

LA DIPLOMACIA COLOMBIANA Y EL AISLAMIENTO POLÍTICO DE GUATEMALA

*Diana Consuelo AHUMADA FORIGUA**

Recibido el 24 de abril de 2014; aceptado el 15 de marzo de 2015

Abstract

The purpose of this article is to show how the Colombian diplomacy, through the exercise of its core functions of representation, information and negotiation, intervened during the lobbying and legal redress in international organizations by the Government of Guatemala to denounce the plot of the Government of the United States to subvert his authority, and to repel an invasion of a rebel movement organized by the Central Intelligence Agency in 1954.

In this sense, it will be discussed how diplomacy was used to achieve economic objectives related to the access to the American market. In that way, the Colombian diplomacy will produce information on the Guatemalan situation, which will be used as leverage in its relations with the United States, and the Colombian state will take part in the diplomatic isolation of Guatemala in the inter-American and the United Nations systems.

Key words: *Jacobo Arbenz, inter-American system, United Nations, Communism, Colombia.*

Resumen

El objetivo de este artículo será el de exponer cómo la diplomacia colombiana, a través del ejercicio de sus funciones básicas de representación, información y negociación, intervino durante la coyuntura de cabildeo e interposición de recursos en organismos internacionales por parte del Gobierno de Guatemala para denunciar el complot del Gobierno de Estados

* Docente de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar, Nueva Granada, correo electrónico: dcahumada@gmail.com

Unidos con el fin de subvertir su autoridad y repeler la invasión de un movimiento rebelde organizado por la Agencia Central de Inteligencia en 1954.

En este sentido, se expondrá cómo la diplomacia fue utilizada para la consecución de objetivos económicos relacionados con la colocación de los productos de exportación nacionales en el mercado de los Estados Unidos. De tal suerte, la diplomacia colombiana producirá información sobre la situación guatemalteca, la cual será utilizada como mecanismo de presión en sus relaciones con Estados Unidos, y el Estado colombiano participará en el aislamiento diplomático de Guatemala en el sistema de Naciones Unidas e Interamericano.

Palabras clave: *Jacobo Arbenz, sistema interamericano, Naciones Unidas, Colombia.*

La producción de información

Una de las funciones primordiales de la diplomacia es la producción de información que da cuenta de los actores, relaciones y fenómenos del sistema internacional, que es un insumo estratégico en el análisis y toma de decisiones del Estado en cuestión. Por esta razón, a través de sus informes, los funcionarios de las delegaciones diplomáticas colombianas elaboraron una representación de los actores, causas y repercusiones de la situación que tenía lugar en Guatemala en 1954, que a menudo involucraba asociaciones directas con la situación colombiana, y que fundamentó, como se planteará más adelante, la toma de posiciones del Estado colombiano en el marco de sus relaciones con Estados Unidos y foros internacionales estratégicos.

La situación en Guatemala refiere a las múltiples presiones que enfrentaba el Gobierno del Presidente guatemalteco Jacobo Arbenz en 1954, entre ellas un embargo de armas, la aprobación de una resolución del sistema interamericano que sin hacer un señalamiento específico estaba dirigido en contra suya, y la invasión de un movimiento rebelde comandado por Carlos Castillo Armas, patrocinado y organizado como parte de la Operación Secreta de la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

En efecto, las embajadas, las legaciones y los consulados colombianos en América registraron de manera expedita las reacciones que sucedieron a la invasión de Guatemala en junio de 1954, y comunicaron al Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) las expresiones de rechazo y solidaridad manifiestas en los periódicos locales y en las movilizaciones sociales, que repudiaban la intervención de los Estados Unidos en los asuntos de Guatemala porque constituía una violación al principio de no intervención y el recurso unilateral de la fuerza.

Así, por ejemplo, el Cónsul General de Colombia en Brasil, Gonzalo Villegas, informó que los diarios más importantes de Brasil impugnaron la política de Estados Unidos con respecto a Guatemala, denunciándola como una violación de la soberanía y una intervención en la economía de los Estados, a favor de los intereses de la United Fruit Company (UFCO), bajo el pretexto de un inexistente comunismo en el Gobierno de ese país.¹

Los informes al MRE refirieron también las noticias sobre las declaraciones de solidaridad con Guatemala por parte de las organizaciones sindicales en Argentina² y la creación de sociedades de amigos, brigadas de voluntarios y comités de defensa de Guatemala, así como las manifestaciones de protesta contra el Gobierno de Estados Unidos realizadas por organizaciones estudiantiles en Ecuador,³ Bolivia,⁴ Uruguay,⁵ Chile⁶ y Cuba.⁷

Además, los informes de los diplomáticos refirieron la actividad de los órganos legislativos en Argentina y Uruguay, cuyas Cámaras aprobaron declaraciones de protesta que, respectivamente, afirmaron “el derecho de los pueblos a consagrar y realizar reformas económicas, sociales y culturales

¹ Carta del Cónsul de Colombia en Brasil al MRE, Sao Paulo, 2 de julio de 1954. Archivo General de la Nación (AGN), Bogotá, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61, folio 140.

² Carta del Encargado de Negocios de Colombia en Argentina, Luis Salamanca, al MRE, Buenos Aires, 24 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61, folios 121-124. Declaraciones del bloque de senadores de la Argentina, de la CGT y del Sindicato de Prensa. *La Nación*, Buenos Aires, 24 de junio de 1954. “La opinión pública tiene conciencia clara sobre el problema de Guatemala, *La Razón*”, Buenos Aires, 25 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

³ “Universitarios de la Central abren registros de inscripciones con el fin de formar brigada de voluntarios para la defensa de Guatemala”, *El Sol*, Quito, 21 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

⁴ “Invitan a la COB a organizar una manifestación popular de solidaridad con Guatemala”, *El Diario*, La Paz, 23 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

⁵ Donde seguramente había habido infiltración comunista, en opinión del diplomático colombiano en Montevideo. Carta del embajador de Colombia en Uruguay al MRE. Montevideo, 26 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, folio 106. “Perturbadores comunistas y contrarios a la democracia cometieron ayer, con furia y saña, diversos atropellos”, *El Día*, Montevideo, 23 de junio.

