

OCTAVA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES AMERICANOS

(Punta del Este, 1962)

De nuevo, sobre el escenario interamericano, el estudio de la cuestión cubana. De nuevo, los discursos incendiarios y desafiantes del representante fidelista. De nuevo, los tira y afloja del Secretario de Estado americano con sus colegas iberoamericanos; y, de nuevo, declaración de incompatibilidad de los principios comunistas con los del sistema interamericano..., como ocurrió en San José de Costa Rica (1960)... o se hiciera en Santiago de Chile (1959)... o en Caracas (1954). Aunque el Acta final de Punta del Este, preciso es reconocerlo, salió con menos «maquillaje» que las otras correspondientes.

No hacía todavía año y medio que se había bajado el telón en Costa Rica, cuando otra vez era necesario alzarlo. La cuerda que por un extremo tenía asida Cuba y por el otro los Estados Unidos iba progresivamente tensándose y siempre más tirantes aparecían las relaciones de los países iberoamericanos con Cuba. Se tenía la esperanza, más ficticia que real, de que la llegada de la nueva administración demócrata cambiase el rumbo, ya perdido¹, de las relaciones cubano-norteamericanas. Pronto Fidel Castro se encargó de disiparla: el mismo día (13 de marzo) que Kennedy lanzaba su Alianza para el progreso, el primer ministro cubano—que en plenas elecciones presidenciales² había atacado duramente a ambos contendientes—

¹ El 3 de enero de 1961 rompían las relaciones Cuba y Estados Unidos, a causa de la petición cubana al Gobierno de Washington de reducir, en el plazo de 48 horas, el personal de la Embajada y Consulado norteamericano en La Habana a 11 personas, consecuencia de la análoga reducción hecha por Cuba en Washington. Herter consideró inaceptable la propuesta y encargó a la representación suiza la defensa de sus intereses en Cuba. Checoslovaquia fué encargada de ocuparse en Washington de los intereses cubanos.

² El 26 de septiembre de 1960, en un discurso de cuatro horas en la Asamblea General de las N. U., censuró fuertemente a Nixon y a Kennedy, así como la política norteamericana. Por ello, el 14 de octubre los Estados Unidos presentaban un detallado *memorándum* a la Secretaría General de la O. N. U., el 19 del mismo mes decretaban

se ensañaba con el proyecto norteamericano. El 3 de abril los Estados Unidos daban a la publicidad un largo documento demostrando cómo el movimiento «26 de julio», creado para consolidar la democracia y la libertad cubana, había sido transformado, en poco tiempo, en un mecanismo para la destrucción de las instituciones libres cubanas, para que el comunismo tuviera una base y una cabeza de puente en América y para la disgregación del sistema interamericano. En este último aspecto, especial hincapié se hacía en el desprecio cubano de los acuerdos interamericanos, en los juicios poco corteses de Castro sobre los demás presidentes iberoamericanos y en las pruebas encontradas de planes de agitación subversiva en los países del Hemisferio occidental. La veracidad de tales pruebas inclinaría a la Junta Interamericana de Defensa a resolver el 26 de abril que la participación del régimen cubano en la preparación de planes para la defensa era altamente perjudicial a la labor de la Junta y a la seguridad del Hemisferio.

Hecho que conmovió a los medios gubernativos y a la opinión pública iberoamericana³ fué la fallada tentativa de desembarco en la isla de Cuba, que requirió una aclaración por parte de Kennedy. Una de sus consecuencias fué el aplazamiento, otra vez, de la XI Conferencia Interamericana citada para el 24 de mayo en Quito. No se estimó oportuna, máxime cuando el propio Presidente americano había solicitado ya—para llevar a cabo su plan de Alianza para el progreso—la reunión extraordinaria del C. I. E. S., que es la que más adelante se celebraría efectivamente en el mes de agosto de 1961 en Punta del Este. Cuba no firmaría, ni la Declaración a los pueblos de América, ni la Carta de Punta del Este, ni alguna de las resoluciones incluídas en los documentos oficiales emanados de la reunión. Pero «che» Guevara sí aprovechó para tener contactos personales, al tiempo que al castrismo se le ofrecía una buena oportunidad para realizar una serie de manifestaciones en diversas capitales iberoamericanas⁴. Por lo demás, el

el embargo de las exportaciones a Cuba y el 28 se dirigía a la O. E. A. solicitando la intervención de la Comisión *ad hoc* de buenos oficios prevista en la resolución II de la VII RCMRE.

