

LA DOCTRINA DRAGO, SU VALIDEZ EN LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES DEL SIGLO XXI

Paulina García Donoso de Larrea*

En diciembre del 2002 se conmemoró el Primer Centenario de la Doctrina Drago. Con una mirada a la evolución que experimentó el mundo en el siglo XX y ante las tendencias internacionales del presente, no he dudado en volver a revisar la sustancia de esta Doctrina erigida en 1902 por el Canciller argentino de ese entonces Luis María Drago.

A inicios del siglo pasado, en 1902, Venezuela, bajo la presidencia de Cipriano Castro, fue objeto de la intervención tripartita realizada por Alemania, Inglaterra e Italia para obligar a esta nación al pago de las deudas contraídas con ciudadanos de los citados países. Para esa época, anterior a la Primera Guerra Mundial, las nuevas tendencias geopolíticas basadas en la fuerza hacia el dominio del mundo y el expansionismo territorial que, en último término llevaron a la primera conflagración mundial, eran las características que predominaban en el comportamiento de las potencias colonialistas europeas. Y la intervención tripartita en Venezuela se inscribió en este abusivo uso del poder para ocupar un territorio americano, pese a la existencia de la Doctrina Monroe (1823) que explicitó entre sus principios aquél de la “no intervención en América” ante la amenaza del poder político de las potencias colonialistas en aquella época, en especial de España, contra las Repúblicas americanas recientemente independizadas.

Por ello fue que el Canciller Drago, invocó la Doctrina Monroe al poner a consideración del Gobierno norteamericano el anhelo de su país de hacer

Embajadora del Ecuador en Venezuela.

reconocer la prohibición de recurrir a la fuerza para conseguir el pago de las deudas contractuales de los Estados, como un principio de derecho internacional y por considerar un ataque injusto que, a su criterio, debía ser rechazado en base de los principios de la citada doctrina norteamericana. Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos no compartió este planteamiento al manifestar que la propuesta de Drago podía llevar a garantizar la impunidad del deudor y, por lo tanto, no refutó la acción coercitiva contra Venezuela al concebirla como una intervención lícita y porque el objetivo no era una adquisición territorial en América. Sin embargo, más tarde, exigió el retiro de los barcos de los intervencionistas europeos de las costas venezolanas y se comprometió a obligar a Venezuela a pagar sus deudas. Esta actitud norteamericana no permitió consolidar una posición continental ante esta agresión contra un país latinoamericano proveniente de potencias europeas.

Para ese entonces, los intereses norteamericanos forjaban esta posición de hegemonía económica que Estados Unidos de América desplegaba en el mundo que le llevaba a ejercer un poder de policía internacional, escudado en la Doctrina Monroe, para actuar de acuerdo con su exclusivo criterio en aquellos países con “condiciones de desorden financiero o político que pudiesen provocar una intervención extracontinental”. En 1905, esta medida fue aplicada nuevamente por Estados Unidos de América al intervenir en la República Dominicana y tomar su administración de aduanas para asegurar el pago de la deuda externa “por la incapacidad de ese país de hacer frente a sus obligaciones ante acreedores financieros debido al descalabro de sus finanzas públicas”. Situación similar se produjo en Honduras en 1909, en Haití en 1910 y en Nicaragua en 1911.

Estados Unidos desvinculó la Doctrina Monroe de la propuesta del Canciller Drago, no sólo porque, según su criterio, no veía obstáculo a la acción de un Estado para obligar a otro al pago de sus deudas al calificarla “como una intervención lícita, mientras ello no implique una adquisición territorial en América”, sino además porque el Presidente Teodoro Roosevelt, quien gobernó ese país entre 1901 y 1909, hizo de tal Doctrina un instrumento preventivo e intervencionista en el mundo. Tomó el principio básico descrito por el Presidente Monroy en 1823 de “no intervención de las potencias europeas en América como medio preventivo de adquisición territorial en el hemisferio” –principio ante todo geopolítico– para proclamar su “Corolario a la Doctrina de Monroe”, como vienen a constituirse, entre otras, las intervenciones en República Dominicana, Haití, Nicaragua y Cuba, al considerar Estados Unidos de manera unilateral que había peligro de una intervención extracontinental por las condiciones de desorden financiero o político que prevalecían en esos países. Este procedimiento se incorporó en la política exterior norteamericana para defender los intereses de las

inversiones privadas de ese país y sentar las bases de su influencia económica y política en las Américas y en otras regiones del planeta.