⁶ “Principios de no intervención reiteró ayer Ministro Aldunate”, *El Diario Ilustrado*, Santiago de Chile, 23 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

⁷ Carta del embajador de Colombia en Cuba al MRE. La Habana, 23 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61, folios 67-68.

que hayan determinado libremente”.⁸ De igual manera, calificaron la “agresión contra Guatemala” como “el desconocimiento del derecho de su pueblo a determinar libremente su destino y a reivindicar, en uso de su plena soberanía, el dominio económico y político de su propio suelo”.⁹

En Venezuela, la dictadura de Marcos Pérez Jiménez impuso una cauta cobertura en los diarios venezolanos, razón por la cual la estrategia empleada por periódicos como *El Universal*¹⁰ y *El Nacional*, fue la de reproducir apartes de noticias de pronunciamientos de otros periódicos latinoamericanos. Así, *El Nacional*¹¹ hizo eco de un artículo tomado del *Express de París*, suscrito por Jacques Soustelle, quien ironizaba sobre el desconocimiento del origen de los aviones que bombardearon Ciudad de Guatemala, y describía la revolución de Arévalo y Arbenz como “una revolución típicamente indolatina, muy similar a la mexicana, que nada tuvo que ver con comunismo ni con marxismo”. Arbenz habría sido en Francia, según Soustelle, un jacobino radical.

Los diplomáticos, de manera reiterada, hicieron alusión a la infiltración de elementos comunistas en las movilizaciones, y hubo ocasión en que señalaron las protestas como producto del despliegue de propaganda del gobierno guatemalteco y su habilidad para “presentar al Presidente Arbenz como un defensor de los derechos de los indios”.¹² Un diplomático llegó a identificar a una organización estudiantil ecuatoriana como la misma que había movilitado jornadas estudiantiles de protesta contra el gobierno militar instalado en 1953 en Bogotá, que habría censurado “con frecuencia y en tono agrio, la participación de Colombia en la guerra de Corea”.¹³

⁸ Fue aprobada la declaración peronista en la Cámara. *La Razón*, Buenos Aires, 24 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

⁹ “Hubo en Cámara un extenso debate en torno al problema de Guatemala”, *El País*, Montevideo, 22 de junio de 1954, AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

¹⁰ “El penoso caso de Guatemala hoy recuerda a un corresponsal del *NY Times*, el de Panamá en 1903”. *El Universal*, Caracas, 30 de junio de 1954, AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

¹¹ “‘El Tiempo’ recoge la lección de Guatemala”, *El Nacional*, Caracas, 3 de julio de 1954, AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61.

¹² Carta del embajador de Colombia en Bolivia, Carlos Torres, al MRE. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61, Folios 99-100.

¹³ “Universitarios de la Central abren registros de inscripciones con el fin de formar brigada de voluntarios para la defensa de Guatemala”. *El Sol*, Quito, 21 de junio de 1954. “Se trata de la misma organización universitaria que trató de organizar manifestaciones de protesta por los sucesos del 8 de junio en Bogotá”. Carta del embajador de Colombia en Ecuador al MRE. Quito, 21 de junio de 1954. AGN, MRE, Problema Comunista, Guatemala 1954, caja 578, carpeta 61, folio 103.

En suma, las reacciones a la invasión del territorio guatemalteco fueron recogidas por los diplomáticos colombianos para advertir el descontento generalizado frente a la violación de principios caros para los países latinoamericanos, como el de no intervención en los asuntos internos; no obstante, éstas fueron interpretadas en clave anticomunista, de modo que se acentuaba la presencia de elementos comunistas, así como de sectores sociales excluidos o desfavorecidos como los indígenas en Bolivia o los mineros en Chile. Es sobre esta base, sobre esta representación de la realidad, que el Estado colombiano conducirá su política exterior, la cual subordinará la defensa del principio de no intervención a la consecución de objetivos económicos.

Negociación en el ámbito de las relaciones diplomáticas

Otra función básica de la diplomacia, como herramienta de la política exterior, es la gestión de la capacidad de presión y negociación de los Estados, en el marco de relaciones bilaterales y en el sistema internacional.

Lo que se expondrá a continuación, es la forma en que la diplomacia colombiana intervendrá para utilizar su posición en el sistema de Naciones Unidas e Interamericano, con el objetivo de fortalecer su posición relativa en el marco de relaciones bilaterales asimétricas y un sistema regional hegemónico, a través de la asociación entre la cooperación política y económica.

El consumo del café y las relaciones interamericanas

A comienzos de 1954, la campaña del boicot contra el consumo del café en Estados Unidos era el principal problema en la agenda de la Embajada de Colombia en Washington. Senadores del Congreso de Estados Unidos habían hecho declaraciones en prensa, radio y televisión, llamando abiertamente a los ciudadanos norteamericanos a boicotear el consumo del café, y se habían anunciado investigaciones oficiales para desenmascarar las causas del alza en los precios. Las campañas publicitarias de las compañías de bebidas gaseosas se intensificaron y los productores de leche estadounidenses adelantaron una campaña para cambiar el hábito del *coffee break* por el *milk break*.¹⁴

¹⁴ Carta del Consejero de la Embajada en Washington al Secretario General de la Presidencia. 30 de enero de 1954, AGN, MRE, Legación de Colombia en Washington, Correspondencia de la Presidencia, enero-diciembre 1954, caja 208, carpeta 26, folio 81.

