

POLITICA DE BUENA VECINDAD (*)

La Universidad del Litoral me ha honrado sobremanera al invitarme a dar una conferencia en esta casa del saber y la cultura. Quiero advertir que no traigo a ella más que unas palabras claras y sencillas, con las que sólo intento satisfacer, en la medida de lo posible, el “gran anhelo de limpieza moral, el deseo de ver imperar la verdad”, de que acaba de hablarnos el doctor Gollan en su admirable discurso, y con cuya íntima filosofía me solidarizo plenamente. Como ingeniero que fui, y por consiguiente, como hombre acostumbrado a estar en constante busca de nuevas fuentes de riqueza útil, el abundante caudal de ideas expuestas por el Dr. Gollan me invita a la meditación exploratoria y a extraer de ese rico filón la totalidad de su contenido. Agradezco las palabras que me ha dedicado, y más aún, agradezco el homenaje que ha tributado a mi patria, ya que en él sólo elogia lo que le parece digno de alabanza y recoge, con finos matices, sentimientos de recelo y desconfianza que han influido poderosamente en la opinión pública latinoamericana. Como el Dr. Gollan, creo, en efecto, que al tratar de las relaciones entre pueblos y Estados, es necesario disipar prejuicios y combatir la mentira y la deformación en todos los órdenes.

(*) Conferencia del Embajador de Estados Unidos de América, en la República Argentina, Excmo. Sr. Spruille Braden, pronunciada en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, julio 21 de 1945.

*La política de
buena vecindad*

Mencionar la política de buena vecindad es mencionar el nombre de su autor, Franklin D. Roosevelt, cuya desaparición llora el mundo entero. En los comienzos de su primer período presidencial, la formuló diciendo que se proponía dedicar a los Estados Unidos “a la política del buen vecino; del vecino que resueltamente se respeta a sí mismo y que, al respetarse, respeta también los derechos ajenos; del vecino que respeta sus obligaciones y la santidad de los pactos concertados en y con un mundo de vecinos”. Años después, el presidente Roosevelt completó esta idea al manifestar que a medida que fué adquiriendo experiencia en la vida pública, se dió cabal cuenta de que las demás naciones americanas poseían el mismo amor que nosotros, el pueblo norteamericano, por la libertad, la independencia y la convivencia amistosa entre los pueblos; y, por último, que llegó a la firme convicción de que la vida nacional de todos y cada uno de nuestros países alcanzaría mayor plenitud si esta creencia pudiera hacerse tangible en nuestras relaciones prácticas.

Suenan en esas palabras dos motivos fundamentales: el de la libertad y el del carácter práctico que entraña la realización de esa política. Al anunciarla, Roosevelt no había hecho más que dar expresión, con visión extraordinaria, al deseo colectivo de su pueblo, y en general, al de la mayoría de los pueblos del mundo.

No era ésta la primera vez que Franklin D. Roosevelt daba muestras de su profunda visión política. En 1928, cuando aun ni él mismo preveía que el destino le reservaba la dirección de su país en los momentos quizá más difíciles que ha conocido la humanidad, había expresado ya esa misma política con otras palabras. En un artículo publicado en ese año en la revista “Foreign Affairs” dijo que los Estados Unidos deberían modificar radicalmente sus relaciones con sus vecinos del sur, renunciando a la intervención y al ejercicio de

toda presión diplomática en nombre de los intereses creados. ¿No contienen ya éstas palabras el germen de lo que, más tarde, tras de una gradual y constante evolución que lo ha llevado a su presente plenitud, llegaría a ser la política fundamental que hoy rige la conducta de nuestras relaciones internacionales? La definición oficial de la política de buena vecindad era una afirmación de principios constructivos. Las manifestaciones hechas anteriormente, cuando el pensamiento de su autor iba definiéndose ante la situación del mundo, claramente implicaban el repudio de los métodos de política internacional que precisamente despertaban esos recelos que atinadamente ha señalado el doctor Gollan. Y al mismo tiempo, preparaban la formulación de una política que, al hacer posible la unidad de las repúblicas americanas, pudiese conjurar el grave peligro que para el mundo significaba la presencia del fascismo en Italia y la posibilidad de su establecimiento en Alemania. Dos meses después que Hitler subió al poder, en enero de 1933, cuando el peligro ya se había concretado, Franklin D. Roosevelt ocupó la presidencia de los Estados Unidos. Lo que en 1928 había sido una visión se convirtió en realidad. El presidente de los Estados Unidos formuló una política de inmenso alcance cuya plana trascendencia no será debidamente comprendida sino con el transcurso de los años.