La Doctrina Drago contribuyó a que en el Derecho Internacional positivo se incorporara, si bien no la tesis in extenso, al menos la limitación del empleo de la fuerza en el cobro de las deudas contractuales “cuando el Estado deudor se niegue a aceptar el arbitraje o, en su defecto, cuando habiéndolo aceptado previamente se niegue a ejecutar la sentencia arbitral”. Esta tesis apareció incluida en la enmienda Porter después de intensos debates que tuvieron lugar en la Segunda Conferencia de la Haya en 1907 y que concluyó con la suscripción de la Convención sobre limitación del empleo de la fuerza en el cobro de las deudas contractuales.

Si bien en la práctica no se frenó el intervencionismo por motivos económicos durante el período anterior a la creación de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, la tesis de Drago y la Doctrina Calvo (1896) estuvieron presentes en la redacción de las Cartas de las dos organizaciones que recogen entre sus principios el concepto del respeto de los países miembros a la integridad territorial, así como el compromiso de abstenerse de aplicar medidas económicas o de cualquier otra índole para ejercer coacción, como se cita a continuación:

Carta de la OEA

Art. 20.- “Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza”.

Art. 17.- “El territorio de un Estado es inviolable, no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, aún de manera temporal. No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción.”

Carta de las Naciones Unidas

Art.2 inciso 4.- “Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

La obligación de los Estados de regirse por estos principios universales llevó a frenar la intervención armada por parte de un país para exigir a otro al pago de sus deudas. Sin embargo, aparecieron nuevas formas de neocolonialismo económico, así como la aplicación de medidas económicas unilaterales como medio de ejercer coacción política y económica sobre países en desarrollo cuando, por algún motivo, se han considerado vulnerados los intereses económicos de alguna potencia.

Ningún país se desenvuelve al margen de los acontecimientos externos ni de los efectos resultantes de las vinculaciones históricas con los países del norte. La revolución industrial iniciada en Inglaterra en 1760 modificó profundamente el curso de la humanidad, de la cual las regiones hoy subdesarrolladas quedaron fuera de tal mutación que dio lugar a las diferencias en el nivel de desarrollo técnico y económico con los países industrializados donde se desarrollaron nuevas tecnologías y sistemas de producción que dieron paso a la concentración de la riqueza en pocas naciones y los países en desarrollo se transformaron en abastecedores de materias primas y productos básicos para los centros industrializados.

Con la revolución industrial aparece el pensamiento liberal que hizo posible primero en Inglaterra y luego en los Estados Unidos y más tarde en los demás países de Europa, el paso en las formas de producción de sociedades rurales agrarias hacia sociedades urbano-fabriles que ocuparon, estas últimas, la mano de obra de migraciones campesinas para mover las máquinas de las factorías y producir en gran escala bienes industriales en las ramas textil y metalúrgica con el correspondiente valor agregado, a diferencia de la explotación de los productos agrícolas y de materias primas con poco o ningún valor agregado en los países no industrializados. Se inicia, de esta manera la dependencia económica y una desigualdad de oportunidades en la división internacional del trabajo para los países en desarrollo. La carencia de importantes factores de la producción, como el capital y la tecnología, agudizaron esta dependencia del exterior, hizo más profunda la brecha que divide a los dos mundos que dio paso a la asimetría en las relaciones internacionales, donde las perturbaciones se magnifican y se pone en evidencia la vulnerabilidad estructural de las economías ante los factores exógenos y los constantes cambios en la economía mundial.

Si bien el desarrollo de un país se sustenta en sus propios recursos tanto humanos como naturales y en un buen manejo interno fiscal y productivo, orientado hacia la consecución de los objetivos nacionales, no es menos cierto que si el mundo se desenvuelve sometido a dos hechos reales de la dependencia y de la interdependencia, la carencia de capital y de tecnología han sido impedimentos decisivos que se han interpuesto para el crecimiento autosostenido y para el progreso socio económico de los países en desarrollo.