Mientras que el alza en los precios del café era señalada como una estrategia especuladora de los países productores del grano, éstos replicaban que tal aumento era resultado de las leyes del mercado: la escasez del grano y los estragos causados por heladas y plagas en la cosecha brasilera de 1953. Colombia agregaba que en su caso había que tener presente que el cultivo del café no era mecanizado —a diferencia de Brasil— y las condiciones manuales de cultivo aumentaban los costos de producción.¹⁵

El boicot fue descrito de manera alarmante por el Embajador de Colombia en Washington, Eduardo Zuleta Ángel, dado que en 1954 el café representaba el 82% de las exportaciones colombianas.¹⁶ Por esta razón, el diplomático adelantó entrevistas con tres senadores del Congreso estadounidense y el Secretario de Estado Encargado, Walter Bedell Smith, con el propósito de exponer sus efectos y solicitar una decidida participación del Gobierno estadounidense para contrarrestarlo.

En la entrevista con los congresistas, el embajador colombiano expuso que los perjuicios no serían sólo para los cultivos familiares de los campesinos y la economía colombiana, sino que también se extenderían a la economía y los hogares estadounidenses. Si se veía afectada la capacidad de los países productores para adquirir divisas, éstos disminuirían inevitablemente sus importaciones y la demanda de productos norteamericanos. Al respecto, afirmaba el embajador Zuleta:

El café es nuestra principal fuente de dólares con los que compramos a las industrias norteamericanas maquinaria, herramientas, automóviles, etc. Esto quiere decir que el dinero con que nosotros compramos los productos manufacturados en los Estados Unidos es dinero que representa nuestro trabajo en el cultivo del café, en la explotación de nuestras riquezas minerales, etc. Es dinero que hemos ganado; no es dinero que se nos ha prestado u otorgado en forma de crédito o de anticipo.¹⁷

El Embajador continuó su corolario con la afirmación de que los lamentos de los campesinos colombianos encontrarían eco en la opinión pública

¹⁵ “Informe sobre entrevista con los senadores Rusell, George y Holland”, 6 de febrero de 1954. AGN, MRE, Legación de Colombia en Washington, informes 1931-1954, caja 223, carpeta 7, folios 7-14.

¹⁶ Más aún, entre 1950 y 1954, el 88% del volumen de café exportado tenía como destino el mercado estadounidense. Ocampo, José Antonio, “La consolidación de la industria cafetera. 1930-1958” en *Nueva Historia de Colombia*, tomo V, economía, café, industria, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, p. 242, 1989.

¹⁷ *Op. cit.*, “Informe sobre entrevista con los senadores Rusell, George y Holland”, 6 de febrero de 1954.

latinoamericana, en virtud de que la reacción desmedida de los ciudadanos norteamericanos no podría ser más que rechazada vehementemente en América Latina. Concluyó la entrevista con la siguiente observación:

El que la ama de casa norteamericana que ha venido sacando buena parte de cada dólar de sus ingresos por varios años para ayudar a los países europeos, reaccione con investigaciones y boicoteos cuando tiene que pagar un cuarto de centavo más por taza de café, no puede menos de afectar profundamente la unidad Continental [...] el problema del café no debe ser considerado como una mera cuestión de dinero, sino principalmente como un problema fundamental de las relaciones interamericanas.¹⁸

La cadena de argumentos fue similar en la entrevista sostenida con el Secretario de Estado Encargado, quien negó rotundamente la participación de su gobierno en el boicot, no obstante lo cual, el Embajador colombiano no cejó en su demanda por reclamar una participación decidida del Gobierno norteamericano y así se lo comunicó al funcionario:

Todas las declaraciones del Departamento de Estado son de la mayor importancia, porque si el Gobierno de los Estados Unidos reitera enfáticamente su deseo de continuar cooperando con las naciones del hemisferio, y explicando al consumidor norteamericano las razones del alza de los precios y el hecho de que los productores no son responsables del alza, se podrá llegar a la Conferencia de Caracas con un ambiente muy favorable. De otro modo la armonía continental puede sufrir graves perturbaciones.¹⁹

El Embajador colombiano afirmó que, dado que las investigaciones del Senado duraban mucho tiempo, se prolongaría la reacción desfavorable en la opinión pública latinoamericana y se afectarían las buenas relaciones interamericanas. En consecuencia, sugirió que la investigación adelantada por la Federal Trade Commission, comisión dependiente del Ejecutivo, se terminara cuanto antes, de ser posible, antes de la reunión de la Décima Conferencia Interamericana de Caracas y, así, el Departamento de Estado podría encargarse de difundir esos resultados en los Estados Unidos, y él haría lo propio en Latinoamérica para mitigar las aprehensiones con respecto a las intenciones del Gobierno norteamericano.

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

La Cooperación política y económica en la Conferencia de Caracas

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en los gobiernos latinoamericanos existía la percepción generalizada de que las Administraciones de Harry Truman y Dwight Eisenhower habían concentrado sus esfuerzos en los planes de reconstrucción de Europa y dejado a un lado a América Latina. Además, tras un periodo de crecimiento económico acelerado entre 1946 y 1953, la reducción en las tasas de crecimiento económico era la tendencia general en la región,²⁰ y países como Chile, Bolivia y Venezuela, exportadores de productos calificados como estratégicos por Estados Unidos, estaban sometidos a regímenes especiales de regulación.²¹ Estas consideraciones habrían de encontrar ocasión de ser planteadas en la Décima Conferencia Interamericana celebrada en mayo de 1954 en Caracas.