³ Vid. Mario Hernández Sánchez-Barba, «Los problemas de la democracia en Hispanoamérica», *R. E. P.*, núm. 119, septiembre-octubre 1961, págs. 165-194; Manuel Fraga Iribarne, «Tendencias políticas de Hispanoamérica después de la segunda guerra mundial», *R. E. P.*, núm. 120, noviembre-diciembre 1961, págs. 209-233; y José María Álvarez Romero, «Los partidos demócratas de izquierdas en Iberoamérica», *P. I.*, núms. 56-57, julio-octubre 1961, págs. 139-159.

⁴ En la Conferencia de países no comprometidos (Belgrado, 1-6 septiembre 1961) participó Cuba. Bolivia y Ecuador estuvieron presentes como observadores. El embajador

Gobierno de Castro continuaba con el mismo acento tanto su política interna⁵ como la internacional⁶.

El ambiente se hizo cada día menos respirable, lo que llevó a Colombia a presentar el 9 de noviembre⁷ una solicitud al Consejo de la O. E. A. pidiendo una reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de acuerdo con el artículo 6.º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, «para considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que puedan surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana». El 14 del mismo mes el Consejo⁸ decidía discutir la propuesta colombiana el 4 de diciembre, fecha en que finalmente se aprueba la celebración en el próximo enero de la *VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*, de acuerdo con los artículos 6.º y 11 de dicho pacto y «para que considere las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos y en especial para señalar los diversos tipos de amenazas a la paz o actos determinados que, en caso de producirse, justifican la aplicación de medidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad, con arreglo al capítulo V de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y a las disposiciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; y para determinar las medidas que convenga tomar para el mantenimiento de la paz y de la seguridad del continente». La división de opiniones—14 votos favorables, 5 abstenciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador) y 2 contrarios (Cuba y Méjico)—presagiaba el aca-

de Brasil en Berna, que asistió como observador, tuvo que ausentarse de las reuniones porque la Secretaría de la Conferencia se negó a admitirle como observador oficial (Cf. Julio Cola Alberich, «La Conferencia de Belgrado de países no comprometidos», *Revista de Política Internacional*, núm. 58, noviembre-diciembre 1961, págs. 81-105).

⁵ El 10 de septiembre, con motivo de una procesión religiosa, se verificó una gran demostración anticomunista; el arzobispo Boza Masvidal fué detenido y expulsado con más de 130 sacerdotes. El 20 de septiembre, en Castalgandolfo, el propio Juan XXIII se hacía eco de la dolorosa situación de la Iglesia en Cuba. El 1 de mayo se había proclamado la República socialista cubana.

⁶ El presidente cubano, Dorticós, hizo sendos viajes oficiales a Moscú (11-21 septiembre) y a Pekín (22 septiembre-3 octubre). De sus entrevistas con los respectivos presidentes del Presidium soviético, Brezhev, y de la República popular china, Liu Shao-chi, hubo comunicados oficiales.

⁷ El día 11 de noviembre el Gobierno de Betancourt anunciaba la ruptura de sus relaciones con Cuba.

⁸ Por 19 votos a favor y dos abstenciones: Brasil y Cuba.

foramiento, y no precisamente por la estación climática, de las discusiones en Punta del Este; no en balde, entre los abstenidos y contrarios figuraban naciones con verdadero peso en el continente americano.

La ruptura de relaciones de Colombia con Cuba⁹, la serie de entrevistas de los prohombres americanos¹⁰, la confesión de fe marxista-leninista de Castro en uno de sus discursos, la visita oficial de Kennedy a Venezuela (16 diciembre) y a Colombia (17 diciembre)¹¹, la publicación de un «libro blanco» norteamericano y, sobre todo, el informe presentado por la Comisión Interamericana de Paz a la VIII Reunión de Consulta, a la que más adelante nos referiremos, son los preliminares de la conferencia que el 22 de enero de 1962 inauguraría otra vez Haedo—como hacía seis meses—en Punta del Este. La Reunión de Consulta—segunda de las convocadas en cumplimiento de lo previsto en el Pacto de Río de Janeiro—se regiría por el Reglamento aprobado, para este tipo de reuniones, por el Consejo de la O. E. A., el 29 de julio de 1960, el mismo que se aplicara en la VI RCMRE de San José de Costa Rica. Tres comisiones: credenciales, general y de estilo, llevaron el peso de las sesiones.

