
ARTÍCULOS

LA EXCLUSIÓN DE LA CUBA REVOLUCIONARIA DE LA OEA, 1959-1962. UN ANÁLISIS DOCUMENTAL

Adrián Feijoo Sánchez

Universidad de Santiago de Compostela, España

adrian.feijoo.sanchez@rai.usc.es

<https://orcid.org/0000-0002-4381-5467>

Resumen: La exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos se trató de un suceso clave en la historia de la Guerra Fría en América Latina. La marginación de la isla fue un acto motivado por su progresivo acercamiento a la URSS, el temor de varios países a la expansión de sus ideales revolucionarios y la hostilidad de Washington hacia un régimen que cuestionaba sus intereses y el statu quo regional. Aun así, esto no fue un deseo unánime de la comunidad interamericana, ya que hubo gobiernos que objetaron las sanciones contra Cuba, como las de México, Brasil o Argentina. El presente trabajo busca profundizar en este proceso, analizando las diferentes posturas y las negociaciones entre bambalinas antes, durante y después de la reunión de Punta del Este en enero de 1962. Para esto se tomarán como base tanto documentación del Departamento de Estado de los Estados Unidos, como la producida por OEA en el transcurso del evento

Palabras clave: Revolución Cubana, sistema interamericano, OEA, reunión de consulta, Guerra Fría, Caribe.

Title: THE EXCLUSION OF REVOLUTIONARY CUBA FROM THE OAS, 1959-1962. A DOCUMENTARY ANALYSIS

Abstract: The exclusion of Cuba from the Organization of American States was a key event in the history of the Cold War in Latin America. The island's marginalization was an act motivated by its growing alignment with the USSR, the fear among several countries of the spread of its revolutionary ideals, and Washington's hostility toward a regime that challenged its interests and the regional status quo. Even so, this was not the unanimous wish of the inter-American community, since there were governments that objected to the sanctions against Cuba, such as those of Mexico, Brazil, and Argentina. The present work seeks to delve deeper into this process, analyzing the different stances and the behind-the-scenes negotiations before, during, and after the Punta del Este meeting in January 1962. For this purpose, both documentation from the U.S. Department of State and that produced by the OAS during the event will be used as sources.

Keywords Cuban Revolution, inter-American system, OAS, meetings of consultation, Cold War, the Caribbean.

Recibido: 28-07-2025

Aceptado: 13-10-2025

Cómo citar este artículo: FEIJOO SÁNCHEZ, Adrián. La exclusión de la Cuba revolucionaria de la OEA, 1959-1962. Un análisis documental. *Naveg@mérica. Revista electrónica editada por la Asociación Española de Americanistas* [en línea]. 2025, n. 35. Disponible en: <<http://revistas.um.es/navegamerica>>. [Consulta: Fecha de consulta]. ISSN 1989-211X.

1. Introducción

En enero de 1962 la localidad uruguaya de Punta del Este fue el escenario de la exclusión de Cuba del sistema interamericano. Tal medida, acordada durante la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se aplicó por primera vez contra un gobierno que en aquel entonces ya se proclamaba como socialista y estaba cada vez más alineado con la Unión Soviética, hechos que en Washington y otras cancillerías latinoamericanas interpretaron como el advenimiento de una amenaza que debía ser contenida. La medida destacó por su excepcionalidad, ya que no había sido empleada en contra de ninguno de los regímenes dictatoriales contemporáneos de la Cuba revolucionaria como los de Paraguay, Nicaragua o la República Dominicana. Tampoco se habían excluido nunca a gobiernos que violaron repetidamente los principios fundamentales de la Organización, empezando por el de Estados Unidos¹.

También se trató de un evento especialmente relevante por haber expuesto los mecanismos del funcionamiento del sistema interamericano en plena Guerra Fría: su papel en el mundo bipolar, la hegemonía estadounidense en el hemisferio, el impacto de la Revolución Cubana, la respuesta de contingencia y contrarrevolución contra la misma orquestada desde Washington y sus aliados regionales, así como los límites impuestos por los gobiernos latinoamericanos defensores de la no intervención. El objetivo del presente trabajo es analizar de forma pormenorizada el proceso de exclusión de Cuba, relacionándolo con todas estas dinámicas.

El primer apartado analizará la diplomacia regional entre 1959 y 1961, cuando el régimen liderado por Fidel Castro era un participante más del sistema, que ya comenzaba a abordar la creciente conflictividad en el Caribe a raíz del pulso entre las dictaduras y las tendencias progresistas inspiradas por el ejemplo cubano. El segundo apartado se centrará en los meses finales de 1961 y las primeras semanas de 1962, período en el cual Estados Unidos y las cancillerías latinoamericanas afines negociaron una acción colectiva dentro de la OEA con el objetivo de condenar y sancionar el acercamiento del gobierno de Cuba a la URSS y su adopción del marxismo-leninismo. El tercer apartado estará dedicado a la Reunión de Consulta de Punta del Este, del 22 al 31 de enero de 1962, en la que las delegaciones americanas pusieron en común sus posturas, definieron sus concordancias y

¹ Los principios de la OEA, expuestos en el artículo 5 de su Carta, son los siguientes: el derecho internacional como norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas; la constitución del orden internacional en base al respeto a la soberanía e independencia de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones suscritas en tratados; la buena fe en las relaciones de los Estados; el ejercicio efectivo de la democracia representativa como requisito para el desarrollo de la solidaridad interamericana; la condena de la guerra de agresión; la defensa colectiva; la resolución de controversias entre Estados por vías pacíficas; la justicia y la seguridad sociales como bases de la paz; la cooperación económica; la proclamación de los derechos fundamentales y el rechazo a la discriminación; la unidad espiritual del continente y el respeto a la diversidad cultural; y la educación orientada hacia la justicia, la paz y la libertad. Carta de la Organización de los Estados Americanos (Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá – 1948). *DiPublico* [en línea]. [Fecha de consulta: 30/08/2025]. Disponible en <https://www.dipublico.org/116659/carta-de-la-organizacion-de-los-estados-americanos-novena-conferencia-internacional-americana-bogota-1948/>

discrepancias, acordaron espacios de encuentro, redefinieron sus expectativas y negociaron los límites de la acción contra la isla, cuyo resultado final fue su exclusión del sistema, pero sin el apoyo de importantes potencias regionales ni la aplicación de sanciones económicas relevantes.

En cuanto al estado de la cuestión, las relaciones diplomáticas y la actividad institucional en el marco del sistema interamericano no han sido protagonistas en la gran mayoría de investigaciones sobre la Guerra Fría en América Latina². El estudio de la OEA estuvo más vinculado a campos como el derecho o las relaciones internacionales, que a propuestas en las que se llevase a cabo un verdadero ejercicio de análisis histórico. En esa línea, podemos mencionar el trabajo publicado en 1966 del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales³; o el de Jerome Slater en 1967⁴. Poco después aparecieron monografías con un perfil más historiográfico, como la de Gordon Connell-Smith⁵. Las producciones más recientes aportaron miradas del sistema desde otros enfoques, pero su relevancia temática dista mucho todavía de las de otras áreas de estudio sobre América Latina.

La conflictividad en la región del Caribe durante la Guerra Fría y la reacción del sistema interamericano ante la misma tampoco ha sido un tema muy trabajado desde una perspectiva integradora, que analizase esos procesos de manera amplia y conjunta. Para algunos casos y contextos sí podemos encontrar referencias de interés, como la monografía de Francisco García Amador sobre la expulsión de Cuba de la OEA, el estudio de Arturo López Levy sobre la relación de la Cuba revolucionaria con la Organización, o el trabajo de Gustavo Salcedo Ávila sobre la política exterior de Venezuela durante los inicios de los sesenta⁶. La principal referencia para un análisis general de ese período y el papel del sistema interamericano es el libro de Héctor Luis Martínez, que abarca las tensiones en el Caribe entre 1944 y 1964⁷. Es decir, que estamos ante un campo de estudio con potencial de expandirse, en el que faltan más trabajos integrales que permitan aunar los casos locales -Venezuela, República Dominicana, Cuba- y las diversas temáticas de interés —dinámicas regionales, procesos revolucionarios, tensiones entre

² Sobre el tema véase PETTINÀ, Vanni. *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2018; BRANDS, Hal. *Latin America's Cold War*. Cambridge: Harvard University Press, 2010. Para una revisión reciente de la historiografía sobre la cuestión, véase PETTINÀ, Vanni (editor). *La Guerra Fría latinoamericana y sus historiografías*. Madrid: UAM, 2023.

³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES (IIEJI). *El sistema interamericano: estudio sobre su desarrollo y fortalecimiento*. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos Hispanoamericanos del Instituto de Cultura Hispánica, 1966.

⁴ SLATER, Jerome. *The OAS and the United States foreign policy*. Columbus: Ohio University Press, 1967.

⁵ CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema interamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

⁶ GARCÍA AMADOR, Francisco. *La cuestión cubana en la OEA y la crisis del sistema interamericano*. Miami: University of Miami, 1987; LÓPEZ LEVY, Arturo. Cuba y la OEA: cambio y continuidad. 2009, *América Latina Hoy* [en línea], vol. 52, pp. 107-130. [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://doi.org/10.14201/alh.5678>; SALCEDO ÁVILA, Gustavo. Venezuela, Campo de batalla de la guerra fría. Los Estados Unidos y la era de Rómulo Betancourt (1958-1964). Caracas: Fundación Bancaribe, 2017.

⁷ MARTÍNEZ, Héctor. *Tensiones políticas y arbitraje de la OEA en el Caribe, 1944-1964*. Santo Domingo: Universidad Autónoma de Santo Domingo, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2012.

autoritarismo y democracia—, para obtener de esa manera una perspectiva más amplia de esos fenómenos.

Este artículo pretende aportar a esa visión integradora, contribuyendo tanto al estudio del sistema interamericano en general como al conocimiento de los cambios políticos que se produjeron en el Caribe durante los sesenta. Además, en el primer caso se busca proporcionar una mirada más actual de la materia, en línea con tendencias historiográficas más recientes. Cabe recordar que algunas de las obras de referencia sobre la OEA tienen más de cincuenta años de antigüedad, y en ese tiempo han aparecido tanto nuevas discusiones y perspectivas en los estudios americanos, como la posibilidad de acceder a fuentes documentales que antes no estaban disponibles.

Este artículo es un trabajo historiográfico, por lo que está apoyado en la metodología propia de esta área del conocimiento. Sus bases son la bibliografía previa —de la que ya se dieron algunas pinceladas líneas atrás— y una serie de fuentes primarias, consultadas en su mayoría durante el transcurso de una estancia de investigación en los EE. UU. en 2022. Los documentos del Departamento de Estado en la sede de los Archivos Nacionales (NARA)⁸ en College Park revelaron las comunicaciones que desde Washington se mantuvieron con las embajadas estadounidenses en América Latina entre 1960 y 1963, así como con sus representantes en el Consejo de la OEA o durante las reuniones interamericanas. Además, se examinaron las colecciones documentales de *Foreign Relations of the United States* (FRUS)⁹, puestas al público a través de la página web de la Oficina del Historiador del Departamento de Estado.