En la Conferencia de Caracas dos tipos de perspectivas habrían de encontrarse. De un lado, estaban las delegaciones latinoamericanas cuyas agendas posicionaban la obtención de préstamos, mejores precios para sus productos de exportación y facilidades de ingreso al mercado norteamericano en el centro de su atención. Del otro, los intereses de la delegación estadounidense en torno al problema del comunismo, particularmente en Guatemala, y su intención de obtener la aprobación de una resolución que podría ser usada para sentar un precedente jurídico e invocar, posteriormente, el artículo sexto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que establecía el castigo para un estado americano acusado de cometer una agresión que no fuese un ataque armado.

En la capital venezolana, el Secretario de Estado, John Foster Dulles, pronunció un discurso inaugural que omitió cualquier declaración sobre política comercial y enfatizó la financiación del desarrollo económico de América Latina mediante el capital privado, tanto nacional como internacional.

De acuerdo con el informe del Encargado de Negocios en Venezuela,²² Dulles afirmó que los Estados Unidos estaban dispuestos a propiciar la

²⁰ En Colombia, el incremento del 45.5% del Producto Interno Bruto entre 1945 y 1953, descendería hasta un 21.1% entre 1953 y 1958. Bejarano Ávila, Jesús Antonio, *La Economía colombiana*, p. 152.

²¹ Lleras Camargo, Alberto, “La Décima Conferencia”, en *Revista Américas*, vol. 6, núm. 6, junio, p. 3, Bogotá, 1954.

²² “El discurso del Secretario Dulles en el debate general de la Conferencia de Caracas”, informe del Encargado de Negocios en Venezuela, Alfonso Patino, al Ministro de Educación Encargado del Despacho de Relaciones Exteriores, Daniel Henao y Henao. AGN, MRE, Legación de Colombia en Washington, Conferencias 1934-54, caja 147, carpeta 6, folios 37-42.

afluencia de capitales privados norteamericanos a la América Latina, aunque advirtió que las inversiones se efectuarían en los países que ofrecieran mayores atractivos como los incentivos en materia tributaria. Para concluir, Dulles declaró que la financiación externa para el desarrollo económico debía provenir principalmente del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento y descartó como infundados los rumores sobre la reducción de las actividades del Banco estadounidense de Importación y Exportación (Eximbank).

Sin embargo, desde la perspectiva del diplomático colombiano, la indefinición del Gobierno estadounidense en asuntos de política comercial, como la prórroga de la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, podía representar una ventaja, dado que estas determinaciones podrían recibir la influencia de los debates en Caracas.

En efecto, las expectativas de los delegados latinoamericanos estaban puestas en la Comisión Económica de la Décima Conferencia Interamericana. Estos, en palabras del diplomático colombiano, habían centrado sus aspiraciones en la política de *trade not aid*, es decir, hacia el establecimiento de condiciones comerciales más equitativas, “no la sustitución de una ayuda financiera que casi no ha existido, sino la aceptación práctica de una política inevitable”.²³ Empero, los resultados de la asociación entre la cooperación económica y la cooperación política en el sistema interamericano tendrían resultados dispares.

En la comisión económica, los proyectos que planteaban la eliminación de restricciones a la importación de materias primas, presentado por Venezuela; así como la adopción de medidas de compensación por las restricciones impuestas a la exportación de productos calificados de estratégicos, presentado por Chile,²⁴ tropezaron con la férrea oposición de la delegación de los Estados Unidos. De igual forma, el tratamiento de temas como el problema de los precios de los productos latinoamericanos y el levantamiento de restricciones aduaneras fue postergado en razón a la promesa hecha por el Secretario de Estado Dulles, antes de abandonar Caracas, de abordar en seis meses estos problemas en el encuentro de Ministros de Hacienda y Economía de América Latina.²⁵

En relación con el tratamiento de los asuntos políticos, el Secretario Dulles solicitó la discusión prioritaria de su propuesta en la primera sesión de

²³ *Ibidem*.

²⁴ “La Conferencia de Caracas aconseja intensificar el comercio continental”, *El Tiempo*, 24 de marzo de 1954.

²⁵ “La cuestión económica en Caracas”, *El Tiempo*, 28 de marzo de 1954.

la Comisión Política de la Conferencia, la cual consistía en un proyecto de resolución que, a pesar de no hacer un señalamiento específico, estaba alineada con los planes de la Administración de Eisenhower de derrocar al Gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz.

La delegación de Guatemala planteó su oposición al proyecto estadounidense por la imprecisión y el carácter intervencionista y tendencioso del proyecto, y por “convertir el Tratado de Río, en un instrumento agresivo de intervención, y no de una herramienta de defensa contra una agresión extracontinental”.²⁶

Las delegaciones de México, Argentina y Uruguay presentaron enmiendas que fueron rechazadas de inmediato por Dulles. México solicitó que se puntualizara que “la Conferencia condenaba todas las actividades tendientes a derrocar por la fuerza las instituciones de las repúblicas americanas”. Dado que Uruguay pidió precisar que “la acción de cualquier totalitarismo contribuía a agravar los peligros que engendra el imperialismo soviético”, Dulles replicó que la resolución debía ser una declaración de política exterior destinada a servir de advertencia al comunismo y que estas modificaciones le restarían eficacia al mecanismo.²⁷

La única enmienda aceptada fue la presentada por la delegación colombiana. Su moción establecía la reunión de Consulta de Cancilleres como paso previo y obligado antes de la adopción de medidas punitivas, una vez se hubiera comprobado el dominio del comunismo internacional sobre las instituciones políticas de un país americano.²⁸

Aunque los delegados latinoamericanos aplaudieron energicamente después de que Guillermo Toriello,²⁹ presidente de la delegación guatemalteca, acusara a las compañías estadounidenses de socavar la soberanía de Guatemala, terminaron por aprobar la Resolución XCIII denominada “Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los

²⁶ Toriello Garrido, Guillermo, *Tras la cortina de banano*, México, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1976.