*La doctrina
de Monroe*

No era la primera vez que los Estados Unidos se ponían en guardia ante el peligro que corría la libertad del mundo. Cuando, a raíz del Congreso de Viena, los reyes absolutos de la Europa continental concertaron, para intentar salvar sus regimenes, una alianza llamada santa porque en ella se invocaban hipócritamente los Santos Evangelios, uno de esos reyes, que ha pasado a la historia de su patria con el calificativo de felón, solicitó el auxilio armado de la Santa Alianza. Per-

según dos fines: por una parte, sojuzgar a su propio pueblo; y por otra, reconquistar su imperio americano.

Los reyes de la Santa Alianza le enviaron los cien mil hijos de San Luis, al mando del duque de Angulema, y la revolución española de 1820 quedó ahogada en sangre. Pero domeñar a América era más difícil, porque el 2 de diciembre de 1823 formulaba Monroe su famosa doctrina: "Fundándonos en justos principios, no podremos contemplar ninguna intervención de cualquier potencia europea destinada a oprimirlos o a fiscalizarlos, sino como una manifestación hostil hacia los Estados Unidos". Esta doctrina, aunque atribuida al presidente Monroe, no era creación de un solo individuo o un solo grupo: era expresión de un sentimiento colectivo ampliamente concebido que había ido madurando en mi país durante un período de 30 o más años con anterioridad a la fecha de su promulgación. La doctrina de Monroe, en síntesis, proponía:

1) Impedir en el continente americano cualquier forma de colonización, de adquisición de territorio o de control político por parte de los poderes europeos.

2) No intervención de los Estados Unidos de América en las colonias de España, o de otras naciones europeas, entonces existentes.

3) Completa separación de Europa y América, no sólo en lo referente a los sistemas de gobierno sino en todos los aspectos de la vida política nacional de los pueblos americanos.

4) Que esta declaración, realizada unilateralmente por los Estados Unidos, se hacía con el objeto de garantizar la propia protección y seguridad.

Hemos aplicado esta doctrina frecuentemente, a fin de proteger la seguridad de los países de América. Como sucede en toda empresa humana, su aplicación práctica ha sido hecha a través de tanteos y errores. Al mismo tiempo que protejimos la paz y la seguridad de América, permitimos que ciertos países europeos allanasen flagrantemente los derechos

de nuestras repúblicas hermanas. Estas inconsecuencias, añadidas a la adquisición por la fuerza de territorios pertenecientes a otro país americano durante el siglo pasado y a la intención de condescendiente superioridad que ha sido atribuida a esta doctrina, hicieron, por desgracia, que los países de la América central y del sur naturalmente olvidasen, a veces, los beneficios que de ella recibieron, y mantuviesen en cambio una actitud de latente irritación contra una doctrina que, a su juicio, disminuía su soberanía y dignidad. Pero el significado esencial de la doctrina de Monroe no era otro, repito, que la defensa de la libertad política nacional de los países americanos.

Aplicación unilateral de la doctrina de Monroe

La doctrina de Monroe ponía a los Estados Unidos en la delicada posición de protectores de otras naciones, que, en aquel entonces, eran todavía impotentes para protegerse a sí mismas. Pero toda protección puede convertirse fácilmente en opresión, bien por un exceso de celo, bien por la humana tendencia a obtener ventajas materiales de una protección que en principio es brindada desinteresadamente. Tengamos en cuenta, sin embargo, que para juzgar los actos de los hombres y los países conviene, primeramente, situarlos en el marco de la época en que sucedieron. Un acto cometido en la Edad Media puede parecer condenable a la luz de la moral de nuestro siglo, mas ello no quiere decir que lo fuera ante la de su tiempo.