Finalmente, se consultaron los fondos del Archivo de la OEA (AOEA)¹⁰ en su sede principal, la Biblioteca Colón, que aloja una serie de volúmenes que recopilan la documentación producida durante las cinco Reuniones de Consulta celebradas entre 1959 y 1965: reglamentos, agendas y programas de las reuniones, informes, discursos de los delegados, proyectos de resolución y las actas finales. Para la consulta de textos legales relacionados con el sistema interamericano también se recurrió a la web de Derecho Internacional Público (Dipublico.org) asociada a la Universidad Católica de La Plata, que cuenta con un amplio repositorio en línea¹¹.

2. Antecedentes. Cuba y el sistema interamericano hasta 1961

Hasta la reunión de Punta del Este en 1962, Cuba había sido un miembro más del

⁸ Las siglas en inglés de los Archivos Nacionales y Administración de Documentos forman el acrónimo NARA. Pese a que los documentos consultados en realidad proceden de la subsede de College Park (Maryland), igualmente se identificarán con esta sigla.

⁹ Disponibles en <https://history.state.gov/historicaldocuments>.

¹⁰ La referencia completa de cada documento incluye un código, que varía en función de la serie a la que corresponda. La serie C son las actas finales de reuniones interamericanas; la F identifica los documentos de las Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; la G engloba la documentación del Consejo de la OEA.

¹¹ Disponible en <https://www.dipublico.org/>.

sistema interamericano. Su primera participación en el mismo tuvo lugar durante la Tercera Conferencia Internacional Americana de Río de Janeiro en 1906; además, la isla fue anfitriona de su sexta edición en 1928, y acogió en 1940 la celebración de la Segunda Reunión de Consulta, en la que los ministros de relaciones exteriores americanos departieron sobre el impacto que podría tener en el continente la guerra en Europa. Más adelante el país caribeño se convirtió en uno de los fundadores de la OEA, con su adscripción a su Carta en la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá en 1948. Fue en esa ocasión cuando se aprobó la declaración de “Preservación y defensa de la democracia en América”, en la que quedó fijada la postura de que “la acción política del comunismo internacional” era incompatible con la idea de la libertad basada en la dignidad y la soberanía, debido a su “naturaleza antidemocrática” y “tendencia intervencionista”¹².

Durante los primeros compases de la Guerra Fría, el gobierno cubano participó en unas reuniones interamericanas en las que se evidenciaba un mayor interés de Washington por usar los instrumentos de la OEA para contener la expansión del comunismo, presentándolo como una amenaza prioritaria en la agenda continental. Con esa intención Estados Unidos impulsó y fue anfitrión de la Cuarta Reunión de Consulta de 1951. Durante este evento se consideró que las actividades intervencionistas del comunismo perturbaban “la tranquilidad de los pueblos del Continente” y ponían en peligro “la libertad y la democracia”¹³. Pese a las discrepancias de las delegaciones latinoamericanas, que estaban más preocupadas por la industrialización de sus economías y la cooperación para el desarrollo, se acordaron una serie de puntos, como el impulso a la cooperación militar, el fortalecimiento de las relaciones amistosas entre los países del continente o un mayor control de su seguridad interna¹⁴.

Tres años después se celebró en Caracas la Décima Conferencia Interamericana, en la cual la gran mayoría de las naciones participantes —entre las que se encontraba Cuba— declararon la incompatibilidad del comunismo con los ideales americanos por su carácter intervencionista y antidemocrático, y la necesidad de adoptar medidas para proteger su integridad e independencia, como frenar todo lo posible el desarrollo de actividades subversivas en sus territorios. Se resaltó también que el control por parte de un movimiento comunista de las instituciones políticas de un Estado americano era una amenaza al conjunto del continente, que exigía la celebración de una Reunión de Consulta¹⁵.

¹² Preservación y defensa de la democracia en América (Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá – 1948). *DiPublico* [en línea]. [Fecha de consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://www.dipublico.org/116750/preservacion-y-defensa-de-la-democracia-en-america-novena-conferencia-internacional-americana-bogota-1948/>.

¹³ AOEA, Acta de la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington DC, 07/04/1951, OEA/Ser.C/II.4, p. 4.

¹⁴ CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema...* Op. Cit., p. 191-192; MARTÍNEZ, Héctor. *Tensiones políticas...* Op. Cit., p. 201-207.

¹⁵ Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la intervención del comunismo internacional (Décima Conferencia Interamericana, Caracas – 1954). *DiPublico* [en línea]. [Fecha de consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://www.dipublico.org/117868/declaracion-de-solidaridad-para-la-preservacion-de-la-integridad-politica-de-los-estados-americanos-contra-la-intervencion-del-comunismo-internacional-decima-conferencia-interamericana-caracas-195/>

Esta declaración, impulsada por el secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles, se concibió durante un período de tensiones entre los Estados Unidos y el gobierno nacionalista de Jacobo Árbenz en Guatemala. Las políticas reformistas de Árbenz habían afectado a los intereses económicos estadounidenses en el país. Esas reformas también despertaron suspicacias en Washington por los nexos, tanto los reales como los imaginarios, con los comunistas. El canciller guatemalteco Guillermo Toriello denunció la declaración como un pretexto para intervenir en los asuntos internos de su país; un sentir que compartían numerosas delegaciones latinoamericanas, que votaron su aprobación matizando que no se emplearía como justificación para la intromisión en la política interna de ningún Estado¹⁶. Los temores de Toriello se confirmaron en junio de ese año, cuando un golpe de Estado —con amplia participación estadounidense— derribó el gobierno de Árbenz.

Estos acontecimientos resultan de interés por cuanto en cierto modo anticipan las posiciones en el sistema interamericano a inicios de la década siguiente: países latinoamericanos que llevaron a cabo programas económicos nacionalistas para garantizar su desarrollo; Estados Unidos mostrando una actitud hostil hacia gobiernos no alineados con sus intereses, manifestada en ofensivas diplomáticas, sanciones económicas o intervenciones mucho más directas; una OEA instrumentalizada por Washington, que fue perdiendo así su legitimidad como espacio reconocido de defensa de la democracia y la soberanía; y dentro de ese sistema, a potencias regionales como México, Brasil o Argentina, que llevaron a cabo su propia hoja de ruta diplomática, en ocasiones discordante con la del Departamento de Estado.

La conferencia de Caracas fue también un ejemplo visible de la tolerancia que el sistema interamericano, fundamentado en ideas de democracia representativa y respeto de los derechos individuales, demostraba hacia regímenes autoritarios al amparo de los Estados Unidos. El evento se celebró en una Venezuela que vivía bajo la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez, y a la cita acudieron representaciones de los gobiernos autocráticos de Colombia, República Dominicana, Paraguay, Nicaragua y también la Cuba de Fulgencio Batista, en el poder como dictador desde 1952¹⁷.

Tras el triunfo final de la Revolución en Cuba a inicios de 1959, Estados Unidos intentó aislarla de la comunidad americana, presentando al régimen de Castro como una punta de lanza del bloque socialista que amenazaba con desestabilizar el sistema a través del impulso a la subversión y la infiltración de sus ideas y agentes. No obstante, en un inicio hubo importantes potencias regionales que no compartían

¹⁶ CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema...* Op. Cit., p. 194-197; MARTÍNEZ, Héctor. *Tensiones políticas...* Op. Cit., p. 193-199; SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., pp. 119-120. Para profundizar sobre la Revolución Guatemalteca y el golpe de 1954, véase GLEIJESES, Piero. *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*. Princeton: Princeton University Press, 1991; y SCHLESINGER, Stephen y KINZER, Stephen. *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*. Cambridge: Harvard University Press, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1999.

¹⁷ ZANETTI, Óscar. *Historia mínima de Cuba*. Madrid: Turner, 2013, p. 244-245.

esa opinión y mantuvieron un perfil de menor confrontación hacia La Habana¹⁸. Esto se tradujo en que entre 1959 y 1961 la Cuba revolucionaria participó con relativa normalidad en el sistema interamericano, pese a su rol en las tensiones que estaban surgiendo en el área del Caribe.

Por ejemplo, en abril de 1959 se produjo en Panamá el desembarco de un grupo de hombres armados. La gran mayoría eran de origen cubano y una investigación posterior por parte de la OEA reveló que habían partido de un puerto de la isla. El gobierno revolucionario condenó los hechos y ofreció su cooperación tanto a las autoridades panameñas como a la comisión de la Organización dedicada a investigar el incidente, que finalmente se resolvió apenas unos días después con la rendición de los combatientes, sin la necesidad de una reunión de consulta. Unos meses después, en junio, hubo un incidente similar en Nicaragua, que denunció la posible llegada de bandas armadas procedentes de Cuba para apoyar a grupos rebeldes en el país. Al igual que en el caso panameño, el gobierno cubano ofreció su colaboración, no fue responsabilizado por esas acciones y el asunto no fue objeto de mayor polémica en el sistema interamericano¹⁹.

El día 14 del mismo mes se produjeron varias incursiones de grupos opositores a la dictadura en República Dominicana, que fueron duramente reprimidas. Ciudad Trujillo solicitó al Consejo de la OEA que se investigasen los incidentes, que responsabilizaba a la injerencia de Cuba y Venezuela. Los representantes de ambos países rechazaron esas acusaciones y acusaron a su vez a la dictadura de ser la principal culpable de la escalada en las tensiones que se estaba produciendo en el Caribe. Finalmente se decidió que el sistema interamericano abordaría en una reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores las tensiones regionales en su conjunto, sin enfocarse en un escenario o conflicto concretos²⁰.

En esta reunión, celebrada entre el 12 y el 18 de agosto, Cuba tuvo un papel relevante —junto a Venezuela— como referentes de la oleada de cambios que se avecinaban sobre América Latina. Frente a las demandas de derechos sociales y desarrollo económico, la República Dominicana representaba un autoritarismo que hasta entonces había gozado de la tolerancia del sistema interamericano. Durante la conferencia se buscó casar ese sentir progresista, junto al cuestionamiento de las dictaduras, con un principio de no intervención que algunos, como el ministro cubano Raúl Roa, veían como un dique que impedía el avance de esas transformaciones²¹. Fruto de esas discusiones surgió la “Declaración de Santiago de Chile”, que intentó acercar ambas visiones, y que además identificaba los rasgos definitorios de una democracia, entre ellos la celebración de elecciones libres, la independencia de poderes, la autonomía de los medios de comunicación o la alternancia en el poder²². Este marco sería empleado en futuras reuniones para establecer el perfil “no democrático” de Cuba, allanando con ello su exclusión.

¹⁸ LÓPEZ LEVY, Arturo. *Cuba y la OEA...* Op. Cit., p. 113-114

¹⁹ IIEJI. *El sistema interamericano...* Op. cit., p. 199-202; CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema...* Op. cit., p. 283-284.

²⁰ IIEJI. *El sistema interamericano...* Op. cit., p. 202; CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema...* Op. cit., p. 284-285.