Dejando a un lado, por obvias, las posturas cubana y norteamericana, pronto se apreció las dos grandes directrices que imperaban en la Reunión de Consulta: los que querían condenar decididamente al castrismo, con sanciones diplomáticas, consulares y económicas (base de la propuesta colombiana, apoyada por Perú, Colombia, Venezuela, Paraguay y las Repúblicas centroamericanas) y los que dispuestos a declarar la incompatibilidad del régimen cubano con la O. E. A., no lo estaban, en cambio, a adoptar sanciones, por respeto al principio de no intervención (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Méjico y Uruguay). Ante tal disyuntiva, Argentina avanzó un proyecto intermedio: aplazamiento del problema cubano, con la consiguiente admonición, unos meses hasta que se volviera decididamente sobre el asunto. Fué entonces cuando Dean Rusk tuvo que desarrollar una intensa diplomacia bilateral, multilateral y de pasillos para acortar distancias, convencer a los ultrancistas de la no conveniencia del fracaso de la

⁹ Anunciada el 10 de diciembre.

¹⁰ Viaje a Washington del presidente Prado (septiembre) y de Frondizi (octubre), quien también celebró coloquios con Goulart, Betancourt, Prado y Haedo; el recorrido que a finales de año hizo en varios países sudamericanos, el vice-ministro de Relaciones Exteriores cubano; la entrevista de 19 de enero entre los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y Méjico.

¹¹ Se aplazó, en cambio, el anunciado viaje a Méjico.

conferencia, y a los segundos de la realidad de que la asamblea había sido convocada para algo. De esta forma, consiguió el voto de Uruguay y se aseguró del voto de Haití, cuya evolución de pensamiento quedaría claramente expresada en la Declaración que se insertaría en el Acta final.

Así, pues, vencido el aspecto que pudiéramos llamar *político*, surgió en seguida otro importante, no menos grave e irreductible: el *jurídico*, no por la falta de pactos interamericanos condenatorios del comunismo, sino por el deseo de algunos países de querer tomar resoluciones no previstas en la Carta de la O. E. A., y para las que las RCMRE carecían de facultades. Por eso, al llegar al firmar el 31 de enero el Acta final—que se compone de nueve resoluciones y ocho declaraciones—, no hubo unanimidad para las resoluciones más importantes (la segunda, la sexta y la octava) que sólo obtuvieron los dos tercios previstos en el artículo 17 del Tratado Interamericano¹². Para las demás sí la hubo, excluida Cuba, se entiende, que no firmó el Acta final.

En la resolución I (Ofensiva del comunismo en América) se comprueba la «intensificación de la ofensiva subversiva de gobiernos comunistas, sus agentes y las organizaciones controladas por ellos», así como «la presencia de un gobierno marxista-leninista en Cuba, que se identifica públicamente con la doctrina y la política exterior de las potencias comunistas», y se declara que «los principios del comunismo son incompatibles con los del sistema interamericano». Para salir al paso del primer peligro se crea (res. II) la «Comisión especial de consulta sobre seguridad contra la acción subversiva del comunismo internacional», de cuya organización se ocupará el Consejo de la O. E. A. y se encarece a los Estados miembros que tomen las medidas oportunas para «fortalecer su capacidad de contrarrestar las amenazas o los actos de agresión, subversión u otros peligros para la paz y la seguridad que resulten de la intervención continuada en este continente de las potencias chino-soviéticas». En el segundo punto, al comprobar (res. VI) que el actual Gobierno de Cuba no sólo «se ha identificado con los principios de la ideología marxista-leninista», sino que «acepta la ayuda militar de las potencias comunistas extracontinentales e inclusive la amenaza de intervención armada de la Unión Soviética en América» y que, por lo tanto, «se ha colocado voluntariamente fuera del sistema interamericano», y teniendo en cuenta el Informe de la Comisión Interamericana de Paz que justifica los anteriores asertos, se resuelve: «1. Que la adhesión de cualquier miembro de la O. E. A. al marxismo-leninismo es incompatible con el sistema interameri-

