

No. **109**

Julio del 2024

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Alberto Lleras Camargo y la
Organización de los Estados
Americanos (OEA).

Carlos Caballero Argáez

Alberto Lleras Camargo y la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹

Por Carlos Caballero Argáez²

Muchas gracias a los patrocinadores de la Cátedra Alberto Lleras Camargo por la invitación para hablar sobre la trayectoria internacional de Alberto Lleras Camargo, el estadista por excelencia del siglo XX en Colombia y en América Latina, dos veces presidente de Colombia, primer secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA) y rector de la Universidad de los Andes entre 1954 y 1955.

Gracias, también, por darme la oportunidad de revisar la actividad de Lleras Camargo como internacionalista desde 1933, cuando acompañó al doctor Alfonso López Pumarejo a la séptima Conferencia Interamericana que se reunió en Montevideo, hasta 1961, cuando, siendo presidente de Colombia, jugó un papel protagónico para que, dentro del marco institucional de la OEA, se aprobara la Alianza para el Progreso y se produjera la expulsión de Cuba del seno de la OEA, en reuniones que tuvieron lugar en agosto de 1961 y enero de 1962 en Punta del Este, Uruguay.

En 1945, en su calidad de ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Alberto Lleras presidió las delegaciones de Colombia a las reuniones de Chapultepec, en México, y la de las Naciones Unidas en San Francisco. En 1948, en la Novena Conferencia Interamericana, que se reunió en Bogotá en los aciagos días de abril de 1948, Lleras, como director de la Unión Panamericana, lideró su transformación en la Organización de Estados Americanos y fue elegido su primer secretario general.

Intento enfatizar en los comentarios finales que esta cátedra es muy oportuna en razón de la situación actual de América Latina, así como resaltar que es hora de una renovación profunda de una institución tan importante para el hemisferio occidental como es la OEA.

¹ Conferencia preparada para la Cátedra Alberto Lleras Camargo patrocinada por la OEA, la CAF y la Universidad de Los Andes, Bogotá, abril 16 de 2024.

² Profesor Titular de la Universidad de Los Andes.

1. Un joven periodista y político

Alberto Lleras Camargo nació en Bogotá en 1906. Su infancia transcurrió en el campo, en los alrededores de Bogotá, pues su padre fue un campesino sin tierra, un administrador de fincas. Tuvo una niñez austera y pobre, pero rápidamente se encontró con las bibliotecas en las casas de sus tíos y comenzó a conectarse con la literatura.

Hizo estudios de bachillerato en el Colegio del Rosario en Bogotá. Allí comenzó a escribir y adquirió “cierta facilidad mecánica que sus condiscípulos de retórica no tenían en el mismo grado” (Lleras, 1997, p. 167). Desde el Colegio del Rosario, en el centro de la Bogotá de entonces, en donde todo ocurría, junto a los periódicos y a los cafés a donde concurrían los políticos y los poetas, Lleras se convirtió, con menos de 20 años, en intelectual y periodista. Sin embargo, decidió no terminar el bachillerato, “el oficio de periodista me había atrapado entre sus voraces ruedas”. (Lleras, 1997, p. 176).

Se dedicó al periodismo escribiendo, primero, artículos sin paga en *La República* y poco tiempo después, con paga, en los dos periódicos importantes de Bogotá, *El Espectador* y *El Tiempo*. En estos conoció y reforzó su relación con los dirigentes políticos más sobresalientes de la época: Eduardo Santos, director de *El Tiempo* y Alfonso López Pumarejo, ambos destinados a ocupar la Presidencia de la República unos años más tarde.

Por su actividad periodística y sus lecturas, Lleras Camargo estaba al tanto de la vida internacional y se interesaba en los asuntos diplomáticos de Colombia. A pesar de su corta edad siguió la tortuosa aprobación del Tratado entre Colombia y los Estados Unidos para reestablecer la relación entre los dos países con posterioridad a la pérdida de Panamá para Colombia. Entendió, igualmente, los cambios que sufrieron la sociedad y la economía colombianas durante los años veinte, en buena parte impulsados por la expansión cafetera, la urbanización y la apertura del crédito externo al crearse nuestro Banco Central en 1923 –el Banco de la República– y recibirse, precisamente, la indemnización de US \$ 25 millones que pagó Estados Unidos a Colombia como contraprestación por la separación de Panamá.

Antes de cumplir veinte años, Lleras comenzó a sentir que Bogotá le resultaba ‘estrecha’ y que, aun estando en el corazón de los acontecimientos’ –como lo estaba– sentía la opresión del ambiente provinciano; que necesitaba salir de la ciudad y del país, y respirar

otros aires. En 1926 decidió escaparse a la Argentina con una carta de recomendación para trabajar como periodista en *La Nación*³.

La primera experiencia en Buenos Aires no fue la esperada por el joven Lleras Camargo. No consiguió el oficio que buscaba y se trasladó a Concordia, una ciudad de 25 000 habitantes a orillas del Río Uruguay, en donde los dos diarios, *El Herald* y *El Litoral*, le ofrecieron trabajo. Comenzó en el primero y pasó después al segundo. Volvió a Buenos Aires al cabo de unos meses y corrió con mejor suerte. Encontró empleo en *El Mundo*, un nuevo diario del periódico *La Nación*, que lo envió a España para informar desde allá sobre la Exposición Universal de Sevilla.