²¹ *Ibídем*.

²² AOEA, Acta Final de la Quinta Reunión..., 18/08/1959, OEA/Ser.C/II.5, pp. 5-6.

En 1960 las tensiones en el Caribe habían escalado todavía más, con la creciente hostilidad de Estados Unidos hacia Cuba y la mala relación que la dictadura dominicana mantenía con su vecindad, sobre todo con Venezuela. El 24 de junio se produjo un atentado en Caracas contra el presidente Betancourt, quien posteriormente acusó al régimen de Trujillo de haber sido partícipe. Para investigar esos hechos se convocó la Sexta Reunión de Consulta en San José de Costa Rica, entre el 16 y el 21 de agosto. Tras haberse demostrado el “apoyo material y ayuda material” de altos funcionarios del gobierno dominicano a la ejecución del atentado, por primera vez en la historia del sistema interamericano se emprendieron acciones conjuntas —y ampliamente respaldadas— contra un Estado miembro, que incluyeron la ruptura de relaciones diplomáticas y sanciones comerciales²³.

Estados Unidos, reticentes en un inicio, acabaron por apoyar las sanciones contra la República Dominicana. La razón de este cambio era conseguir reciprocidad de los miembros de la OEA en su intención de condenar a Cuba en la Séptima Reunión de Consulta, que se celebró inmediatamente después, del 22 al 29 de agosto en San José de Costa Rica. Oficialmente su programa se centraba en fortalecer la cooperación y solidaridad interamericanas para afrontar las amenazas de intervenciones extracontinentales, prevenir la inestabilidad política, promover el crecimiento económico, defender las instituciones frente las actividades subversivas y asegurar la paz²⁴. Pero el tema de fondo era la situación cubana, en especial por el acercamiento del país a la Unión Soviética.

Sin embargo, Washington no consiguió en esta Séptima Reunión una condena a Cuba de una dureza similar a las sanciones a la República Dominicana. La “Declaración de San José de Costa Rica” rechazó el intervencionismo en los asuntos americanos de las “potencias extracontinentales”, con mención expresa a China y la Unión Soviética; y valoró la aceptación de esas intromisiones por parte de un Estado miembro como un peligro para el sistema en su conjunto. Pero en las resoluciones no se mencionó a Cuba de manera explícita, ni se responsabilizó a su gobierno de ninguna de las problemáticas discutidas en la reunión²⁵.

Estos intentos de los Estados Unidos y de sus aliados más cercanos por reprobar a la isla en San José se toparon con México, Brasil y Venezuela, potencias regionales cuyas visiones del “problema cubano” no casaban con la de Washington, en la que el régimen castrista era —con su mera existencia— una amenaza que merecía una respuesta conjunta y contundente. En ese momento, para la mayoría de los países latinoamericanos democráticos, el gobierno de Cuba era considerado de carácter reformista y nacionalista, que podía moderarse y reintegrarse en el sistema como lo estaban Bolivia, Costa Rica o Venezuela. Además, había un importante componente de rechazo hacia el intervencionismo unilateral estadounidense en América Latina, con el precedente de Guatemala todavía muy reciente. Las cancillerías

²³ AOEA, Acta Final de la Sexta Reunión..., 21/08/1960, OEA/Ser.C/II.6, pp. 6. CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema...* Op. cit., pp. 290-292.

²⁴ AOEA, Acta Final de la Séptima Reunión..., 29/08/1960, OEA/Ser.C/II.7, pp. 2-3.

²⁵ AOEA, Acta Final de la Séptima Reunión..., 29/08/1960, OEA/Ser.C/II.7. CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema...* Op. cit., p. 293.

latinoamericanas optaron por que la OEA mantuviera una línea más independiente, no integrada en las lógicas de la Guerra Fría²⁶.

Esto puede contrastar con la idea de hegemonía de EE. UU. en América Latina, la cual no era errónea al tratarse de la mayor potencia militar, diplomática y económica del hemisferio occidental. Pero hegemonía no era un sinónimo de dominio absoluto, puesto que el sistema interamericano englobaba dinámicas muy variadas. Arturo López Levy asoció el proceso de exclusión de Cuba al concepto de “jerarquía regional” trabajado por David A. Lake²⁷. Así, en la OEA había dictaduras con mayor dependencia de las relaciones con EE. UU. y por tanto más sensibles a sus demandas; y potencias regionales, muy relevantes a nivel económico, territorial o demográfico, capaces de hacer valer sus propias agendas en política exterior. Este escenario impuso límites a las expectativas de Washington en sus intentos de emprender acciones contra Cuba durante este período.

Esas actitudes se evidenciaron también en agosto de 1961, durante el transcurso de la conferencia del CIES en Punta del Este, Uruguay. Fue en esta cita cuando se aprobó el programa de la Alianza para el Progreso, la ambiciosa propuesta de la administración Kennedy para el desarrollo económico y social de América Latina, sin perder de vista el impacto provocado por la Revolución Cubana. Precisamente la delegación estadounidense acusó a Cuba de fomentar divisiones en la comunidad americana, al tiempo que maniobró para conseguir una condena conjunta hacia la isla. Al igual que en Costa Rica, Washington fracasó en su empeño de crear un gran frente común contra Castro: dos asistentes tan dispares en lo ideológico como Ernesto Guevara —revolucionario, entonces ministro de industria y líder de la representación cubana— y Richard Goodwin —asesor especial adjunto de Kennedy para asuntos latinoamericanos— coincidieron en sus análisis de que varios países importantes de la OEA, destacando Brasil y México, no apoyarían acciones colectivas contra Cuba²⁸.

A modo de balance, se puede resumir a grandes rasgos la situación de Cuba en el sistema interamericano entre 1959 y 1961 como la de un socio más del mismo, tal y como venía sucediendo desde 1948 e incluso antes. Pese a la creciente hostilidad de los Estados Unidos hacia la isla —por motivaciones geoestratégicas e ideológicas en el marco de la Guerra Fría, pero en menor medida también de tipo económico por las políticas nacionalistas de la Revolución—, los primeros intentos de Washington y sus aliados por señalar o condenar a Cuba en la OEA habían sido infructuosos. Potencias medias como Brasil o México, así como gobiernos progresistas como el de Venezuela, no vieron en este momento una amenaza en el régimen de Castro y

²⁶ LÓPEZ LEVY, Arturo. Cuba y la OEA... Op. Cit., p. 113-114.

²⁷ Véase LÓPEZ LEVY, Arturo. Cuba y la OEA... Op. Cit., pp. 108, 113. Para profundizar en los conceptos de orden internacional local y jerarquía regional, además de su contraposición a las ideas tradicionales de imperio y dominio, véase LAKE, David. *Regional hierarchy: authority and local international order*. *Review of International Studies* [en línea]. 2009, vol. 35, s.i. S1, pp. 35-58 [Consulta 15/04/2025]. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0260210509008420>

²⁸ Véanse ambas perspectivas respectivamente en FRUS, 1961-1963, Volume X, Cuba, gen. ed. David S. Patterson (Washington: United States Government Printing Office, 1997), doc. 256; y en el artículo de Ernesto Guevara “Cuba y el plan Kennedy”, reproducido en BORREGO, Orlando. *Che en la revolución cubana. Tomo I: escritos y cartas*. La Habana: Editorial José Martí, 2013, pp. 67-72.

no secundaron la actitud estadounidense, manteniendo una postura independiente basada en la observancia de la no intervención —matizada por realidades más complejas, como la influencia de la Revolución en sus contextos políticos locales— que limitó las acciones contra Cuba hasta 1962. Con los debidos matices y cambios, podría decirse que estas dos dinámicas iban a mantenerse en el desarrollo de este conflicto durante los años siguientes.

3. El camino hacia Punta del Este, 1961-1962

Hacia la segunda mitad de 1961, la situación en el Caribe había variado notablemente. En República Dominicana, el asesinato de Trujillo el 30 de mayo supuso el punto final para una de las dictaduras más longevas de América Latina, cuya brutalidad e injerencias en países vecinos fueron fuente de constantes tensiones regionales. Se inauguró un período nuevo, con la incertidumbre de si los remanentes del régimen darían paso a una democracia funcional, o si la izquierda revolucionaria podría tomar un camino similar al de Castro, inspirada por su ejemplo.

La Revolución continuó su desarrollo en Cuba, transformando la estructura productiva e industrial del país, además de su organización política y social. Todo esto lidiando con un escenario internacional cada vez menos favorable, agravado por la abierta hostilidad del gobierno estadounidense, que para mediados de 1961 ya había roto relaciones diplomáticas con La Habana, aplicado sanciones económicas y organizado a grupos opositores. Entre el 17 y el 19 de abril una fuerza contrarrevolucionaria planificada por Estados Unidos desembarcó en la isla con el fin de depurar a Castro, sin éxito. Fue también durante ese mes cuando Castro proclamó el carácter socialista de la Revolución. Desde finales de 1960 el país había intensificado sus relaciones con la Unión Soviética, que en poco tiempo pasó a ser su primer socio comercial y principal valedor internacional²⁹.

El rol de Venezuela también había cambiado. Pese a la actitud favorable mostrada hacia Cuba en las reuniones interamericanas de 1959 y 1960, además de su frente común contra la dictadura trujillista en la OEA, las relaciones entre La Habana y Caracas llevaban deteriorándose desde 1960. Los intentos de Betancourt por influenciar al gobierno cubano hacia un régimen más moderado, como evidenciaron las reuniones de Enrique Tejera París con Ernesto Guevara, fueron infructuosos. El presidente venezolano desconfiaba de Castro y lo reprobaba en privado, debido a la simpatía por la Revolución en la población de su país y entre sectores de su propia coalición de gobierno; mientras, tanto el mismo líder cubano como medios de comunicación de la isla criticaban de manera abierta a Betancourt. El 11 de noviembre de 1961 se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. Este divorcio fue parejo al acercamiento de Venezuela a los Estados Unidos,

²⁹ GUERRA VILABOY, Sergio y MALDONADO GALLARDO, Alejo. *Historia de la Revolución Cubana. Síntesis y comentario*. Quito: Ediciones la Tierra, 2005, p. 123-127; KAPCIA, Antoni. *Cuba in Revolution. A History since the Fifties*. Cornwall: Reaktion Books, 2008, p. 29-31. Para profundizar más en esta etapa de las relaciones económicas cubano-soviéticas, véase TORRES RAMÍREZ, Blanca. *Las relaciones cubano-soviéticas: 1958-1968* [en línea]. México: El Colegio de México, 1971, pp. 34-43. [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/hq37vp43g?locale=es>

rubicado con la visita del presidente John F. Kennedy apenas un mes después³⁰.

Para la Casa Blanca, Venezuela era un socio comercial estratégico como proveedor de petróleo, además de un régimen moderado y reformista surgido también tras el derrocamiento de una dictadura pero que había optado por el camino democrático, por lo que suponía una alternativa modélica para el resto de América, frente al atractivo de la Revolución Cubana. Al mismo tiempo Caracas estaba dispuesta a cooperar con Washington en su política hemisférica, ya fuese en la iniciativa de la Alianza para el Progreso o en el aislamiento regional de la Cuba castrista³¹.