¹² Se abstuvieron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Méjico.

cano y el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y solidaridad del Hemisferio. 2. Que el actual Gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado con un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del sistema interamericano. 3. Que esta incompatibilidad *excluye* al actual Gobierno de Cuba de su participación en el sistema americano». En esta resolución estaba el nudo gordiano de la conferencia, pues sin ella no se hubiera llegado a la resolución VIII, que al considerar que en «los últimos tres años trece Estados americanos¹³ han visto la necesidad de romper relaciones diplomáticas con el actual Gobierno de Cuba», decide «suspender inmediatamente el comercio y tráfico de armas e implementos de guerra de cualquier índole¹⁴ con Cuba» y «encargar al Consejo de la O. E. A. que, a la luz de las circunstancias y consideradas debidamente las limitaciones constitucionales o legales de todos y cada uno de los Estados miembros, estudie la posibilidad y conveniencia de extender la suspensión del comercio y tráfico de armas a otros artículos, prestando especial atención a los de importancia estratégica». En la Resolución VII, basándose en lo expuesto en el informe de 26 de abril de 1961 de la Junta Interamericana de Defensa, se decide «excluir inmediatamente» al actual Gobierno de Cuba de tal organismo. Las otras resoluciones¹⁵, aun conexas, no se refieren específicamente al actual Gobierno de Cuba.

¿Cuál es el juicio que merece esta Reunión de Consulta? No es excesivamente fácil avanzar uno, pues con los expuestos en las más diversas latitudes podría formarse un auténtico abanico de opiniones. Por eso, nos limitaremos a hacer unas consideraciones desde tres ángulos: a) la VIII RCMRE, a la vista de los pactos interamericanos, hoy vigentes; b) estudio de la propia VIII RCMRE y en relación con la VI Reunión de Consulta, y c) comparación en los resultados de la V, VII y VIII RCMRE.

A) Indudablemente, los Estados Unidos obtuvieron en la conferencia

¹³ Las seis Repúblicas centroamericanas, República Dominicana, Haití, Paraguay, Perú, Estados Unidos, Venezuela y Colombia.

¹⁴ Los Estados Unidos pusieron en práctica esta resolución con fecha 3 de febrero.

¹⁵ En la res. III se reiteran «los principios de autodeterminación y de no intervención como normas rectoras de la convivencia entre las naciones americanas»; en la resolución IV se recomienda a los Gobiernos que procedan a «la celebración de elecciones libres en sus respectivos países»; en la res. V declaran su confianza en los fines de la Alianza para el progreso; en la res. IX se recomienda al Consejo de la O. E. A. la reforma del Estatuto de la Comisión Interamericana de derechos humanos, «a fin de ampliar y fortalecer sus atribuciones y facultades».

una resonante victoria diplomática al conseguir la declaración de «incompatibilidad» del actual Gobierno cubano con la O. E. A., aun sin escapárseles el peso de las abstenciones, que un día pueden cambiar de sentido. Para Fidel Castro, que oficial y voluntariamente se declaraba adherido a la línea marxista-leninista¹⁶, poco puede importarle, al menos aparentemente, «el suspenso en democracia», según juzga Fernández-Cormenzana¹⁷. Más confusas fueron las consecuencias para los demás países iberoamericanos, pues no siempre—por votar o por abstenerse—el juicio de las delegaciones correspondía al de la opinión pública de los respectivos países¹⁸, y al llegar a este punto, parece lógico pensar que los Estados Unidos, conociendo las situaciones políticas de los países del Sur de Río Grande, no debían haber forzado una Conferencia, que de nuevo sirviera para dividir a los países iberoamericanos, con rumbos ya distintos desde que Castro llegó al poder. Y aquí vale la pena que hagamos un punto y aparte.