La "diplomacia del dólar". Las intervenciones

Hacia mediados del siglo diecinueve irrumpe en el escenario político del mundo un actor de primera importancia lla-

mado a desempeñar un papel predominante. Ese nuevo actor es el aumento de la riqueza en bienes disponibles, y, sobre todo, la distribución de esos bienes en manos de un número tan grande de población que hacía posible que esos grupos influieran y, a menudo, dictasen la política de sus respectivos gobiernos y la supeditaran a la protección de sus intereses privados. La revolución industrial del siglo diecinueve, los grandes inventos, los nuevos métodos técnicos que fueron apareciendo en sucesión rápida e impresionante, y por encima de todo, la expansión y perfeccionamiento de los medios de comunicación, incrementaron extraordinaria y progresivamente la riqueza del mundo. La gran riqueza de bienes disponibles, planteó los dos problemas más importantes de la vida de las naciones modernas: el de su expansión fuera de las fronteras nacionales y el de su distribución dentro de cada nación. El primero trajo una exacerbación del nacionalismo, que produjo, como corolario un tanto paradójico, el imperialismo; el segundo produjo los movimientos político-económicos de toda índole, alrededor de los cuales puede decirse que gira la inquietud del mundo de nuestros días, y de cuya correcta solución depende la paz futura.

La repercusión de la influencia de la riqueza en las relaciones internacionales de los Estados Unidos fué bautizada con el nombre de diplomacia del dólar. Los financieros, con criterio simplístamente egoísta, entendían que los dividendos de sus empresas en el extranjero debían estar garantizados por los cañones del país. El pueblo norteamericano dió a esa política un nombre gráfico y expresivo: le llamó la política del "big stick", del garrote. Detrás del dólar debía ir la presión diplomática.

Los Estados Unidos intervinieron con fines financieros en varias repúblicas sudamericanas. No voy a mencionarlas porque es de todos conocida esa parte de la historia del continente. Creo sin embargo que es justo señalar que, al intervenir, lo hicimos no solo en nombre propio sino en el ajeno, y

ello con el objeto de prevenir que países no americanos se imiscuyesen en los asuntos de este continente.

El llamado corolario de Theodore Roosevelt dió confirmación expresa a esta actitud nuestra al establecer nuestro deber de asumir la defensa de cualquier reclamación europea en los países americanos, antes que permitir que los países europeos trataran por sí mismos de exigir el cumplimiento por la fuerza de sus supuestos derechos.

Situemos, además, esa política en el marco de su época. ¿Eran los Estados Unidos el único país que la seguía? Recordemos, aunque tuviera otro carácter, la intervención de Francia en México en 1861. En 1902, Alemania, Gran Bretaña e Italia decidieron, para cobrarse los créditos que tenían en Venezuela, enviar una escuadra conjunta para establecer un llamado bloqueo pacífico. El nombre no dejaba de tener cierta ironía, pues en el curso del bloqueo fueron bombardeados Puerto Cabello y San Carlos. Entonces fué cuando la Argentina aportó su gran contribución a la doctrina de Monroe. Luis M. Drago, cuyo nombre ha pasado al derecho internacional, formuló la doctrina de su nombre, que dice que "las deudas públicas no pueden dar lugar a una intervención armada ni siquiera a la ocupación efectiva del territorio de las naciones americanas por una potencia europea".

Como véis, en la política internacional no actuaba únicamente el dólar. Actuaban también otras monedas. Permítaseme añadir, como detalle pintoresco de esa diplomacia del dinero, que en 1897, el gobierno alemán envió buques de guerra a Haití, para pedir una indemnización de 30.000 dólares en favor de un súbdito alemán envuelto en una disputa en que se ventilaban unos veinticinco centavos.

Culminación del imperialismo norteamericano

Hablando en términos generales, y según las palabras de un conocido historiador, la guerra con España, en 1898, re-

presenta el momento culminante del imperialismo norteamericano. Como resultado de ella, los Estados Unidos, que habían ayudado a Cuba a conquistar su independencia, adquirieron, por la enmienda Platt, incorporada a la Constitución de la nueva nación cubana, el derecho de intervención en la isla. Además, asentaron sus plantas en las islas Filipinas, expandiéndose de esa manera en las aguas del Pacífico. Como veremos más adelante, la enmienda Platt fué abrogada al adoptar los Estados Unidos el radical cambio de política que había preconizado Franklin D. Roosevelt en 1928.