Las distorsiones y deficiencias que se produjeron en el ámbito comercial, monetario y financiero a nivel mundial en diferentes períodos del siglo XX y las prácticas de los grandes centros del poder que han dominado las relaciones económicas internacionales, hicieron necesario que la comunidad internacional, en el marco de las Naciones Unidas, procediera al constante examen de mecanismos de regulación de las relaciones entre países en todos los órdenes, con el propósito universal de realizar la cooperación internacional en las esferas económica y social y la promoción de condiciones de progreso y desarrollo que figuran entre los propósitos más importantes de la ONU. En estos esfuerzos, los países en desarrollo han hecho grandes aportes para sentar las bases de un ordenamiento internacional equitativo y justo, con propuestas de política y de medidas de acción, basadas en el espíritu de asociación y de beneficio mutuo.

Las negociaciones económicas internacionales llevadas a cabo a través del diálogo Norte-Sur en las Naciones Unidas, en la época de la Guerra Fría, demostraron avances satisfactorios en los años sesenta y setenta, con la aprobación de importantes resoluciones de la Asamblea General de la ONU que recogían compromisos mundiales para impulsar la cooperación internacional. En 1964 con la resolución 1995 (XIX) se creó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como mecanismo para promover el comercio, especialmente entre países con distintos grados de desarrollo y en este espacio, a más de tratar las políticas que influyen en el comercio exterior dio paso al establecimiento del Sistema General de Preferencias Comerciales (SGP). En 1974 se adoptó la Declaración y el Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Resoluciones 3201 S-VI y 3202 S-VI) así como la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados (Resolución 3281-XXIX) y en 1975 la resolución 3362-VII sobre “Desarrollo y Cooperación Internacional” que contiene las bases para el Nuevo Orden Económico Internacional, resoluciones todas ellas, conjuntamente con las de la Estrategia Internacional para el Desarrollo, dirigidas “a corregir las desigualdades, eliminar las disparidades crecientes entre los países industrializados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose en la paz y la justicia”.

Sin embargo, la aplicación de estas resoluciones, al no constituir instrumentos de naturaleza jurídica con fuerza obligatoria, quedaba a la buena voluntad de los Estados, por lo cual fueron muy limitados sus resultados, poco se hizo en la práctica en áreas trascendentales que privilegian el desarrollo y se perdió un período crucial para la cooperación internacional. Al inicio de los años ochenta, la situación para los países del sur se agravó.

Acontecimientos adversos en la economía mundial destruyeron las premisas sobre las cuales se esperaba se basaran el crecimiento y el desarrollo. El decenio se caracterizó por una disminución de las tasas de crecimiento y de los niveles de vida y el incremento de la pobreza. La crisis de la deuda que estalló en 1982 impactó severamente las economías en especial de los países de mayor endeudamiento externo. En la década de los 70, los préstamos extranjeros habían crecido cuando la banca internacional se encontró con inmensas sumas de petrodólares que debían ser colocados rápidamente para poder reeditar los capitales y recibir las utilidades de tales operaciones. Estos recursos externos ofrecidos en términos atractivos por la banca internacional fueron captados por los países latinoamericanos que confiaron en su aparente capacidad de endeudamiento, debido a las condiciones favorables que para ese entonces prevalecían en la Región que crecía al 6% anual y por ser considerados estos países buenos pagadores y cumplidores de sus compromisos financieros.

Con las políticas recesivas de los países desarrollados para controlar la inflación en el decenio de 1980, no solamente disminuyeron los créditos concesionales y no concesionales de las instituciones financieras multilaterales sino también los préstamos de la banca internacional, frente a la creciente carga de la deuda externa con el incremento triplicado de las tasas de interés que encareció considerablemente el servicio de la deuda, el aumento significativo en los déficits en cuenta corriente y la contracción de los ingresos por concepto de exportación, que hicieron de América Latina la región exportadora neta de recursos financieros, con la reducción consecuente de las posibilidades para el ahorro interno y la inversión.