Un observador imparcial calificaría de gran acierto la política de «fondo» llevada por los Estados Unidos en el caso de Cuba; pero su aserto no sería el mismo al referirse al «procedimiento» empleado. En otras palabras: la gran visión de los Estados Unidos ha sido la de no resolver unilateralmente su problema con Cuba, sino hacerlo a través de la O. E. A.; otra actitud hubiera comportado consecuencias fáciles de colegir. Pero, pensando en el éxito fácil y propagandístico, no rehusaron acudir a conferencias, de las que sólo saldrían victoriosos por la habilidad práctica en cada instante de sus delegados. Y así se aprobaron declaraciones pomposas, pero no se resolvía el asunto cubano, aunque en el fondo todos los países iberoamericanos estuvieron de acuerdo en una serie de puntos al respecto. Dejando aparte lo sucedido en otras Reuniones de Consulta, es cierto que *moral y legalmente* era muy espinosa la postura norteamericana en Punta del Este. Moralmente, porque era muy difícil convencer a los no convencidos de que rehusaran las relaciones con una Cuba comunista, cuando ellos son los primeros en mantenerlas con los países de más allá del telón de acero. ¿Cómo explicarles el significado del viaje del Presidente Dorticós a Moscú, cuando el Presi-

¹⁶ El propio Dorticós en Punta del Este no tuvo pelos en la lengua para expresar la realidad de su país.

¹⁷ José Fernández-Cormenzana, Crónica desde Montevideo, para *Arriba*, de 3 de febrero de 1962. Fidel Castro—como ya hiciera cuando San José de Costa Rica—, contra las resoluciones de Punta del Este, lanzó la II Declaración de La Habana.

¹⁸ Consecuencia de presiones internas, el 8 de febrero de 1962 rompía la Argentina sus relaciones con Cuba, y el 1 de abril lo hacía Ecuador.

dente de un país occidental ya liado como Italia, Gronchi, lo había realizado meses antes, con su beneplácito? ¿Con qué fuerza podrían anatematizar una situación del organismo regional (O. E. A.) cuando, en su momento, veían con buenos ojos una análoga del organismo mundial (O. N. U.)? ¿Cómo cohonstar la política de expulsión de un organismo, con la política de coexistencia pacífica del otro? Por ello, los Estados Unidos debieron pensar en dar a las naciones iberoamericanas una salida airosa de la Reunión de Consulta. Y si carecían de fuerza moral—no digo de razones políticas—debían haberlas sugerido y haber acometido la vía legal. Pero la vía legal correctamente entendida. Es cierto que el actual Gobierno de Cuba merecía la expulsión de la Organización regional, pero si los pactos constitutivos que la rigen no recogen aquel supuesto, es inútil querer forzar el estado de cosas, cuando existían unos componentes dispuestos a aplicar estrictamente, y otros extensivamente, el espíritu de los mismos. Todos estuvieron de acuerdo en la *incompatibilidad* (res. I) de «los principios del comunismo con los del sistema americano»; y más aún al concretar (res. I) que «la presencia de un gobierno marxista-leninista en Cuba se identifica públicamente con la doctrina y la política exterior de las potencias comunistas». Mas no abundaron en el mismo criterio en el momento de juzgar sobre la *suspensión, expulsión o exclusión* de un Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos, extremo no recogido por el Tratado de Río de Janeiro, ni por la Carta de Bogotá. Por pruritos formalistas, seis países se abstuvieron de votar la *exclusión* del actual Gobierno de Cuba del sistema interamericano. Y cuatro de ellos (Argentina, Brasil, Ecuador y Méjico) hicieron sendas declaraciones, recogidas en el acta final de la Reunión de Consulta, explicando el porqué de su voto sobre la resolución VI (la del Ecuador también se refiere a la resolución VIII). Por lo demás, sabido es el valor que tiene la forma tanto en el derecho interno cuanto en el internacional. Y si en el orden interno los casos en apelación o casación, muchas veces no prosperan por simples defectos de formas, mucho más tiendo debe ponerse en el orden internacional, en donde las consecuencias de un «fallo» de tal tipo pudiera tener consecuencias imprevisibles. Con las facilidades dadas por el propio Castro¹⁹, ¿no hubiese sido más hábil *constatar* simplemente que el Gobierno que representaba, tácitamente se había puesto en contra de la O. E. A., ya que sus discursos y manifestaciones estaban deci-

¹⁹ Cf. Mario Hernández Sánchez-Barba, *Las tensiones históricas hispanoamericanas en el siglo XX*, Ed. Guadarrama, Madrid, 1961, especialmente cap. VII: «La experiencia Fidel Castro» (págs. 255-278).

didamente en contra de las declaraciones y pactos interamericanos, y una vez levantada este acta—que no hubiera encontrado grandes oposiciones—seguir adelante? ¿Por qué no se convocó primeramente una Conferencia para la reforma de la Carta (art. 111 de la Carta de Bogotá), o, al menos, una Conferencia extraordinaria (prevista en el art. 36) en el caso de que por cautela no pareciese oportuno llevar adelante la XI Conferencia Interamericana—lo que tal vez hubiera sido una solución—y en donde, en el programa aprobado en su día, se recogía la perspectiva de una Conferencia para reformar algún aspecto de la Carta constitutiva?