Como ya vimos, los Estados Unidos llevaban desde 1960 intentando involucrar a la comunidad americana en una acción conjunta contra Cuba en el marco del sistema interamericano³². Esa actitud se hizo más visible unos meses después con las Reuniones de Consulta de San José, en la que no consiguieron una condena firme ni unida del régimen. No obstante, la idea de aislar diplomáticamente a Cuba mediante una iniciativa en la OEA siguió rondando por el Departamento de Estado³³. Tras el fracaso de la invasión anticastrista de abril de 1961 y la relación cada vez más estrecha entre La Habana y Moscú, Washington puso un mayor énfasis en la defensa hemisférica desde un enfoque multilateral, teniendo a la OEA como protagonista. Esa intención se plasmó en una circular enviada el día 23 a todos los puestos diplomáticos estadounidenses en América Latina, junto a la solicitud de que se sondeasen a los gobiernos de la región con respecto a una eventual acción de ese tipo contra Castro³⁴.

Unos días después, el director del Centro de Operaciones del Departamento de Estado Theodore C. Achilles preparó un extenso “Plan para Cuba” en el que se recogían recomendaciones sobre los posibles cursos de acción. En el texto se mencionaba el resultado de las consultas con los gobiernos americanos: una intervención unilateral para derrocar a Castro, aunque deseada por algunos, sería condenada públicamente. Se aconsejaba enfocar la cuestión hacia la consideración de la OEA, siempre que existiera cierta seguridad de obtener los resultados deseados. También se pretendía crear una nueva doctrina que redefiniera los términos de una agresión y un gobierno legal, necesaria para justificar las acciones contra gobiernos comunistas. Otra medida era sondar a los países latinoamericanos acerca de una Reunión de Consulta que exigiese a Cuba cumplir sus compromisos con la OEA, y llegado el caso acordarse sanciones económicas, la ruptura de relaciones diplomáticas o la exclusión del régimen de Castro del sistema interamericano³⁵.

Otro documento con la misma posición fue “Cuba y comunismo en el hemisferio”, preparado por el Grupo de Trabajo Interagencial sobre Cuba. Incluía una descripción

³⁰ SALCEDO ÁVILA, Gustavo. *Venezuela, Campo de batalla...* Op. cit., p. 143-144,185.

³¹ SALCEDO ÁVILA, Gustavo. *Venezuela, Campo de batalla...* Op. cit., p. 186-188.

³² En enero de ese año Eisenhower valoró positivamente el involucrar a la OEA en sus intentos de ponerle límites a Castro. Véase FRUS, 1958-60, Vol. VI, gen. ed. Landa (1991), 436.

³³ FRUS, 1958-60, Vol. VI, gen. ed. Landa (1991), 605; FRUS, 1958-60, Vol. V, gen. ed. Glennon (1991), 136; FRUS, 1958-60, Vol. VI, gen. ed. Landa (1997), 623.

³⁴ FRUS, 1961-63, Vol. X, gen. ed. Patterson (1997), 171.

³⁵ FRUS, 1961-63, Vol. X, gen. ed. Patterson (1997), 182.

de la situación en la isla, los argumentos para considerar al régimen una amenaza, y posibles escenarios de intervención. En un apartado enfocado en el aislamiento de Castro para debilitar su gobierno, se comentaba la posibilidad de emplear los mecanismos del sistema interamericano, aunque se dudaba sobre el grado de apoyo que recibiría. Pese a esto, fue una medida vista con buenos ojos por su efectividad para “aislar moralmente” al régimen, reducir su influencia diplomática y utilizar a la OEA como cobertura para otras acciones³⁶.

En el documento se sugirieron además consultas con otros países sobre un programa basado en el Tratado de Río. Esto era importante, ya que existía una gran diferencia entre apelar al TIAR y a la Carta de la OEA. En el artículo 39 de la Carta, se justificaba la convocatoria de una Reunión de Consulta para tratar problemas “de carácter urgente y de interés común para los Estados Americanos”. Mientras que en el Artículo 6 del TIAR se proponía “si la inviolabilidad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América [...]”. Invocar el TIAR implicaba una mayor gravedad de la situación, que justificase medidas más contundentes como la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, la interrupción total o parcial del comercio, o incluso el empleo de la fuerza armada, como se especificaba en su Artículo 8. Las discusiones en torno a la justificación de una acción hacia Cuba en la OEA en base a uno u otro procedimiento fueron recurrentes durante todo el proceso de exclusión³⁷.

Esa postura definió la hoja de ruta de la circular enviada por el Departamento de Estado a los puestos diplomáticos de Estados Unidos en América Latina el 8 de mayo. Debido a la relación entre La Habana y Moscú y la situación de la isla como foco subversivo que amenazaba al sistema interamericano, los Estados Unidos argumentaban que Cuba violaba los principios del sistema interamericano, lo que justificaba condenar a su gobierno en la OEA y aplicar las medidas de su Artículo 8. Pese a que se reconocía una “psicología favorable” hacia Cuba en la región, y que llevaría tiempo convencer a algunos gobiernos latinoamericanos de sumarse a su causa, el Departamento de Estado solicitaba en la circular que presentasen ese programa a las máximas autoridades y comprobásem su predisposición a apoyarlo. También se instaba a aquellos gobiernos que todavía mantuvieran relaciones diplomáticas con Cuba a que las rompiesen, aunque se recomendaba una mayor “delicadeza” a los embajadores en países con menor hostilidad hacia el régimen de

³⁶ FRUS, 1961-63, Vol. X, gen. ed. Patterson (1997), 202.

³⁷ FRUS, 1961-63, Vol. X, gen. ed. Patterson (1997), 202; Carta de la Organización de los Estados Americanos (Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá – 1948). *DiPublico* [en línea]. [Fecha de consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://www.dipublico.org/116659/carta-de-la-organizacion-de-los-estados-americanos-novena-conferencia-internacional-americana-bogota-1948/>; Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. *OAS.org* [en línea]. [Fecha de consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>. Las sugerencias y recomendaciones de este documento figuran en un memorándum preparado al día siguiente por el Asistente Especial para Asuntos de Seguridad Nacional McGeorge Bundy para el presidente Kennedy, con respecto a las decisiones tomadas en una reunión del Consejo de Seguridad Nacional. Este parece el paso previo a la circular del 8 de mayo. Véase FRUS, 1961-63, Vol. X, gen. ed. Patterson (1997), 203.

Castro como Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México³⁸.

Estos contactos con las cancillerías americanas tuvieron resultados en poco tiempo. Ese mismo mes de mayo los servicios exteriores de Colombia y Venezuela comunicaron que veían con buenos ojos la celebración de una Reunión de Consulta con el fin de abordar la problemática cubana³⁹. Bogotá fue especialmente dinámica con este asunto, ya que sus autoridades planificaron durante los meses siguientes una acción multilateral para tratar la situación de Cuba dentro del sistema interamericano, en comunicación tanto con el Departamento de Estado de Estados Unidos como con sus homólogos de otros países de la región⁴⁰.

Sin embargo, esta predisposición no significaba que la situación fuera tan propicia. La realidad era que Kennedy no disponía de plena libertad de actuación en lo referente a Cuba, ya que se veía presionado desde dos frentes. Por un lado, desde el exterior, los países centroamericanos y caribeños insistían en una acción dura contra Castro, desde sanciones económicas a la posibilidad de una invasión armada, debido a la creciente influencia en esa región de movimientos de izquierda inspirados por el ejemplo cubano, apoyados posteriormente desde la isla⁴¹. Por otro, en Washington algunos sectores políticos y mediáticos abogaban por una mayor firmeza contra el régimen. Prueba de ello fue una resolución aprobada por amplia mayoría en la Cámara de Representantes —404 síes, 2 noes y 27 abstenciones— en la que se instaba a iniciar gestiones dentro de la OEA para reevaluar el rol de Cuba en el sistema e imponerle sanciones en base al TIAR⁴². Existía además la posibilidad real de que, sin una acción multilateral en contra del gobierno castrista, peligrase la asignación de fondos para las ambiciosas políticas de la administración en América Latina, bajo el paraguas de la Alianza para el Progreso⁴³.

Otro factor para tener en consideración era que la mayoría de entre los países más importantes en población, relevancia económica e influencia diplomática de América Latina seguían estando en contra de que se llevase a cabo cualquier operación contra Cuba en la OEA. México y Argentina mantenían una tradicional política exterior independiente y basada en la no intervención, que suscribieron también en Brasil el gobierno de Jânio Quadros y sus sucesores. Además, la Revolución Cubana era popular en sectores sociales de estos países, hasta el punto de que ponerse en contra podría tener un alto coste político, e incluso generar conflictividad. Esa inquietud la compartían los gobiernos de Bolivia, Chile y Ecuador, también reticentes a emprender esas acciones. Igualmente existían importantes dudas sobre la legalidad de una acción de ese tipo y de los mecanismos que podrían emplearse

³⁸ FRUS, 1961-63, Vol. X, gen. ed. Patterson (1997), 211.

³⁹ FRUS, 1961-63, Vol. XII, gen. ed. LaFantasie (1996), 111, 112, 113.

⁴⁰ FRUS, 1961-63, Vol. X/XI/XI Microfiche Suplement, gen. ed. Patterson (2021), 51, 52 y 53; NARA, Record Group 59 (General Records of the Department of State, Central Decimal File, 1960-63), Caja 582, Carpeta 371.04/8-461, U.S. Embassy Mexico City to Secretary of State, Incoming Telegram, 07/08/1960, 360.

⁴¹ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 149.

⁴² May 17, 1961. Vol. 107, Part 6 – Bound Edition. *Congress.gov* [en línea]. [Fecha de consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://www.congress.gov/bound-congressional-record/1961/05/17/house-section>.

⁴³ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 150.

para justificarla o ejecutarla⁴⁴.

El presidente de los Estados Unidos se encontraba entonces ante un dilema. Pese a que su administración abogaba por una acción multilateral contra Cuba en la OEA, esta podría acrecentar las diferencias ya existentes sobre el asunto en el seno del sistema interamericano y debilitarlo. Dicha operación no tenía garantizado un apoyo suficiente —que incluyese a las mayores potencias latinoamericanas— por lo que Washington se arriesgaba a una importante derrota diplomática. Pero Kennedy tampoco podía quedarse de brazos cruzados, ya que también eso tendría un coste tanto en las relaciones con sus aliados americanos como en la política interior y su relación con las cámaras legislativas⁴⁵.

La coyuntura entró en una nueva fase con la presentación el día 12 de octubre, por parte del representante de Perú ante el Consejo de la OEA, Juan Bautista de Lavalle, de una nota en la que se solicitaba la convocatoria del órgano de consulta en base al Artículo 6 del TIAR⁴⁶. El día 16 Lavalle presentó los fundamentos de la solicitud con el fin de conformar una comisión para investigar una serie de denuncias que involucraban al gobierno cubano, las cuales incluían: violaciones de los derechos fundamentales por parte del régimen de Castro, el alineamiento de este al bloque chino-soviético y su fomento de actividades subversivas y de la infiltración comunista en el continente⁴⁷. El Departamento de Estado no tenía conocimiento previo de esa solicitud y temía que pudiera afectar a una iniciativa que ya estaban desarrollando los colombianos, aunque a la vez se consideró la idea de asociarlas⁴⁸.

