Veamos qué defendieron Colombia y Brasil.

Los puntos económicos que Colombia sostuvo en la reunión fueron:

- 1) Un acuerdo para que los precios toques no se señalaran sin previa consulta con el respectivo país productor y con base en una relación equitativa entre el precio de venta y el de compra en Estados Unidos.
- 2) Un acuerdo sobre la cuota que correspondiera a los países latinoamericanos en los productos escasos, necesarios para el mantenimiento y expansión de sus economías, y sobre el modo de distribuir la cuota entre ellos.
- 3) Ayuda económica de los Estados Unidos para América Latina⁶¹.

En cuanto al segundo aspecto, Colombia consideraba que el acuerdo tendría que considerar las posiciones de la Conferencia de Materiales. Por lo tanto, se debería garantizar que, primero, en la **International Materials Conference** Estados Unidos no se comprometería con la cuota de distribución de sus artículos sino hasta después de haber asegurado la cuota indispensable para Latinoamérica, y segundo, que con relación a los artículos producidos en el resto del mundo los Estados Unidos serían "como quien dice nuestros representantes y voceros ante esa organización

58 *Ibid.*, pág. 10.

59 *Ibid.*, pág. 15.

60 *Semana*, marzo 24 de 1951. Rockefeller sostenía, en relación con el Punto Cuarto, tres puntos para la defensa de E.U. en colaboración con otros países: a) la creación de una fuerza militar; b) una ofensiva económica para derrotar el hambre, la pobreza, la ignorancia y la enfermedad; c) la ayuda a los países débiles, buscando que los préstamos se invirtieran en la explotación de materias primas necesarias para la industria estadounidense.

61 Embajada de Colombia a Gonzalo Restrepo Jaramillo, Washington, febrero 28 de 1951, págs. 3-4, AMRE.

internacional para obtener una cuota justa y equitativa para nosotros"⁶².

Con respecto a la ayuda económica, y sabiendo que no se conseguirían ni ayuda gubernamental ni un Plan Marshall, Colombia debería obtener:

- 1) Empréstitos del *International Bank* y del *Export Bank*.
- 2) Un sistema equitativo con Estados Unidos, que evitara la doble tributación para fomentar las inversiones de capital privado norteamericano en América Latina.
- 3) La terminación de la carretera panamericana y un sistema adicional de carreteras que permitiera extraer y transportar los materiales y facilitar la comunicación entre los países, inclusive para la satisfacción de necesidades militares relativas a la defensa del Hemisferio⁶³.

En breves palabras, ante un asunto eminentemente político, como era el de dejar de lado el tratamiento de los problemas del desarrollo económico para enfrentar a los comunistas en Asia, Colombia se limitó a planteamientos técnicos económicos y a pedir la terminación de la carretera panamericana ...

Por su parte, el gobierno brasileiro intentó obtener el máximo de ventajas en su relación, también asimétrica, con Estados Unidos. En el panorama y período anteriormente descrito, la élite dirigente desarrolló una postura diferente con respecto a los otros países latinoamericanos aunque, como estos, mantuvo sus lazos preferenciales con Estados Unidos. Primero, porque según su tradición histórica, ni el panamericanismo ni la formación de "blo-

ques" dentro de este organismo estaba dentro de sus prioridades. Segundo, debido a que después de la segunda guerra mundial intentó, sin conseguirla, una política de trueque (*barganha*) nacionalista y la búsqueda de una autonomía relativa frente a los Estados Unidos. Y tercero, según nos recuerda el historiador brasileiro Amado Cervo, porque Getúlio Vargas en su segundo gobierno (1951- 1954) —al igual que más adelante, los presidentes Juscelino Kubitschek, Janio Quadros y João Goulart—, puso en práctica un modelo "nacional-desarrollista", colocando la política exterior y las relaciones internacionales al servicio del desarrollo económico y subordinando a este fin las concesiones hechas en nombre de la ideología y la seguridad⁶⁴.

En realidad, durante su primer gobierno (1930-1945) Vargas también implementó el nacional-desarrollismo obteniendo concesiones y ventajas de los norteamericanos, en parte debido a las condiciones especiales que surgieron en el período previo a la segunda guerra mundial y en parte por la competencia que surgió entre Norteamérica y Alemania por los productos brasileiros; de esta forma, el *Estado Novo* negoció su alineamiento con el país del Norte⁶⁵.

Pues bien, ya como presidente electo Vargas dejó claro cuál sería la posición de Brasil ante las peticiones estadounidenses: la *reciprocidad económica*. Con respecto al Punto IV, Brasil sostendría una cooperación recíproca en el intercambio de métodos, conocimientos técnicos y actividades correlacionadas, destinado todo ello a la contribución para el desarrollo equilibrado y coordinado del potencial económico y el

62 *Ibid.*, pág. 3.

63 *Ibid.*, pág. 4.

64 Amado Luiz Cervo, "Relações internacionais do Brasil", en Amado Luiz Cervo (Organizador), *O desafio internacional, Brasília*, Editora Universidade de Brasília, 1994, páginas 34-41. Consúltese también el importante libro de Paulo G.F. Vizentini, *Relações internacionais e desenvolvimento. O nacionalismo e a política externa independente 1951-1964*, Petrópolis, R.J., Editora Vozes Ltda, 1995, 325 páginas.

65 Gerson Moura, *Autonomia na dependência. A política externa brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1980.

aumento de la producción en Brasil⁶⁶. En las necesidades de emergencia de Estados Unidos, Brasil cooperaría con su aliado sin que significara la reducción de sus posibilidades inmediatas y futuras de desarrollo económico; las compras de material necesario para la implantación de industrias básicas y la ejecución de servicios públicos deberían tener apoyo positivo del gobierno norteamericano en cuanto a prioridades de entrega, y procesados con rapidez los pedidos de crédito al *Eximbank* o al *International Bank* relacionados con esas compras; las inversiones directas norteamericanas en Brasil deberían aumentarse y recibir estímulo oficial del gobierno de Estados Unidos; los precios reales del café tendrían que respetarse y Norteamérica debería reconocer que no necesitaba una política proteccionista. En síntesis:

*A boa vontade do govêrno brasileiro de contribuir com as matérias primas nacionais para a economia de emergência dos Estados Unidos, deve encontrar sua contra-partida na boa vontade do govêrno norte-americano de conceder prioridades de fabricação, e créditos bancários a têrmo médio e longo, para a imediata execução de um programa racional de industrialização e de obras públicas, ao qual serão consagrados os principais esforços da administração brasileira*⁶⁷.

Lo interesante de esa política, tanto de la burocracia estatal como del propio órgano ejecutivo encabezado por Getulio Vargas, es decir del personal civil del Estado, es que también era sustentada, y apoyada, por el estamento militar comprometido

con el modelo nacional-desarrollista. Así, en vísperas de la reunión el alto mando instruyó al jefe de la delegación militar sobre la situación económica y militar del país y los objetivos a perseguir dentro de una política de *reciprocidad militar* mediante negociaciones bilaterales; se informaba sobre la imposibilidad de emplear fondos en la adquisición de armamentos debido a la urgencia de restablecer el organismo económico del país; sobre la posibilidad lejana de que se alcanzara ayuda norteamericana para el cumplimiento de las misiones que se le asignarían a Brasil dentro del Plan de Defensa del continente; sobre la necesidad de colocar las industrias básicas militares en plano superior al de los armamentos; y en particular se recomendaba evitar comprometerse en el envío de tropas para la guerra en Corea⁶⁸.

Sin embargo, los norteamericanos estaban colocados en mejor posición estratégica y económica y exigieron del Brasil un mayor compromiso militar con la guerra en Corea al punto de que impusieron dos condiciones: o suministrar los minerales atómicos o enviar combatientes al Oriente⁶⁹.

Vargas no logró escapar a éste *diktat* y tuvo que ceder sin ninguna contrapartida, no sin antes agotar en las negociaciones bilaterales todas las posibilidades de obtener ventajas económicas para la industrialización y el desarrollo. No envió tropas a Corea pero formalizó el acuerdo militar de 1952 (en términos generales, igual al firmado por Colombia). Además, no pudo mantener el control sobre el proceso decisorio de su política nuclear cuando, con ocasión

66 Acôrdo sôbre o Ponto IV, Dossier Confidencial-IV reunião de consulta dos ministros das relações exteriores das repúblicas americanas, março de 1951, Archivo del general Pedro Aurelio de Góes Monteiro, en Arquivo Histórico Nacional do Brasil, Rio de Janeiro, AP 51, Caixa 13, documento 8, pág. 1.

67 Memorandum do presidente eleito sôbre a IV reunião de consulta, Dossier-Confidencial-IV reunião de consulta dos ministros das relações exteriores das repúblicas americanas, março de 1951, Archivo del general Pedro Aurelio de Góes Monteiro, en Arquivo Histórico Nacional do Brasil, Rio de Janeiro, AP 51, Caixa 13, documento 8, pág. 2; Consúltese también el importante estudio de Mónica Hirst, *O pragmatismo impossível*, Rio de Janeiro, CPDOC-Fundação Getúlio Vargas, 1990.

68 As Forças Armadas na quarta reunião de consulta, *op. cit.*, pags. 7-11.

69 Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Presença dos Estados Unidos no Brasil. Dois séculos de História*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978, pág. 337.

de la visita a Brasil del presidente de la Comisión de Energía Atómica de la ONU, a finales de 1951, se vio obligado a renovar el acuerdo atómico con Estados Unidos.

El presidente brasilero intentó, pese a estos hechos, colocar las cosas a su favor pero la coyuntura de la época no lo permitía, según vimos más atrás. Así, con el fin de atraer capitales norteamericanos y acelerar las exportaciones aprobó, en diciembre de 1952, la ley que adoptaba una tasa de cambio libre para éstas últimas y para los flujos de capital; además, en un claro enfrentamiento con sus adversarios exteriores, decidió imponer restricciones a las remesas de lucros y al retorno de capital sin consulta previa a los Estados Unidos y al FMI.

El resultado fue negativo para la economía brasilera: la primera ley aceleró las evasiones de capital, ya significativas durante la administración Dutra (1946-1951). Como consecuencia de la segunda disposición, el Banco Mundial decidió no conceder más préstamos a Brasil, los cuales fueron nulos entre 1955 y 1964⁷⁰.

De este modo, sin capitales extranjeros para el desarrollo, con compromisos político-militares adoptados en el seno de la OEA y en particular en la cuarta reunión de cancilleres —que vulneraron la soberanía nacional, su estabilidad económica y política interna y aumentaron el peso de la oposición a su política exterior— y con un grado cada vez mayor de alineamiento a los Estados Unidos, Vargas no logró recuperar el margen de autonomía que tuvo en su primer gobierno y, por lo tanto, le fue imposible imponer las condiciones que hicieran realidad su antigua política de trueque con Estados Unidos. Es lo que Mónica Hirst denominó como *pragmatismo imposible*.

Una vez terminadas las discusiones, los cancilleres aprobaron 9 resoluciones sobre

aspectos sociales y económicos. Respondían más a las exigencias de la guerra fría, y por supuesto a la guerra en Corea, que a las necesidades del verdadero desarrollo económico. Por su contenido eran propiamente declaraciones humanitarias para las calendas griegas, declaraciones que nunca contribuyeron a la superación de los difíciles problemas seculares de América Latina⁷¹.

Vistas así las cosas, puede decirse que las iniciativas norteamericanas ante el Punto Cuarto consistieron en proteger las materias primas escasas y los materiales estratégicos existentes en los países latinoamericanos, en desarrollar nuevas fuentes en ultramar, y en edificar un “almacén nacional más grande” mediante el uso de los fondos de la Administración de Cooperación Económica⁷². Esto quiere decir, sencillamente, que Estados Unidos fue el único beneficiado con los programas de “cooperación” económica.

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos no estuvieron en condiciones de imponer criterios sobre la mejor vía de lograr el desarrollo económico, ni siquiera Brasil. Se enfrentaron a un dilema de hierro: no habrían inversiones directas ni préstamos sin participar en la lucha anticomunista y esta significaba relegar a un segundo plano el desarrollo.

VI. CONCLUSIONES

La cuarta reunión de consulta es la hija legítima de la guerra fría a nivel continental. Ni el TIAR ni la X Conferencia Panamericana tuvieron las connotaciones anticomunistas de las resoluciones de 1951, ni sus alcances militares. A diferencia de las anteriores reuniones de consulta, las definiciones económicas, que tanto interesaban a las clases dirigentes latinoamericanas, estuvieron subordinadas a fines estrictamente mi-

70 Pedro Sampaio Malan, “Relações econômicas internacionais do Brasil 1945-1964”, en Boris Fausto (Director), *História Geral da civilização brasileira. O Brasil republicano 1930-1964*, Tomo III, Vol. IV, São Paulo, DIFEL, 1984, pág. 73.

71 Para el texto completo de las resoluciones véase *Conferencias ... Segundo Suplemento*, op. cit., páginas 240-247.

72 Robert A. Pollard, *La seguridad económica*, op. cit., pág. 309.

litares. Se trató, pues, de una completa integración al sistema castrense norteamericano, que involucraba los niveles económico, político e ideológico. A los pocos meses de terminada la cuarta reunión, el congreso estadounidense aprobó la Ley de Seguridad Mutua y el Programa de Asistencia Militar, con lo cual América Latina se llenó de armas y misiones militares norteamericanas, unificó concepciones tácticas, y la Escuela de las Américas, en Fort Gulick, Panamá, fue "tomada" por los oficiales de los ejércitos latinoamericanos.

En segundo lugar, las resoluciones sobre la no intervención, hay que subrayarlo, la mantenían en el sentido de que se consideraba ilícita la intervención unilateral de un Estado como acto político y de fuerza (claro, esto de nada sirvió cuando Estados Unidos invadió a República Dominicana en 1965). Pero la intervención multilateral (igual de nociva que la unilateral), entendida como la acción colectiva que resultaba de Pactos o Tratados en defensa de la democracia representativa, se consagraba para ser ejercida contra el Estado o Estados que, en opinión de la mayoría de gobiernos, hubieran transgredido las normas internacionales o que internamente violaran las garantías ciudadanas y las libertades civiles de modo que afectara la estabilidad continental, y en este sentido se la consideraba como una acción jurídica legal colectiva. En adelante, tal interpretación daría legitimidad a las expulsiones de la OEA de aquellos gobiernos —aunque no a los Estados— que se consideraban totalitarios, como fue el caso de Cuba en 1962⁷³.

En tercer lugar, las aspiraciones económicas de las élites dirigentes latinoamericanas se vieron frustradas con lo cual el escaso y relativo margen de autonomía que tenían se estrechó más aún. En realidad, e independientemente de la coyuntura bélica en Co-

rea y sus posibles consecuencias, había un planteamiento de fondo en la propuesta norteamericana: un modelo económico aperturista, basado en el libre comercio, la eliminación de las barreras proteccionistas y el libre mercado; los latinoamericanos propugnaron por la industrialización. El camino norteamericano conduciría a la disminución de los índices de crecimiento y desarrollo en los países latinoamericanos, y al aumento de las ganancias para el capital extranjero bien fuera en forma de inversiones directas o bien por medio de los préstamos gubernamentales y el FMI. La propuesta del Consejo Económico y Social de la OEA tampoco salía al paso de los graves problemas socioeconómicos latinoamericanos, con su concepto del desarrollo "como elemento esencial dentro del concepto total de defensa". La vía latinoamericana, para beneficio de las clases dirigentes, pese a todas sus debilidades e incongruencias, ofrecía, al menos, la posibilidad de la inserción activa, aunque dependiente, en la economía mundial sustituyendo importaciones y promoviendo la industrialización.

Y para terminar, digamos algunas palabras sobre la actuación de las clases dirigentes de Colombia y Brasil. Como peón en el ajedrez internacional, Colombia encabezó un bloque que debería actuar según los parámetros de Estados Unidos; Brasil no buscó ningún bloque. El gobierno colombiano, y en eso era consecuente con su tradición, juzgaba que la mejor manera de obtener asistencia y créditos norteamericanos era presentarse como un aliado incondicional en la lucha contra el comunismo. El gobierno brasilero, también coherente con su tradición en política internacional, consideraba que la cooperación era decisiva para la defensa del hemisferio occidental y justamente por ello propuso negociar su alineamiento. La élite colombiana no intentó contrapartida alguna en bene-

73 Tal hecho se produjo a petición de Colombia con base en el artículo sexto del TIAR, justamente el que el congresista conservador Silvio Villegas había denunciado en el congreso colombiano por considerar que comprendía la agresión política y que podría dar lugar a la intervención.

ficio nacional, según hemos visto en este estudio. La brasilera presentó planes, sugerencias, memorandos; en una palabra, exigió. Otra cosa es que no hubiera obtenido resultados positivos.

La delegación colombiana no tenía un plan de desarrollo económico en mente; analícense los criterios que llevó a la reunión y los millones de dólares (más caros que los actuales) que gastó en la guerra de Corea. Los delegados brasileños no solo tenían claro hacia dónde deberían dirigirse las eventuales inversiones de capital extranjero sino el modelo de desarrollo a seguir; por eso no enviaron hombres a Corea. Los colombianos tenían una política exterior orientada por las necesidades norteamericanas y subordinada a su ideo-

logía. El gobierno brasileiro colocaba su política internacional al servicio de los proyectos de desarrollo económico. El gobierno de Colombia y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas no tenían un plan militar, ni nacional ni continental, en el sentido pleno del término; actuaban según los criterios bélicos de EU. La administración civil y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Brasil actuaban coordinadamente para proyectos de largo plazo, según vimos más atrás; recuérdese la orientación de colocar las industrias básicas militares en plano superior al de la simple adquisición de armamentos.

Así es claro que Colombia prefirió el belicismo mientras que Brasil optó por el desarrollo económico. ¡Esa es la historia!