La responsabilidad y esfuerzos internos de los países endeudados se han visto plasmados en severas políticas de ajuste a expensas de una drástica contracción de los niveles de vida de la población, con graves consecuencias económicas, sociales y políticas.

De allí que el problema de la deuda del Tercer Mundo no podía ser considerado más como un problema individual de cada país; por sus efectos se inscribe en las relaciones de interdependencia internacional, como un aspecto que concierne a la humanidad entera. Ha dejado, pues, de ser un problema monetario y financiero exclusivo para transformarse en un problema de política mundial.

Y en este análisis aparece la validez conceptual de la Doctrina Drago, ante la similitud que existe entre lo que sucedía en las primeras décadas del siglo XX cuando se recurría a la fuerza para conseguir el pago de las deudas contractuales y lo que desde los años ochenta han enfrentado los países en desarrollo endeudados “una perniciosa política de los países acreedoras, de los bancos comerciales y de las instituciones de crédito multilaterales al

imponer reglas de condicionalidad para los ajustes de las políticas internas que garantizaran su capacidad de pago para restablecer el crédito internacional”.

Desde los años ochenta, la imposición de estas reglas ha llevado a un número amplio de países del sur a asignar porcentajes extremadamente altos del Producto Interno Bruto al pago del servicio de la deuda, cuya cuantía ha llegado a representar alrededor del 50% de los recursos internos en perjuicio de los presupuestos de los programas sociales y del desarrollo sostenido de los sectores productivos nacionales, factor que ha ahondado la pobreza y la contracción económica de los países endeudados. Esta tendencia continúa en el presente y revertirla constituye uno de los grandes desafíos del siglo XXI.

El Fondo Monetario Internacional ha quedado con el encargo de ejercer las funciones de “coactivo contralor de la deuda latinoamericana”, cuya política de condicionamientos en los procesos de renegociación de la deuda externa constituye ciertamente una forma de intervencionismo con semejanza en su objetivo y en su efecto a las acciones utilizadas en las primeras décadas del siglo XX. Los países del sur han quedado subordinados a las decisiones de los grandes centros del poder mundial en el actual sistema de relaciones internacionales, como queda de manifiesto en el caso del Fondo Monetario Internacional donde predominan los intereses de los países acreedores, lo que advierte otra forma de neocolonialismo económico.

El tratamiento político que requiere la solución del problema de la deuda implica el reconocimiento de corresponsabilidad entre deudores y acreedores, implica también la revisión de los criterios de condicionalidad del FMI que afectan la estabilidad y el desarrollo, en lo cual se valore la trascendencia de la expansión de la producción, del empleo y del desarrollo social, así como las necesidades de la transferencia de recursos internacionales oportunos para generar dinamismo a los sectores productivos que contribuirán a fortalecer la capacidad de pago y la gobernabilidad.

No cabe hacer abstracción en este análisis de la concomitancia del comercio internacional con el problema de la deuda. También las relaciones comerciales multilaterales sufrieron trastornos graves en los años ochenta cuando el proteccionismo recrudeció y provocó una guerra comercial entre los países y grupos de países con mayor peso en el comercio mundial, Estados Unidos, Japón y en ese entonces la Comunidad Económica Europea, cuyos efectos se extendieron a otras corrientes comerciales en las cuales quedaron involucradas las exportaciones de los países en desarrollo. A ello se sumó la competencia desleal con el desarrollo de sucedáneos y sintéticos que hizo disminuir la demanda de los bienes

exportables de estos países a los mercados industrializados, así como el descenso o la inestabilidad de los precios de los productos básicos.

Al ser el comercio internacional un factor de incidencia directa en la actividad económica y social de las naciones, las condiciones que han primado en este sector, con obstáculos permanentes al comercio y contrarios a los compromisos internacionales para consolidar un sistema comercial abierto, previsible y equitativo, han afectado severamente a los países en desarrollo en sus esfuerzos para reactivar el crecimiento y aumentar su capacidad de pago.