En cuanto a las islas Filipinas, los Estados Unidos hubieran podido retenerlas como colonia con arreglo a los principios que regían en el derecho internacional de la época. En vez de obrar de ese modo, nos empeñamos, por el contrario, desde el primer momento, en organizar el archipiélago filipino como una entidad nacional autónoma, preparando gradualmente su independencia total. Después, las epopeyas de Batán y Corregidor y la total reconquista de las islas, expulsando de ellas a los japoneses, han demostrado que la conducta de los Estados Unidos había encontrado un eco profundo en el alma del pueblo filipino, que no titubeó en morir junto a los soldados norteamericanos en defensa de los mismos ideales de libertad. El presidente Quezón dijo que la causa del pueblo filipino es "la misma que impulsa al pueblo de los Estados Unidos". ¿Habría hablado así, habrían luchado los filipinos con el heroísmo con que han luchado junto a los soldados de Norteamérica, si nosotros hubiéramos actuado movidos únicamente, o siquiera principalmente, por la llamada diplomacia del dólar?

El siglo XX. Wilson

Con el tronar del primer cañonazo de la primera guerra mundial termina el siglo diecinueve y empieza el siglo veinte. Inauguraba su entrada una guerra que representaba la quie-

bra de todos los principios que habían dirigido la política de los pueblos a lo largo del siglo diecinueve.

Los problemas que la revolución e independencia norteamericana, la revolución francesa y la revolución industrial habían planteado a la humanidad sufrieron una revisión violenta. La humanidad se hundió en sangre. El materialismo, en el sentido vulgar de la palabra, había fracasado estrepitosamente, y se hacía preciso que la humanidad comprendiera y aceptase la necesidad de estructurar su existencia de acuerdo con los más sólidos principios morales. Fué, precisamente, un presidente norteamericano el que pronunció, ante el Congreso de su nación, unas palabras rebosantes de liberalismo y de sentido ético y humano. Se llamaba Woodrow Wilson. Oigamos sus palabras: “El día de las conquistas y expansiones territoriales ha pasado, como ha pasado también el de los tratados secretos celebrados en favor de los intereses particulares de los gobiernos y que en cualquier momento pueden perturbar la paz del mundo”. Más adelante añadía: “Entramos en esta guerra porque se habían producido violaciones del derecho que nos herían en lo más hondo y que habían hecho imposible la vida de nuestro propio pueblo al menos que esas violaciones fueran corregidas y el mundo quedara para siempre asegurado de que no habrían de repetirse”. Y continuaba: “Lo que nosotros pedimos en esta guerra no es algo que nos concierna particularmente; lo que queremos es que el mundo sea un lugar donde se pueda vivir con tranquilidad y decencia”.

Estas palabras de Wilson continúan teniendo una profunda actualidad. En ellas resuena potentemente el imperativo moral, el único que puede mover a los pueblos desde la raíz de su alma y su conciencia, el único que tiene verdadera autoridad para los hombres dignos. Desgraciadamente, si la guerra representó el fracaso de los principios que habían servido de norma en las relaciones y en la vida de los pueblos durante más de un siglo, el período que la sucedió representó el incumplimiento de los principios propugnados por Wilson.

Muchas fueron las causas que contribuyeron a ello. El mundo viejo, es cierto, estaba enfermo de muerte y falto de esa fuente esencial de vida que es la "limpieza moral" a que se refería hace un instante el Dr. Gollan. Por una parte, el mundo fascista sufría la gangrena de su inmoral ideología y de sus bárbaros instrumentos de agresión; y por otra, el mundo no fascista padecía de la triste enfermedad llamada "apaciguamiento", enfermedad cuyo origen no es otro que la falta de integridad moral, el escepticismo y la inercia. Los veinte años que mediaron entre las dos guerras mundiales no fueron más que una tregua durante la cual el mundo se mantuvo en sorda lucha. El no haber sabido dar forma al anhelo de la humanidad, que aspiraba a encauzar su existencia por un canal de tranquilidad, decencia y justicia, de acuerdo con los inmutables principios de la moral, trajo la segunda hecatombe mundial, que en realidad no fué sino una continuación de la primera.