En la España de 1928, Lleras reforzó su interés en los asuntos internacionales, sin perder de vista a Colombia. Sabía que los doctores Santos y López estaban en París y fue a visitarlos. Ambos lo alentaron para que regresara a Colombia. Santos lo quiere para *El Tiempo*. López lo entusiasma al indicarle que Colombia se encontraba en las puertas de un gran cambio político, que la hegemonía que había mantenido a los conservadores en el poder desde 1886 estaba por caer para dar paso a un gobierno liberal, y que el país no podía ser ajeno a los acontecimientos mundiales. Decidió entonces poner fin a su etapa de periodista en Argentina y regresar a Bogotá.

Se vinculó a su antigua posición en *El Tiempo* a comienzos de 1929, pero dejó “atrás los escritos literarios y comienza a hacer un periodismo netamente político” (Villar, 1997, p. 103). Simultáneamente formó parte del grupo de jóvenes cercanos a Alfonso López y entró de lleno en la actividad política. En 1931 fue elegido miembro de la Cámara de Representantes y presidente de esta.

En 1934 Alfonso López alcanzó la Presidencia y lo invitó a participar en el Gobierno. Inició esta nueva etapa como Secretario General de la Presidencia (equivalente al Ministerio de la Presidencia en otros países de América Latina), posición que le va a permitir trabajar, día a día con el presidente y ganarse su confianza. Posteriormente se desempeñaría como ministro de Gobierno y, por breve tiempo, como ministro de Educación.

³ “Recorría los mapas de mi presunto viaje y me solazaba en la expectativa de Lima, de Valparaíso, y, sobre todo, de Buenos Aires. Después ¡París! El cautivo de Los Andes no veía la hora de partir, y tenía mucha decisión, mucho empeño, pero poco dinero”. (Lleras, 1997, p.268).

2. Proyección internacional

Alberto Lleras comprendió desde joven y, sobre todo, después de sus viajes a Argentina y a Europa, la importancia de estar al día en los asuntos internacionales y de proyectarse hacia el exterior. No comenzó sus actividades como diplomático sino en el segundo Gobierno de López, entre 1942 y 1945, pero lo acompañó en 1933 formando parte de la delegación de Colombia a la Séptima Conferencia Internacional Americana reunida en Montevideo, en la cual se decidió estudiar la introducción de posibles reformas a la Unión Panamericana (Villar, 1997, p.240)

Un año más tarde, elegido López, Lleras formó parte de la comitiva de viaje del mandatario electo a México y a los Estados Unidos y participó en las discusiones orientadas a fortalecer la Unión Panamericana. Desde ese momento, López propuso convertir la Unión en una Asociación de Naciones Americanas, idea que comenzó a tomar fuerza en los años siguientes, muy especialmente durante la Segunda Guerra Mundial.

En 1936, cuando se celebró en Buenos Aires la Conferencia de Consolidación de la Paz, Lleras, quien desde finales de 1935 era el ministro de Gobierno, presidió la delegación de Colombia a esta reunión. Allí defendió la idea de la transformación de la Unión Panamericana. Conoció al presidente Franklin Delano Roosevelt y se declaró “un convencido de la utilidad y necesidad del sistema interamericano, que todavía no evolucionaba hacia la forma de asociación propuesta por López, pero cuyo fortalecimiento encontraba un ambiente favorable por el cambio de rumbo en la política exterior de los Estados Unidos” (Villar, 1997, p. 240).

La nueva política de Estados Unidos hacia América Latina, la del “Buen Vecino”, resultaría fundamental en la trayectoria futura de Alberto Lleras como diplomático y primer secretario general de la Organización de Estados Americanos. Ya desde la reunión de Montevideo, la administración Roosevelt había dejado en claro que la injerencia en los asuntos de los países latinoamericanos no constituía parte de la política del “Buen Vecino” y “para mediados de la década, todas las fuerzas, las fuerzas estadounidenses de intervención, habían abandonado la América Latina” (Villar, 1997, p. 240).

La propuesta de Colombia en Buenos Aires fue lograr un “pacto constitutivo y orgánico” de los países americanos que contemplara la igualdad jurídica de los Estados, la proscripción de la guerra, la definición de agresión y la adopción de sanciones para los gobiernos que incurran en ella. Se consideró, igualmente, que la Asociación de Naciones Americanas debería buscar el reconocimiento de la Liga de las Naciones en Ginebra. En la reunión no se adoptó una decisión por cuanto la República Dominicana presentó una propuesta alternativa que no logró armonizarse con la de Colombia. Se postergó, entonces, cualquier decisión hasta una nueva reunión en Lima en 1938, cuando Lleras ya no estaría en el Gobierno de Colombia.

La Conferencia de Lima tampoco adoptó la reforma de la Unión Panamericana. Pero, un año antes de que estallara la Segunda Guerra Mundial, los cancilleres avanzaron en el estudio de un mecanismo para el mantenimiento de la paz y la seguridad en las Américas. Además, ratificaron el acuerdo logrado en Buenos Aires en el sentido de convocar reuniones de consulta cuando la seguridad de los países del hemisferio se viera amenazada.