²⁷ Vagas, oscuras, legalistas, inconcebibles e inaceptables fueron algunos de los calificativos empleados por Dulles al referirse a las enmiendas. “Inaceptables’ considera Dulles las Enmiendas”. *El Tiempo*, 12 de marzo de 1954.

²⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, *Memorias de Relaciones Exteriores. 1953-1956*, tomo II, p. 215.

²⁹ Sobre el discurso de Toriello añadió *El Tiempo*: “Este último no es un orador brillante, ni en su voz vibra la sonoridad de la frase. Pero convertido en el David de la Conferencia frente al Goliath Dulles, concitó atención y miradas y en ese papel tuvo el apoyo del público para revestir de importancia a cuanto dijo”. Sourdis entre los oradores de mayor mérito en Caracas. Toriello el ‘David’ y Dulles el ‘Goliath’”, *El Tiempo*, 28 de marzo de 1954.

Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional”, mediante la cual la Décima Conferencia Interamericana declaraba que:

El dominio o control de las instituciones políticas de uno de los Estados Americanos, cualquiera que sea, por el comunismo internacional, que extienda a nuestro hemisferio el sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados Americanos, poniendo así en peligro la paz de América, y exigiría una reunión de consulta para considerar la adopción de las medidas apropiadas de conformidad con los tratados existentes.³⁰

Como gran parte de los gobiernos latinoamericanos, la diplomacia colombiana tenía la expectativa de que la cooperación en materia política, esto es, el alineamiento hemisférico contra el comunismo, traería aparejadas concesiones económicas en relación con las mejores condiciones de acceso al mercado de los Estados Unidos. De ahí que un problema coyuntural como el boicot contra el café en ese país se encontrara asociado con la discusión y aprobación de una resolución anticomunista en Caracas. Sin embargo, las divergencias en las agendas de las delegaciones se hicieron manifiestas en Caracas sin que la asociación entre la cooperación política y económica rindiera beneficios recíprocos.

En suma, aún en el marco de relaciones bilaterales asimétricas, la diplomacia le permite a un Estado negociar y mejorar su posición relativa para la obtención de condiciones que estén lo más lejos posible de sus mínimas aspiraciones. Frente a una situación particular que amenazaba los ingresos provenientes de la exportación del café, la diplomacia colombiana asoció las agendas de los gobiernos colombiano y estadounidense, no coincidentes como eran, para trasladar su discusión a la Décima Conferencia de Caracas, antes de la invasión del territorio de Guatemala.

Representación

La tercera función de la diplomacia a la que alude este artículo, se refiere a la representación que otorga un Estado cualquiera a su cuerpo diplomático para conducir sus asuntos en materia de política exterior frente a otros Estados y también en escenarios y foros internacionales.

³⁰ “Con enmienda colombiana se aprobó la declaración Dulles”, *El Tiempo*, 14 de marzo de 1954.

En tal sentido, se planteará a continuación cómo la diplomacia colombiana, por acción y omisión, participará en el aislamiento diplomático de Guatemala en el sistema de Naciones Unidas y en el Interamericano; y posteriormente, tomará parte en el proceso de normalización de relaciones diplomáticas con la Junta Militar establecida en Guatemala después de la renuncia del Presidente Jacobo Arbenz.

Colombia en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas

Frente a la invasión del movimiento Liberacionista liderado por Carlos Castillo Armas, fase final de la operación secreta Éxito, organizada por la CIA, el ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala solicitó la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y denunció participación de los gobiernos de Nicaragua y Honduras en la agresión territorial. Sin realizar un señalamiento específico, indicó que la invasión contó con la participación de un gobierno “del Norte” que había sentido amenazados sus intereses económicos una vez que su gobierno había levantado los privilegios concedidos a ciertas compañías.³¹

A los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, se les sumaban en calidad de miembros invitados, Nueva Zelanda, Líbano, Dinamarca, y dos países latinoamericanos: Brasil y Colombia.

La petición del canciller Guillermo Toriello dio lugar a un debate entre los miembros del Consejo sobre la definición de la autoridad del organismo competente para darle trámite: el Consejo Interamericano de Paz de la OEA o el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Mientras la receptividad inicial de Gran Bretaña y Francia, que consideraron el despacho de observadores de las Naciones Unidas al área, cedió en un intercambio de no interferencia de los Estados Unidos en los problemas de sus colonias en Indochina, Chipre y Egipto,³² la delegación colombiana propugnó desde un comienzo por evitar que se acudiera al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sin pasar por el organismo regional, porque en tal evento, aducía el representante colombiano, cualquier acción dentro del

³¹ Mensaje del Ministro de Relaciones Exteriores al Presidente del Consejo de Seguridad, Ciudad de Guatemala, 18 de junio de 1954. AGN, MRE, Conferencia Cancilleres, Guatemala 1954, caja 149, carpeta 23, folios 56 y 57.