De hecho, según reportó la embajada estadounidense en Bogotá, la solicitud de Perú impulsó a que el gobierno colombiano iniciase más deprisa las consultas con otros países latinoamericanos con respecto a una acción multilateral contra Cuba⁴⁹. El 9 de noviembre su representante ante el Consejo de la OEA, Alberto Zuleta Ángel, entregó una nota solicitando la convocatoria de una reunión de consulta. Esta solicitud fue posteriormente fundamentada en la consideración de “las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados Americanos que pudieran surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana [...]”; y tras identificarlas, además de valorar si justifican la aplicación de medidas especificadas en la Carta de la OEA y en el TIAR, se buscaría determinar las medidas adecuadas para emprender con el fin de asegurar la seguridad y la concordia continentales⁵⁰.

⁴⁴ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 150-151.

⁴⁵ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 151.

⁴⁶ AOEA, Nota del embajador, representante del Perú..., 13/10/1961, OEA/Ser.G/V, c-d-921

⁴⁷ AOEA, Nota del embajador representante del Perú... Serie G, 16/10/1961, OEA/Ser.G/V, C-d-922. Se pueden conocer más detalles de la propuesta a raíz de una conversación entre el embajador James Loeb con el ministro Lavalle, recogida en NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 586, 371.05/1-1460, Lima to Secstate, Incoming Telegram, 20/10/1961, 359.

⁴⁸ Véase NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/8-161, Depstate to San Jose, Bogota and Lima, Outgoing Telegram, 13/10/1961, 177; y NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 582, 371.04/8-461, Depstate to Lima, Bogota and San Jose, Outgoing Telegram, 17/10/1961.

⁴⁹ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371.04/8-461, Bogota to Secstate, Incoming Telegram, 15/10/1961, 240.

⁵⁰ IIEJI. El sistema interamericano... Op. cit., p. 204; AOEA, Acta de la sesión extraordinaria..., 14/11/1961, Ser.G/II c-a-422, p. 33. Citado por GARCÍA AMADOR, Francisco. *La cuestión cubana...*

Ambas propuestas poseían diferencias fundamentales, como señalaron tanto el ministro de relaciones exteriores colombiano José Caicedo como el investigador Jerome Slater⁵¹. La iniciativa peruana se enfocaba en cuestiones de política interna de Cuba y la subversión, lo que la volvía problemática para los Estados más preocupados por la no intervención, como México⁵². El 22 de noviembre la Comisión General del Consejo de la OEA determinó que el órgano adecuado para atender esa denuncia era la Comisión Interamericana de Paz, que en base a esta elaboró un informe que se tuvo en cuenta más avanzado el proceso⁵³.

Por el contrario, la propuesta colombiana fue más exitosa, ya que se enfocó en la seguridad regional y la amenaza de injerencia de potencias extracontinentales. Desde un momento temprano contaba con el apoyo de quince países, incluyendo a Estados Unidos. Pese a ello, no tenía asegurado el soporte de socios influyentes del sistema interamericano como Brasil, México o Argentina⁵⁴. Conseguirlo se convirtió en una prioridad para Washington y sus aliados en intensas conversaciones durante las semanas siguientes.

La reunión de consulta, siguiendo el plan colombiano y en el marco del TIAR, fue aprobada por el Consejo de la OEA en sesión extraordinaria el 4 de diciembre, con catorce votos a favor; es decir, una exigua mayoría de dos tercios, el aval mínimo que se necesitaba. Cuba y México votaron en contra, y cinco países se abstuvieron, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador⁵⁵. Esto evidenciaba que la comunidad interamericana seguía estando muy dividida en lo tocante a una acción contra Cuba bajo lo estipulado en el TIAR, sobre todo en el aspecto legal, que fue el motivo principal tras las abstenciones y la negativa mexicana, con el matiz de que los partidarios de la abstención sí hubieran consentido una convocatoria basada en la Carta de la OEA⁵⁶.

Para García-Amador, esa base de apoyo quizá hubiera sido insuficiente en otras circunstancias, y la propuesta hubiera sufrido un destino parecido a la de Perú, de no ser por un hecho en particular: en una declaración del 2 de diciembre, Fidel Castro se definió como “marxista leninista”, asegurando que se mantendría así hasta

Op. cit., p. 26.

⁵¹ Respectivamente: NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/8-161, Bogota to Secstate, Incoming Telegram, 26/10/1961, 265; SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 151.

⁵² El ministro de exteriores mexicano Vicente Sánchez Gavito vio con escepticismo la propuesta peruana al no considerar a Cuba y su situación interna como una amenaza continental que justificase la convocatoria del Tratado de Río, ni dio importancia a las actividades subversivas. Véase NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 582, 371.04/8-461, Depstate to Mexico, Outgoing Telegram, 18/10/1961, 1142.

⁵³ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 587, 371.052/1-760, U.S. Rep. COAS to Depstate, 02/11/1961, 16; GARCÍA AMADOR, Francisco. *La cuestión cubana...* Op. cit., p. 26.

⁵⁴ En la lista -proporcionada por los representantes colombianos ante el Consejo de la OEA- se incluye Argentina entre los países que apoyarían la iniciativa colombiana. El funcionario estadounidense que conversó con los diplomáticos no lo ve tan seguro y consideraba que estaría en el grupo de los dudosos. Véase NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/8-161, Depstate, Memorandum, 28/10/1961.

⁵⁵ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 587, 371.052/1-760, U.S. Rep. COAS to Depstate, Memorandum, 05/12/1961, 28.

⁵⁶ GARCÍA AMADOR, Francisco. *La cuestión cubana...* Op. cit., p. 28.

el final de su vida: “lo siento ciento por ciento y no a medias”⁵⁷. Esos comentarios, que consolidaron la percepción de Cuba como un régimen marxista-leninista, fueron objeto de gran interés para las cancillerías americanas.

Durante las semanas siguientes hasta el 22 de enero, Estados Unidos formó parte de una extensa red de contactos, consultas e intercambios entre cancillerías para determinar las posiciones de los países participantes y evaluar los apoyos hacia unas hipotéticas medidas contra Cuba. En Washington estaban interesados, al igual que los países caribeños y centroamericanos, en una “línea dura” que implicase sanciones y la exclusión de la isla del sistema. Las perspectivas al respecto no eran las mejores: pese a la aparente ventaja numérica, sin el aval de los “seis” que se abstuvieron o votaron en contra de la reunión, se volvió imperativo el conseguir dos votos que no estaban para nada garantizados. Estos eran los de Uruguay, ya que su Consejo Nacional de Gobierno se encontraba dividido al respecto, y Haití, que no se consideraba fiable y había mostrado una actitud ambigua⁵⁸.

La situación era tan incierta, que dentro del Departamento de Estado hubo voces que propusieron postergar la reunión, ofrecerle un ultimátum a Cuba para que cortase sus lazos con la URSS, o apoyar una “línea blanda” contra la isla que consiguiera más apoyos, en especial entre potencias como Argentina o Brasil. Pero las presiones de la política interna, sumadas a las de sus países aliados de la línea dura, motivaron que el desarrollo de la conferencia siguiese adelante y que las sanciones se mantuviesen como un objetivo de esas delegaciones⁵⁹.

Poco antes de la celebración de la reunión, el 12 de enero de 1962, se publicó el informe de la Comisión Interamericana de Paz. Este recopilaba las investigaciones que se habían desarrollado en torno a los diferentes casos presentados a la Comisión desde el final de la Séptima Reunión de Consulta en agosto de 1960. El tercero se basaba en las acusaciones realizadas por el gobierno peruano contra Cuba y se fundamentaba en tres hechos: los actos de fuerza represiva del gobierno cubano hacia su propia población, el alineamiento de este al bloque del comunismo internacional, y una estrategia subversiva para infiltrar agentes en los países americanos y atacar sus gobiernos e instituciones. La Comisión analizó cada una de esas acusaciones y en los tres casos confirmó los cargos⁶⁰.

4. La reunión de Punta del Este y la exclusión de Cuba

El 22 de enero de 1962 se celebró en el Hotel San Rafael de Punta del Este (Uruguay) la sesión inaugural de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Ante las delegaciones de los Estados miembros, autoridades locales y otros invitados, el secretario general José Antonio Mora dio un discurso en el que describió la importancia de esa reunión, en un contexto de cambios y retos por afrontar. Mencionó expresamente la “gran empresa de

⁵⁷ Las citas son recogidas en GARCÍA AMADOR, Francisco. *La cuestión cubana...* Op. cit., pp. 27-28.

⁵⁸ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 152.

⁵⁹ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., pp. 152-153.

⁶⁰ AOEA, Informe de la Comisión Interamericana..., 12/01/1982, OEA/Ser.F/II.8, p. 5.

contención frente a las corrientes que golpean contra nuestros muros”, describiendo un panorama de los valores interamericanos resistiendo a influencias “de carácter autoritario” y a tensiones políticas. Mora citó la Declaración de Santiago de Chile como un precedente de esa actitud, así como el trabajo reciente de la Comisión Interamericana de Paz; y el TIAR, cuyo recurso en el caso de República Dominicana se había efectuado menos de dos años atrás⁶¹. Resulta interesante contemplar como el contenido de esta intervención armonizaba con la narrativa contra Cuba que se estaba articulando desde Washington, Bogotá o Caracas⁶².

Los Estados Unidos llegaron a la conferencia con sus expectativas templadas tras semanas de discusiones, presiones y tanteos con las cancillerías latinoamericanas. Los países que no habían votado a favor de la conferencia —sin contar a Cuba— sólo estaban dispuestos a condenar verbalmente ciertas cuestiones, como las actividades subversivas o las relaciones de la isla con el bloque socialista. No apoyarían las sanciones económicas o la exclusión de la OEA, ya que todavía aspiraban a reintegrar a Castro en el sistema interamericano, o al menos a crear una especie de convivencia. En cambio, los países caribeños y centroamericanos lideraban un grupo que abogaba por penalizaciones económicas y diplomáticas, en una línea similar a las aplicadas a República Dominicana en 1960⁶³.

Teniendo en cuenta esto, la diplomacia estadounidense caminó en una fina línea, buscando un equilibrio que le atrajese los máximos apoyos posibles de uno y otro grupo con el fin de sacar adelante alguna iniciativa contra el régimen castrista. Si eran demasiado “duros” con sus demandas, podrían alimentar las divisiones y tensiones dentro del sistema interamericano y crear un clima que hiciera imposible cualquier acuerdo. Pero si eran muy “blandos”, tendrían que afrontar las críticas desde Washington y los países que apoyaban ese curso de acción, e incluso la ruptura del bloque⁶⁴.