La Guerra aplazó la decisión sobre el proyecto de organización regional, pero, simultáneamente, demostró la necesidad de la acción conjunta de las naciones americanas ante amenazas externas. De hecho, pocos días después de iniciada la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de los Estados Unidos convocó a una reunión de consulta de los cancilleres, que se llevó a cabo el 23 de septiembre de 1939 en Panamá, en la cual Colombia explicó su posición de neutralidad y propuso con éxito la creación de un Comité Consultivo Económico y Financiero, con expertos de los 21 países, para estudiar los problemas generados en América Latina por la disrupción del comercio y de los flujos financieros que traía consigo la Guerra.⁴

Una vez Estados Unidos entra a la Guerra en diciembre de 1941, convoca a otra reunión de cancilleres que tuvo lugar en Rio de Janeiro en enero de 1942. En dicha reunión se adoptaron una serie de normas para interrumpir cualquier relación que pudieran tener

⁴ Es interesante anotar que, en este Comité, presidido por el subsecretario de Estado de los Estados Unidos se “redactó el primer proyecto del Banco Interamericano, con aspectos técnicos muy semejantes a los que años más tarde se aprobaron en Bretton Woods para el Banco Mundial y a los que en definitiva informaron el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Pasarían muchos años antes de que esa iniciativa se abriera camino” (Lleras, 1983, p. 163).

personas o empresas en cualquier nación americana con los países del Eje. El 11 de diciembre, cuando el Senado y la Cámara votaron en forma unánime el estado de guerra entre los Estados Unidos y Alemania e Italia, el presidente Eduardo Santos envió un mensaje al presidente Roosevelt expresándole que su Gobierno era fiel a los “principios de solidaridad y cooperación interamericanas, parte esencial de nuestra política internacional”. (Lleras, 1983, p. 162). El 18 de diciembre Colombia rompió sus relaciones con Alemania e Italia y el presidente Santos afirmó que Colombia no era “ni indiferente ni neutral”.

El terreno estaba abonado para que al final de la Guerra pudiera llevarse a cabo la reforma de la Unión Panamericana y su transformación en una Asociación de las Naciones americanas.

3. Alberto Lleras: diplomático y ministro de relaciones Exteriores de Colombia. Chapultepec y San Francisco.

Elegido nuevamente Alfonso López Pumarejo como presidente de Colombia en 1942, Alberto Lleras fue designado embajador en Washington en marzo de 1943 y dejó tanto su actividad periodística en *El Liberal* –periódico que se había fundado para promover la reelección de López– como su participación en la Dirección del Partido Liberal. Permaneció poco tiempo en Washington porque López lo llamó en octubre de 1943, en medio de una crisis política, a que ocupara nuevamente el ministerio de Gobierno.

En febrero de 1945, 15 meses después, Lleras fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores. El presidente López comprendió que la Guerra entraba en su etapa final, que el rediseño de la arquitectura multilateral para el mantenimiento de la paz mundial y regional se convertiría en una prioridad de la política internacional de Colombia, y que el personaje adecuado para liderar esa campaña en la región era Alberto Lleras.

Una semana más tarde viajó a México presidiendo la delegación de Colombia a la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. Lleras jugó un papel sobresaliente. Fue precisamente allí en donde se firmó el Acta de Chapultepec y se dio el paso definitivo para la reforma de la Unión Panamericana y su transformación en la Organización de Estados Americanos, OEA, la vieja aspiración de López y de Lleras. En

México se mantuvo la Unión Panamericana y se buscó que los países de la región no quedaran sometidos ni a la Liga de las Naciones, ni a la futura Organización de Naciones Unidas.

A su regreso a Colombia, el ministro de Relaciones Exteriores emitió una declaración pública en la cual afirmó que la Conferencia de México había sido “la más decisiva e importante para el hemisferio”: veinte repúblicas (Argentina no había firmado el Acta) habían “completado su organización internacional solidaria, su unidad, su mecanismo de acción conjunta, y remodelado y afirmado los principios de derecho que las unen y las unirán, para la eternidad. Todos los prejuicios que podían distanciarlas desaparecieron en Chapultepec La evolución de sucesivas doctrinas políticas terminó en México, con un acuerdo que hace cinco años todavía parecía imposible”. (Lleras, 1945a, p.61-63).

Para Colombia, la firma del Acta de Chapultepec constituyó un logro importante de su diplomacia dado que, desde 1933, en Buenos Aires, había considerado necesario crear la Asociación de Naciones Americanas. Lleras así lo reconoció al volver de México diciendo que Colombia había obtenido “la totalidad de los objetivos” que buscaba porque su política nacional coincidía “exactamente con los intereses del hemisferio y con los ideales de paz y seguridad del mundo que va a nacer después de la guerra. (Lleras, 1945a, p. 62). Chapultepec, por tanto, era la última etapa de un proceso y de unas tareas emprendidas por los presidentes López y Santos, en las cuales Alberto Lleras había desempeñado un papel estelar.