La actitud de América, y en particular la de los Estados Unidos fué, quizás, uno de los factores que contribuyeron al fracaso. La nación norteamericana, desilusionada, cansada de una lucha por causas que, por presentarse más agudamente en Europa, a veces producían la ilusión de que en América no existían, se concentró en sí misma y dejó al resto del mundo, por decirlo así, abandonado a su propia suerte. ¡Tremendo error! El mundo no se compone de compartimientos estancos. La civilización, para bien y para mal, ha reducido en tal manera el ámbito del mundo que ninguna nación puede ya ser ajena a la desgracia o la fortuna de las demás.

Aplicación multilateral de la doctrina de Monroe

Hemos vuelto otra vez, a saltos un poco apresurados, al momento histórico en que fué anunciada la política de buena vecindad. Franklin D. Roosevelt, apenas iniciado su pri-

mer período presidencial, inició una serie de medidas que representaron el cambio radical que preconizaba. La infantería de marina norteamericana se retiró de Haití. Disminuyó y, por último, cesó completamente la fiscalización financiera ejercida por funcionarios norteamericanos en Santo Domingo. El año 1934 se abrogó la enmienda Platt, siendo sustituida por un nuevo tratado que reconocía la plena soberanía de Cuba. Años antes, el Departamento de Estado, siendo secretario Henry Stimson, había anunciado que la doctrina de Monroe no sería invocada más en apoyo de la intervención en los asuntos domésticos de nuestros vecinos del sur. El ambiente se despejó hasta convertirse en una diáfana atmósfera de buena voluntad confirmada por actos decisivos.

Lo que daba fuerza a la política de buena vecindad era el sólido apoyo que le prestaba la opinión casi unánime del pueblo norteamericano. Como escribió el propio Franklin D. Roosevelt, "las repúblicas americanas llegaron todas a comprender cabalmente que la nueva política no solo había sido enunciada con perfecta buena fé, sino que contaba con el respaldo de la abrumadora mayoría de la opinión pública de los Estados Unidos".

Paralela a esa unilateral actividad del gobierno de los Estados Unidos, se desarrollaba la multilateral de las conferencias panamericanas de esa misma época. En la celebrada en 1933 en Montevideo, en la que yo tuve el honor de actuar como delegado de mi país, nuestra delegación, bajo la presidencia de Cordell Hull, se adhirió al acuerdo, allí propuesto, sobre los derechos y deberes de los Estados.

El acuerdo disponía que "ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos interiores o exteriores de otro". En ella se aceptaron las siguientes obligaciones fundamentales: reconocimiento de la autoridad de la ley como suprema norma de las relaciones entre los países americanos; reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados; renuncia al empleo de la fuerza, y abandono completo de la intervención. Esos principios fueron confirmados posteriormente en los con-

venios adoptados en 1936 durante la Conferencia de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires, a la que asistió personalmente Franklin D. Roosevelt. La declaración de Lima coordinó, en 1938, todos estos principios. Vale la pena de leer el preámbulo. Dice así: “considerando que los pueblos de América han logrado unidad espiritual mediante la semejanza de sus instituciones republicanas, su inquebrantable deseo de paz, sus profundos sentimientos de humanidad y tolerancia y su absoluta adhesión a los principios del derecho internacional, de la igual soberanía de los Estados y de la libertad individual sin prejuicios raciales o religiosos”...

Ahí tenéis expresado en términos jurídicos, lo que Franklin D. Roosevelt había expresado con palabras familiares. Dos profesores norteamericanos, Walter R. Sharp y Grayson Kirk, han sintetizado el significado práctico de esa Declaración. “No puede haber”, dicen, “confusión acerca de sus intenciones. Afirma la solidaridad espiritual de las repúblicas americanas frente al desafío fascista y comprende su resolución de proteger dicha solidaridad no sólo contra agresiones armadas, sino también contra la propaganda subversiva y otros tipos de intervención”.