Se dice que el ayer condiciona el presente y éste al futuro, por lo que no fue aventurado pensar que el siglo XXI viviría una configuración multipolar basada en grandes espacios económicos. Con la desaparición del sustento ideológico de la guerra fría, terminó la bipolaridad que fue el eje para el mantenimiento del sistema mundial durante la mayor parte del siglo XX. Este acontecimiento político impulsó tendencias económicas que se observan en el escenario mundial. El libre mercado y las nuevas tecnologías han privilegiado la competencia y han generado la expansión transnacional de la banca y de las finanzas que han originado cambios fundamentales en el funcionamiento de la economía mundial.

En este ambiente planetario los países se integran a las tendencias de la globalización desde niveles muy diferentes de desarrollo y, en consecuencia, las posibilidades y efectos de estos nuevos procesos resultan extremadamente desiguales. Factores tan diversos como la interdependencia, la globalización, la revolución tecnológica y la ampliación de los derechos y de las libertades fundamentales del ser humano determinan los desafíos del presente siglo. Y en este escenario están insertos los grandes retos de la paz, la seguridad, el desarme, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. El problema de la deuda externa, la crisis de los mercados financieros, los obstáculos al comercio internacional que se presentan como fenómenos perniciosos para la estabilidad económica y el desarrollo social, constituyen efectos de las distorsiones políticas y económicas a ser consideradas en los grandes cambios que deben darse en las relaciones internacionales.

La Cumbre del Milenio, celebrada al inicio del LV Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2002, demostró ser una oportunidad histórica para profundizar el examen de los desafíos que plantean las nuevas tendencias mundiales y que aparecen como generadores de un nuevo sistema internacional, con sus peligros y posibilidades para la paz y la seguridad, para el crecimiento económico, para el desarrollo sostenible y para la seguridad humana.

Es de esperar la construcción de un sistema multilateral efectivo en el cual se erijan de manera democrática y sistemática las normas mundiales para la era de la globalización. La globalización y la pobreza deben ser afrontadas con la profundidad que requieren sus profundas consecuencias para el desarrollo humano. Las tendencias de la globalización del presente aparecen como un proceso meramente económico, deshumanizado, sin las dimensiones de carácter social. Se preocupa del libre mercado, de la competencia, de las nuevas tecnologías de la información, sin dirección alguna para que las oportunidades del progreso y los beneficios de este proceso de distribuyan a escala mundial, a todos los países y para que funcione para la gente.

Los desafíos del siglo XXI deben ser enfrentados por todos los países de manera conjunta, asociada, solidaria y sin subordinación. Un sólido y genuino compromiso de pensar y actuar en grande con un proyecto universal que dé solución a los problemas mundiales y procure el afianzamiento de un mundo más seguro y próspero será de beneficio para todos, en el presente y en el futuro de la humanidad.

BIOGRAFIA DE CONSULTA

“Carta de la Organización de los Estados Americanos” (1948) reformada por el Protocolo Modificadorio de Buenos Aires de 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias de 1985, por el Protocolo de Washington de 1992 y por el Protocolo de Managua de 1993.

“Carta de la Organización de las Naciones Unidas” (1945).

“Derecho Internacional Público”, Felipe Portocarrero Olave. Ediciones Peruanas (1966).

“Relaciones Internacionales de América Latina-Breve Historia”. Demetrio Boersner. Editorial Nueva Sociedad – Quinta Edición (1996).

“Política Económica Externa del Ecuador-Proyecciones hacia el Siglo XXI”, Paulina García Donoso de Larrea. Colección de Estudios 5/Dirección General de Comunicación y Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (1992).

“Hacia la Derrota del Subdesarrollo”, Santiago Jervis. Primera Edición-Editores Namur (1990), Quito.

Memorias del VII Encuentro de Historia y Realidad Económica y Social del Ecuador y América Latina “Efectos de la Globalización en América Latina –

Instituto de Investigaciones Científicas de la Universidad de Cuenca, Ecuador (1997).

“La capitulación de América Latina – El drama de la deuda latinoamericana: sus orígenes, sus costos, sus consecuencias”, Carlos Alzamora. Fondo Editorial de Cultura Económica S.A. Primera Edición Lima 1998.

Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Caracas, febrero, 2003