Por el lado de los “seis” las cosas tampoco eran sencillas. Varios de estos gobiernos querían mantener una línea independiente en su política exterior, mostrando con sus dudas sobre el curso legal de la reunión —en especial, la invocación al TIAR— una legítima preocupación por la defensa del principio de no intervención. También existía cierta simpatía por Castro en algunos de ellos, o en ciertos sectores sociales y políticos de sus países, lo que convertía cualquier acción en un conflicto potencial⁶⁵. Igualmente, la actitud de abstenerse en el asunto cubano

⁶¹ AOEA, Discurso pronunciado por el excmo. señor doctor José A. Mora..., 22/01/1962, OEA/Ser.F/II.8, doc. 12.

⁶² A esta conclusión también llegó el canciller cubano Osvaldo Dorticós, ya que durante la sesión plenaria de apertura del 23 de enero tomó la palabra para protestar por el discurso del secretario general, al entender que “el carácter que le asiste, de funcionario internacional, le impide, por disposición reglamentaria y por tradición muy establecida en los organismos internacionales, encarar las cuestiones que van a ser objeto del debate, postulando posiciones o insinuando decisiones”. AOEA, Acta de la sesión plenaria de apertura, 23/01/1962, OEA/Ser.F/II.8, doc. 20, p. 6.

⁶³ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 153.

⁶⁴ Ibídem.

⁶⁵ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 151. Por ejemplo, el presidente ecuatoriano Carlos Justo Arosemena le reveló a un representante estadounidense durante una reunión en Quito que un posible

generaba un desgaste por las reacciones negativas que provocaba en algunos círculos, como el de los militares. Un ejemplo de esto salió a relucir en la reunión que el cónsul estadounidense en Buenos Aires Henry Hoyt mantuvo con el Jefe del Estado Mayor Naval argentino, el contraalmirante Jorge Julio Palma. Este le remarcó al diplomático la posición del elemento castrense hacia el voto en Punta del Este, contraria a la del presidente Frondizi. Palma llegó a asegurar que, “si el gobierno argentino se abstendía o votaba en contra de la posición estadounidense, Frondizi sería derrocado por los militares”, afirmando que el mandatario era consciente de ello⁶⁶.

Un telegrama desde Punta del Este del 23 de enero reflejaba la situación a inicios de la conferencia, desde el punto de vista de los Estados Unidos. Se trabajaba activamente con otras delegaciones para conseguir el acuerdo más amplio de medidas contra Cuba, siendo los temas de mayor discusión las sanciones o la exclusión de la isla de los órganos de la OEA, sin haber concretado todavía medidas concretas. También se descartó la idea de asociar las ayudas económicas de la Alianza para el Progreso a la obtención de las sanciones. Sin embargo, las cancillerías de los países participantes eran conscientes —desde antes de la reunión, incluso— de que el rol de América Latina en el conflicto contra Cuba podría tener repercusiones en la opinión pública estadounidense y en el Congreso, y afectar eventualmente a la futura financiación de esas ayudas al desarrollo regional⁶⁷, lo que puede valorarse efectivamente como una forma de presión más sutil o “blanda”.

Las expectativas moderadas de Estados Unidos se visibilizaron en el discurso del secretario de Estado Dean Rusk, el 25 de enero. Durante la tercera sesión de la comisión general, Rusk declaró que el conflicto de Washington con Cuba no era por su organización interna, si bien condenaba sus excesos; el problema radicaba en que la isla se había convertido en la punta de lanza de la subversión del bloque soviético en América. El secretario propuso entonces cuatro metas a conseguir en la reunión. La primera, establecer que la alineación de Cuba con la URSS, China y su esfera de influencia, así como su intención de expandir el comunismo en el continente, eran incompatibles con los principios y propósitos del sistema, y que constituyan un peligro para la paz y seguridad del hemisferio. La segunda, excluir al régimen de Castro de su participación en los órganos de la OEA, sobre todo en la Junta Interamericana de Defensa. La tercera, interrumpir las relaciones comerciales entre Cuba y el resto de América, en especial el comercio de armas. Y la cuarta, tomar medidas defensivas, tanto individuales como colectivas, para combatir “las diferentes formas de agresión política e indirecta”, urgiendo la creación de una Comisión Especial de Seguridad que asesorase a los Estados miembros⁶⁸.

apoyo a medidas fuertes contra Cuba podría desembocar en una guerra civil con elementos procastristas, los cuales “tendrían una buena oportunidad de ganar”. NARA, RG 59 (GRDS, CDF), Quito to Secstate, 583, 371/1-2362, Incoming Telegram, 25/01/1962, 375.

⁶⁶ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371/1-2362, Buenos Aires to Secstate, Incoming Telegram, 26/01/1962, 1259.

⁶⁷ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371.04/1-2362, Punta del Este to Secstate, Incoming Telegram, 23/01/1962, SECTO 11.

⁶⁸ AOEA, Discurso pronunciado por el excmo. señor Dean Rusk..., 25/01/1962, OEA/Ser.F/II.8, 35,

La contraprestación al discurso de Rusk fue la declaración ese mismo día del ministro de relaciones exteriores cubano Osvaldo Dorticós. Su alocución fue una extensa respuesta a los argumentos y acusaciones dirigidos contra su gobierno, así como una denuncia de lo que consideraba una doble vara de medir en la actitud de la OEA y de sus Estados miembros hacia Cuba, poniendo el foco en sus contradicciones. También dedicó parte de su intervención a exponer los logros de la Revolución, comparándolos con los problemas sociales que el resto de América Latina, e incluso Estados Unidos, tenían pendientes de resolver⁶⁹.

Dorticós cuestionó en su discurso el fundamento legal de la reunión, puesto que a su juicio no se cumplían las condiciones para la convocatoria del TIAR, al no haber probado el país denunciante que la integridad de su territorio o de su soberanía estuviera en peligro. Sin embargo, el mismo representante cubano consideraba ese reclamo como papel mojado, aduciendo que la reunión fue más una imposición de una mayoría hostil a la isla que un acuerdo basado en normas. El objetivo de esta sería entonces:

Condenar y aislar a Cuba, intentar con ello dar un paso más en el camino inútilmente emprendido hacia la derrota de la Revolución Cubana, facilitar, con el establecimiento de esas condiciones de aislamiento, la subversión interna, alentar a los elementos contrarrevolucionarios, fuera del país, y dentro del país, estimularlos en sus propósitos criminales y, lo saben los señores Ministros de Relaciones Exteriores , lo saben los que votaron a favor de la convocatoria, los que la promovieron, el que la inspiró, lo saben los señores Ministros de Relaciones Exteriores que se abstuvieron de votar o votaron en contra de la convocatoria. Algunos no lo podrán decir en público, pero tal vez lo repitan a diario en privado: que esta Reunión se ha promovido —y así lo denuncio— para preparar las condiciones continentales propicias para una nueva agresión física y militar a nuestro país⁷⁰.

En cuanto al cargo de perturbar la paz regional, Dorticós negó una intención de su gobierno de expandir su modelo hacia otros países americanos: “Sabemos, por nuestra propia experiencia, que no podrá realizarse jamás, en ningún país, una revolución exportada”⁷¹. El desarrollo de su fuerza militar respondía ante todo a una necesidad defensiva y buscaban la convivencia con su vecindad americana. Para el ministro, los principales responsables de las tensiones en el continente eran Estados Unidos y sus países aliados, a quienes acusó de impulsar actividades subversivas, sabotajes, espionaje y otras acciones contrarrevolucionarias en la isla. También encuadró las relaciones con el bloque socialista dentro de la diplomacia y el comercio convencionales, sin alianzas militares ni acuerdos para instalar bases.

El ministro criticó duramente las propuestas de exclusión de Cuba del sistema interamericano y de interrupción de sus relaciones comerciales con los Estados miembros, al considerar que era una acción para legitimar medidas similares

pp. 13-14.

⁶⁹ Véase AOEA, Discurso pronunciado por el excmo. señor Osvaldo Dorticós Torrado..., 26/01/1962, OEA/Ser.F/II.8, p. 47.

⁷⁰ Ídem: pp. 4-5.

⁷¹ Ídem: p. 19.

emprendidas por Washington de manera unilateral contra la isla desde 1959, sin consultar con la OEA ni emprender los cauces legales y diplomáticos que enarbocaban en esa reunión. El ministro apuntó también que otro de sus objetivos era el de validar futuras agresiones que se pudieran organizar contra Cuba, dado que la acción unilateral había fracasado en su misión de frenar el proceso revolucionario

Cabe señalar que, durante las conversaciones entre el Departamento de Estado y los funcionarios de otros países en los días siguientes, Washington no emprendió una negociación agresiva con imposiciones o ultimátums⁷². Se trató más bien de un trabajo de diálogo, basado en rondas de conversaciones con los diferentes representantes, haciendo acopio de sus argumentos y preocupaciones para preparar a su vez respuestas adecuadas. Para obtener el consenso deseado en las resoluciones, se priorizó acercar posturas, presentar iniciativas y crear espacios para poder trabajar conjuntamente. Esta actitud conciliadora era explicada en buena medida por la intención de evitar disrupciones y tensiones que tuviesen un efecto negativo dentro de los ecosistemas políticos de los países latinoamericanos⁷³.

Esto no era algo baladí. El asunto cubano generó una polarización social importante en buena parte de América Latina, desde grupos políticos pro-castro que buscaron seguir su ejemplo, a sectores sociales que consideraban que no se hacía lo suficiente para evitar la expansión del comunismo. Entre 1962 y 1964, cuatro países de los seis que se abstuvieron en Punta del Este —Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador— sufrieron golpes de Estado militares, y sus democracias dieron paso a régimes anticastristas y anticomunistas⁷⁴.

Una buena muestra de esa actitud dialogante se puede rastrear en los sumarios diarios que enviaba la delegación estadounidense desde Punta del Este a Washington. El 23 de enero, por ejemplo, el Secretario de Estado se reunió con los ministros de relaciones exteriores de Bolivia, Venezuela, Perú, Uruguay, Haití, República Dominicana y Ecuador. En esos encuentros el secretario enfatizó el impulso de Kennedy a la OEA, a la Alianza para el Progreso y a las relaciones económicas con América Latina, además de remarcar que la opinión pública estadounidense podría desilusionarse con la colaboración multilateral si los resultados en Punta del Este no eran lo suficientemente efectivos. También se consultaron con estos países posibles estrategias a seguir para sacar adelante las

⁷² Como se mencionó anteriormente, podría discutirse si los recordatorios de la delegación estadounidense de que el rol de la OEA en Punta del Este podría tener efectos en la financiación de la Alianza del Progreso constituían o no una forma de presión “agresiva”, aunque no fuese una política oficial del Departamento de Estado la de establecer una relación directa entre sanciones a la isla y la ayuda económica a América Latina. Un caso menos sutil de presiones en la conferencia fueron las amenazas de Guatemala de cerrar su legación en Puerto Príncipe a consecuencia de la posición de Haití. Véase NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371/1-2362, Port-au-Prince to Secstate, Incoming Telegram, 30/01/1962, 197; NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371/1-2362, Guatemala City to Secstate, Incoming Telegram, 31/01/1962, 313.