El mes siguiente, Lleras presidió la delegación de Colombia a la Conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco. Él era uno de los principales voceros de la región y llegó a San Francisco junto con los otros cancilleres de América Latina preparado para defender la autonomía regional acordada en México. Llegó, además, en el momento en el cual Argentina rompió con los enemigos de los aliados y adhirió al Acta de Chapultepec. Esto permitió su admisión en Naciones Unidas, después de la oposición de la Unión Soviética, por las relaciones que Argentina había mantenido con los países del Eje.⁵

⁵ El problema de las relaciones de Argentina con las potencias nazi- fascistas estuvo a punto de poner en peligro la política de Buen Vecindad del presidente Roosevelt, pero Estados Unidos, cumpliendo con el compromiso hemisférico adoptado en Chapultepec, apoya el ingreso de Argentina a la organización mundial, a pesar de que la resistencia de Moscú se mantiene. Lleras defendió frente a la Unión Soviética el ingreso de Argentina a las Naciones Unidas. (Villar, 1997, p. 247).

Los temas de la reunión habían sido preparados por los países grandes en una reunión el año anterior en Dumbarton Oaks. La discusión era sobre cuál debería ser el tratamiento a las naciones pequeñas frente a las grandes y, en particular, sobre las reglas del Consejo de Seguridad que podrían evitar una nueva guerra mundial. Lleras, pragmático y realista, creía imposible evitar en el futuro nuevas agresiones y que el mecanismo del Consejo de Seguridad debería ser el más eficiente para evitar cualquier agresión. Lleras piensa, que, con cierta probabilidad, una nueva agresión se originaría en un país grande, en un miembro del Consejo de Seguridad.

El 29 de abril, Lleras habló ante la plenaria de la Conferencia. Presentó la posición de Colombia durante la guerra, la ruptura de la neutralidad en 1941, la contribución tanto moral como estratégica del país a la solución del conflicto y aclaró que, para Estados Unidos, la solidaridad de la región había sido un elemento importante para contrarrestar los ataques de Alemania y Japón. Defendió entonces el panamericanismo y el hecho de que el sistema americano “proscribiera toda violencia, toda adquisición territorial por la fuerza, toda intervención o coacción de un país sobre la política interna de otro, toda agresión”. (Lleras, 1945b, p.73).

En consecuencia, para Lleras, el sistema regional debía coordinarse con el universal. Insistió en que “los métodos regionales pacíficos y compulsivos que emplea el sistema regional,no deberían estar subordinados al veto de una sola nación, si, como ocurre en el caso del sistema panamericano, no se reconoce ese derecho de veto a ninguna de las naciones del grupo regional”. (Lleras 1945b, p. 74). Y afirmó que, de manera consecuente con los compromisos adquiridos en Chapultepec, Colombia pensaba que, de aprobarse el sistema de voto en el Consejo de Seguridad en la forma en la cual se había diseñado, “habría que ampliar la autonomía de los acuerdos regionales como el americano, para que sus decisiones no pudieran ser vetadas por una sola nación, desde el Consejo de Seguridad”. (Lleras, 1945b, p. 75). Colombia se opuso, entonces, al mecanismo del veto a nivel del Consejo.

Aprobado el derecho de veto en el Consejo de Seguridad con la sola oposición de Colombia y de Cuba, Alberto Lleras dejó una constancia sobre la razón de Colombia para votar en contra. Lamentó que el país no se hubiera convencido de la bondad del sistema

adoptado por los países que van a ser miembros permanentes del Consejo, que habían juzgado el veto como esencial para mantener la paz y la seguridad en el mundo. Terminó concluyendo que iba a ser necesario que en cada ocasión en la cual una de las grandes potencias aplicara el poder de veto, recordara que la gran mayoría de los miembros de la Conferencia le habían extendido al Consejo una enorme confianza, convencidos de que debería aplicarse únicamente en casos excepcionales y solamente cuando su ejercicio contribuyera a consolidar y mantener la paz y la seguridad en el mundo (Lleras, 1945b)⁶.

Tres meses después de regresar al país, continuamente a la Conferencia de San Francisco, Alberto Lleras fue elegido designado a la presidencia de la República y, ante la renuncia del presidente Alfonso López Pumarejo el 31 de julio de 1945, asumió, el 7 de agosto, la Presidencia por el año que restaba del período de López. Durante su mandato, participó en la preparación del proyecto para reorganizar, consolidar y fortalecer el sistema interamericano que su gobierno presentó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana en diciembre de 1945. (Villar, 1997, p. 249).

4. Director de la Unión Panamericana

En diciembre de 1946 murió en un accidente el señor Leo. S. Rowe quien se desempeñaba como director de la Unión Panamericana. El canciller de México sugirió, entonces, el nombre de Alberto Lleras para reemplazarlo. Los Estados Unidos apoyaron a Lleras; su figura era ya bien conocida en el hemisferio. Lleras fue elegido el 12 de marzo de 1947 como director y se posesionó del cargo el 4 de junio siguiente. “Paradójicamente, su candidatura se abrió paso con facilidad, sin tener el auspicio de Colombia” (Villar, 1997, p. 253)⁷

Lleras tenía absoluta claridad sobre las tareas que debía realizar al frente de la Unión Panamericana: aplicar las decisiones adoptadas en Chapultepec para concretar el pacto regional entre las naciones americanas. El Consejo Directivo de la Unión había recibido facultades amplias para poner dichas decisiones en práctica, con el fin de lograr un tratado a

⁶ Traducción libre del inglés de la constancia del canciller Alberto Lleras en la Conferencia de San Francisco.