³² Gleijeses, Piero, *Shattered hope: the Guatemalan revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, pp. 330-331, 1991.

continente para repeler la agresión, quedaba a merced del veto soviético.³³ Asimismo, por recomendación del Departamento de Estado, el delegado colombiano fue instruido para establecer contacto con delegaciones latinoamericanas no pertenecientes al Consejo de Seguridad con el fin de buscar su respaldo y hacer un cabildeo sobre los demás miembros del Consejo.³⁴

Las delegaciones de Brasil y Colombia presentaron un proyecto que constituiría a la postre la Resolución 104/54 del Consejo de Seguridad, que básicamente formulaba votos porque cesaran las acciones que pudieran provocar un derramamiento de sangre. No obstante, ante la continuación de las hostilidades y la posibilidad de enviar una misión de Naciones Unidas a Guatemala, el embajador colombiano, Carlos Echeverri, declaró en la sesión del Consejo del 25 de junio de 1954, que el nombramiento de una nueva comisión sería redundante y contraproducente y constituiría una desautorización contra la OEA. Además, según este diplomático, ventilar este problema en el Consejo, podría a través del veto al que tenía derecho la Unión Soviética, abrir la puerta a la intervención del comunismo totalitario en las cuestiones americanas.³⁵

En consecuencia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas remitiría el problema a la Organización de los Estados Americanos, de suerte que el Consejo de Paz de la OEA sería designado como la primera instancia, gracias a la encarnizada defensa de sus prerrogativas por los países latinoamericanos invitados y las concesiones recíprocas entre las potencias occidentales.

La V Reunión de Cancilleres de la OEA

En caso de presentarse una situación de agresión a la soberanía e independencia de los países americanos, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) instituyó la figura de la Consulta o Reunión de Cancilleres de modo que habría resultado lógico, a la luz de la defensa encarnizada

³³ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, *Memorias de Relaciones Exteriores. 1953-1956*, tomo II, Organismos Internacionales, p. 22 y ss.

³⁴ Radiograma del embajador de Colombia en Washington al gobierno colombiano, 24 de junio de 1954. AGN, MRE, Conferencia Cancilleres, Guatemala 1954, caja 149, carpeta 23, folio 42.

³⁵ Carta del Embajador de Colombia en la ONU, Carlos Echeverri, al MRE, Washington, 28 de junio de 1954, AGN, MRE, Conferencia Cancilleres, Guatemala 1954, caja 149, carpeta 23, folios 15-19.

de la prelación del organismo regional, que la prolongación de las hostilidades en el territorio guatemalteco condujera a la convocatoria de la V Consulta de Cancilleres.

El cuerpo diplomático colombiano albergaba gran inquietud por el rumbo que pudieran tomar los acontecimientos en Guatemala. En un cablegrama fechado el 18 de junio, el Embajador de Colombia en Washington expresaba así sus preocupaciones:

las noticias que llegan de Guatemala me dan la impresión de que antes del 7 de julio, fecha fijada para la conferencia, habrá sucedido una de éstas 2 cosas: o la caída de Arbenz, lo cual haría innecesaria la Conferencia al menos por el momento, o la instalación completa del comunismo en el poder a sangre y fuego y en condiciones tales que el panorama sería completamente distinto al de hoy y posiblemente exigiría un tratamiento distinto del previsto hasta ahora.³⁶

En una conversación entre el Embajador colombiano, Eduardo Zuleta, y el secretario de estado adjunto para América Latina, Henry Holland, sobre la conveniencia o inconveniencia de reunir el órgano de consulta en Montevideo, uno de los dos expresó abiertamente sus reservas con respecto a celebrar esta consulta.³⁷

El diplomático colombiano advirtió que, en un comienzo le asistía la convicción de reunir a la mayor brevedad el órgano de consulta y pedirle a éste que decretara el embargo de armas sobre Guatemala. Sin embargo, los sucesos y reacciones después de la campaña de invasión del coronel Castillo Armas, le suscitaban dudas en relación con la fecha, sede prevista y su propia conveniencia. “No hay duda de que Honduras y Nicaragua están gravemente comprometidas en la Revolución de Castillo Armas. No hay duda tampoco de que un gran sector de la opinión pública latinoamericana está convencido de que toda esa rebelión ha sido instigada por los Estados Unidos”, decía Zuleta.

Zuleta enumeró una serie de coincidencias que le daban cierta credibilidad a las acusaciones que comprometían la participación de Estados Unidos: el hecho de que el Gobierno americano hubiera despachado armas

³⁶ Radiograma del embajador de Colombia en Washington al Gobierno Colombiano, 18 de junio de 1954. AGN, MRE, Conferencia Cancilleres, Guatemala 1954, caja 149, carpeta 23, folio 59.

³⁷ Memorando confidencial sobre el problema de Guatemala, del embajador en Washington al Ministro de Relaciones Exteriores, Washington, 25 de junio de 1954. AGN, MRE, Legación de Colombia en Washington, Conferencia de Cancilleres, Guatemala 1954, caja 149, carpeta 23, folios 35-38.

por avión recientemente a Honduras y Nicaragua, al tiempo que trataba de impedir por todos los medios que llegaran armas a Guatemala; la continua propaganda del Gobierno americano sobre la infiltración comunista en Guatemala y las declaraciones de Dulles y Eisenhower que podrían haber sido interpretadas como una instigación a la rebelión contra el Gobierno de Arbenz. Observó, además, que respecto a la flota aérea y el armamento que le habrían permitido a Castillo Armas “capturar ya, según afirma él mismo, 25 ciudades Guatemaltecas”, nadie podría imaginar que no hubiesen sido conseguidos en otro lugar diferente a Estados Unidos.