Como hemos visto, los Estados Unidos han salido en defensa de la libertad en los momentos culminantes de peligro. En 1823, con la doctrina de Monroe. A partir de 1933 con la política de buena vecindad, que, en su lógica evolución, ha conducido a la presente solidaridad de las naciones americanas contra el fascismo y contra toda agresión o amenaza hecha a nuestro Hemisferio o a nuestras organizaciones democráticas. En los años que han transcurrido desde la enunciación de la política de buena vecindad, los Estados Unidos han cumplido fiel y rigurosamente todos sus compromisos.

El valor universal de los principios de solidaridad americana lo había de expresar la misma Conferencia de Lima. América no podía volver a concentrarse en sí misma. El mundo era “un mundo”, según la genial síntesis de Wendell Willkie, candidato opositor de Roosevelt en 1940. América no podía

volver al funesto aislamiento de 1920. Estaba obligada a acudir en socorro de la libertad en cualquier lugar del mundo donde corriera peligro. Para ello era necesario enunciar unas normas universales. La Conferencia de Lima formuló el 24 de diciembre de 1938 —vísperas de la segunda guerra mundial— la Declaración de Principios Americanos que será para siempre uno de los timbres de gloria de todos los países de este continente. El preámbulo tiene el tono grave y solemne de los grandes documentos históricos. Oigámoslo: “Nunca ha habido más necesidad que hoy de mantener vivos los fundamentales principios de las relaciones entre naciones; y cada Estado está interesado en la preservación de un orden mundial bajo la ley, en la paz, en la justicia y en el bienestar social y económico de la humanidad”. Y en el día de hoy, asentado ya el buen camino de nuestra solidaridad y concordia, toda América, plenamente consciente de su misión histórica en este momento que marca el comienzo de una nueva era, ha acudido a Dubarton Oaks y a San Francisco.

Señor rector, señoras y señores: Acabo de decir hace un instante que los Estados Unidos han cumplido fiel y rigurosamente todos los compromisos contraídos con los demás pueblos de América, pero han hecho aún más: han cumplido el sagrado compromiso de defender la libertad, que implícitamente habían contraído al conquistar su independencia, y la han defendido y defienden dondequiera se ha visto ésta amenazada. Han tomado parte en la liberación de Europa y han asumido la parte principal de la terrible campaña del Pacífico. Los Estados Unidos, acusados de ser materialistas por sus adversarios, han llevado a la flor de su juventud a padecer y a morir en las llanuras de Francia, en los desiertos de África del Norte, en las selvas de Borneo y de Filipinas, y en los riscos helados de Attu y Kiska. Tengo el orgullo de decir que si hemos cometido errores, como todos los países del mundo, con nuestra propia sangre los hemos reparado. Cuando han llegado los momentos de peligro para el mundo no nos hemos limitado a pronunciar palabras hermosas. Las hemos llevado

a la realidad al precio de millones de vidas jóvenes, al precio del dolor y las lágrimas de nuestros hogares. No comprenden a los Estados Unidos quienes no saben ver la profunda y generosa vena idealista y religiosa que corre por el fondo de su carácter.

El mundo va aprendiendo que por encima de los intereses materiales están la moral y la justicia, y siente la necesidad de organizarse mejor para que sean una realidad esos "derechos inalienables, entre los cuales están la vida, la libertad y la busca de la felicidad", que proclamaron ante el mundo los gloriosos padres de nuestra independencia nacional.

Aportemos, todos, nuestro esfuerzo. Seamos dignos de quienes han sufrido y muerto y de quienes siguen sufriendo y muriendo en defensa de la libertad, palabra que cifra y compendia todos los derechos humanos. Salgamos al paso de propagandas insidiosas; ventilemos abiertamente nuestras disensiones; discutamos lealmente todos los problemas. Fijemos nuestra mirada en el esplendoroso porvenir que espera a la humanidad si trabajamos en paz y concordia, para bien de todos. Si así lo hacemos, podremos mirar tranquilos y confiados a nuestros hijos, a la sana juventud de América, que en Argentina como en los Estados Unidos o en cualquiera de las naciones de nuestro continente, aspira a ocupar un puesto responsable en la lucha, seguros de que nada podrán reprocharnos.

SPRUILLE BRADEN