⁷ En ese momento los gobiernos de la región no presentaban candidatos a la dirección, como en la actualidad. El presidente de Colombia, Mariano Ospina Pérez fue sorprendido por la postulación de Lleras; su candidato personal para el cargo era Antonio Rocha, quien, como embajador de Colombia en Washington, representaba al país en la Unión Panamericana.

nivel del hemisferio e integrar el Consejo Directivo con representantes de los países con rango de embajadores, independientes de aquellos acreditados ante el Gobierno de Estados Unidos.

En conjunto con el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, Lleras emprendió una reorganización administrativa para adecuar su estructura a las nuevas labores que deberá realizar. Y se dedicó a redactar los instrumentos que darían vida jurídica a los mandatos de Chapultepec y de San Francisco, el primero de los cuales fue formalizar el principio de la defensa colectiva en un tratado internacional, que se concretó en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, aprobado en Rio de Janeiro el 2 de septiembre de 1947 por los cancilleres de la región. Simultáneamente impulsó la adopción de un mecanismo para el arreglo pacífico de las controversias entre los Estados miembros de la futura Organización de los Estados Americanos y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas se va a firmar en Bogotá, junto con la carta de la OEA.

5. Secretario General de la Organización de Estados Americanos, OEA.

La Novena Conferencia Panamericana se instaló en Bogotá el 30 de marzo de 1948 después de un largo y cuidadoso proceso de preparación. Asistieron delegaciones de los 21 países miembros de la Unión Panamericana, 10 cancilleres –encabezados por el señor George C. Marshall, secretario de Estado de los Estados Unidos– y el expresidente de Venezuela Rómulo Betancourt, quien presidió la delegación de su país. En total, 545 personas, contando los asesores, secretarios y ayudantes. (Lleras, 1948, p.133).

El 9 de abril de 1948, cuando la Conferencia se encontraba deliberando, fue asesinado en Bogotá el líder liberal Jorge Eliecer Gaitán y estalló una violenta revuelta política y social que traumatizó el funcionamiento de la ciudad. Una semana más tarde, cuando la asonada estaba bajo el control de las autoridades, la Conferencia se reanudó en las instalaciones del Gimnasio Moderno, un colegio privado al norte de la ciudad. Fue allí en donde se firmó la Carta que creó la OEA y se eligió, en forma unánime, a Alberto Lleras como primer secretario general de la nueva organización.

El 18 de mayo, en Washington, Lleras asumió la secretaría general de la Organización de Estados Americanos. También por esos días, presentó al Consejo un pormenorizado

informe de VII capítulos que incorporó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, advirtiendo que, más que al Consejo, ese informe estaba “destinado a conservar un recuerdo fiel no solo de los hechos que quedaron consignados en los tratados y resoluciones, sino de los movimientos de opinión que se desarrollaron en la conferencia, y de cuyo encuentro surgieron las conclusiones que pueden regir la política internacional de esta parte del mundo, no solo por los años de nuestra generación, sino tal vez por siglos enteros”. (Lleras, 1948, p. 128).

Con la firma de la carta de la OEA terminó el ciclo que se había iniciado en la reunión interamericana de Buenos Aires en 1936 en la cual el Gobierno de Colombia, en cabeza de su ministro de Gobierno y jefe de la delegación, Alberto Lleras Camargo, lanzó la idea de crear una Asociación de Naciones Americanas. La Guerra dilató el avance de ese proceso, pero, al constituirse la OEA en Bogotá en 1948, se había logrado el propósito de transformar a la Unión Panamericana en la Organización de Estados Americanos. Así lo reconoció Lleras en las palabras finales de su informe sobre la Conferencia al Consejo de la OEA afirmando que “el ciclo de las grandes luchas por las ideas americanas a las cuales todos estamos íntimamente vinculados ha concluido con su plena victoria”. Al mismo tiempo, expresó su temor de que, al finalizar el ciclo, “el panamericanismo decayera, o tomara otras formas en las cuales reviviera alguna parte de su espíritu, ya irreconocible para las generaciones futuras”. (Lleras, 1948, p. 245).

6. Seis años en la OEA

Lleras se concentró durante los seis años en los cuales ejerció como secretario general de la OEA en poner en marcha la Organización. No introdujo grandes cambios en la estructura burocrática de la Unión, que en adelante sería el órgano central y permanente de la OEA. Trató de crear una administración internacional responsable ante los Estados miembros, de coordinar sus actividades con otras entidades y con los gobiernos, y de dotarla de la capacidad para prestar servicios especializados en diferentes campos que hasta ese momento no se habían atendido: el jurídico, el social, el económico, el científico y el cultural. Además, tuvo que poner fin a la dependencia de la Unión Panamericana del Departamento de Estado y del Tesoro de Estados Unidos puesto que, en adelante, los Estados miembros financiarían los gastos de la OEA.