⁷³ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 160-161.

⁷⁴ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 161.

resoluciones con los máximos apoyos posibles⁷⁵.

En el sumario del 25 de enero se trató un encuentro del secretario con los ministros de relaciones exteriores de Chile y Argentina, que le plantearon un memorándum con sus visiones y las de otros países contrarios a la aplicación de sanciones Brasil, Bolivia, Ecuador, Haití y México. En el mismo se enfatizó la incompatibilidad del gobierno cubano y los principios del sistema interamericano, estableciendo un marco nuevo para las relaciones entre la isla y la OEA; esto aportaría una base para una posible reunión de consulta, pero sin aplicar sanciones. Pese a no mostrarse de acuerdo con esa propuesta, el representante estadounidense comentó con algunos de sus pares la necesidad de tender puentes entre grupos, y sugirió la creación de un grupo de trabajo informal, con representantes de las dos tendencias, que participase en las negociaciones sucesivas⁷⁶.

Llegó un momento, hacia las etapas finales de la conferencia, en el que se habían conseguido acuerdos amplios en la mayoría de asuntos a discusión: una declaración sobre el comunismo en relación a los principios del sistema interamericano, esto es, a su incompatibilidad; la reafirmación de la Alianza para el Progreso y el rechazo del comunismo representado por Castro como vía al desarrollo; la declaración de que el gobierno marxista-leninista de Cuba era incompatible con las obligaciones y derechos del sistema; la expulsión de la isla de la Junta Interamericana de Defensa; la interrupción del tráfico de armas y de otros productos estratégicos con La Habana; y la creación de una Comisión Especial de Seguridad para recomendarle al Consejo de la OEA medidas para protegerse de los actos subversivos. Los puntos más problemáticos seguían siendo la exclusión de Cuba de los organismos de la OEA y las sanciones económicas⁷⁷.

Finalmente, se consiguió que seis resoluciones cercanas a los objetivos de los Estados Unidos y los países partidarios de medidas contra Castro salieran adelante. La declaración de la “Ofensiva del comunismo en América”, en la que denunciaban las intenciones de potencias extracontinentales de intensificar la subversión en los gobiernos americanos para destruir sus instituciones; así como la expulsión de Cuba de la Junta Interamericana de Defensa y la reivindicación de la Alianza para el Progreso, obtuvieron veinte votos a favor. El establecimiento de una Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad fue apoyado con diecinueve síes y una abstención. Las medidas económicas, reducidas al embargo del comercio de armas y pertrechos militares que podría extenderse a otros productos si así era considerado por el Consejo de la OEA, cosecharon dieciséis votos y cuatro

⁷⁵ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371/1-2362, Punta del Este to Secstate, Incoming Telegram, 24/01/1962, SECTO 13.

⁷⁶ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371/1-2362, Punta del Este to Secstate, Incoming Telegram, 25/01/1962, SECTO 23.

⁷⁷ NARA, RG 59 (GRDF, CDF), 583, 371/1-2362, Punta del Este to Secstate, Incoming Telegram, 28/01/1962, SECTO 37.

abstenciones⁷⁸.

La exclusión de la isla fue la resolución con menor apoyo, como se intuía desde la convocatoria de la conferencia. Hay que matizar no obstante que, como se votó párrafo a párrafo, no todas sus partes fueron secundadas de la misma manera. Así, tanto las secciones de consideraciones y declarativa se aprobaron con diecisiete votos a favor, tres abstenciones y uno en contra, Cuba, que votó lo mismo en todos los puntos. Los numerales 1 y 2 de la resolución, que eran declaraciones moderadas que condenaban la adhesión de un gobierno de la OEA con el marxismo-leninismo, fueron aprobadas con veinte votos, en la línea de medidas anteriores:

RESUELVE:

1. Que la condena de cualquier miembro de la Organización de los Estados Americanos al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio.
2. Que el actual gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano⁷⁹.

Pero los puntos 3 y 4, enfocados en la exclusión del gobierno cubano debido precisamente a esa incompatibilidad, sólo fueron apoyados por dieciséis delegaciones. Se habían conseguido los votos clave de Uruguay y Haití, que permitían una mayoría de dos tercios. Pero seis países —Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Brasil y México— se abstuvieron, argumentando de nuevo en base a las dudas jurídicas, aunque en las explicaciones “tras bambalinas” fue recurrente el miedo a problemas internos, que el mismo Rusk reconoció como fundamentado⁸⁰. Esas disposiciones más conflictivas eran:

3. Que esta incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano.
4. Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución⁸¹.

El acta final fue aprobada el 31 de enero. Una de las consecuencias de los resultados en Punta del Este fue que los Estados Unidos dispusieron de una “cobertura multilateral” para sus acciones de carácter unilateral contra la isla. Un ejemplo de ello se dio apenas unos días después de la conferencia, el 3 de febrero, cuando Kennedy anunció la imposición de un embargo comercial total sobre Cuba, justificándose en la Resolución VII⁸². La cuestión era que dicha resolución se

⁷⁸ Véase: NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371/1-2362, Punta del Este to Secstate, Incoming Telegram, 31/01/1962, SECTO 47.

⁷⁹ AOEA, Acta de la Octava Reunión..., 31/01/1962, OEA/Ser.C/II.8, pp. 14-15.

⁸⁰ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371.04/1-2362, Punta del Este to Secstate, Incoming Telegram, 31/01/1962, SECTO 47.

⁸¹ AOEA, Acta de la Octava Reunión..., 31/01/1962, OEA/Ser.C/II.8, p. 15.

⁸² NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/1-362, Depstate to all American Posts in the other American

limitaba al comercio de armas y pertrechos de guerra, quedando a consideración del Consejo de la OEA si se extendían o no a otros artículos. Este movimiento fue pospuesto hasta el término de la reunión de consulta, para contar precisamente con un respaldo de la OEA a esas sanciones económicas, que fueron ampliadas a lo largo de ese año y del siguiente⁸³. No sería la última vez que se emplease ese modus operandi, como la intervención en Santo Domingo de 1965 se encargó de demostrar.

El 4 de febrero Fidel Castro dio un discurso en la plaza de la Revolución de La Habana, en el que criticó duramente la política exterior estadounidense en América Latina que tachó de imperialista y explotadora de los pueblos del continente, en especial la hostilidad mostrada hacia la Revolución Cubana. El mandatario le dedicó también un espacio a la OEA en su alegato, denunciando una actitud que, a su juicio, había sido de complicidad con los objetivos de Washington en contra de Cuba:

[...] La O.E.A. quedó desenmascarada como lo que es: un ministerio de colonias yanquis, una alianza militar, un aparato de represión contra el movimiento de liberación de los pueblos americanos⁸⁴.

Esta disertación poseía el mismo espíritu que la que diera el mismo Castro tiempo atrás, el 2 de septiembre de 1960. En aquella ocasión también respondiera a la Declaración de San José con referencias al legado del imperialismo e intervencionismo estadounidenses en América, o al alineamiento de la OEA y de sus gobiernos representados con los intereses de Washington. Es por ello por lo que se denominó a la alocución de 1962 como la Segunda Declaración de La Habana.

El Consejo de la OEA tuvo en consideración la Resolución VI de Punta del Este durante su sesión del 14 de febrero. Durante los días previos, el Departamento de Estado compartió impresiones con las cancillerías con respecto a la mejor fórmula para hacer efectiva la exclusión del sistema interamericano y no dilatar el proceso⁸⁵. Al final se optó por la sugerida por el presidente del Consejo, el representante colombiano Alberto Zuleta, quien sugirió proclamar en la sesión que, en vistas de la decisión tomada en la reunión de consulta, el gobierno actual de Cuba quedaba excluido de su participación en el Consejo⁸⁶. Los “seis” no pusieron

Republics, Outgoing Telegram, 03/02/1962, 1357; Proclamation 3447 – Embargo on All Trade with Cuba. *The American Presidency Project* [en línea]. [Consultado el 15/04/2025]. Disponible en <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-3447-embargo-all-trade-with-cuba>.

⁸³ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 158; GONZÁLEZ SANTAMARÍA, Abel. Cuba contra el bloqueo de Estados Unidos. ¿Cuáles son las perspectivas para las relaciones Cuba-Estados Unidos? *Política Internacional* [en línea]. 2022, vol. 4, nº 3, p. 36 [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en 10.5281/zenodo.8322635.

⁸⁴ CASTRO, Fidel. Segunda Declaración de La Habana: La Habana, 4 de febrero de 1962. Madrid: Unión de Juventudes Comunistas de España, 2019, p. 9 [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016113426/Segunda_declaracion_de_La_Habana.pdf.

⁸⁵ NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/1-362, Depstate, Outgoing Telegram, 02/02/1962, 1355; NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/1-362, Depstate to all ARA posts, Outgoing Telegram, 09/02/1962, 1389.

⁸⁶ Ibídем; NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/1-362, Depstate to all ARA posts, Outgoing

impedimentos a que se aplicase la resolución, aunque matizaron sus posiciones y compartieron las dudas que les generaba ese proceso, tanto a puerta cerrada como en sesiones públicas⁸⁷.

¿Consiguieron los Estados Unidos sus objetivos en Punta del Este? La respuesta corta es que sí: es decir, se cumplieron en gran medida los que fueron planteados por Rusk en su discurso del 25 de enero. Se logró que una gran mayoría de delegaciones declarasen como incompatible la adopción de un Estado miembro del marxismo-leninismo con el sistema interamericano, con una condena explícita hacia Cuba. La isla fue excluida de la OEA, más allá del mínimo de la Junta Interamericana de Defensa. El comercio de armas iba a interrumpirse. Y salió adelante la propuesta de establecer una Comisión Especial de Seguridad para vigilar la acción subversiva del comunismo en el hemisferio. Tanto Kennedy como miembros de la delegación estadounidense se mostraron públicamente satisfechos por el resultado, lo que reducía la presión interna por emprender medidas hacia Cuba. También, gracias a la actitud más conciliadora durante las negociaciones, se evitó profundizar todavía más en las divisiones dentro de la Organización⁸⁸.

Sin embargo, la respuesta larga es otra. No hay que olvidar que esos objetivos del discurso de Rusk fueron el resultado de un cambio de actitud del Departamento de Estado, al tener que lidiar con las resistencias de los “seis” para emprender medidas en la “línea dura” contra Castro. En un esfuerzo para conseguir más apoyos, se retiraron la ruptura obligatoria de relaciones diplomáticas y las sanciones económicas como metas a cumplir. Sin embargo, no es menos cierto que las metas mínimas enunciadas por Rusk en su intervención fueron cumplidas⁸⁹.