El análisis sobre la situación que compartía con el Secretario de Estado concluyó así:

Si el Presidente Arbenz derrota a Castillo Armas, como es casi seguro, aquel adquirirá un prestigio tremendo en el Continente porque aparecerá como el vencedor no sólo de la Revolución, sino de Nicaragua, de Honduras, de las Compañías Americanas y del mismo Departamento de Estado. Llegará a ser en esas circunstancias, la figura predominante en el Continente y se presentará a la Conferencia de Montevideo, por medio de su Canciller a hacer toda clase de acusaciones contra los dos mencionados países centroamericanos y contra los Estados Unidos. Lo que diga tendrá una tremenda repercusión. Todos los elementos izquierdistas del continente le servirán de caja de resonancia a esas acusaciones. Arbenz le preguntará al Continente cómo es posible que se reúnan los cancilleres de América para tomar medidas contra él, cuando ha sido la víctima de la agresión y cuando no ha hecho otra cosa que cumplir con [el] elemental deber de defender a su país y a su Gobierno contra ataques extranjeros. Las noticias que llegan sobre manifestaciones estudiantiles anti-americanas en diversos países de la América Latina; los comentarios anti-americanos hechos por una gran cantidad de periódicos en el continente; la presión que ciertos sectores de la opinión pública están haciendo sobre sus gobiernos, etc., contribuirán a determinar que la Conferencia de Montevideo tenga resultados contraproducentes.

¿Por qué no abrir entonces un compás de espera? ¿Para qué se empeñan ustedes en esas condiciones en reunir el Órgano de Consulta precisamente el 7 de julio?³⁸

El Secretario Holland advirtió que, en efecto, todo parecía indicar la participación de Nicaragua y Honduras en la revolución de Castillo Armas y que, ciertamente, existían coincidencias desgraciadas que podían haber

³⁸ *Ibidem*.

hecho pensar a muchas personas que los Estados Unidos estaban involucrados. Por este motivo, la activación y convocatoria inmediata de la reunión de Consulta de Cancilleres, el 7 de julio siguiente, era la ocasión propicia para presentar descargos frente a la opinión pública, dado que en esta consulta, de acuerdo con el funcionario estadounidense:

Nada tenemos que temer. Sería el colmo de la insensatez afirmar que nosotros hemos preparado una Revolución que no tiene pies ni cabeza, que carece de armas, que carece de elementos de transporte, que carece de gasolina, que carece de dinero y que de hecho estuvo derrotada a las 12 horas de haber estallado [...] desde el primer momento hemos considerado que esa es una verdadera locura y nosotros no nos metemos en esa clase de aventuras descabelladas. Eso lo tiene que comprender el Continente. Y el mejor modo de que lo comprenda es precipitar la Reunión de Consulta, pedir la acción colectiva contra Arbenz, por los hechos concretos de penetración comunista que denunciamos, manifestando al mismo tiempo que estamos listos para debatir la totalidad del problema Centroamericano, inclusive las acusaciones que se han hecho contra nosotros.³⁹

Tras la dimisión del Presidente Arbenz a finales de junio de 1954, el recurso de la convocatoria a la reunión de cancilleres caería en el olvido. La nueva Junta de Gobierno en Guatemala procedió a reorganizarse de acuerdo con los términos del Pacto de San Salvador y a gestionar el reconocimiento oficial de los países latinoamericanos. El nuevo ministro de Relaciones Exteriores envió telegramas a todas las representaciones diplomáticas en Guatemala y a las cancillerías latinoamericanas que informaban el restablecimiento del orden en el país y manifestaban su deseo de normalizar y mantener buenas relaciones con cada uno de los gobiernos americanos.⁴⁰

³⁹ “Por el conocimiento que tengo de Holland [...] y por lo que se va sabiendo respecto de la falta de elementos de Castillo Armas, tengo la impresión de que Holland fue absolutamente sincero, pero no puedo descartar la hipótesis de que otros elementos del gobierno americano hayan estado o estén pensando en buscar el modo de no dejar fracasar la revolución y desde luego es claro que esta hipótesis no es en nada incompatible con el empeño dramático de convocar inmediatamente, en condiciones que no parecen nada propicias, el órgano de consulta. No me parece que sea hilar muy delgado el admitir la posibilidad de que en el gobierno americano haya personas con menos vocación jurídica que Holland y que estén o hayan estado considerando la conveniencia de evitar que la victoria fulgurante de Arbenz le abra las puertas al comunismo en América”.

⁴⁰ En octubre de 1954, el único país latinoamericano que no había reconocido al gobierno guatemalteco era Ecuador.

Desde la perspectiva de los funcionarios colombianos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la ruptura del orden democrático en Guatemala no era óbice en la normalización de las relaciones exteriores con el nuevo Gobierno. Así, en tanto el ministro de Relaciones Exteriores advirtió que el reconocimiento de nuevos gobiernos era algo que había caído en desuso, dado que “cuando un gobierno se constituye y guarda el orden, sus relaciones con los demás países prosiguen normalmente”; el Encargado de Negocios de Colombia en Guatemala planteó la propuesta de otorgar la Cruz de Boyacá —la distinción máxima del Congreso colombiano— “a los miembros de la Junta de Gobierno y de modo especial a su Presidente, Coronel Carlos Castillos Armas”.⁴¹

De este modo, en lo que hace a la función de representación del Estado colombiano, se observó cómo la diplomacia colombiana utilizó su posición en el sistema Interamericano y el sistema de Naciones Unidas para aislar políticamente a Guatemala mediante la obstrucción de la intervención del Consejo de Seguridad, en el cual el ascendente de Estados Unidos pudo haberse visto atemperado por el contrapeso de la Unión Soviética y de las potencias europeas. Además, las expectativas sobre la posibilidad de que el mecanismo de consulta de cancilleres pudiera favorecer al Gobierno de Arbenz, le inclinó a abogar por postergarla, no obstante la defensa que hiciera de la prelación del organismo regional para el conocimiento de la denuncia del país centroamericano.