Las tareas frente al secretario no iban a ser de fácil ejecución. Una cosa habían sido las atribuciones entregadas al Consejo en Bogotá y otra, distinta, la de otorgarlas en la práctica. Adquirió relevancia el Consejo Interamericano Económico y Social –que se va a conocer en el futuro como el CIES– como órgano encargado de promover la cooperación hemisférica. No se aceptó del todo la propuesta de que los representantes en el Consejo fueran embajadores distintos a los acreditados ante el Gobierno de los Estados Unidos.

Con todo, Lleras estimaba que, si bien se habían limitado los poderes del Consejo, tenía amplia libertad para desarrollar sus labores. Y, no son los asuntos técnicos o administrativos los que plantean mayores desafíos a su gestión como secretario general de la OEA. “Las grandes dificultades surgen en el área de la política, a causa de desavenencias entre los países miembros de la Organización y, sobre todo, por el cambio de rumbo en los planes hemisféricos de los Estados Unidos. A pesar de las promesas del presidente Truman, no pasará mucho tiempo antes de que los vientos dejen de soplar en favor del programa del Buen Vecino”. (Villar, 1997, p. 267).

El cambio en la política estadounidense frente a la América Latina es el elemento que más preocupó a Lleras. Sobre todo, el hecho de que desde 1952, cuando asumió el presidente Eisenhower, se restablecieron viejas prácticas intervencionistas, particularmente en Brasil, en Argentina y en Centroamérica. La Guerra Fría surgió como factor de perturbación en la región por el temor de Estados Unidos a la infiltración del comunismo en los distintos países lo que conduciría a relajar el principio de la no-intervención y a debilitar el funcionamiento de la OEA.

La X Conferencia Interamericana se reunió en Caracas en junio 1954 y se preveía como un espacio tranquilo para discutir sobre la situación económica de la región. Esta fue, sin embargo, el escenario para el debate de una resolución sobre la intervención del comunismo internacional en el hemisferio. La Conferencia, escribió Lleras en su informe final, “tenía que decidir, por ejemplo, si confirmada la hipótesis del establecimiento de un régimen político en América, subalterno del comunismo internacional, habría lugar a alguna acción colectiva, y a cuál. Tenía que decidir, al mismo tiempo, el límite entre esa acción y el principio invulnerable y básico de la organización, el de la no-intervención. Todo ello en

abstracto, puesto que nadie estaba recomendando o pidiendo una acción concreta ni inmediata”. (Lleras, 1954, p.310-312).

Lleras aclaró posteriormente que en Caracas se había logrado un compromiso para resolver el problema. Por una parte aceptó “que el dominio o control de las instituciones públicas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tuviera por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados americanos, que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes”. Pero, por otra, advirtió “que la declaración de política exterior hecha por las repúblicas americanas en relación con el origen de los peligros de origen extracontinental estaba destinada a proteger y no a menoscabar el derecho inalienable de cada Estado americano, de elegir libremente su propia forma de gobierno y sistema económico y de vivir su propia vida social y cultural”. (Lleras, 1954, p. 312).

Las aclaraciones de Lleras sobre lo logrado en la Conferencia de Caracas son importantes. Lo acordado allí va a ser clave para el manejo del problema de Cuba y para comprender la posición de Alberto Lleras, presidente de Colombia, frente al Departamento de Estado de los Estados Unidos y al presidente Jhon F. Kennedy en 1961, después del fiasco de Bahía Cochinos.

Lleras anunció su retiro de la Secretaría General de la OEA en julio de 1954, inmediatamente después de la Conferencia de Caracas. En esa fecha, el Departamento de Estado y la CIA iniciaron el plan para derrocar al presidente Jacobo Árbenz de Guatemala. (Villar, 1997). Pronto muchos países –entre ellos, Colombia desde junio de 1953– estarían gobernados por dictaduras militares.

7. El “problema de Cuba” y el nacimiento formal de la Alianza para el Progreso⁸

El 13 de marzo de 1961, el presidente Kennedy pronunció un discurso ante los embajadores de los países de América Latina en Washington para convocarlos a unirse con Estados Unidos en una Alianza para el Progreso, con el fin de satisfacer las necesidades fundamentales de techo, trabajo, tierra, salud y escuela de los pueblos de las Américas.

El 19 de abril de 1961, solo 36 días después del solemne anuncio de la Alianza para el Progreso, tuvo lugar la frustrada invasión de fuerzas anticastristas respaldadas por Estados Unidos a Cuba, conocido como el episodio de Bahía Cochinos. La Alianza sufrió un duro golpe y generó en toda la región un ambiente de escepticismo y desconfianza con respecto a las intenciones de Estados Unidos. Emergió entonces el que se conoció como el “problema de Cuba”, como el obstáculo para la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso.

A poco tiempo del fiasco de la invasión a Cuba, el Gobierno de los Estados Unidos preguntó a los gobiernos de la región si se justificaba convocar una reunión de consulta, de acuerdo con el procedimiento establecido en la carta de la OEA, o una reunión del órgano de consulta prevista en el Tratado de Asistencia Recíproca, y manifestó su intención de promover rápidamente esa reunión.

El presidente de Colombia Alberto Lleras Camargo escribió entonces un memorando para los embajadores de Colombia ante la Casa Blanca y ante la OEA en Washington – “El Memorando sobre Cuba” o “la Iniciativa de Colombia para el manejo del problema cubano” y los autorizó para entregarlo al Gobierno de los Estados Unidos.