Y en este caso nos hemos detenido no sólo por la importancia práctica que ha tenido, sino por el trasfondo que lleva consigo. Supone un grave riesgo querer tratar al derecho escrito con mentalidad de *common law*, y si me lanzo a esta afirmación sintética es precisamente por haber destacado en otro lugar²⁰ cómo el gran acierto de la IX C. I. A. (Bogotá. 1948) fué llegar al maridaje de los que querían a toda costa la codificación (países iberoamericanos) y de quienes veían en la misma el peligro de la pérdida de flexibilidad (Estados Unidos). Desde 1948 ha progresado el sistema interamericano, gracias a que los segundos no tuvieron inconveniente en ratificar los pactos constitutivos y los primeros no se aferraron a la letra escrita: basta comprobar la serie de comisiones creadas y de declaraciones emanadas por órganos o conferencias no previstas por la Carta de Bogotá. Pero todo ello, es natural, siempre que no se vaya demasiado lejos en tales actitudes. Y es que el problema de esta Reunión de Consulta, que podría calificarse como el de la «forma» o la «legalidad» en Punta del Este, ha sido el de poner en evidencia en el orden internacional—y destacamos el hecho por el relieve que pudiera tener en la historia de las ideas iusinternacionalistas—un caso común en los ordenamientos internos: el desequilibrio entre la norma jurídica y la realidad política. Aquélla va siempre a la zaga de ésta, y, por lo tanto, función de un buen político será procurar que la primera responda a la segunda. Y esto hoy no ocurre en los pactos constitutivos interamericanos, por la falta de visión que en el momento de firmarlos (1948) se tuvo. Se pensó demasiado en los peligros extracontinentales y no pararon mientes en los movimientos que pudieran surgir de la propia configuración y necesidades de los países continentales. Se desconoció la virulencia del comunismo más por beatería política que por la falta de

²⁰ Vid. Félix G. Fernández-Shaw, *La Organización de los Estados Americanos (O. E. A.). Una nueva visión de América*. Ed. Cultura Hispánica, Madrid. 1959, págs. 243 y 244.

pruebas: si lo sucedido en la guerra de los tres años (1935-1939) en España no bastaba, los propios delegados reunidos en Bogotá en 1948 pudieron apreciar el alcance del «bogotazo». Y hoy el peligro radica no ya en la doctrina comunista en sí, sino en la forma en como se adaptan o encaucen sus principios en el Continente americano. Y realmente los comienzos no son nada halagüeños.

B) Es natural que al considerar la Reunión de Punta del Este, se tenga como punto de referencia la visión de la VI RCMRE de San José de Costa Rica (1960). No en balde una y otra suponen ya serios antecedentes «jurisprudenciales», si en el futuro hay que volver a echar mano del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Por eso, algún comentarista se ha lamentado de que, dejando aparte razones políticas, no haya sido tan fulminea la condena en Punta del Este de la Cuba castrista, como lo fuera la de la República Dominicana trujillista en San José de Costa Rica. Y, en parte, aparentemente puede estar en lo cierto, mas no se olvide que si existen muchas analogías entre ambas (reglamento, procedimiento, redacción del acta final...), algunas diferencias las separan. En primer lugar, en la VI, Venezuela—que solicitaba la reunión—acusaba clara y concisamente a la República Dominicana²¹; en la VIII, la solicitud de Colombia no lanza específicamente su dardo contra Cuba, sino que se refiere a «las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que puedan surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana». Y no se olvide que el Consejo de la O. E. A. al aceptar la petición colombiana hizo mención también al capítulo V de la Carta de Bogotá. Consecuencia de ello fué, en segundo lugar, que mientras que en el acta final de la VI sólo se incluyeron tres resoluciones, a nueve se dieron acogida en el de la VIII. En San José, de las tres, dos fueron de agradecimiento; en Punta del Este ninguna se dedicó a tal efecto. Preferible es, desde luego, para estas reuniones de Organos de Consulta, el primer criterio; cuantas menos resoluciones mejor y, a poder ser, sólo una debe afrontar el problema, no evitándose las resoluciones de agradecimiento en señal de deferencia hacia el país anfitrión, que casi siempre tiene que afrontar situaciones no siempre gratas y problemas de todo tipo nunca fáciles. En Punta del Este hubo demasiadas resoluciones: en algo, entre otras cosas, debe diferenciarse la RCMRE, convocada en base del artículo 6.º del