Conclusión

El gobierno de Arbenz, comandante del ejército más grande de América Central, fue derrotado por una fuerza mercenaria, debido a la negativa del ejército guatemalteco de repeler la invasión.

La penúltima batalla perdida del Gobierno de Arbenz se dio en los organismos internacionales. El primer recurso fue el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del cual formaban parte en ese año Brasil y Colombia. El segundo recurso fue la Organización de Estados Latinoamericanos: la Décima Conferencia Interamericana de Caracas, antes de la invasión, y la V Consulta de Cancilleres, después de la invasión.

⁴¹ Carta personal del Encargado de Negocios en Guatemala, Antonio Orduz al Ministro de Relaciones Exteriores, 18 de agosto de 1954. AGN, MRE, Legación de Colombia en Guatemala, caja 574, carpeta 26, folio 89.

El Estado colombiano, como buena parte de sus pares latinoamericanos, votó la proposición anticomunista presentada por la delegación estadounidense, aunque era consciente de los retrocesos que ésta implicaría con respecto a la declaración del principio de no intervención y la inviolabilidad de la soberanía nacional que habían logrado reconocimiento en el sistema interamericano.

La campaña organizada contra el consumo del café en Estados Unidos encendió las alarmas de la Embajada de Colombia en Washington a comienzos de 1954. El argumento del Embajador Eduardo Zuleta de que el problema del café no sólo era un problema de dinero, sino que constituía un problema fundamental de las relaciones interamericanas, elevó a la misma altura dos intereses estratégicos: el del Gobierno norteamericano de asegurar su área de influencia en América Latina en la lucha contra el movimiento comunista internacional, y el del Gobierno colombiano que no demandaba planes de ayuda económica sino mejores condiciones de acceso al mercado estadounidense.

La diplomacia colombiana tenía la expectativa de que su cooperación política incidiera en las condiciones en que sus productos de exportación se colocaban en el mercado de ese país, de manera que supeditó principios caros y la misma funcionalidad del sistema interamericano a este propósito. Votó afirmativamente, no porque creyera firmemente en las declaraciones del Secretario de Estado John Foster Dulles, sino porque esperaba que al cooperar con los Estados Unidos en la lucha contra el movimiento comunista internacional, aprobando la resolución anticomunista de Caracas, se inducirían réplicas en el tratamiento de asuntos económicos de preocupación compartida entre los gobiernos latinoamericanos.

El proyecto de convocatoria a la V Reunión de Cancilleres fue otra de las batallas perdidas dentro del sistema interamericano. La defensa de las prerrogativas del sistema interamericano sobre el sistema de Naciones Unidas habría conducido a que la OEA se ocupara de la situación de Guatemala, bien desde el alegato estadounidense sobre la penetración del comunismo internacional, o bien desde la denuncia guatemalteca sobre el intervencionismo de los Estados Unidos.

El hecho de que el Embajador Zuleta reconociera como segura la participación de Honduras y Nicaragua en los acontecimientos denunciados por el gobierno guatemalteco, justificaba la convocatoria inmediata de la Consulta de Ministros Exteriores así como de la Comisión Interamericana de Paz. Más aún, las coincidencias enumeradas por el Embajador al Secretario de Estado, Henry Holland, denotaban eufemísticamente las pruebas incriminatorias contra el Gobierno norteamericano por su participación en la invasión de Castillo Armas.

Sin embargo, más determinante resultó la posibilidad de que en caso de celebrarse inmediatamente la V Reunión de Cancilleres, Jacobo Arbenz encontraría apoyo en sectores de la opinión pública en América Latina, en particular, en los movimientos de estudiantes, obreros, indígenas y de izquierda. De este modo, se resolvió abrir un compás de espera sujeto a la evolución de los acontecimientos, el cual fue seguido por la normalización de relaciones con el Gobierno de Carlos Castillo Armas, instalado tras la dimisión de Arbenz.

En suma, fue la comprensión de la situación y no la ingenuidad o mala interpretación lo que moldeó la política exterior en Colombia. No se trató de que la Cancillería ignorara lo que estaba pasando, que Guatemala estaba siendo invadida, que varios países miembros de la OEA estaban implicados y que era no sólo prerrogativa, sino también deber de la OEA investigar este hecho, sino que no resultaba conveniente hacer tal cosa.

Según Piero Gleijeses, la operación secreta Éxito puso fin al mayor Gobierno en la historia de Guatemala, y fue Estados Unidos el responsable del dramático giro en el proceso histórico de ese país. No obstante, podría señalarse que si Estados Unidos fue responsable por acción directa; el Estado colombiano comparte responsabilidad por acción e inacción, al haber obstruido los recursos interpuestos por el Gobierno de Guatemala en escenarios internacionales estratégicos que habrían podido incidir en el desenlace de los sucesos.

Bibliografía

- Bejarano Ávila, Jesús Antonio. “La economía colombiana entre 1946 y 1958”, en *Nueva Historia de Colombia*, tomo V, economía, café, industria, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1989.
- Gleijeses, Piero, *Shattered hope: the Guatemalan revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 430 pp., 1991.
- Lleras Camargo, Alberto, “La Décima Conferencia”, en *Revista Américas*, vol. 6, núm. 6, junio, Bogotá, 1954.
- Ocampo, José Antonio, “La consolidación de la industria cafetera. 1930-1958”, en *Nueva Historia de Colombia*, tomo V, economía, café, industria, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1989.
- Toriello Garrido, Guillermo, *Tras la cortina de banano*, Fondo de Cultura Económica, México, 277 pp., 1976.

Lista de siglas

AGN	Archivo General de la Nación, Bogotá.
CIA	Agencia Central de Inteligencia.
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.