Y si profundizamos en estas medidas que sí salieron adelante, se puede entender mejor el alcance real de Punta del Este. Por ejemplo, la cuestión de la exclusión de Cuba. Esto tuvo un simbolismo importante, pero no tuvo tanta utilidad en el aislamiento regional de la isla, puesto que para entonces la gran mayoría de los países americanos ya habían cortado las relaciones diplomáticas con La Habana; hacia mediados de 1964 solamente quedaba México. El paraguas multilateral que ofrecía la asociación con la OEA no era tan valioso, teniendo en cuenta el largo historial de acciones unilaterales que Washington emprendió contra Cuba desde 1959 hasta la actualidad. Y la idea de impedir así el uso de la Organización como plataforma para la propaganda e iniciativas subversivas desde La Habana tenía poco sentido, teniendo en cuenta que el gobierno cubano no necesitaba de su membresía en el sistema interamericano para dar visibilidad a sus mensajes, como se pudo constatar con la iniciativa de la conferencia Tricontinental

Telegram, 14/02/1962, 1417.

⁸⁷ Un resumen de cada postura de los representantes de los “seis” tras la expulsión efectiva de Cuba del Consejo de la OEA se puede ver en NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 578, 371/1-362, Depstate, Outgoing Telegram, 14/02/1962, 1417.

⁸⁸ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 157.

⁸⁹ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., p. 158.

de 1966 y el desarrollo de su aparato propagandístico⁹⁰.

Podemos ser más concisos todavía. En un documento del 30 de enero, concebido para presentarles a los miembros del Congreso la posición de Estados Unidos en Punta del Este y los logros obtenidos, el Departamento de Estado resumió sus objetivos en la reunión a dos fundamentales: aislar a Castro de la manera más efectiva posible y debilitar su posición en el hemisferio; y reforzar la determinación y capacidad de los gobiernos miembros de la OEA para actuar de manera individual y colectiva contra intentos presentes y futuros del “castro-comunismo” de debilitarlos o derrocarlos. Para el Departamento, se habían cumplido ambos⁹¹.

Si bien se logró el objetivo de aislar a Cuba dentro de la comunidad interamericana, la Revolución siguió siendo muy influyente como símbolo y referencia para numerosos grupos políticos en el conjunto de América Latina. Además, su marginación no fue global, ya que La Habana mantuvo relaciones comerciales y diplomáticas con otros países del bloque socialista. También desde la isla se impulsó la construcción de redes de solidaridad con movimientos revolucionarios y emancipatorios de Asia y África, culminada en la Tricontinental. En cuanto a la segunda meta, si se entiende como un alineamiento de la OEA a la política hemisférica de los Estados Unidos, su éxito fue evidente si tenemos en cuenta sucesos como la intervención en Santo Domingo de 1965, cuando la comunidad interamericana legitimó una ocupación militar iniciada por las fuerzas armadas estadounidenses.

5. Conclusiones

El proceso de exclusión de Cuba del sistema interamericano resultó ser un ejemplo perfecto con el que ilustrar una serie de dinámicas de la geopolítica regional del momento. La más clara era que, pese a su notable influencia, los Estados Unidos no fueron capaces de imponer su voluntad de manera absoluta en la OEA. La sintonía entre los intereses de la política exterior estadounidense y la agenda del sistema interamericano fue notoria, siendo la inquietud por la penetración del comunismo en el continente de las más destacables, en especial tras la Revolución Cubana. Pero también sería exagerado reducir a la OEA a ser un mero matasellos de las órdenes del Departamento de Estado.

Si algo evidenció la Octava Reunión de Consulta fue precisamente el límite de esa hegemonía histórica de Estados Unidos en la organización regional. Washington no pudo imponerle un *diktat* a sus socios del sistema, ya que cada país poseía su propia agenda, que enraizaba a su vez con su tradición diplomática, evolución

⁹⁰ SLATER, Jerome. *The OAS...* Op. Cit., pp. 158-159.

⁹¹ Véase NARA, RG 59 (GRDS, CDF), 583, 371.04/1-2362, Depstate, Outgoin NACP, RG 59 (GRDS, 1960-63), Caja 583, Carpeta 371.04/1-2362, Department of State, Telegram, 30/01/1962, TOSEC 69.

histórica, vinculaciones recientes, ecosistemas políticos locales, situación geográfica o el peso de sus opiniones públicas. Hubo naciones más cercanas a las posturas de Estados Unidos porque estas también consideraban a Cuba y, sobre todo, al ejemplo de su Revolución, como un peligro potencial para sus propias estructuras políticas. Esto era especialmente relevante para las dictaduras que sobrevivieron al final de la década de los 50, como la guatemalteca o la nicaragüense, que a mayores pertenecían a su vecindad geográfica. Tampoco deben de ignorarse las relaciones asimétricas, sobre todo económicas, entre estos países y los Estados Unidos como factor determinante de sus actitudes geopolíticas.

En cuanto a los seis países que se abstuvieron, tres eran potencias regionales —Argentina, Brasil y México— que contaban con posturas diplomáticas independientes, enfocadas en la no intervención, en el respeto a la soberanía y en priorizar el desarrollo sobre cuestiones de seguridad. Además, su relevancia económica y demográfica permitía un mayor grado de autonomía para hacerlas valer en el sistema interamericano. Es interesante anotar que, salvo México, cinco de los seis eran naciones sudamericanas alejadas del centro geográfico de las tensiones el Caribe y Centroamérica; también eran democracias de diverso signo político en las que existían espacios para la pluralidad ideológica y cierta normalidad institucional.

Sin embargo, la inestabilidad interna era una realidad presente en varios de estos países, en consonancia con las problemáticas sociales del subdesarrollo, la conflictividad ideológica en un contexto de revolución y contención de esta en el continente, y el escenario internacional marcado por las dinámicas de la Guerra Fría. Las abstenciones en la exclusión de Cuba estuvieron determinadas hasta cierto punto, según se evidencia en la documentación diplomática, por el temor a incrementar esa inestabilidad. No obstante, también generaron división en las sociedades de estos países, y en algunos contribuyeron a crear un clima de cuestionamiento de esos gobiernos, un “ruido de sables” que no ayudó en su supervivencia. De hecho, para la siguiente reunión de consulta de 1964 —también motivada por Cuba— se habían producido en Argentina, Ecuador y Brasil sendos golpes de Estado, que derivaron en gobiernos militares hostiles hacia la isla y alineados con los Estados Unidos y su política hemisférica. A finales de ese año también se produjo un golpe castrense en Bolivia.

Teniendo en cuenta este contexto, Estados Unidos mantuvieron un diálogo fluido con las cancillerías latinoamericanas, tanto las de países cercanos a sus posturas como las de gobiernos reticentes, con el fin de sacar adelante sus objetivos en la conferencia. Antes, durante y con posterioridad a la reunión de Punta del Este se desarrollaron contactos bilaterales con los ministros de relaciones exteriores o sus representantes ante la OEA, así como reuniones multilaterales para acercar diferentes posiciones. Estas conversaciones ofrecen una perspectiva única para comprender cómo evolucionaban las negociaciones, qué intereses o fobias mostraban los gobiernos americanos, en qué cuestiones podían ceder y cuáles eran sus líneas rojas. Por ejemplo, llama la atención el trabajo de Washington por lograr un entendimiento, en especial con las delegaciones influyentes como Brasil o

Argentina; y, por el contrario, resulta interesante apreciar la intransigencia a la que llegaron países con posiciones cercanas a las de Estados Unidos, caso de Colombia, que obstaculizaron en parte el avance de ese acercamiento.

Así, la evolución del proceso de la exclusión de Cuba del espacio interamericano estuvo marcada por realidades y tendencias que iban más allá de las intenciones de Washington de imponer su orden hemisférico. Los países latinoamericanos poseían sus propias agendas, que respondían a unos intereses geoestratégicos íntimamente relacionados a una jerarquía regional, con actores con mayor capacidad de acción que otros para hacer valer sus posiciones y matizar así esa hegemonía. No obstante, los posicionamientos de la Organización en acontecimientos como el fin de la democracia guatimalteca en 1954, la ofensiva contra Cuba entre 1959 y 1962 o la crisis de Santo Domingo en 1965, contribuyeron a fortalecer una imagen negativa que llevó al cuestionamiento de su papel como veladora del orden democrático en el hemisferio.

6. Bibliografía

BRANDS, Hal. *Latin America's Cold War*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

CASTRO, Fidel. *Segunda Declaración de La Habana: La Habana, 4 de febrero de 1962*. Madrid: Unión de Juventudes Comunistas de España, 2019. [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20191016113426/Segunda_declaracion_de_La_Habana.pdf

CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema interamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

CONNELL-SMITH, Gordon. *Los Estados Unidos y la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

GARCÍA AMADOR, Francisco. *La cuestión cubana en la OEA y la crisis del sistema interamericano*. Miami: University of Miami, 1987.

GLEIJESES, Piero. *Shattered Hope: The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

GONZÁLEZ SANTAMARÍA, Abel. Cuba contra el bloqueo de Estados Unidos. ¿Cuáles son las perspectivas para las relaciones Cuba-Estados Unidos? *Política Internacional* [en línea]. 2022, vol. 4, nº 3 [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en 10.5281/zenodo.8322635.

GUERRA VILABOY, Sergio y MALDONADO GALLARDO, Alejo. *Historia de la Revolución Cubana. Síntesis y comentario*. Quito: Ediciones la Tierra, 2005.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES (IIEJI). *El sistema interamericano: estudio sobre su desarrollo y fortalecimiento*. Madrid: Centro de Estudios Jurídicos Hispanoamericanos del Instituto de Cultura Hispánica, 1966.

KAPCIA, Antoni. *Cuba in Revolution. A History since the Fifties*. Cornwall: Reaktion Books, 2008.

LAKE, David. Regional hierarchy: authority and local international order. *Review of International Studies* [en línea]. 2009, vol. 35, s.i. S1, pp. 35-58 [Consulta 15/04/2025]. Disponible en <https://doi.org/10.1017/S0260210509008420>

LÓPEZ LEVY, Arturo. Cuba y la OEA: cambio y continuidad. *América Latina Hoy* [en línea]. 2009, vol. 52, pp. 107-130. [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://doi.org/10.14201/alh.5678>.

MARTÍNEZ, Héctor. *Tensiones políticas y arbitraje de la OEA en el Caribe, 1944-1964*. Santo Domingo: Universidad Autónoma de Santo Domingo, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 2012.

PETTINÀ, Vanni. *Historia mínima de la Guerra Fría en América Latina*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2018.

PETTINÀ, Vanni (editor). *La Guerra Fría latinoamericana y sus historiografías*. Madrid: UAM, 2023.

SALCEDO ÁVILA, Gustavo. *Venezuela, Campo de batalla de la guerra fría. Los Estados Unidos y la era de Rómulo Betancourt (1958-1964)*. Caracas: Fundación Bancaribe, 2017.

SCHLESINGER, Stephen y KINZER, Stephen. *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*. Cambridge: Harvard University Press, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 1999.

SLATER, Jerome. *The OAS and the United States foreign policy*. Columbus: Ohio University Press, 1967.

TORRES RAMÍREZ, Blanca. *Las relaciones cubano-soviéticas: 1958-1968* [en línea]. México: El Colegio de México, 1971. [Consulta: 15/04/2025]. Disponible en <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/hq37vp43g?locale=es>

ZANETTI, Óscar. *Historia mínima de Cuba*. Madrid: Turner, 2013.