En el memorando, Lleras hizo un repaso de los sucesos acaecidos desde el triunfo de la revolución cubana en enero de 1959, criticó la manera unilateral y errónea en la cual Estados Unidos había conducido la relación con Cuba, y señaló las consecuencias de ese

⁸Esta sección del documento se basa en una sección similar del libro, *Alberto Lleras Camargo y Jhon F. Kennedy – amistad y política internacional*, con capítulos de Caballero Argáez Carlos, Pinzón de Lewin Patricia, Escallón Largacha Eduardo y Marín Suárez Maria Natalia, Universidad de Los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Bogotá, 2014.

manejo por haber acelerado el tránsito de Cuba hacia el socialismo y empujado a los países de América Latina a desatender sus obligaciones multilaterales.

Lleras propuso, igualmente, contraponer a la amenaza comunista el espíritu de la Alianza para el Progreso y estimular por la vía democrática “la renovación de las estructuras sociales y económicas arcaicas” de América Latina. Para revivir la Alianza debería convocarse una conferencia de cancilleres que actuara como órgano de consulta, de acuerdo con el Tratado de Asistencia Recíproca, para examinar las amenazas para la paz de América que se desprenden de la situación presente e indicar las medidas que deberían tomarse ante determinadas acciones previsibles de agresión por parte de Cuba, o por su intermedio, a la integridad o autonomía de los Estados americanos.(Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), 1947).

Por último, y más importante, en su memorando, Lleras le solicitó a los Estados Unidos abandonar cualquier pretensión de intervenir unilateralmente en Cuba y advierte que, si lo hace, el sistema interamericano correría el riesgo de disolverse. Estados Unidos, entonces, debería actuar por la vía multilateral acudiendo, de manera cuidadosa, a los mecanismos contemplados por la OEA.

Entre el 5 y el 17 de agosto de 1961 tuvo lugar la reunión de los ministros de Economía y Hacienda en Punta del Este, Uruguay, para lanzar formalmente la Alianza para el Progreso. A esta reunión asistió, en representación del Gobierno de Cuba, Ernesto Guevara – el ‘Che’ Guevara– quien fue el único delegado que votó negativamente la ‘Declaración de los Pueblos de América’ en la cual se recogieron los propósitos de la Alianza para el Progreso.

El primer objetivo de la ‘Iniciativa Colombia’ se había logrado y se podría buscar el segundo, la solución del ‘problema de Cuba’.

La perspectiva no era halagüeña, pues los países grandes de la región –Brasil, Argentina y México– eran cercanos a Cuba y a su Gobierno. El presidente Lleras trabajó a nivel diplomático para que, al menos dos de ellos, apoyaran la propuesta de aplicar el Tratado de Rio de Janeiro para tratar el problema de Cuba. En noviembre de 1961, Colombia presentó la solicitud formal para que se aplicara este Tratado, estableciendo que se convocaba a los ministros de Relaciones Exteriores a una reunión que tenía como fin “considerar las

amenazas para la paz y la independencia de los Estados americanos que pudieran surgir de la intervención de poderes extracontinentales que condujeran a un rompimiento de la solidaridad americana”.

La declaración de Fidel Castro el 1 de diciembre de 1961 de que “era marxista-leninista y lo sería hasta el último día de su vida” cambió el panorama político. La OEA endureció su posición y decidió pocos días más tarde convocar la conferencia de cancilleres para el 10 de enero de 1962 con el voto negativo de México y catorce votos afirmativos que eran los necesarios para convocar la reunión.

Esta era la situación cuando el presidente Kennedy y su señora visitaron Bogotá el día 17 de diciembre y los dos mandatarios se reunieron para diseñar conjuntamente la estrategia que seguirían los dos países en la reunión de ministros de relaciones exteriores que se había convocado para enero del nuevo año. Las minutas de la reunión muestran que estuvieron de acuerdo en que la reunión se llevara a cabo lo más pronto posible – aunque el sitio de la misma no se había definido– y que convinieron en que Kennedy hablaría con los presidentes de Chile y Argentina y Lleras con los gobiernos de Brasil, Bolivia y Ecuador. Dedicaron un tiempo para ponerse de acuerdo en lo que sería la propuesta de resolución que se llevaría a la reunión. Lleras estuvo de acuerdo con la iniciativa de Kennedy de mencionar como causa del rompimiento con Cuba que “el Gobierno de Cuba se encontraba subvirtiendo los gobiernos democráticos del hemisferio occidental, implantando políticas provenientes de Moscú”.

El 22 de diciembre el Consejo de la OEA decidió que la reunión tendría lugar en Punta del Este en Uruguay y pospuso su inicio para el 22 de enero de 1962. El 31 de enero, al concluir la reunión, los cancilleres emitieron la declaración afirmando que Cuba había sido expulsada de la OEA luego de exponerse la incompatibilidad del modelo cubano con el sistema interamericano. La decisión obtuvo catorce votos a favor, uno en contra – el de Cuba– y seis abstenciones –Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador y México– (en último momento México modificó su posición inicial y decidió abstenerse).

La estrategia de los presidentes Kennedy y Lleras había logrado su objetivo final en el marco multilateral.