²¹ Vid. Félix G. Fernández-Shaw, «Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de América, *Política Internacional*, núm. 52, noviembre-diciembre 1960, págs. 95-116.

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o del artículo 39 de la Carta de Bogotá.

En tercer lugar, mientras en la I resolución de la VI se hace referencia a artículos de los pactos constitutivos (art. 19 de la Carta de Bogotá, y artículos 6.º y 8.º del Tratado de Río de Janeiro), artículo alguno se menciona en las resoluciones de la VIII, ni siquiera en la octava resolución (relaciones económicas), en donde se acuerdan una serie de medidas económicas contra Cuba, lo que, a nuestro juicio, hubiere sido necesario. No se olvide que, en fin de cuentas, la O. E. A. es un organismo regional, y que tanto en lo que a ella respecta, como en lo tocante al organismo mundial, es muy importante puntualizar la calificación jurídica que tengan las medidas que sus órganos puedan tomar: si se trata de medidas de legítima defensa o de medidas de tipo coercitivo. Extremo este altamente interesante y que merece particular atención, mas como ya en otro lugar²² me he ocupado de ello extensamente, a él me remito. Y en consecuencia directa con este asunto, otra diferencia digna de anotarse: en la VI se faculta (habría que pensar si el verbo es acertado) «al Secretario General de la O. E. A. para transmitir al Consejo de Seguridad de las N. U. información completa sobre las medidas acordadas en la presente Resolución». ¿Por qué en la VIII RCMRE no se ha incluido párrafo análogo? ¿O es que está sobreentendido cuando en el párrafo cuarto de la resolución VI se dice «que el Consejo de la O. E. A.²³ y los otros órganos y organismos del Sistema interamericano adopten sin demora las providencias necesarias»²⁴ para cumplir esta Resolución? Y si así fuera, ¿cuál es su posición respecto de las restantes resoluciones? Nótese que, en cambio, esta llamada a los órganos y organismos regionales para adoptar las providencias necesarias no se encuentra en la resolución de la VI RCMRE.

²² *Op. cit.*, págs. 294-300.

²³ Efectivamente, el Consejo de la O. E. A., en su sesión ordinaria de 14 febrero 1962, resolvió que el actual Gobierno de Cuba quede excluido «de su participación en el Consejo, sus Comisiones y sus Organos, a partir de la misma fecha de la aprobación» de la VI resolución. Y *solamente* «se solicitó al Secretario General transmitiera el texto del Acta final de la VIII RCMRE a los otros órganos y organismos del Sistema interamericano para su conocimiento y fines consiguientes».

²⁴ Que no estaba muy claro cuáles eran tales providencias, lo demuestra la propia decisión del Consejo—en su reunión del 14 de febrero—de encomendar a la Comisión General «que identifique las providencias que puedan ser necesarias para que someta, con la urgencia del caso, sus recomendaciones acerca del trámite que corresponda adoptar».

En algunos extremos nan regido los mismos criterios en la VI y en la VIII RCMRE. A la República Dominicana y a Cuba se les suspendía el comercio y tráfico de armas, y, en ambos casos, se encarga al Consejo de la O. E. A. para que con «las limitaciones constitucionales o legales de todos y cada uno de los Estados miembros, estudie la posibilidad o conveniencia de extender la suspensión del comercio» a otros artículos; y también se «faculta al Consejo de la O. E. A. para que, mediante el voto afirmativo de los dos tercios de sus miembros, deje sin efecto las medidas adoptadas», «desde el momento en que el Gobierno de la República Dominicana haya dejado de constituir un peligro para la paz y seguridad del Continente», y «en el momento en que el Gobierno de Cuba demuestre su compatibilidad con los objetivos y principios del Sistema», respectivamente. O, dicho en forma más vulgar: al Consejo de la O. E. A. se le faculta para, por sí mismo, quitar hierro a la condena, pero no para echar leña al fuego; en este último caso, su función será la de estudiar. Se le faculta para favorecer, nunca para agravar las penas. Sin embargo, tales facultades de hecho resultan mayores en el caso de la República Dominicana que en el de Cuba, pues en el primero son para dejar «sin efecto las medidas adoptadas en la presente Resolución» (y ya se sabe que en San José de Costa Rica sólo hubo una condenatoria) y en el segundo sólo son válidos para la resolución VIII (cuando hemos visto que en Punta del Este, aparte de ésta, hubo otras resoluciones condenatorias).

C) Desde que Fidel Castro llegó al poder, casi anualmente vienen reuniéndose los Ministros americanos de Relaciones Exteriores para estudiar la situación creada en el mar de los Caribes: en 1959 (agosto, Santiago de Chile), en 1960 (agosto, San José de Costa Rica), en 1962 (enero, Punta del Este). Aunque con el pasar del tiempo, la cuestión cubana ha ido enrareciéndose, es lo cierto que ni en los motivos ni en los programas de estas reuniones aparecen, ni una sola vez, en entredicho la nación cubana, o su actual Gobierno. Referencias a la intranquilidad del Caribe, a las amenazas a la paz..., u otros términos, reales, pero más o menos vagos, sí pueden encontrarse.

No sucede lo mismo, en cambio, con las Actas finales de tales asambleas, en donde se aprecia una clara evolución *in crescendo*. En la Declaración de Santiago de Chile (res. I) de la V RCMRE no aparece mención alguna sobre Cuba, ni referencias a las potencias chino-soviéticas; se limita a destacar «la acción del comunismo internacional» y a advertir «que la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los princi-

pios en que se funda la O. E. A. En la Declaración de San José de Costa Rica (res. I) de la VII RCMRE sigue sin aparecer el nombre del actual Gobierno cubano y sólo en la Declaración de Méjico a esta resolución se lee el término Cuba; por el contrario, no sólo se «condena enérgicamente la intervención o amenaza de intervención, aun cuando sea condicionada, de una potencia extracontinental en los asuntos de las repúblicas americanas» (res. I, 1), sino que abiertamente se señalan las pretensiones «de las potencias chino-soviéticas de utilizar la situación política, económica y social de cualquier Estado americano» (res. I, 2)²⁵. En Punta del Este, no sólo vuelve a acusarse a las potencias chino-soviéticas (res. II, 1; II, 3; VII, tercer considerando; VIII, primer considerando), e inclusive, concretamente a la Unión Soviética (res. VI, cuarto considerando), sino que ya resueltamente, la Reunión de Consulta decide quitarse la careta: del actual Gobierno de Cuba se habla en términos enérgicos en las resoluciones I, VI, VII y VIII, y en estas últimas tres, varias veces²⁶. Para no herir los sentimientos del pueblo cubano, cuidado extremo se ha tenido en que todas las referencias vayan dirigidas al «actual Gobierno de Cuba»; por lo demás, ninguna alusión directa al fidelismo o al castrismo, ni a su situación ante la disyuntiva de la elección entre las doctrinas de Moscú y las de Pekín, para lo que, tal vez, hubiera sido una buena ocasión.

Por todo lo cual, si con metáfora farandulera quisiera sintetizarse lo ocurrido en las tres asambleas, podría escribirse que: en Santiago de Chile se representó una auténtica *comedia*; en San José de Costa Rica, el espectáculo fué de *sainete*; por lo que en Punta del Este se dejó entrever, se diría de haber asistido a una *revista*.

FÉLIX FERNANDEZ-SHAW.

²⁵ Aspecto en el que hace hincapié Gastón Godoy, *El caso cubano y la Organización de los Estados Americanos*. Aldus, Artes Gráficas. Madrid, 1961, pág. 42.

²⁶ En la Declaración de Honduras se nombra al actual Gobierno de Cuba y a Rusia-soviética; en la de Uruguay al caso cubano.