8. Comentario final

La oportunidad de la reunión de esta Cátedra Alberto Lleras Camargo patrocinada por la OEA, la CAF y la Universidad de los Andes, en donde Lleras se refugió al regresar de sus seis años como secretario general de la OEA, no debería desperdiciarse.

Es el momento de la historia del hemisferio americano, desde Canadá hasta la Patagonia, pasando naturalmente por los Estados de las islas del Caribe, en el cual la atención de sus políticos, de sus intelectuales, de sus académicos, de sus diferentes dirigentes, debería volcarse nuevamente sobre los principios fundadores del sistema interamericano, como se concibieron en las múltiples reuniones de cancilleres desde los años treinta del siglo pasado hasta las de Chapultepec en 1945 y en Bogotá en 1948. Y, obviamente, sobre la figura, la trayectoria y la extensa obra de Alberto Lleras Camargo, consignada en sus múltiples discursos, declaraciones e informes al Concejo de la Unión Panamericana y de la OEA, parte de la cual he utilizado como referencia en esta conferencia.

Es evidente –y sería absurdo no reconocerlo– que el mundo cambió profundamente en los últimos ochenta años. También, que la Guerra Fría le hizo un gran daño a la paz mundial y a la América Latina. Pero la OEA, sus mecanismos institucionales y la diplomacia panamericana fueron instrumentales en el tratamiento de un problema como el de Cuba en 1961 y 1962. Y fue precisamente la diplomacia la que primó sobre la fuerza militar en el manejo del conflicto entre la Unión Soviética y Estados Unidos, cuando la primera intentó instalar una base de misiles en Cuba en octubre de 1962.

Sería incomprensible que un sistema como el panamericano, que en los años cuarenta acordó prohibir toda violencia, toda adquisición territorial por la fuerza, toda intervención o coacción de un país sobre la política interna de otro, sobre la base de la igualdad de todos los Estados, se hubiera olvidado de estos principios, como se olvidó de que la ausencia de dictaduras en la región, de una u otra naturaleza, era un instrumento fundamental de la paz, la seguridad y la vigencia de la democracia.

En 1984 en carta de respuesta a otro expresidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, y al intelectual German Arciniegas, quienes le habían hablado sobre la posibilidad de incluir en la Cátedra de América que regentaba Arciniegas en la Universidad de Los Andes

una serie de conferencias para discutir entre americanos y extranjeros sobre la renovación de la Organización de Estados Americanos, Alberto Lleras escribió que le atraía enormemente la idea en vista de que la OEA se encuentra “tan decaída e insignificante entre los propósitos de los pueblos que la forman, por voluntad y por culpa de la indiferencia de sus propios gobiernos”. Pero que, por sentirse “viejo y antiguo” no puede participar en esas conferencias.

A lo largo de la carta menciona que “quebrantar o causar daño a la OEA es una torpeza que los partidarios de otro género de relaciones con los poderosos de la Tierra no pueden invitarnos a cometer con ánimo ligero. Ensanchar sus límites, reforzar sus principios, hacerla más útil y, aún más, indispensable, ese sí es el camino que nos señala nuestro pasado y nos descubre sin esfuerzo nuestro porvenir”. (Lleras, 1984, p.369-373).

La invitación de Lleras hace 40 años tiene en la actualidad una enorme vigencia. Ojalá los dirigentes de los Estados del hemisferio la atendieran para beneficio de una región que merece, recordando a Gabriel García Márquez, “una segunda oportunidad sobre la tierra”.

Referencias bibliográficas

Caballero C., Pinzón de Lewin P., Escallón E., Marín M. (2014). *Alberto Lleras Camargo y John F. Kennedy: amistad y política internacional: Recuento de episodios de la Guerra Fría, la Alianza para el Progreso y el problema de Cuba*. Ediciones Uniandes.

Lleras A. (1997) *Alberto Lleras: Memorias*. Banco de la República, El Ancora Editores.

Lleras A. (1945a). Culminación del Panamericanismo. Declaraciones a su regreso de la conferencia de cancilleres de Chapultepec. Villegas O. (Eds.) *Antología: El Diplomático*, Tomo V. (61-63) Villegas Editores.

Lleras A. (1945b). Estamos obligados a ser audaces en nuestros experimentos. Discurso pronunciado por el canciller Alberto Lleras en la sesión plenaria de la Conferencia de las Naciones Unidas. En Morales O. (Eds.) *Antología: El Diplomático*, Tomo V. (69-77) Villegas Editores.

Lleras A. (1948). Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana- secretario general de la Organización de Estados Americanos. En Morales O. (Eds.) *Antología: El Diplomático*, Tomo V. (128- 247) Villegas Editores.

Lleras A. (1984) El futuro de la OEA. Carta al expresidente Carlos Lleras. En Morales O. (Eds.) *Antología: El Diplomático*, Tomo V. (369-373) Villegas Editores.

Lleras A. (1954). La X Conferencia. En Morales O. (Eds.) *Antología: El Diplomático*, Tomo V. (307-315) Villegas Editores

Lleras C. (1983) *Crónica de mi propia vida*. Tomo II. Stamato Editores

Organización de los Estados Americanos (14 de agosto a septiembre, 1947). Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Villar L. (1997). *Alberto Lleras. El último republicano*, Planeta.

Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes