

EL PACTO DE BOGOTA Y LA OEA

Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana

Alberto Lleras, Secretario general de la Organización de Estados Americanos

Capítulo I

La conferencia

La IX Conferencia Internacional Americana es, probablemente, el más importante acontecimiento de la historia de las relaciones de los Estados del hemisferio occidental. En el espacio de 34 días, algunos de ellos transcurridos en un ambiente dramático, entre las ruinas de una ciudad incendiada y en medio de los destrozos físicos y morales que causó una asoladora revuelta de 24 horas, las arduas tareas que se habían encomendado a sí mismos los gobiernos americanos, de diez años a esta parte, tuvieron una culminación, en casi todos los casos afortunada y decisiva.

Resulta una empresa casi imposible pretender ofrecer un informe que abarque no solamente todos los aspectos esenciales de la conferencia, sino una interpretación de sus resultados, copiosos y complejos. Además de difícil, en este caso particular sería innecesaria, por cuanto hace al Consejo. En efecto, ocho de sus más ilustres miembros estuvieron presentes en la conferencia.

El trabajo preparatorio, que fue decisivo en ella, como había ocurrido ya en la de Río de Janeiro el año anterior, fue adelantado por el Consejo y cada uno de sus miembros tuvo en él una participación eminente. Pero disponían nuestros estatutos, y ahora lo renueva la carta, que el secretario general rinda este informe que, más que al Consejo, está destinado a conservar un recuerdo fiel no sólo de los hechos que quedaron consignados en los tratados y resoluciones, sino de los movimientos de opinión que se desarrollaron en la conferencia, y de cuyo encuentro surgieron las conclusiones que pueden regir la política internacional de esta parte del mundo, no sólo por los años de nuestra generación, sino tal vez por siglos enteros. Humildemente trato de cumplir con ese deber, aunque pesa sobre mí la certidumbre de que no es posible que un solo testigo, tan incompetente como yo, pueda llenarlo como sería deseable.

Antecedentes.

La IX Conferencia se reunió en Bogotá el 30 de marzo de 1948. Diez años antes, la VIII Conferencia de Lima había escogido a esta ciudad como sede, y había fijado el año de 1943 como fecha. Una serie de circunstancias, pero entre ellas, decisivamente, la segunda guerra mundial, impidieron que el propósito de los delegados a la VIII Conferencia se realizara.

En esos diez años los más importantes cambios y los más audaces rumbos alteraron el curso tradicional del movimiento internacional americano, que ya desde la VII Conferencia de Montevideo parecía modificarse sensiblemente, y así la Conferencia de Bogotá, en vez de ser una etapa más de nuestra lenta evolución jurídica, fue la histórica consolidación de una política victoriosa.

Durante ese tiempo no estuvieron los gobiernos americanos aislados y, al contrario, una serie de reuniones extraordinarias fueron dando forma definitiva a la organización interamericana. Tres Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores tuvieron lugar: una en Panamá en 1939, la segunda en La Habana en 1940, la tercera en Río de Janeiro en 1942. Cada una de ellas marcó un tiempo y una modalidad de la guerra que se iba aproximando a América, y que ya desde la Conferencia para la Consolidación de la Paz, en 1936, parecía amagar sobre Europa. La de Panamá expresó el anhelo de conservar la paz y la seguridad del hemisferio refugiándose en

el criterio de la neutralidad. Allí se trazó la zona alrededor del Nuevo Mundo que pretendía ser una prevención para los países europeos de que este continente permanecería ajeno a sus luchas; ella fue aproximadamente la misma zona geográfica que años después, en Río de Janeiro, más pragmáticamente, dentro de otro concepto jurídico, serviría para demarcar un mayor grado de peligro para la paz y seguridad del hemisferio y el límite mínimo para la obligación inmediata de acudir a la defensa colectiva. La segunda reunión, en La Habana, ya estudió problemas nacidos de la guerra misma y tomó precauciones, como las incluidas en la resolución sobre las colonias europeas en América, en previsión de una amenaza para la seguridad continental, surgida de un eventual desarrollo infortunado de la guerra; y la Resolución XX, presintiendo la agresión, que en Europa no había podido evitarse con ninguna actitud ni pacto alguno de neutralidad, anunció la solidaridad de todos los estados americanos con aquel que fuera atacado, siempre que el ataque viniera, como entonces se temía, de una fuente extra continental. La tercera Reunión en Río de Janeiro ya fue promovida y suscitada por un acto de agresión contra un Estado americano. Las medidas que allí se tomaron y las recomendaciones que se hicieron a los gobiernos estaban encaminadas a concertar la acción conjunta de las repúblicas americanas, dentro de la solidaridad proclamada en La Habana.

No puede decirse que haya habido sólo una evolución jurídica de Panamá a Río de Janeiro. Hubo, también, una experiencia política. La neutralidad en la segunda guerra mundial no fue respetada. La neutralidad no resultó ser defensa para ningún país, grande o pequeño, como no lo había sido en la primera. Más aún: no había neutralidad posible, jurídicamente, ante una guerra de agresión. El continente americano, y no solamente los Estados Unidos, salió de su aislamiento entre esas dos conferencias, en el período que va de 1939 a 1942, y tomó otro rumbo, que se señala por su participación activa en la creación de las Naciones Unidas y por el criterio que informa la Organización de Estados Americanos. El año de 1945, año de las Conferencias de México y San Francisco, consagra esa evolución histórica. En 1947 el Acta de Chapultepec se transforma en el [Tratado de Asistencia Recíproca](#) de Río de Janeiro. Sin esas cinco conferencias precedentes y sin las asoladoras pero eficacísimas experiencias de la guerra mundial, la Conferencia de Bogotá no habría podido crear una organización para los Estados de esta parte del mundo, sino sobre las bases precarias que hicieron perecederos otros intentos anteriores. Esta breve observación retrospectiva nos muestra, mejor que ningún otro hecho, cómo es de homogéneo, humano, flexible y evolutivo el sistema interamericano. Así fue desde su iniciación. Si se suprimiera una sola de las tres Reuniones de Consulta o de las dos Conferencias Especiales, al examinar el movimiento interamericano de esta época desaparecería toda lógica, y sería posible presentar a los pueblos del hemisferio como entregados a las más oscuras e inextricables contradicciones.

Aplazamientos.

Por medio de la Resolución CVIII aprobada por la VIII Conferencia de Lima, de 1938, se señaló la sede de la IX Conferencia en Bogotá, como ya se dijo atrás, y se fijó, de acuerdo con los reglamentos, la fecha en el año de 1943.

El Gobierno de Colombia solicitó del Consejo de la Unión Panamericana el aplazamiento de la reunión, con motivo de la guerra mundial, y el 6 de enero de 1943 el Consejo aceptó, unánimemente, la petición colombiana.

En 1945 la Resolución IX de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México, decidió que la IX Conferencia se reuniría en 1946.

El 10 de abril de 1946 el representante de Colombia ante el Consejo Directivo, señor Antonio Rocha, elevó una nueva solicitud de aplazamiento, fundada en la conveniencia de que tuviera lugar, antes de la IX Conferencia, la especial de Río de Janeiro para acordar un Tratado de Asistencia Recíproca. La solicitud fue aprobada el 22 de mayo.

En dos ocasiones más, atendiendo a peticiones de otros países americanos, el Consejo aplazó la conferencia: primero para el 17 de enero de 1948, y luego para el 30 de marzo, día en que, por último, fue inaugurada.

Representación en la Conferencia.

Las invitaciones para la IX Conferencia fueron extendidas, de acuerdo con el sistema tradicional, por el Gobierno de Colombia, en junio de 1947. La práctica iniciada por el Brasil para la Conferencia de Río de Janeiro de ese mismo año, no se aplicó por el Gobierno colombiano. Sin embargo, atendiendo a las mismas razones dadas por el Brasil, y en relación con el caso de la participación de Nicaragua, el Gobierno de Colombia sometió al Consejo en noviembre de 1947 el problema de la invitación a un gobierno con el cual ni el colombiano, ni la mayoría de los demás, mantenían relaciones diplomáticas normales. De acuerdo con el informe de la comisión especial del Consejo que examinó la materia, se decidió que sería deseable la participación de Nicaragua en la conferencia, pero la comisión opinó que el modo de formular la invitación o convocatoria se dejaría a la discreción del gobierno colombiano. Las 21 naciones americanas concurrieron a la IX Conferencia.

Un problema eliminado.

La conferencia decidió también sobre este género de problemas para el futuro, en la redacción del artículo 83 de la carta que encomienda a la Secretaría General de la Organización "transmitir *ex officio* a los Estados miembros la convocatoria de la Conferencia Interamericana, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y las conferencias especializadas". En adelante, la invitación del gobierno en cuyo territorio esté la sede de la reunión interamericana no será sino una fórmula de cortesía, o probablemente se abolirá por innecesaria. Los representantes de los gobiernos concurrirán atendiendo a la convocatoria hecha por el Secretario General, sin consideración del estado de sus relaciones con los otros gobiernos americanos. La conferencia, es claro, conservará la facultad de calificar las credenciales respectivas, atendiendo al principio, renovado en la carta (artículo 34), de que todos los Estados miembros tienen derecho de hacerse representar en ella.

Las delegaciones.

El personal acreditado por cada país fue mucho más numeroso que en reuniones anteriores de la misma índole. Este hecho se explica por la diversidad de materias que estaban incluidas en la agenda, que suponía el auxilio de técnicos y consejeros de muy diversas especialidades. El cuadro adjunto demuestra la desproporción numérica entre el personal de las diversas delegaciones, desproporción que, desde luego, no afectó para nada los derechos de los países con menor representación, aunque en el hecho tuvieron que vencer grandes dificultades cuando la conferencia dividió su trabajo en comisiones y subcomisiones que sesionaban simultáneamente.

Personal oficial de las delegaciones.

Argentina 86

Bolivia 11

Brasil 30

Colombia 65

Costa Rica 7

Cuba 6

Chile 22
Rep. Dominicana 13
Ecuador 25
Estados Unidos 93
El Salvador 5
Guatemala 13
Haití 8
Honduras 3
México 41
Nicaragua 12
Panamá 9
Paraguay 10
Perú 19
Uruguay 27
Venezuela 40

Las Naciones Unidas se hicieron representar por el señor Byron Price, representante del secretario general, y cinco consejeros técnicos.

De acuerdo con los reglamentos de la conferencia, el director general de la Unión Panamericana, señor Alberto Lleras, concurrió como delegado. Lo acompañaron el subdirector, señor William Manger, y el director del Departamento Jurídico y de Organismos Internacionales, señor Charles G. Fenwick.

Las delegaciones, incluyendo a sus asesores, secretarios y ayudantes, tal como aparecen en el cuadro anterior, sumaron 545 personas.

Concurrieron a la conferencia diez ministros de Relaciones Exteriores: los de Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú. La delegación de Venezuela estaba presidida por el ex presidente de la república, señor Rómulo Betancourt.

Programa y reglamento.

El Consejo elaboró el programa de la IX Conferencia. Desde 1946 una comisión especial tuvo el encargo de hacer una lista de los temas que, de acuerdo con las resoluciones de conferencias anteriores, correspondían a la IX. Esa lista fue transmitida a los gobiernos y sobre la base de sus respuestas se preparó el programa definitivo, que fue aprobado unánimemente en la sesión del Consejo del 23 de julio de 1947. Al capítulo segundo, se le introdujo posteriormente una modificación de acuerdo con una consulta hecha a los gobiernos para limitarlo al examen de los organismos especializados y sus informes, por haberse decidido que en el proyecto de pacto se incluyera la disposición de que el Consejo había de dictar los estatutos de sus órganos. Así quedó establecido en la carta de la Organización de Estados Americanos.

El reglamento de la IX Conferencia fue también preparado por el Consejo y lo estudió la misma

comisión encargada del programa. En la sesión del 6 de marzo de 1946 fue aprobado el primer proyecto. Pero, de acuerdo con la experiencia de Río de Janeiro, se sugirieron al Consejo importantes modificaciones, que se aprobaron el 20 de octubre de 1947. El acierto del Consejo se demostró plenamente cuando la conferencia aprobó el reglamento sin ninguna modificación, y luego, cuando se demostró su eficacia y elasticidad, durante la reunión. Algunos de los propósitos que se perseguían con estas modificaciones se obtuvieron plenamente, como por ejemplo el de establecer un límite para la presentación de proyectos y temas nuevos, asunto de que me ocupé en mi informe sobre la Conferencia de Río de Janeiro, el año anterior. Así puede decirse que la X Conferencia, por contraste con otras de su misma naturaleza, no se ocupó fundamentalmente sino de temas y de proyectos conexos a esos temas conocidos con suficiente anticipación por las cancillerías, lo cual evitó todo elemento de sorpresa o incertidumbre para los gobiernos asistentes. De otro lado, la creación de dos comisiones separadas de coordinación y estilo demostró también su eficacia aún en medio de las graves complicaciones originadas por los sucesos del 9 de abril. Dentro del reglamento, pero con más extensión de lo que estaba previsto, actuó la Comisión de Iniciativas para tomar decisiones en puntos excepcionalmente controvertidos. Fue la comisión que tuvo más reuniones, 15 en total, al paso que la Comisión i tuvo cuatro, la Comisión ii tres, la Comisión iii dos, la Comisión iv trece, la Comisión v doce y la Comisión VI diez. Ninguna subcomisión igualó en número de reuniones a la de Iniciativas. La razón de este cambio fundamental en el papel de la Comisión de Iniciativas, integrada por los jefes de la delegación, se debe a las circunstancias anormales por las que atravesó la conferencia después del 9 de abril. Pero la práctica demostró que en lo sucesivo será preciso dar más acción y poder a la Comisión de Iniciativas para facilitar las tareas de las otras, constituyéndola en un auténtico cuerpo director de la conferencia, ante el cual sea posible dirimir las diferencias que parezcan irreconciliables en las comisiones y grupos de trabajo.

El programa definitivo y el reglamento se publican en el apéndice del presente informe.

Organización de la Conferencia

Preparación. La IX Conferencia es una de las más cuidadosamente preparadas en la historia del panamericanismo. La experiencia que han adquirido los gobiernos en este género de reuniones ha hecho posible que se eviten los errores que han perjudicado la homogeneidad y la eficacia de otras asambleas. Las cancillerías, en todo el mundo, pero particularmente en este hemisferio, han venido dando cada día más atención a los problemas nuevos que surgen de este también nuevo género de relaciones que se desarrolla en las reuniones de representantes de gobiernos, no sólo para estudiar los más complejos problemas políticos, sino los técnicos de diversa índole. Se puede asegurar que en la Edad Moderna el más antiguo ensayo corresponde, de seguro, a los Estados americanos, que ya al inaugurarse la Liga de Ginebra llevaban 30 años de cooperación y reuniones periódicas para el examen de todas las situaciones derivadas de su necesaria convivencia. No es, pues, de extrañar que los países americanos hayan prestado a las organizaciones internacionales una tan constante y activa colaboración, y que se hallen familiarizados con los procedimientos parlamentarios internacionales hasta el grado que se ha hecho presente en las dos últimas conferencias, la de Río de Janeiro y la de Bogotá; por muchos aspectos, ejemplares.

Pero si el espíritu que anima a los representantes de los gobiernos americanos es el factor determinante del buen resultado de sus reuniones, hay también una técnica de su organización que se ha ido perfeccionando con el auxilio de los nuevos recursos mecánicos. Dentro de lo que pudiéramos llamar técnica de la organización de conferencias americanas está, en primer término, el papel preponderante que vienen dando los gobiernos a la preparación de los programas en cuerpos apropiados que realizan una extraordinaria labor de clarificación y análisis de los puntos en debate. Por ese aspecto las conferencias de Río de Janeiro y Bogotá son notables. Corresponde, en primer término, el crédito de tan buenos resultados al Consejo, que

tan laboriosa e inteligentemente realizó un trabajo preparatorio cuya calidad no necesita elogios, porque el mejor lo hicieron los delegados a las dos reuniones, expresa o tácitamente, con su constante apelación a los documentos preparados por el Consejo, que fueron el material básico sobre el que se realizó la totalidad del debate. Otro tanto ocurrió con la labor ejecutada por el Consejo Interamericano Económico y Social en la preparación del documento central que sirvió de fundamento para la discusión del convenio económico, en la Comisión I.

Las muy serias observaciones que autorizados críticos habían venido haciendo en tiempos anteriores a las conferencias interamericanas han dejado de tener fundamento con relación a las dos últimas. Todos los factores de improvisación y sorpresa, de ligereza y confusión han ido siendo rigurosamente eliminados y, de consiguiente, hay menos espacio y oportunidad para la divagación verbal sobre temas ajenos a la agenda, que fue tantas veces censurada, con razón, como un elemento perturbador del sistema.

Los vicios típicos del parlamentarismo, que en las reuniones panamericanas florecieron con extraordinario vigor, han sido desarraigados poco a poco.

Los temas de la agenda no son ahora, como antes ocurrió muchas veces, un espacio abierto para la fantasía y el ingenio oratorio, y ahora el trabajo preliminar los condensa y concreta. Se va creando, por otra parte, un grupo muy numeroso de expertos en problemas interamericanos en las cancillerías y en los diversos cuerpos de la organización, cuya influencia es cada vez mayor dentro de las respectivas delegaciones. No es preciso, como ocurría antes, revivir desde sus orígenes cada discusión o controversia, ni presentar todos los antecedentes de cualquier problema ante un conjunto de gentes que los conocen y que han seguido, en la documentación emanada de los cuerpos preparatorios, los debates y desarrollos últimos. Las conferencias se hacen más breves y fáciles. Los pueblos no se desaniman con la repetición infatigable de los mismos tópicos, y el escepticismo que rodea por lo general toda actividad de cuerpos colegiados cede a un sentimiento de respeto por un trabajo serio y organizado.

Entre las funciones que la carta confiere al Consejo hay algunas que permitirán, en el futuro, establecer una mayor vigilancia sobre los trabajos preparatorios de todas las conferencias y reuniones interamericanas oficiales. Nada sería más importante que el que esta vigilancia impidiera que se realizaran reuniones de este carácter sin agendas claramente definidas, sin reglamentos firmes y eficaces, sin anticipar una seria consideración de los temas que hayan de tratarse, para que los gobiernos adquieran una razonable seguridad previa de que hay posibilidad de acuerdos concretos, o de definiciones indispensables sobre los puntos en desacuerdo. El excesivo número de conferencias y reuniones internacionales de todo género está echando cargas muy pesadas sobre los gobiernos, desde el punto de vista económico y, como es natural, un justificado sentimiento de decepción en los pueblos cuando no pueden advertir los resultados tangibles de esa constante movilización de funcionarios y expertos.

La preparación en Bogotá.

Creo que ningún sentimiento podría cohibirme para dejar una constancia en este informe de la opinión general favorable a la organización que el Gobierno de Colombia, con un grande esfuerzo, logró dar a la IX Conferencia. Era esta una prueba difícil para la capital colombiana, de características muy diferentes de las de otras ciudades en las cuales se habían celebrado hasta entonces reuniones internacionales de esta magnitud. Ciudad antigua, solamente hace pocos años ha comenzado el proceso de modernización de sus servicios que se demoró por la conformación geográfica del país y su incomunicación con el mar, aparte de la influencia que sobre ella ha tenido la distribución de la población colombiana en muchos centros de actividad en el vasto territorio. Sin embargo, la junta preparatoria de la conferencia, y más tarde la propia secretaría, realizaron una extraordinaria tarea, con un costo muy considerable, que ofreció a las delegaciones una sede bien acondicionada.

La Secretaría General de la conferencia, a cargo del señor Camilo de Brigard, recibió bien las proposiciones en las cuales la conferencia manifestó su agradecimiento por los servicios rendidos. Equipos bien organizados de expertos, algunos de ellos miembros del personal de la Unión Panamericana que ha venido ampliando su contribución a la preparación local de cada conferencia atendiendo con celo y rapidez a la considerable documentación, y al registro, interpretación y traducción de los trabajos de 133 sesiones de comisiones y subcomisiones. La experiencia de la cooperación de la Unión parece haber sido satisfactoria, y me estimula para la creación, en este mismo año, dentro del Departamento de Información Pública, de una sección especial de interpretación y traducción, que junto con el personal técnico de la División de Conferencias del Departamento Jurídico, pueda constituir el núcleo de una organización móvil, en aptitud de prestar sus servicios a los diversos países, y que esté, desde luego, capacitada para atender en cualquier momento a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en una de las situaciones de emergencia previstas por el Tratado de Asistencia Recíproca.

Los sucesos de Bogotá.

Pero la secretaría y en general el Gobierno de Colombia dieron de sí el mayor esfuerzo y con el mejor resultado en los momentos de anormalidad que se iniciaron al mediodía del 9 de abril.

El jefe del Partido Liberal, uno de los partidos tradicionales de Colombia, señor Jorge Eliécer Gaitán, fue asesinado en una de las calles centrales de Bogotá por un oscuro individuo. Una violenta reacción popular se desató en el mismo momento, y el asesino de Gaitán fue muerto por las gentes que presenciaron el crimen. En muy breve tiempo las radiodifusoras particulares y la oficial del Gobierno colombiano fueron controladas por grupos exaltados, y desde ellas se impartieron consignas revolucionarias, entre las cuales se mezclaron incitaciones al saqueo de los almacenes en los cuales se podrían encontrar armas o explosivos. Elementos extremistas ofrecieron una contribución activa al tremendo desorden y desconcierto de las primeras horas. El Capitolio Nacional, sede de la conferencia, fue atacado por las turbas, que penetraron al edificio lanzando gritos amenazantes contra el presidente de la conferencia, el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, señor Laureano Gómez, jefe del Partido Conservador, a quien se suponía en el recinto. Algunos salones de comisiones fueron invadidos y se causaron considerables destrozos. Los delegados y el personal auxiliar de las delegaciones y de la secretaría, que acababan de concluir su trabajo matinal, se refugiaron en la planta baja, y poco tiempo después, custodiados por el ejército, se trasladaron en su mayoría al Cuartel Guardia de Honor, muy cercano. Otras delegaciones salieron por entre la muchedumbre amotinada, bajo la sola custodia de sus banderas, sin recibir ofensa alguna, ni verbal ni de hecho. Otras quedaron aisladas en sus embajadas y hoteles, y en general, todas pasaron momentos muy difíciles, llenos de expectativa y cargados de peligros, aunque por fortuna las mil personas que componían el personal de la conferencia, incluyendo periodistas, fotógrafos y familias de los delegados, salieron ilesas.

La revuelta en los primeros momentos parecía encauzarse contra el gobierno, con un marcado carácter político local. Los manifestantes se lanzaron hacia las calles que conducían al palacio presidencial, y algunos llevaron el cadáver del asesino del doctor Gaitán hasta las puertas de la residencia oficial y privada del presidente. La resistencia de un escaso número de soldados logró contener el primer ataque. Pero ya en las calles centrales, primero los edificios del gobierno y después tiendas y negocios particulares, fueron asaltados, entregados al pillaje y al incendio, y a la noche el sector central estaba en llamas. La policía se unió a los amotinados. A la madrugada del sábado el ejército comenzó a actuar vigorosamente y hubo combates en las calles entre los amotinados, que usaban las armas de la policía, y las tropas.

Los jefes del Partido Liberal, que se habían retirado del gobierno de coalición pocos días antes de la conferencia, se trasladaron al palacio del presidente y de allí salió la decisión de restablecer el gabinete mixto, de liberales y conservadores, para controlar la situación. El

Ministerio de Gobierno, el primero en la jerarquía administrativa colombiana, fue aceptado por el ex presidente Echandía. El jefe del estado mayor, general Ocampo, se encargó del Ministerio de Guerra. El ministro de Relaciones fue reemplazado por el señor Eduardo Zuleta Ángel. Se declaró el estado de sitio. El ejército comenzó a controlar la situación y a dominar los focos de francotiradores. Se decretó el toque de queda.

En ese ambiente dramático, entre las ruinas de la ciudad incendiada, en medio de los destrozos físicos y morales que causó la asoladora revuelta en las primeras 24 horas, los jefes de delegación comenzaron a reunirse para estudiar la situación, en la residencia del delegado de Honduras, a quien había correspondido el primer puesto en el orden de precedencia establecido. En la segunda reunión, ya presidida por el nuevo Ministro de Relaciones, señor Zuleta, se decidió que la conferencia continuaría en Bogotá. El día 14 de abril se reanudaron las tareas con una reunión de la Comisión de Iniciativas, en el edificio de una escuela secundaria particular, el Gimnasio Moderno, en un barrio residencial de la ciudad, y allí fue la sede provisional hasta el 21 de abril, mientras se reparaban los daños del Capitolio. La Comisión de Iniciativas, forzada por la circunstancia física de no haber locales ni personal bastante para que cada comisión reanudara simultáneamente su tarea, determinó abocar una serie de temas sobre los cuales se habían establecido ya, en la discusión general y en las comisiones, los puntos de acuerdo y desacuerdo. En debates severos, sencillos, amplios, en los cuales no faltó oportunidad para ningún jefe de delegación de ser oído y también de hacer oír la voz de algunos de sus delegados y expertos, o actuando por medio de comités de trabajo integrados por los mismos jefes de delegación, se llegó a una serie de acuerdos unánimes que facilitaron extraordinariamente el trabajo posterior. Cuando la conferencia regresó al Capitolio y las comisiones reanudaron sus tareas sobre las bases acordadas por la de Iniciativas, la rapidez de las deliberaciones aumentó considerablemente.

Ejemplo de solidaridad.

Como he dicho, breves horas bastaron a los delegados para determinar su conducta en tan caóticas circunstancias y para ofrecer a los pueblos americanos y al Gobierno de Colombia, con su resolución de continuar sesionando, una demostración inequívoca de solidaridad que tal vez no se haya destacado como merece. De haber procedido en otra forma y de suspenderse las sesiones de la IX Conferencia, aun con la determinación de renovarlas en otro sitio, posteriormente, quién sabe qué trastornos hubieran surgido, y cómo habría podido alterarse el programa tan cuidadosamente preparado. Por sobre toda consideración personal, haciendo caso omiso de su propia seguridad, que en el primer momento de anarquía no estaba más garantizada que la de cualquier otro habitante de la capital colombiana, los delegados continuaron sus labores sometidos a dificultades materiales que el gobierno, en un esfuerzo admirable, trató de aliviar y resolver con eficacia sorprendente. Nunca como entonces se pudo ver que los pueblos del hemisferio americano, agrupados en la organización que recibió su bautismo en Bogotá, son, en la realidad, una sola y gran familia, cuyos sentimientos fraternales se hicieron presentes a una república hermana en desgracia con la más noble discreción y firmeza. La tarea que los representantes de los 21 gobiernos americanos se habían impuesto se completó, sin que la circunstancia política ejerciera presión en el ánimo de los delegados, ni modificara sus propósitos. Y será siempre un espectáculo digno de recordación el contraste agudo entre la ciudad torturada, todavía humeante, patrullada por soldados, y el debate frío de las comisiones, serenamente proseguido, para la preparación de los tratados que tenían por objeto trazar los límites de la vida de relación interamericana, quién sabe si por siglos enteros.

En tales y tan difíciles circunstancias la Secretaría de la Conferencia realizó excelente labor. Sus equipos de interpretación simultánea a los cuatro idiomas oficiales, sus secciones de documentos y traducciones, y en general todos sus servicios funcionaron con eficacia y oportunidad, aun en la instalación provisional. Al concluir la conferencia todos los documentos

habían sido tramitados, traducidos y editados, y no hubo para los delegados ningún factor de perturbación que interrumpiera o demorara su actividad.

En el momento más oscuro para la suerte de la conferencia asumió la presidencia de ella el señor Zuleta Ángel, nuevo ministro de Relaciones Exteriores.

Y fue generalmente reconocido que sin su energía, su paciencia, su actividad, su celo, su experiencia, no habría sido posible orientar los trabajos hacia un final tan afortunado.

En el apéndice aparece la lista de las seis comisiones en que se dividió la conferencia, sus presidentes y relatores, sus miembros y personal auxiliar, así como la lista de los funcionarios de la Secretaría General.

Capítulo II

Carta de la Organización de Estados Americanos

Tal vez ningún otro documento de los que constituyen fundamentos esenciales de la política interamericana ha tenido una más larga, profunda y seria preparación que la carta de la Organización de Estados Americanos. No hay en ella, en efecto, una sola línea que sea fruto de la improvisación o que no tenga innumerables antecedentes de los estudios realizados por diferentes cuerpos de la organización pero, principalmente, por el antiguo Consejo Directivo de la Unión Panamericana. Si se tratara de hacer un estudio exhaustivo sobre las variaciones y matices que ha tenido la política interamericana en los últimos años, bastaría con buscar la historia de cada uno de los artículos de la carta, y seguirla hasta sus orígenes. Pero los diferentes proyectos que han estado a la consideración de los gobiernos o de sus representantes en los últimos tiempos, dan buena idea del curso de las grandes evoluciones del pensamiento político interamericano, antes de Chapultepec y después de esa conferencia, que marcó una etapa decisiva para el panamericanismo.

Entre esas grandes evoluciones, una de las más típicas es la que se refiere al concepto mismo de carta o tratado constitucional de la organización, en la cual se asocian los países americanos. Aunque no quedaran muchas huellas escritas de las diferencias de opinión en esta materia, es evidente que existió por muchos años un sentimiento poderosamente inclinado a considerar que la carta, o constitución escrita no solamente no era indispensable, sino que podría producir una congelación en el proceso evolutivo, tan afortunadamente realizado por el espacio de medio siglo. Más aún: no sería aventurado decir que las dos tendencias, la que favorecía la idea de la constitución escrita y aquella que parecía no encontrarla indispensable, reflejaron por algún tiempo dos criterios predominantes en el derecho que pudiéramos llamar, impropia, latino y sajón. Es preciso –observaban los voceros de la primera tendencia– que puesto que los Estados en la organización interamericana adquieren todos los días nuevos derechos y nuevas obligaciones, obligaciones y derechos han de ser fijados expresamente en una ley superior contractual, que los determine y limite. Parece claro, objetaban los voceros de la segunda, que puesto que el sistema interamericano ha venido desarrollándose sobre la experiencia, con sucesivos ensayos y rectificaciones, y sus órganos han crecido espontáneamente, ampliando sus funciones a medida que la necesidad lo ha aconsejado y la prudencia lo ha permitido, en el momento en que se dicte formalmente una constitución escrita y se tracen en ella los límites máximos de la acción política de los Estados, se producirá una cristalización y todo progreso deberá detenerse. Si sus formas constitucionales han dado a la Gran Bretaña un tan extraordinario desarrollo, superior en muchos casos en el campo político a las más audaces conquistas de las constituciones escritas, y el derecho ha podido evolucionar por medio de la interpretación correlativa a su tiempo, ¿por qué no seguir viviendo dentro de este ámbito elástico que ha permitido que de la modesta organización inicial creada en 1890, las naciones americanas hayan logrado un tipo de sociedad internacional más perdurable y sólido que el que

se creó, por ejemplo, en el Pacto de Ginebra? El desenlace de esta controversia surgió espontáneamente de las nuevas circunstancias políticas del mundo y no es extraño que la primera iniciativa que trató de resolverla ocurriera en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en México el 21 de febrero de 1945.

Influencia de Dumbarton Oaks en Chapultepec.

Esa reunión interamericana se realizó bajo la influencia de un hecho decisivo que no podía menos de alterar el sistema interamericano, porque las 21 naciones americanas habían contribuido a crearlo. Ese hecho era la carta de la Organización de las Naciones Unidas, cuyos proyectos, elaborados en Dumbarton Oaks por representantes de los grandes poderes que estaban librando la lucha contra el eje, estuvieron a la consideración de los delegados de los Estados americanos durante todo el tiempo de la reunión de Chapultepec. De no haber existido la carta de la Organización de las Naciones Unidas, es posible que el sistema interamericano hubiera podido continuar su evolución gradual y su crecimiento biológico, modelado solamente por las circunstancias, las experiencias y las necesidades.

Pero los [proyectos de Dumbarton Oaks](#) eran un intento ambicioso de dar al mundo un orden internacional, colectivo, representativo, y en ciertos aspectos jerárquico, que cubría casi todas las posibilidades de acción internacional y dejaba muy escaso margen, si alguno, a la acción de otras organizaciones regionales preexistentes. Fue claro, entonces, para los delegados americanos reunidos en Chapultepec, que había surgido o podría surgir eventualmente en San Francisco, un límite intraspasable para el desenvolvimiento del sistema interamericano, y aparecido, por consecuencia, la necesidad de establecer también el límite mínimo, que garantizara su forzosa supervivencia. Si no fue, pues, necesaria, carta alguna o constitución escrita antes de la de las Naciones Unidas, al dictarse ésta, cualquier organización regional –y la americana era la única existente– no podría desarrollarse más allá de los límites trazados por las Naciones Unidas. El fundamental argumento en contra de una constitución escrita había desaparecido.

La resolución IX.

Por eso en Chapultepec, aun excediendo un poco la agenda, fue desde el primer momento notorio que los delegados no habrían de dar por terminados sus trabajos sin tomar resoluciones fundamentales sobre la organización americana. [La Resolución IX](#), examinada a la luz de una lógica rigurosa, no parece muy perfecta. Porque después de enunciar la conveniencia de mejorar, fortalecer y ajustar el sistema interamericano, entra a determinar inmediatamente medidas de tipo constitucional que alteran esencialmente lo establecido hasta entonces, pero sin perjuicio de determinar allí mismo que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, con carácter de urgencia, elabore un anteproyecto de pacto constitutivo para ser discutido en la inmediata conferencia interamericana de Bogotá. Se ve clara la impaciencia de los representantes de los gobiernos, que se adelantan a los trabajos del Consejo Directivo, por una parte, y de la X Conferencia, por otra, por el temor de que ya para la época en que se iniciaran esos estudios se hayan creado hechos que en vez de fortalecer el sistema lo debiliten o aniquilen. Y también se observa la notable tendencia de consolidar en la misma proposición el carácter esencialmente democrático de la organización americana, destruyendo apresuradamente los últimos símbolos de predominio de una nación dentro del sistema, cuando ya se sabía que en las propuestas de Dumbarton Oaks para la organización del mundo se consideraba indispensable establecer una rigurosa jerarquía y especiales privilegios para cierto número de potencias. Fue así como se introdujeron las grandes reformas en la organización y funcionamiento del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, que habían sido objeto de ardorosos debates en otras conferencias y que en ésta quedaron consagradas sin forcejeos ni resistencia.

Antecedentes de la carta.

La Resolución IX de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz introdujo una innovación en la nomenclatura de la organización interamericana cuando llamó al conjunto de normas, organismos, principios y procedimientos establecidos para regular las relaciones entre los Estados del hemisferio occidental, "Sistema Interamericano".

No hubo en México mucha discusión sobre este nuevo nombre, surgido como una provisional necesidad para designar lo que, de acuerdo con la misma Resolución IX, habría de quedar incorporado y definido en el pacto constitutivo futuro. No fue larga la duración de esa nomenclatura, que, impugnada con vigorosas argumentaciones mucho antes de la Conferencia de Bogotá y durante esta conferencia, desapareció totalmente en la nueva carta.

La Resolución IX encargó al Consejo Directivo preparar inmediatamente, fijando la fecha muy próxima del 14 de mayo de 1945, "un anteproyecto de pacto constitutivo destinado a mejorar y fortalecer el sistema interamericano".

Dicho anteproyecto debería ser sometido a los gobiernos del continente antes de diciembre de 1945. La Resolución IX no deja librado a la fantasía de los miembros del Consejo el trabajo que les encomienda. Al contrario, precisa minuciosamente, con una enumeración taxativa, las bases fundamentales que ha de tener dicho pacto y las fuentes tradicionales del derecho americano que han de servir a los autores del anteproyecto. El anteproyecto de pacto, según la Resolución de Chapultepec, ha de contener el compromiso de los Estados americanos de observar las normas enunciadas en una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados y una Declaración de Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, las cuales figurarán como anexo del pacto, a fin de que sin necesidad de modificar éste puedan ser revisadas de tiempo en tiempo, con el objeto de que correspondan a las necesidades y aspiraciones de la convivencia internacional. También el anteproyecto de pacto debería proveer el fortalecimiento del sistema, sobre las bases trazadas en la Resolución IX, con la creación de nuevos órganos o la eliminación o adaptación de los existentes, precisando sus funciones y su coordinación entre sí y con la organización el mundial.

A pesar de los términos de tiempo rigurosos fijados al Consejo para elaborar el anteproyecto de pacto, fue evidente, desde el primer momento, que la tarea requería mayores y más prolongados esfuerzos de los previstos en Chapultepec.

Solamente en abril de 1946 el Consejo Directivo recibió el informe de la comisión sobre la Organización del Sistema Interamericano, en el que, a su vez, se acogió el informe rendido por la subcomisión de cuatro miembros, recomendando el anteproyecto preparado por una subcomisión jurídica, integrada por el delegado de Colombia, señor Antonio Rocha, el delegado de México, señor Luis Quintanilla, y el delegado de los Estados Unidos, señor William Sanders.

En la redacción del anteproyecto la Comisión del Consejo Directivo siguió muy de cerca las orientaciones trazadas por la Conferencia de México. "La Resolución IX –dice la comisión–, ha sido la última, y suprema norma de orientación de este trabajo". De acuerdo con este criterio, la subcomisión no incluyó ninguna declaración sobre derechos y deberes de los Estados dentro del proyecto de pacto, y una vez entregado a la consideración del Consejo Directivo, continuó elaborándola. El proyecto de pacto contemplaba la posibilidad de que éste se aprobara por una convención y que un proyecto de resolución anexo al aprobado por la IX Conferencia, permitiera que dicha convención entrara provisionalmente en vigor, mientras se depositaran las ratificaciones.

El preámbulo del anteproyecto recogía en términos muy semejantes el preámbulo de la Resolución de México. Contenía el anteproyecto una primera parte titulada *Principios y propósitos*, también basada en la Resolución I y en diversos acuerdos interamericanos vigentes

en ese tiempo. El artículo quinto establecía que el Sistema Interamericano realizaría sus fines por medio de: a) Asambleas interamericanas; b) Unión Panamericana, y c) los Organismos especializados interamericanos. La Unión Panamericana, que conservaba sus formas tradicionales, estaría constituida por el Consejo Directivo, la Dirección General y los órganos del Consejo Directivo. Entre estos últimos se contemplaba un capítulo especial para el Consejo Interamericano Económico y Social. Los restantes deberían surgir de recomendaciones o sugerencias hechas a los gobiernos por el Consejo Directivo, cuando quiera que éste los considerare necesarios para complementar la labor de la Unión Panamericana. En total, el anteproyecto de pacto comprendía 49 artículos.

Inmediatamente que los recibió el Consejo Directivo de manos de la comisión, dio traslado de él a los gobiernos, en cumplimiento de la Resolución I, para que éstos formularan sus observaciones y tuviera el Consejo la oportunidad de elaborar posteriormente un proyecto, en el cual estuvieran reflejadas las ideas de los Estados americanos.

Los gobiernos recibieron con grande interés el anteproyecto de pacto y bien meditados observaciones, y aun proyectos nuevos, totalmente redactados por las cancillerías, llegaron a la consideración del Consejo Directivo. Brasil, Ecuador y Panamá presentaron nuevos proyectos, al paso que la República Dominicana insistió en uno de *Asociación de las Naciones Americanas*, que, conjuntamente con Colombia, había presentado en anteriores conferencias.

Además del anteproyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano, fueron enviados a la consideración de los gobiernos, posteriormente, los siguientes documentos: anteproyecto de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados Americanos, originario del Consejo Directivo; anteproyecto de Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, originario del Comité Jurídico Interamericano; proyecto de resolución sobre el establecimiento del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, originario del Consejo Directivo; proyecto de resolución para crear el Consejo Interamericano de Cooperación Cultural, originario del Consejo Directivo, y anteproyecto del Sistema Interamericano de Paz, originario del Comité Jurídico Interamericano.

La propuesta de México.

Cuando una comisión del Consejo Directivo, designada especialmente para ese efecto, empezaba a estudiar las observaciones de los gobiernos para ver la manera de atenderlas y coordinarlas, el secretario de Relaciones Exteriores de México envió una nota al presidente del Consejo, fechada el 12 de abril de 1947, formulando importantes observaciones y una propuesta que al mismo tiempo envió a las cancillerías americanas, con el objeto de buscar el apoyo de éstas para su iniciativa. La nota del secretario general de Relaciones, señor Jaime Torres Bodet, contenía en resumen los siguientes puntos de vista: (1) La labor llevada a cabo para preparar la Conferencia de Bogotá es digna de todo encomio. Sin embargo, el anteproyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano solamente es una parte de lo que demanda el espíritu de la Resolución IX de la Conferencia de Chapultepec. Aquella conferencia se efectuó con anterioridad a la creación de las Naciones Unidas, cuando no era posible prever aún qué lugar se daría a los sistemas regionales en la organización mundial. Una vez constituidas las Naciones Unidas, el sistema interamericano debería basarse, cumpliendo así el requisito implícito en el artículo 52 de la carta, en un instrumento único, paralelo a la Carta de San Francisco, en el cual de manera total, en forma armónica y unitaria, se consignen los principios que rigen la unión de las repúblicas americanas, y en el cual se incorpore, dentro de un todo orgánico, lo esencial de los proyectos enviados a la consideración de los gobiernos. México querría que se ofreciera al estudio de este hemisferio una constitución firmemente lógica y bien coordinada. (2) Parecería justificado incorporar en el Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano los principios jurídicos fruto de la evolución del derecho americano, tanto para perfeccionar las medidas encaminadas a la solución pacífica de todas las diferencias, cuanto para mantener la paz en el hemisferio. (3)

Por vía de ejemplo, México observa que en el anteproyecto de pacto no se hace mención a la renuncia de la guerra, ni a la obligación correlativa de resolver las controversias por medios pacíficos, ni a la solidaridad ante la agresión, ni al no reconocimiento de las conquistas territoriales realizadas por la fuerza, ni al principio de no intervención, ni, por último, a la existencia del sistema interamericano como un acuerdo regional relacionado con las Naciones Unidas en los términos de su carta. (4) México querría que la Declaración sobre los Derechos y Deberes de los Estados y los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, estuvieran incluidos en la carta constitutiva del sistema interamericano, ya como parte integrante de ella o como anexos, revestidos de la misma fuerza obligatoria. (5) México querría, con relación a los diversos organismos interamericanos existentes, que se hiciera un esfuerzo para coordinar la competencia y las actividades de estos organismos y la mayor simplificación del mecanismo interamericano.

Reacción de las cancillerías.

Por notas dirigidas al Consejo Directivo o transmitidas por el representante de México ante dicho Consejo, se fueron conociendo las respuestas favorables de los gobiernos a la iniciativa mexicana.

La comisión del Consejo Directivo determinó entonces hacer un nuevo proyecto de pacto, teniendo en cuenta no solamente la propuesta fundamental del canciller Torres Bodet, sino también las observaciones formuladas por otros gobiernos a los proyectos que ya estaban a su consideración. Esa tarea se adelantó principalmente en el último semestre de 1947, y dio por resultado el segundo proyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano, que fue sometido a la IX Conferencia por acuerdo del Consejo Directivo tomado en la sesión del 4 de febrero de 1948. La delegación de México contribuyó a este último proyecto, no solamente con la activa participación del embajador Quintanilla en las deliberaciones de la comisión, y en las subcomisiones, sino con un proyecto presentado por él con el título de Carta Constitutiva de la Unión Panamericana, que comprendía en forma articulada los deseos expresados por su cancillería en la nota del 12 de abril de 1947. La República Dominicana, por su parte, preparó posteriormente otro proyecto de Pacto Constitutivo de la Unión Panamericana, que fue enviado también a la consideración de la IX Conferencia. La cancillería mexicana, al recibir el nuevo proyecto de pacto constitutivo, formuló algunas observaciones y declaró que presentaría, como en efecto lo hizo, sus nuevos puntos de vista en forma de enmiendas a dicho proyecto, durante las sesiones de la IX Conferencia.

El nuevo proyecto.

La comisión del Consejo Directivo sobre organización del sistema interamericano constituyó una subcomisión jurídica para el examen del proyecto, subcomisión que, como se ha visto atrás, tuvo a su estudio los siguientes elementos: (1) Anteproyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano, formulado por la comisión del Consejo. (2) Anteproyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano, presentado por la delegación del Brasil. (3) Anteproyecto de la Carta Constitutiva de la Unión Panamericana, presentado por la delegación de México ante la Unión Panamericana. (4) Proyecto de Carta Orgánica de la Comunidad Regional Americana, sometido por el Gobierno del Ecuador. (5) Proyecto de Pacto para la organización de una Asociación de las Naciones Americanas, sometido por el Gobierno de Panamá. (6) Comentarios sobre el anteproyecto de pacto formulados por los gobiernos de Argentina y Cuba, Chile, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Después de una intensa discusión en el seno de la comisión del Consejo Directivo sobre la organización del sistema interamericano, adelantada en sesiones celebradas en el mes de octubre de 1947, y en respuesta a un cuestionario presentado por la subcomisión jurídica a la comisión, resultaron aprobados, por mayoría de votos, los siguientes puntos fundamentales, que

sirvieron de base para la redacción del proyecto:

- (1) Que un tratado incorporara el Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano.
- (2) Que hubiera tres clases de asambleas interamericanas: (a) las conferencias internacionales americanas; (b) las reuniones de consulta, y (c) las conferencias especiales.
- (3) Que las conferencias internacionales americanas se reunieran cada cinco años y que las reuniones de consulta se verificaran cuando se consideraran necesarias.
- (4) Que el nombramiento de representantes ante el Consejo Directivo fuera facultativo, es decir, que no se considerara obligatorio que dichos representantes no pertenecieran a la misión de su gobierno acreditada ante la Casa Blanca.
- (5) Que se mantuvieran las denominaciones de director general y subdirector general de la Unión Panamericana.
- (6) Que se incluyeran como órganos dependientes del Consejo Directivo el Consejo Interamericano de Cooperación Cultural, el Consejo para la Defensa Militar, y que la Comisión Interamericana de Mujeres se considerara como organismo especializado.
- (7) Que las Declaraciones sobre Derechos y Deberes de los Estados, y Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, no deberían incluirse en el pacto.
- (8) Que los métodos y procedimientos para la solución pacífica de las controversias deberían formar parte de un tratado distinto sobre sistema interamericano de paz.
- (9) Que se hiciera un esfuerzo para redactar algunos artículos sobre cooperación interamericana en las ramas económica, social y cultural.
- (10) Que no se incorporara en el pacto ninguna disposición sobre reconocimiento de gobiernos, y
- (11) Que el pacto debería definir, en términos generales, las bases de las relaciones con las Naciones Unidas.

También, en esta oportunidad, el Consejo Directivo consideró necesario utilizar el mismo procedimiento que había dado tan excelentes resultados en la preparación del Tratado de Asistencia Recíproca firmado en Río de Janeiro, o sea el de las consultas a los gobiernos por intermedio de los miembros del Consejo Directivo. El Consejo formuló una consulta concreta con relación a los demás órganos que deberían quedar incluidos en el pacto constitutivo como parte del Consejo Directivo de la Unión Panamericana. Las preguntas a los gobiernos se referían específicamente a la posibilidad de que en el pacto constitutivo se incluyeran las bases constitucionales de cuatro consejos: el económico, el de defensa, el de jurisprudencia y el cultural, y que la Comisión Interamericana de Mujeres fuera vinculada a la Unión Panamericana, por un acuerdo especial entre las dos instituciones. El segundo punto sometido a la consideración de los gobiernos era el de que la IX Conferencia prescindiera de dictar los estatutos de los ya mencionados órganos dependientes del Consejo Directivo, encargando dicha tarea al propio Consejo Directivo por un artículo especial del pacto. Una gran mayoría de los gobiernos resolvió afirmativamente estos dos puntos.

Determinadas estas bases fundamentales de su trabajo, la subcomisión jurídica primero y, posteriormente, la comisión sobre organización del sistema interamericano, aprobaron un proyecto de pacto que fue enviado al Consejo con un informe del relator de la subcomisión jurídica y que el Consejo determinó enviar a los gobiernos y a la Secretaría General de la Conferencia, junto con los demás documentos originarios de los gobiernos. Este proyecto, los

demás elaborados por el Consejo Directivo y los preparados por el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, fueron los documentos que sirvieron como base a la IX Conferencia para redactar definitivamente, con las modificaciones presentadas por los distintos gobiernos, la carta de la Organización de Estados Americanos, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

La flexibilidad del sistema adoptado para preparar los documentos anteriores permitió a los gobiernos, cuando quiera que así lo desearan, ejercer una constante vigilancia sobre las diversas etapas del trabajo y en muchos casos una decisiva influencia para modificar los proyectos, antes de llegar a la X Conferencia. Sin embargo, en ningún momento se consideró que los votos emitidos por el Consejo comprometían definitivamente la opinión de los gobiernos. Los proyectos fueron transmitidos a los gobiernos y a la conferencia, con la advertencia de que los miembros del Consejo se habían sentido libres en el curso de las deliberaciones para hacer sugerencias, comentarios o proposiciones a conciencia de que dichos proyectos no debían tomarse como representativos de todos los puntos de vista de los gobiernos y que todos los gobiernos y sus delegados estaban en condición de plena libertad para hacer valer sus comentarios y observaciones oportunamente.

El proyecto del Consejo Directivo, que se sujeta al criterio señalado por la Resolución IX de México, salió de la conferencia sustancialmente alterado. La mayor parte de los debates que tuvieron lugar en Bogotá se habían realizado previamente, en el seno del Consejo, entre los partidarios del proyecto original de la subcomisión jurídica y la delegación mexicana, cuyo proyecto de carta contenía esenciales innovaciones. Algunas fueron admitidas en el proyecto del Consejo, pero otras fueron rechazadas, y llevadas por México a Bogotá, donde se discutieron como enmiendas al proyecto del Consejo, obtuvieron la aprobación que el Consejo no les había concedido.

Al intentar un examen cuidadoso y que pueda servir de guía interpretativa a la carta, resulta conveniente compararla con el proyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano, documento que, como hemos visto, fue la base de las discusiones de la X Conferencia. Las discrepancias entre el último y la primera, son, precisamente, las que señalan las tendencias predominantes en Bogotá, y permiten establecer las relaciones jurídicas e históricas que dan fundamento a la carta.

Estructura de la organización.

La primera diferencia entre los documentos aparece en el nombre mismo de la organización. Las propuestas concretas que debió estudiar la IX Conferencia contenían las siguientes sugerencias: (a) *Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano*. Figuraba en la Resolución I de la Conferencia de México, en el primitivo proyecto del Consejo Directivo y en el proyecto remitido por la delegación del Brasil.

(b) *Carta Constitutiva de la Unión Panamericana*. Figuraba en el proyecto presentado por la delegación de México ante el Consejo Directivo. Conviene observar que en ningún momento el delegado de México ni el gobierno mexicano pretendieron que el nombre de Unión Panamericana se considerara como restringido a la oficina de cooperación internacional con sede en Washington, sino al conjunto total de la organización. El artículo 1.º del proyecto del delegado mexicano decía, en efecto: "Las naciones de América constituyen una comunidad internacional de carácter regional que se denomina Unión Panamericana".

(c) Carta Orgánica de la Comunidad Regional Americana. Este título es originario del proyecto del Ecuador.

(d) Pacto para la organización de una Asociación de Naciones Americanas.

Este nombre había sido primitivamente propuesto por Colombia y por la República Dominicana y fue acogido en el proyecto de Panamá que el Consejo tenía a su estudio.

En todas las propuestas predominó el mismo concepto de que se trataba, evidentemente, de redactar una constitución, un pacto orgánico, un pacto constitutivo, una asociación de naciones. Ese mismo concepto pertenece a la historia del movimiento panamericano, desde sus orígenes. La unión de las repúblicas americanas, sin entidad jurídica suficiente, tuvo que presentarse en el transcurso de los años como una unión moral, ya que los Estados no ratificaron la convención sobre la Unión Panamericana, suscrita en la VI Conferencia Internacional Americana. Sin embargo, esta unión podía tomarse como cosa aceptada desde la resolución de 1923 sobre organización de la Unión Panamericana, cuyo artículo 1. confirma la existencia de la unión de las repúblicas del continente americano. La constante influencia perturbadora del nombre de Unión Panamericana, dado a la institución que actuaba como órgano permanente de la unión de las repúblicas americanas, hacía también indispensable una aclaración definitiva como la que todos los proyectos pretendían establecer y los gobiernos establecieron, por último, en la IX Conferencia.

La organización y la Unión Panamericana.

Examinando este fenómeno de confusión, por lo demás bastante frecuente en todo el semisecular proceso de las relaciones interamericanas, uno de los miembros del Consejo Directivo, el embajador Quintanilla, escribió recientemente: La Unión Panamericana fue creada por la IV Conferencia (Buenos Aires, 1910) para representar a la Unión de las Repúblicas Americanas; nunca para sustituirse a ella. La experiencia de medio siglo vino a confirmar el temor de que, andando el tiempo, la institución administrativa con sede en Washington, iría eclipsando ese ideal de Unión de Repúblicas. Era natural que eso sucediera. El Consejo Directivo y la Unión Panamericana, hasta Bogotá inextricablemente unidos, formaban una sola entidad, de tanta importancia que había de afectar a todas las demás, incluso a las tradicionales Conferencias Panamericanas y a las Reuniones de Consulta. No se habían formado constitucionalmente la Unión de Repúblicas ni tampoco la Organización de Estados Americanos; pero la Unión Panamericana sí era una realidad concreta. La Unión de las Repúblicas sólo flotaba en los discursos oficiales. La Unión Panamericana era, en cambio, una institución con edificio propio y numerosas oficinas. La realidad fue, así, imperceptiblemente desplazando la idea, hasta el grado de que después de la IV Conferencia (1910) ya casi no se vuelve a hablar de Unión de Repúblicas; pero sí, constantemente, de la Unión Panamericana.

Esta sagaz y sintética observación sobre el largo proceso histórico se comprueba, punto por punto, a lo largo de las resoluciones y tentativas de tratados y convenciones aprobadas en sucesivas conferencias interamericanas. En efecto, en la resolución de la V Conferencia de Santiago, en 1923, se confirma incidentalmente la existencia de la unión de las repúblicas del continente americano "que mantiene bajo el nombre de Unión Panamericana la institución que actúa como su órgano permanente y tiene su sede en el edificio de las Repúblicas Americanas, en la ciudad de Washington". La unión de las repúblicas del continente americano no es allí otra cosa que una hipótesis. Se confirma la existencia de una entidad difusa, sin ninguna estructura jurídica, y a la cual no están, a pesar de la gravedad misma de los términos con que se la designa, ligados los Estados americanos por ningún instrumento que defina sus compromisos y obligaciones dentro de ella. Pero esto solamente ocurre en el primer artículo de los ocho que forman la resolución mencionada. Los demás se refieren en su totalidad a las atribuciones, objetivos y reglamentación de las funciones de la Unión Panamericana. En tiempo ulterior, en las agendas de las conferencias interamericanas, aparece la preocupación por lograr una estructura jurídica de la organización internacional, cuyas funciones cada día son más complejas, y siempre se vuelve sobre la idea de reducir todo ese trabajo a una nueva reglamentación, de un carácter más obligatorio y duradero, de la Unión Panamericana.

La Convención de La Habana, suscrita en 1928, es el esfuerzo más serio en este sentido. En ella se habla de la “Unión de los Estados Americanos”, que solamente tiene dos órganos: la Conferencia Interamericana y la Unión Panamericana. El carácter de la Unión de los Estados Americanos no se define ni precisa. Es apenas el anhelo para “proveer eficazmente a la conciliación creciente de sus intereses económicos y a la coordinación de sus actividades de carácter social e intelectual”; pero, en cambio, todo lo que se refiere a la Unión Panamericana en la convención, no sólo contiene disposiciones de tipo constitucional, sino incluso reglamentario.

En Chapultepec hay un cambio de posición: comienza el deslinde que habría de realizarse en Bogotá. En el afán de establecer que, aparte de la Unión Panamericana, oficina de cooperación económica, cultural, social y jurídica, existiría una entidad superior, se le dio a esta última una denominación nueva, que pretendía evitar el equívoco anterior y por eso surgió el nombre de “Sistema Interamericano”. Así, la Unión Panamericana no sería sino un órgano del sistema, pero no su único representante ni su sustituto. La Resolución IX es enfática sobre la urgencia de regular y perfeccionar el sistema, y cuando toma disposiciones que modifican la estructura de la Unión Panamericana, deja claramente establecido que la IX Conferencia habrá de encargarse de disipar la confusión existente, y traza las líneas esenciales dentro de las cuales puede realizar esa tarea necesaria de clarificación. La adopción inesperada de esa denominación de sistema interamericano, que habría de originar después en Bogotá tantas y tan razonadas objeciones, obedeció, pues, al mismo propósito de claridad en la nomenclatura que llevó a cabo la IX Conferencia con extraordinaria eficacia.

Orden superestatal o interestatal.

Sin conocer bien la intimidad de las deliberaciones de la IX Conferencia, y solamente guiándose por los documentos y relatos públicos de sus actividades, se podría pensar que los delegados de las 21 repúblicas americanas iniciaron sus tareas con una fácil ceremonia de bautismo de la criatura jurídica, cuyas obligaciones y derechos se proponían establecer en la constitución que preparaban. En efecto, después de los sucesos de abril y cuando se reanudó la conferencia con las reuniones de la Comisión de Iniciativas, la primera determinación pública que se conoció como unánimemente aprobada fue la de la creación de la Organización de Estados Americanos. Pero, en los días anteriores, desde la iniciación de la conferencia, hubo intensos debates, simultáneamente en varias comisiones, a propósito de un tema fatalmente conexas con el del nombre de la organización. Los términos extremos de ese debate podrían resumirse así:

(a) No hemos venido a Bogotá a compilar solamente el “conjunto de normas”, tal como se define al sistema interamericano en el proyecto de pacto elaborado por el Consejo Directivo. Los Estados americanos tienen una finalidad más alta en sus relaciones internacionales, y esta finalidad es la unión. Ella viene persiguiéndose desde 1826, y cada vez que cualquier nación americana se vio en peligro de perder su autonomía o su independencia por una amenaza extracontinental, el espíritu de unión tomó cuerpo y aun alcanzó a tener fugaz estructura jurídica en tratados de confederación y alianza. Si la nueva constitución que estamos estudiando no consagra esa finalidad, consciente o subconscientemente perseguida por nuestros pueblos, y solamente nos proponemos a redactar una carta de procedimientos administrativos para regir las relaciones continentales, lo que surja de aquí, en vez de abrir un campo a las legítimas ambiciones americanas, va a detenerlas y a enfriarlas, y probablemente a destruirlas.

(b) Pero ¿nos proponemos acaso abrir una tronera por la cual nuestras veintiuna soberanías se fuguen, y echar el fundamento para que por encima de cada uno de nuestros Estados, trabajosamente creados y defendidos desde los días de la independencia, haya un poder superior, un superestado, gobernando y dirigiendo sus actos? ¿Qué oculta esa palabra de unión? O mejor aún, si no oculta nada peligroso, ¿para qué vamos a incorporarla entre las voces de nuestro instrumento jurídico, si constitucionalmente no puede implicar cosa distinta de un poder

superior a cada uno de los miembros que la constituyen? Desde el primer momento fue notorio que el debate entre posiciones tan antagónicas no podía prolongarse. La sola enunciación de la palabra superestado fue bastante para desatar una vehemente ráfaga de declaraciones adversas.

Sin embargo, era también evidente que con ese término se estaba designando un concepto diferente del que podría desprenderse de una elemental descomposición etimológica. ¿Qué podía ser el superestado sino una fuerza superior a la voluntad autónoma y unilateral de cada Estado? Pero ¿no existe esa fuerza, notoriamente, en toda organización internacional, y el principio de cualquier asociación entre naciones no es el de poner un límite a la actividad individual de cada Estado, para someterla a la bilateral o multilateral del contrato entre naciones? ¿Superestado en las relaciones internacionales no puede ser, también, y únicamente, lo que es el Estado en relación con los individuos? Entonces, parece más lógico pensar que los delegados de los veintidós gobiernos americanos, todos ellos miembros de las Naciones Unidas, y que de consiguiente habían aceptado sin ninguna objeción la creación de una fuerza superior a la voluntad individual de cada uno de ellos, no temían tanto que la unión de repúblicas americanas llegara a tener poderes superiores a los que se habían conferido al Consejo de Seguridad en la carta de San Francisco como a otro fantasma, invisible e innominado, que justificaba plenamente sus dudas y vacilaciones en el momento de bautizar la creación de la IX Conferencia.

No se temía, ciertamente, que de la delegación de poder y soberanía hecha voluntariamente por un grupo de Estados surgiera, como consecuencia natural, una fuerza superior a la que en cada poder y soberanía individual reside, sino establecer una base equívoca para la creación eventual en América, no de un superestado, sino de un solo Estado. Al hacerse presente la intención clara de todos los países representados en la X Conferencia, de evitar resueltamente tal equívoco y tamaño peligro, la discusión sobre el superestado decayó rápidamente, y fue posible así que en una breve sesión de un comité de trabajo se llegara al acuerdo unánime de sustituir los términos de Sistema Interamericano y de Unión de Repúblicas Americanas, por el de Organización de Estados Americanos. El acuerdo atendía a todas las objeciones y era fundamentalmente realista. La palabra sistema era una tímida aceptación de que existía de antemano un complejo conjunto de disposiciones reglamentarias de las relaciones entre los Estados de esta parte del mundo; pero no pretendía definir el carácter de esas relaciones, ni siquiera adelantar una opinión sobre sus posibilidades.

Cualquier cosa que hubiera entre los Estados americanos –solidaridad o desconfianza, recelo o cooperación estrecha– y que estuviera representada en sus acuerdos anteriores o en sus tradiciones, podrá caber dentro de la palabra sistema. La unión, en cambio, podía definir, aún imperfectamente, el actual estado de las relaciones interamericanas, pero más que todo, señalaba una aspiración de unidad futura en un terreno atrayente, pero incierto; y cuando se trata de comprometer la política de un Estado por siglos enteros en un tratado internacional, no se suele jugar con los imprevistos con el mismo entusiasmo y ligereza con que se juega en las declaraciones, sin fuerza obligatoria.

En cambio, organización es el término medio entre aquellos extremos y es, también, el término exacto. Lo que existió hasta ahora fue un principio de organización; lo que habrá de existir en el futuro es una organización. En ella depositan los Estados no sólo su confianza, sino parte fundamental de su soberanía, pero no ilimitadamente, sino dentro de un rígido marco de obligaciones y derechos; no enajenan cosa alguna al delegar voluntariamente, en acto de supremo ejercicio de su soberanía, un poder que va a emplearse para la defensa de sus intereses y que no podría volverse contra los Estados signatarios sino cuando se decidan a contrariar y quebrantar las normas que ellos mismos trazan como adecuadas para su felicidad ulterior.

Otro debate tangencial dentro de la misma cuestión acerca del nombre, pero que puso de relieve puntos de vista que han desatado controversias fundamentales sobre la filosofía del

derecho constitucional, fue el relativo a si debiera decirse Organización de Estados Americanos o de las Naciones Americanas.

El docto y elocuente jefe de la delegación del Brasil llevó la bandera de la segunda proposición. Debe observarse que desde el primer momento fue propósito general de las delegaciones excluir las voces tradicionales de Repúblicas Americanas, que pudieran ser, en cualquier tiempo, un obstáculo para que una nación del hemisferio, con un régimen político diferente del republicano, llegara a formar parte de la organización. Privó, por fin, la opinión mayoritaria en favor de la palabra Estado. Se dijo, en defensa de esta tesis, que las altas partes contratantes, es decir, quienes tenían la facultad de obligar a las naciones en los tratados y quienes habrían de responder por el cumplimiento de esas obligaciones en la organización y dentro de los términos de la carta, eran, precisamente, los Estados. Y aun se agregó que la conformación nacional podría, en muchos casos, traspasar los límites de la estructura política. ¿No son acaso los pueblos hispanoamericanos, por sus esenciales características, solamente una nación, y aun no sería posible decir, con menor propiedad sociológica, que Latinoamérica, o la América entera forman una nación? Este debate ya había tenido lugar en San Francisco en 1945, y algunos de los que en él participaron entonces renovaron sus argumentos, en esta ocasión con mejor éxito. La verdad es que el sentimiento predominante en San Francisco fue, también, el de crear una organización de Estados, pero pudo más entonces la reciente pero brillantísima tradición del nombre que el presidente Roosevelt le escogió para bautizar los esfuerzos conjuntos de los pueblos que lucharon, aliados o asociados, contra los poderes totalitarios del eje.

El preámbulo.

Por iniciativa de la delegación mexicana, al proyecto del Consejo Directivo se le hizo una importante adición con el preámbulo de la [Carta de la Organización de Estados Americanos](#). Este se inicia, como su inmediato antecedente, el Tratado de Asistencia Recíproca, con una alusión a la fuente de la autoridad con que los Estados representados en la conferencia americana adquieren los compromisos de la nueva constitución. Como en el Tratado de Asistencia Recíproca, lo hacen “en nombre de sus pueblos”, renovando así la afirmación democrática de Río de Janeiro por oposición al criterio del Estado, concebido como anterior y superior a los derechos de la persona humana. El mismo concepto se repetirá al través del preámbulo, cada vez más preciso. No sólo se trata de buscar el beneficio de los Estados, su cooperación, el respeto por su soberanía, la igualdad entre ellos, sino también, y acaso primordialmente, ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito posible para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones.

La solidaridad americana y la buena vecindad tienen un fin más importante que la seguridad misma de los Estados, y es el de consolidar en América “un régimen de libertad individual y de justicia social”, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre. Los delegados a la IX Conferencia, representantes de los mismos gobiernos que tanto hicieron en la Conferencia de San Francisco para lograr que la carta de las Naciones Unidas contuviera principios morales y jurídicos fundamentales, propósitos humanos, finalidades sociales y no sólo un régimen de política interestatal, no podían menos de dar, en la carta de la organización americana, desarrollo adecuado a esos principios y a tan generosos sentimientos. Por este aspecto es notoria la superioridad de la carta americana sobre la de las Naciones Unidas. Todo el énfasis de esta última está dirigido como tenía que ser forzosamente, tratándose de una constitución nacida de la guerra y creada todavía dentro de la atmósfera del conflicto, a la paz y la seguridad entre los Estados. Se da por sentado que esa seguridad y esa paz serán benéficas para el hombre, pero la carta americana va más lejos al contener, al través de todos sus artículos, la implicación de que el hombre es lo fundamental y que el Estado no es su amo, sino su servidor, para el cual la paz y la seguridad, si no son medios propicios al desarrollo de la persona humana, no tienen en sí mismos significado alguno.

Los derechos humanos.

Más tarde, en los principios que, como veremos son parte integrante de las obligaciones contraídas, se dirá que los Estados proclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de clase, nacionalidad, credo o sexo, y entre los derechos y deberes fundamentales de los Estados se repetirá que todos ellos han de respetar los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal. Pero, como si ello no bastara, aparecen posteriormente una serie de normas, especialmente en los capítulos VII y VIII, que obligan a los Estados, no ya solamente en sus relaciones con los otros Estados, sino en las relaciones con sus pueblos. Por eso en el artículo 29 se declara que los Estados miembros están de acuerdo en la conveniencia de desarrollar su legislación social sobre la base de que todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica; que el trabajo no será considerado como un artículo de comercio; que reclama respeto para la libertad de asociación y la dignidad de quien lo presta, y que debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo como en la vejez, o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar. Y en el artículo 30, los Estados se comprometen a favorecer el ejercicio del derecho a la educación, sobre la base de que la enseñanza primaria será obligatoria y, cuando la imparta el Estado, gratuita; que el acceso a los estudios superiores será reconocido a todos, sin ninguna discriminación. Ciertamente, que tales artículos de la carta no están protegidos por una garantía que se otorgue por intermedio de un órgano establecido dentro de la misma carta.

Pero es notorio que no puede haber una sola palabra en un tratado internacional que no tenga consecuencias, y todos los gobiernos americanos saben bien que ello es cierto. Si aparece del conjunto de disposiciones que aunque el sujeto inmediato de la carta son los Estados, el mediato, y predominante es el hombre, una de las consecuencias forzosas será la de que la carta, por sí misma, vaya tomando el valor de una garantía permanente, respaldada por la buena fe de los signatarios, para los derechos esenciales del hombre. La carta es, ante todo, una indeleble definición de la finalidad del Estado en América, y cada vez que ella se desvíe, los pueblos acudirán ante la organización, si acaso no ante un tribunal y con un procedimiento establecido, al menos con todo el vigor de un reproche justísimo.

Naturaleza y propósitos.

En este segundo capítulo de la carta se aclara aún más y se resuelve el conflicto planteado con la escogencia del nombre de la organización. En el proyecto de pacto constitutivo originario del Consejo Directivo, el "sistema interamericano es un conjunto de normas jurídicas y políticas".

Como consecuencia del debate de Bogotá, se llega a la conclusión de que la carta solamente va a consagrar la organización internacional que los Estados americanos han desarrollado a través de 58 años. Y la define. La tendencia del proyecto del Consejo era evitar las definiciones, por el temor de que fueran o demasiado elásticas o demasiado rígidas. La de la carta, en cambio, es la de precisar y definir todo, dentro de lo posible. En realidad, la definición de los propósitos de la organización no puede ser más sencilla y rica. El artículo 1° de la carta es un ejemplo precioso de concisión y de definición. Aun por el aspecto que pudiéramos llamar didáctico, es excelente. Cualquiera, y no sólo un experto internacionalista, que desee saber qué es la Organización de Estados Americanos y para qué sirve, encontrará en el artículo 1° de la carta una respuesta satisfactoria.

Organismo regional de las Naciones Unidas. También en ese artículo se declara que "dentro de las Naciones Unidas la Organización de Estados Americanos constituye un organismo regional". Más adelante, en el artículo 4° se dirá cuáles son los propósitos esenciales de la organización

para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas. Y el artículo 102 establece que ninguna de las estipulaciones de la carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas. Además, al entrar la carta de la organización en vigor, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones, deberá ser registrada en la Secretaría de las Naciones Unidas por la Unión Panamericana, según lo establece el artículo 110.

Así pues, es inequívoco el carácter de organismo regional de las Naciones Unidas que tiene la organización. Es más: no hay una sola de las disposiciones de la carta que pueda resultar incompatible con los fines y propósitos de la [Carta de las Naciones Unidas](#). Todos los Estados americanos son miembros iniciales de las Naciones Unidas. Históricamente es un hecho indudable que las disposiciones sobre acuerdos regionales de la carta de San Francisco tuvieron como principal propósito autorizar plenamente el funcionamiento de organismos regionales como el interamericano, el único existente en el momento de constituirse las Naciones Unidas.

Surge, sí, la pregunta de si los organismos regionales son creaciones de hecho, o si, por el contrario, las Naciones Unidas tienen facultad para aceptarlos o rechazarlos. En mi opinión, la existencia de un organismo o acuerdo regional no necesita confirmación, autorización o aprobación alguna por parte de las Naciones Unidas. El acuerdo regional no tiene vinculación orgánica o funcional con la organización internacional, dentro de la carta de San Francisco, aunque eventualmente un organismo regional pueda entrar en acuerdos específicos de cooperación con las Naciones Unidas. La Carta de San Francisco en su capítulo VIII se limita a declarar que “ninguna disposición (de esta carta) se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”. Un acuerdo regional existente en el momento de entrar en vigor la carta de San Francisco, como el interamericano, podía subsistir, porque no era incompatible con ella. Pero los acuerdos regionales tienen una limitación: no pueden hacerse con finalidades y propósitos que vayan contra propósitos y principios de las Naciones Unidas. Si, por ejemplo, mañana quisiera asociarse un grupo de países con la finalidad de perturbar la paz, ese acuerdo sería una franca violación de la carta por parte de los Estados miembros que lo firmaran o pertenecieran a él, y las Naciones Unidas podrían ejercer su acción contra esos Estados. Un acuerdo que desconociera o contrariara los principios acogidos en la carta de las Naciones Unidas acarrearía a los Estados que entraran en él las mismas consecuencias que si individualmente violaran o contrariaran los principios de la carta. Pero las Naciones Unidas no ejercen acción ni tienen que tomar determinación alguna en relación con cualquier acuerdo regional que sea compatible con los principios y propósitos de la Carta de San Francisco. Ninguna disposición de la carta se opone a que existan tales acuerdos. Están, pues, inicialmente autorizados. Sólo que no son órganos de las Naciones Unidas, como la Asamblea, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia, la Secretaría, o los órganos subsidiarios establecidos para cumplir determinadas funciones previstas en la carta, porque sus funciones ocurren, precisamente, por fuera de la carta, al margen de ella, como complementarias de las que desempeña la organización internacional, y se realizan en un territorio jurídico que la carta ha dejado expresamente reservado a la acción de los Estados, individual o colectivamente.

El párrafo 2 del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas exige que los miembros de las Naciones Unidas que sean partes en acuerdos o que constituyan organismos regionales, hagan todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad. El Consejo, por su parte, en concordancia con el párrafo 3 del mismo artículo, debe

promover el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos organismos o acuerdos regionales. Las funciones que en esos dos artículos parecen asignarse a los acuerdos regionales, son funciones al margen de la carta, porque la carta comienza a operar, con todos sus procedimientos, precisamente cuando el arreglo pacífico de la situación o controversia ha fracasado. Un acuerdo regional que establezca métodos y procedimientos de arreglo pacífico de las controversias, antes de que ellas suban al Consejo de Seguridad o sean llevadas a la consideración de la Asamblea, es un complemento excelente para los propósitos y finalidades de las Naciones Unidas, pero no es un órgano de las Naciones Unidas.

Y la otra función típica del organismo regional, la defensa legítima colectiva, que nace del artículo 51 de la carta de las Naciones Unidas, se realiza también por fuera de la carta, en el mismo sentido en que el arreglo pacífico de la controversia se ejecuta por fuera de la carta. Por fuera de ella, pero con su autorización. La actividad de los organismos regionales en ambos casos nace de la carta o está reconocida por ella. Pero no está regulada en la carta, porque se trata, precisamente, de funciones que las Naciones Unidas no ejecutan, aunque las estimulen en el primer caso, y las autoricen en el segundo.

Los principios.

En el informe que rendí al Consejo sobre los resultados de la Conferencia de Río de Janeiro, el año anterior, me permití observar cómo, principalmente gracias a los esfuerzos de los delegados de las Américas en la Conferencia de San Francisco, se había dado a la carta de las Naciones Unidas un carácter menos pragmático y riguroso de código de procedimiento policial, como el que originalmente parecían tener las proposiciones de Dumbarton Oaks.

No es, pues, extraño que la carta de la Organización de Estados Americanos sea todavía más precisa, ambiciosa y rica en los artículos que consagra a la exposición de los principios en que la organización ha de basarse. Esos principios no implican, en manera alguna, novedad en el derecho internacional americano. Son una repetición, o como se dice en la carta, una reafirmación de los principios que fueron base de la vida de relación en el continente americano, aun antes de que cualquier forma de organización internacional se hubiera fundado. Lo que constituye una innovación en la carta es el carácter que tienen los principios dentro de ella, consagrados en un artículo de la convención que habrá de ligar a los Estados americanos, y no como proemio o considerando de las obligaciones en que ellos incurren. Una vez que la carta entre en vigor, los principios recogidos en su artículo 5.º serán normas de obligatoriedad indiscutible, aunque siempre tuvieron una fuerza moral inequívoca, en las resoluciones y declaraciones que precedieron a la carta.

No sólo serán la fuente más legítima y auténtica para interpretar las restantes disposiciones, sino que la violación de esos principios por un Estado no podrá ser considerada como menos grave que la violación de cualquier otra parte dispositiva de la carta.

Se ha dicho, con cierta razón, que en la letra (a) del artículo 5.º están resumidas y sintetizadas las once declaraciones subsiguientes. Si el derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas, los demás principios podrían ser cobijados por una extensa interpretación de lo que es el derecho internacional. Ello podría ser cierto en relación con algunas de las doce declaraciones de principios, pero hay otras que salen de la esfera puramente internacional y que definen mejor el carácter de nuestra organización interamericana. Por ejemplo, cuando se afirma que la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera; o cuando los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo; o cuando se afirma que la unidad espiritual del continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha colaboración en las altas finalidades de la cultura humana, o

cuando se dice que la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz. Todos esos principios están destinados a precisar ciertas modalidades de los Estados que se asocian en la organización, y aunque en apariencia pudieran considerarse como tópicos en la literatura política corriente, en un tratado tienen una importancia cuyos desarrollos no dejaremos de ver algún día, sobre todo si predomina la corriente internacional que surgió como consecuencia de la necesidad de defender los sistemas democráticos, durante la segunda guerra mundial. Resulta evidente, de todas maneras, que un Estado que tuviese el propósito de contrariar esos principios no firmaría la carta. Y si bien no existe aún, y es posible que no exista en mucho tiempo el mecanismo judicial internacional que pudiera garantizar el cumplimiento de ese artículo en el orden interno de cualquier Estado, también es cierto que el peso moral que ya estaban ejerciendo estos principios, tantas veces invocados cuando se expresaban en meras resoluciones sin fuerza obligatoria, habrá de aumentar considerablemente ahora. Por lo menos es evidente que en América no podría florecer y obtener el control del gobierno una filosofía política que contrariara radicalmente estos principios, generalmente reconocidos y acatados aunque todavía subsistan en muchos de nuestros países situaciones de hecho que no se acomodan a ellos. Esas situaciones irán modificándose, como se han modificado muchas otras desde los días de la independencia americana hasta hoy. Pero el peligro del desarrollo de una filosofía política de violencia, de apología de la guerra, de discriminación racial, o política, o religiosa, de agudo nacionalismo económico o sistemáticamente antiliberal, está en gran parte contenido y reducido por éstas al parecer cándidas expresiones de buena voluntad, que, sin embargo, tienen detrás de sí el compromiso de todos los Estados americanos de vivir conforme a ellas espontánea y libremente adquirido. El derecho internacional no se ha hecho ciertamente para los escépticos y los cínicos, que esperan siempre una estrepitosa quiebra de la buena fe de los Estados o la violación de un tratado para decir que todos los tratados son vanos y sus obligaciones estériles pronunciamientos en el desierto. Pero por cada tratado roto, por cada acto de mala fe, cuántas situaciones perdurables se han levantado sobre palabras, sobre voces, sobre figuras jurídicas, y que hoy son tan incommovibles y mucho más sólidas que las creaciones de los ejércitos en campañas victoriosas.

Esto es especialmente cierto hablando del sistema jurídico interamericano, y bien vale la pena tener fe en toda declaración o afirmación de principios que quede inscrita en nuestros tratados multilaterales, porque no hay una sola de ellas que no haya contribuido poderosamente a garantizar la paz y la independencia de estos pueblos.

Derechos y deberes fundamentales de los Estados.

La Conferencia de México había encargado al Consejo la preparación de una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados que resumiera y comprendiera las que en diversas convenciones y declaraciones se habían consagrado, principalmente desde la convención firmada en Montevideo en 1933. Una comisión del Consejo preparó un anteproyecto que fue enviado a los gobiernos en julio de 1946. Como parte del proceso promovido por la propuesta mexicana de que se ha hablado atrás, se quiso incorporar en el proyecto de pacto constitutivo una serie de principios que envolvieran algunas de las declaraciones sobre derechos y deberes de los Estados. Sin embargo, subsistía la dificultad del mandato de Chapultepec que establecía que tanto esta Declaración como la de los Derechos y Deberes del Hombre debían figurar separadamente, en convenciones anexas al pacto, con el propósito de que pudieran ser revisadas en cualquier tiempo, sin afectar el pacto. Sin embargo, siendo los Estados, precisamente, el sujeto del tratado –Pacto orgánico o carta– resultaba notoria la conveniencia de que los deberes y derechos de los Estados figuraran dentro de él. Así se hizo en Bogotá y ese es el origen del capítulo iii. La Declaración de Derechos y Deberes de los Estados forma parte integrante de la carta, y está incluida en el articulado desde el número 6 hasta el 19. Nuevos artículos, además de los que ya contenía el anteproyecto de declaración del Consejo fueron aprobados, que son nuevos, también en relación con la Convención de Montevideo.

No puede decirse que el capítulo tercero sea una auténtica carta de derechos y deberes de los Estados. Algunos de los artículos consagran principios, normas fundamentales de la convivencia americana más que derechos u obligaciones para cada Estado. Sin embargo, es evidente que en cada una de dichas normas, hay un implícito deber, en cuanto establece una limitación de la actividad internacional de cada Estado y, también, desde luego, el reconocimiento del derecho a recibir un determinado trato por parte de las demás naciones asociadas. Casi todas estas declaraciones, principios o normas, habían sido objeto, como se observa atrás, de reconocimiento por los Estados americanos. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de la igualdad jurídica, de la no intervención, del no reconocimiento de las adquisiciones territoriales por la fuerza, de la abolición del uso de la fuerza, del respeto y fiel observancia de los tratados, para citar solamente aquellos más reiterados en las diferentes declaraciones y convenciones interamericanas.

La no intervención.

Se observa un notable progreso en cuanto hace al principio de la intervención. El artículo 15 de la carta establece que "ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquiera otro". Queda así disipada la duda que parecía surgir en los últimos tiempos sobre la posibilidad de no considerar como intervención aquella que se realizara colectivamente. Pero al mismo tiempo, el artículo 19 precisa, para evitar cualquier equívoco, que "las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 15 y 17", es decir, los dos artículos relativos a la no intervención y al empleo de medidas de fuerza contra un Estado.

Así pues, se define de manera radical el criterio de los Estados americanos sobre este fundamental principio de su asociación. La única intervención lícita en los asuntos internos o externos de un Estado, es aquella que se realiza, de acuerdo con los tratados vigentes, para mantener la paz y la seguridad cuando quiera que ellas sean amenazadas por el Estado que es objeto de la acción colectiva. Mejor aún: la acción colectiva en este caso no es intervención, de donde se deduce que toda intervención es ilícita.

La conducta que se han trazado los Estados americanos en esta materia, eje central de su sistema jurídico, no solamente no desfallece al consagrarse definitivamente en la carta, sino que, al contrario, se hace mucho más categórica. Se podría decir que tan definitiva ratificación ha sobrevenido después de un período de relativa incertidumbre, producida principalmente como consecuencia de los procesos políticos que se desarrollaron en Europa y aun en el propio continente antes de la segunda guerra mundial y mientras ella duró. La aparición del fenómeno conocido con el nombre de "quinta columna" y en general todas las actividades de solapada intervención que los Estados agresores promovieron como preparación para sus movimientos militares posteriores, crearon un ambiente favorable para la teoría de que a tan tremendos peligros había que presentarles un tipo de resistencia que utilizara métodos de acción no menos poderosos y eficaces. Fue así también como se llegó a pensar, especialmente en la primera etapa de la guerra, que los principios democráticos y las formas republicanas y parlamentarias de gobierno ponían en peligro la seguridad del Estado cuando quiera que se encontrara enfrentado a otro, regido por los métodos más rápidos y vigorosos del gobierno totalitario. Para precaverse contra los que se suponían novísimos peligros de un nuevo tipo de organización agresiva, se llegó también a pensar que podrían resultar justificadas ciertas formas de intervención previsible, que destruyeran, en su origen, las posibilidades de un Estado para convertirse en una amenaza contra el orden democrático internacional.

Pero ¿eran realmente nuevos esos peligros? ¿Las operaciones de la llamada quinta columna no son, acaso, tan antiguas como la más antigua de las luchas entre Estados? Además, ¿quién es el árbitro que puede determinar cuándo la intervención es justa y se realiza sobre principios

morales y jurídicos inobjetables y cuándo, por el contrario, persigue propósitos imperialistas? Los únicos jueces serían forzosamente las propias partes interesadas, y todo acto de intervención realizado eficazmente por una potencia mundial encontraría siempre la manera de justificarse. Así, el más sólido fundamento de la libertad e independencia de las naciones débiles se entregaría en un cándido holocausto a circunstancias transitorias, y los países fuertes e imperialistas habrían recuperado, sin ningún esfuerzo, la más poderosa de las armas de opresión que el progreso del derecho internacional les había arrebatado.

Constituía también, evidentemente, una grieta peligrosa para el principio de la no intervención el tratar de establecer una distinción entre intervención colectiva e intervención unilateral, para justificar la primera y mantener la condenación sobre la segunda. El hecho de que una mayoría de naciones, dentro de un determinado grupo, se asocie para intervenir en los asuntos internos de un Estado, no garantiza, en manera alguna, la bondad o rectitud de sus propósitos. Ninguna ley distinta del interés individual o colectivo de los Estados sería la aplicable en esa emergencia. Hoy podría asociarse un grupo de naciones democráticas para destruir en un determinado país, por medio de la coacción y la intervención, una forma de gobierno antidemocrática. Pero ¿quién garantiza que la coalición de un grupo de gobiernos antidemocráticos no pueda proceder en idéntica forma contra un gobierno regido por las más puras leyes y las más democráticas instituciones, si lo único que legitima el acto es el hecho de ser colectivo, es decir, el número de asociados en la empresa intervencionista? La defensa de los principios democráticos y su necesaria expansión en el universo no puede radicar en ninguna teoría que pretenda debilitar o que, sin pretenderlo, debilite la más extraordinaria conquista alcanzada por los países débiles y aceptada por muchas grandes potencias como norma esencial de la sociedad internacional. Otro es el camino, también señalado en la Conferencia de Bogotá, para estimular y fortalecer el régimen democrático, tratando de encontrar para él una adecuada protección internacional. Se requiere, en primer término, la existencia de definiciones precisas, es decir, de leyes claras sobre lo que es la esencia de un régimen democrático, en las relaciones del Estado con la persona humana. Y cuando esas leyes existan, se requiere también que quienes las apliquen estén garantizados contra toda influencia de tipo político circunstancial que los convierta en instrumentos de maniobras internacionales. Vale decir que en el orden internacional no podría procederse de manera distinta de como se procedió en el orden institucional interno de cada Estado para garantizar los derechos de la persona humana ante el poder de los gobiernos. Si en vez de buscar tal garantía en las normas institucionales y en la independencia de los jueces, se hubiera consagrado en el derecho público interno un principio semejante al de la intervención colectiva, se habrían prolongado, con más irritantes caracteres, la opresión del individuo y la desventura de la parte menos fuerte y más numerosa de la especie humana.

Bien diferente es el caso de la acción colectiva, ejercida por los Estados contra un trasgresor de las normas que, al tiempo con los demás y libremente, se ha comprometido a respetar y a hacer respetar. Todas las características del proceso jurídico más perfecto se cumplen en la figura de la acción colectiva. Los Estados, al ingresar a una asociación internacional, las Naciones Unidas, o el organismo regional americano, aceptan una serie de principios, normas, limitaciones, prohibiciones, que regulan su conducta internacional. Allí mismo conocen las sanciones que se imponen a los trasgresores de las normas fijadas, saben los riesgos que corren y hasta, con toda precisión, la magnitud de las penas. Depositán en la organización parte de su soberanía para integrar una soberanía colectiva con fuerza bastante para hacer respetar sus derechos y también para contener sus excesos. Se conocen de antemano el procedimiento, los recursos, el trámite. No hay allí nada de sorpresa, como no hay elemento alguno de incertidumbre en la previa legislación penal del derecho público interno. En el caso del Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, por ejemplo, se va todavía más lejos en el terreno de la garantía contra el abuso de la acción colectiva, porque la perturbación de la paz por una agresión está definida por hechos físicos, fácilmente precisables, que descartan hasta el límite máximo de las posibilidades,

un error de apreciación. La intervención, en cambio, a diferencia de la acción colectiva, es por esencia un acto político ocasional, un juicio arbitrario y una letra en blanco entregada solamente a los poderosos para que la hagan efectiva, de acuerdo con sus conveniencias, contra cualquier nación menos fuerte.

Me atrevo a juzgar que el robustecimiento del principio de no intervención en la forma inequívoca en que fue consagrado en la carta y la destrucción de toda confusión entre la no intervención y la acción colectiva es uno de los mejores resultados de la X Conferencia. Cualquier omisión involuntaria o debilitamiento de este fundamento de nuestro sistema jurídico habrían sido fatales. En realidad, solamente después de Montevideo puede decirse que exista un derecho internacional americano, porque mientras no fue aceptado el principio de no intervención, las relaciones interamericanas estuvieron sujetas al capricho de los movimientos políticos, a la buena voluntad de los fuertes y a la buena o mala suerte de los débiles.

Extensión del principio.

Otra evolución sufre en Bogotá el principio de la no intervención al extenderse taxativamente, en virtud del artículo 16, a los aspectos económicos de la intervención. La delegación de Cuba, presidida por el embajador Belt, quien desde la Conferencia de Río de Janeiro venía defendiendo vigorosamente la necesidad de condenar la agresión económica, vio consagrados sus esfuerzos y se declaró satisfecha con la inclusión de este artículo en la carta, y de otro igual en el convenio económico. En la Conferencia de Lima había sido propuesta una declaración condenatoria de la guerra económica por la delegación colombiana. Sin embargo, no prosperó la iniciativa por la dificultad de precisar en el campo de las relaciones económicas internacionales el acto agresivo, y de diferenciarlo de aquellos actos meramente defensivos de la economía de un Estado, adoptados en momentos de crisis. En Río de Janeiro y en Bogotá, al discutir el tema traído por la delegación cubana, muchas veces surgió la objeción de que cualquier Estado podría declararse agredido u hostilizado por medidas unilaterales como aquellas de uso tan corriente en los últimos tiempos para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos internacionales. No siempre, observaban algunos, el principio de no intervención económica será, si ocurre con el de la no intervención política, una defensa exclusivamente destinada al servicio de los pueblos débiles. Puede ser un pretexto para que una potencia adopte medidas drásticas de represalia, alegando que ha sido objeto de una acción económica unilateral.

La comisión especial designada por la de Iniciativas de la IX Conferencia, presidida por el embajador Héctor David Castro, aclaró el significado del principio que luego fue adoptado en el artículo 16, explicando que "condena toda acción o tentativa de acción que tienda a obligar a un Estado, a despojo de su soberanía, a adoptar una actitud cualquiera que ese Estado estime contraria a sus intereses". Y agregó que "tal condenación no queda en modo alguno afectada por la naturaleza de las ventajas que persiga el Estado que ejerce o estimula la acción coercitiva". La misma comisión especial se creyó obligada a esclarecer que "el texto propuesto no afecta en modo alguno la aplicación de las sanciones de carácter económico autorizadas a ciertos organismos internacionales en virtud de pactos vigentes".

Esta aclaración resulta especialmente conveniente, por cuanto la Comisión de Coordinación olvidó incluir en el artículo 19 una referencia al artículo 16, cuando se dispone que "las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 15 y 17".

Siendo, como es, el artículo 16 una prolongación explicativa del principio de no intervención, me parece que no podría aplicarse sino con fundamentos semejantes a los que establecerían el caso de una intervención política. La no intervención es, esencialmente, un principio para la defensa de los países débiles, porque la intervención es un arma que sólo los fuertes usan con buen éxito. Ello no quiere decir, desde luego, que los actos de intervención de los países débiles,

por ser ineficaces contra los fuertes, puedan resultar lícitos. Todos son igualmente condenables, y en el caso de la acción unilateral económica, en donde es posible causar un perjuicio evidente con actos unilaterales destinados a forzar la voluntad soberana de otro Estado, así sea éste poderoso, la ilicitud de cualquier intervención, no importa cuál sea su origen, es evidente. Pero, desde luego, este es un principio de protección a los débiles, esencialmente, y la capacidad del país para intervenir, para forzar la voluntad de otro Estado, para reducirlo a la impotencia, para causarle graves daños, debe tenerse siempre en cuenta al aplicarlo, cuando se trata de determinar si ha sido violado.

Solución pacífica de controversias.

Ya hemos visto atrás que la razón de ser de los organismos o acuerdos regionales, bajo la carta de las Naciones Unidas, es el arreglo por procedimientos pacíficos de toda controversia o situación que pueda surgir entre los países asociados en dicho acuerdo regional. En efecto, el artículo 33 de la carta de las Naciones Unidas establece “que las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”. Es, pues, una obligación de los Estados la de buscar la solución pacífica antes de llevarlas a los órganos de las Naciones Unidas. Pero puede ocurrir que un miembro de las Naciones Unidas se encuentre envuelto en una controversia con un Estado con el cual no haya pactado de antemano un procedimiento pacífico de arreglo, o que se niegue a buscar la solución pacífica en un acuerdo directo. Este caso, sin embargo, no debe ocurrir cuando existe un acuerdo regional que ha desarrollado, como el americano, un sistema completo de medidas para mantener la paz y la seguridad en una determinada región del mundo. El artículo 20 de la carta de la Organización de Estados Americanos no hace sino dar una forma todavía más compulsiva a las declaraciones y principios anteriores que, al proscribir la guerra, al abolir cualquier forma de intervención o de coerción sobre la voluntad de los Estados, llevan forzosamente a la conclusión de que las disputas solamente pueden arreglarse por medios pacíficos, principalmente medios jurídicos. Pero el artículo 20 da todavía mayor fuerza obligatoria al mandato del artículo 33 de la carta de las Naciones Unidas, cuando impone la obligación de 21 miembros de las Naciones Unidas de resolver toda controversia internacional por cierto tipo de procedimientos que se señalan en la carta o que se establecen en otros tratados, antes de ser llevados al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No implica, en manera alguna, esta disposición, un renunciamiento a la jurisdicción de las Naciones Unidas, ni limitación alguna a los derechos de los Estados americanos, como miembros de la organización internacional. Es más, si así se interpretara este artículo, carecería totalmente de valor, porque uno más general, el artículo 102, establece que “ninguna de las estipulaciones de esta carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros, de acuerdo con la carta de las Naciones Unidas”. Pero dicha limitación no existe. El espíritu y la letra de la carta de las Naciones Unidas indican que los recursos del Consejo de Seguridad y de la Asamblea, para mantener la paz y la seguridad, no comienzan a emplearse sino cuando todos los medios pacíficos han sido agotados para la solución de la controversia y entre ellos, muy destacadamente, los que ofrezcan los organismos o acuerdos internacionales.

En el artículo 20 se omite la mención de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como se omite, también, en el artículo II del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. No así en el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, que establece en su artículo 2° que “las altas partes contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Por iniciativa del presidente de la delegación ecuatoriana prevaleció el criterio favorable a la omisión. Probablemente influyó en la exclusión de la Asamblea General de esta referencia, el recuerdo de los grandes debates librados en San Francisco con el ánimo de evitar que la Asamblea General encontrara obstáculos para discutir cualquier cuestión que fuera llevada a su consideración por algún miembro de la organización internacional. Se quería hacer de ella un foro en donde pudiera ventilarse, sin reservas, toda situación susceptible de amenazar la paz y la seguridad, campo abierto para discutir ante los representantes de todos los pueblos de la tierra una situación injusta o la violación del derecho internacional. La Asamblea, en compensación de los poderes efectivos que se daban al Consejo, sería siempre el mejor instrumento para apelar ante la opinión pública internacional, aunque sus recomendaciones no pudieran tener más fuerza compulsoria que aquella que el Consejo de Seguridad quisiera prestarle.

Pero ya se ha visto atrás, que el derecho consagrado en el artículo 35 de la carta de las Naciones Unidas no solamente para los miembros de la organización internacional sino aun para los Estados no miembros de ella, de llevar cualquier controversia o situación susceptible de perturbar la paz a la consideración del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, está condicionado por el artículo 33 que requiere el previo esfuerzo de las partes comprometidas en la controversia para buscarle solución, antes de recurrir al Consejo de Seguridad o a la Asamblea. De todas maneras, es obvio que si algún día surgiera una duda en la interpretación del artículo 20 de la carta de la Organización de Estados Americanos, no por ello dejará de continuar vigente el artículo 2° del Tratado de Asistencia Recíproca, que en manera alguna fue reformado por la nueva disposición. De otra parte, si un Estado americano, a pesar de lo acordado en el artículo 2° del Tratado de Asistencia Recíproca, llevase a la Asamblea General una controversia o situación susceptible, en su concepto, de perturbar la paz y la seguridad, antes de recurrir a los procedimientos pacíficos del acuerdo regional, es obvio que le bastaría al Estado que fuese señalado como responsable de dicha situación, manifestar su propósito de someterse a los procedimientos pacíficos del acuerdo regional, para que la Asamblea o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no pudieran adelantar acción alguna dentro de la más estricta aplicación de la carta de San Francisco.

En ninguna parte del capítulo I sobre solución pacífica de controversias se menciona específicamente el [Tratado de Soluciones Pacíficas](#) que fue firmado en Bogotá. Deliberadamente se omitió esta referencia para mantener la mayor elasticidad posible en el desarrollo del derecho internacional americano, desvinculando así la carta de la suerte que pudiera correr el Pacto de Bogotá, concebido sobre bases más experimentales y en cierta forma más audaces que las de la propia carta. Por esa misma razón, en el capítulo sobre seguridad colectiva no se hace referencia al Tratado de Asistencia Recíproca. Sin embargo, en el artículo 23 se dice que “un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados americanos pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable”.

Es importante destacar que la carta de la Organización de Estados Americanos no establece limitación alguna para el género de controversias internacionales que forzosamente han de ser resueltas por los medios pacíficos. Toda controversia ha de tener una solución pacífica. En cambio en la carta de las Naciones Unidas la obligación de buscar la solución pacífica está condicionada en cierta forma a que la continuación de la controversia sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad. Probablemente esta distinción, que no es ocasional sino deliberada, establece mejor que cualquier otra la función propia de cada una de las dos organizaciones.

Seguridad colectiva.

El capítulo V, sobre seguridad colectiva, solamente contiene dos artículos, los números 24 y 25. El primero es una reiteración del principio de la solidaridad ante la agresión, esta vez consagrado en una forma más simple y clara que en cualquiera de los artículos del Tratado de Asistencia Recíproca. En efecto, en dicho tratado, la necesidad de establecer las diferentes modalidades de la agresión, distinguiendo entre el ataque armado o la agresión que no sea ataque armado, no permitió a los redactores de tal instrumento hacer una síntesis tan elemental y rotunda como la que quedó escrita en el artículo 24 de la carta de la organización. Examinado cuidadosamente el Tratado de Río de Janeiro, se observará que en el conjunto de sus 26 artículos no hay un concepto diferente del que ya se expresó, aunque las bases sean, en apariencia, distintas. Sólo que en el Tratado de Asistencia Recíproca, ante cada tipo de agresión de los previstos en su texto, se aplican procedimientos diferentes, lo cual llevó a los redactores del instrumento diplomático en referencia a omitir una síntesis del principio de la solidaridad como la que se aprobó en Bogotá. Este es uno de los casos en que la norma constitucional es posterior, al menos en su redacción definitiva, a lo que pudiéramos llamar impropriamente su desarrollo legislativo o procedimental. Pero quien examine el sistema jurídico interamericano en conjunto, sin dar énfasis al anacronismo que resulta de haberse firmado primero el Tratado de Asistencia Recíproca que la carta de la organización, no encontrará nada incoherente o ilógico. En la carta se consagra apenas la norma suprema de la cual se derivan los derechos y obligaciones del Tratado de Asistencia Recíproca y las reglas de procedimiento para que éste tenga aplicación en la práctica. Y en el capítulo xi sobre la reunión de consulta, el procedimiento de dicha Asamblea cuando se presenten las eventualidades previstas en el tratado.

Otro tanto ocurre con el artículo 25, que reproduce casi textualmente el artículo 6° del tratado de Río de Janeiro; sólo que el artículo 6°, por las mismas razones anteriormente expuestas, no se refiere al caso del ataque armado, que ya había sido objeto de disposiciones especiales en el artículo 3° del mismo tratado, al paso que en el artículo 25 de la carta era indispensable incluirlo. Comprendidas así, por vía general, las formas que eventualmente pudiera tomar la agresión, el artículo 25 concluye, a diferencia del artículo 6.º del Tratado, que “los Estados americanos en desarrollo de los principios de solidaridad continental o de legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia”.

Aparentemente hay un error en esta última frase. Por mi parte no he encontrado la razón para que la conjunción, que figuraba en el proyecto del Consejo después de la oración “los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental”, haya sido cambiada por la conjunción. En realidad no hay ni puede haber una alternativa que justifique el cambio. Los Estados americanos aplican simultáneamente los principios de la solidaridad continental y de la legítima defensa colectiva, cuando acuden a repeler una agresión contra cualquiera de ellos. Más exactamente, aplican un principio y ejercitan un derecho. Pero no escogen entre los dos. El derecho está reconocido en la carta de las Naciones Unidas; el artículo 51 lo consagra. Ese derecho es el de la legítima defensa colectiva. El de legítima defensa individual realmente no necesitaba ser consagrado. La novedad de la carta de San Francisco es el reconocimiento del derecho de legítima defensa colectiva. Pero lo que les da a los Estados americanos autoridad para salir a la defensa de uno cualquiera de ellos cuando sea agredido no es el simple reconocimiento del derecho en la carta, sino el hecho de estar unidos por el vínculo de la solidaridad.

De todas maneras, este error aparente de la carta no alcanza a producir una dificultad muy seria en la interpretación del artículo.

Normas económicas, sociales y culturales.

Los capítulos vi, VII y VIII de la carta contienen ciertas normas reguladoras de la conducta de los Estados en cada uno de los campos de actual o eventual cooperación interamericana. Contribuyen dichas normas a acentuar el carácter que ya se ha destacado en los tres primeros capítulos y a enriquecer notablemente la que pudiéramos llamar parte doctrinaria de la carta. Contribuyen también a su equilibrio, y mejor aún, al equilibrio del sistema jurídico interamericano, que no es solamente la regulación de la solidaridad en el campo político, sino la acción de la solidaridad en la vida total de pueblos ligados indestructiblemente por un destino común. La carta quiere poner de presente que hay acción política conjunta, pero porque previamente hay solidaridad en un territorio más vasto. Porque hay solidaridad hay cooperación. En el campo económico, por ejemplo, la cooperación que se deben prestar los Estados americanos no es una voluntaria obligación que adquieren, al impulso de sus sentimientos generosos. Sino porque es tal la solidaridad natural de los Estados americanos que si uno de ellos o muchos de ellos se empobrecen o atrasan, los demás no podrán continuar avanzando independientemente de su suerte, sino que forzosamente se verán afectados por esa situación ajena. Por eso convienen en el artículo 26 en cooperar entre sí en la medida de sus recursos a fin de consolidar su estructura económica, intensificar su agricultura y su minería, fomentar su industria e incrementar su comercio. En otro mundo y en otro tiempo que no fueran el americano y nuestro tiempo, esta disposición parecería exótica. ¿No es acaso, se diría, obligación de cada Estado esa consolidación, tal intensificación y fomento? ¿Qué tiene que hacer la acción internacional con esas tareas propias del régimen interno local? Los americanos lo entienden de otra manera. Un país atrasado y miserable en el continente no sólo es una desgracia para sus habitantes, sino un peso muerto para el progreso general. Pero hay más. Un país sin condiciones justas y humanas de vida para su población es, además de un peso muerto, una causa de desasosiego y perturbación y un factor de incertidumbre, aun para la paz misma. No habrá paz firme y relaciones provechosas internacionales en América, si en uno de sus Estados hay un nivel educacional, social y económico desproporcionadamente superado por los demás. De esa solidaridad surge la necesidad de cooperar para que se levante el nivel social, educacional y económico de la población de América, con la contribución de los más desarrollados o más afortunados al desenvolvimiento de los menos favorecidos. Eso explica muy bien el sentido de esos tres capítulos sobre normas económicas, sociales y culturales que vienen a ser como los principios constitucionales de las actividades de cooperación que se vienen desarrollando desde tiempo atrás entre los Estados americanos.

Capítulo III

Estructura de la organización

Sin duda, la parte mejor lograda de la carta es la segunda, que se inicia con el capítulo IX sobre los órganos y termina en el capítulo xv, sobre los organismos especializados. En esta parte se observa mejor que en ninguna otra de la carta el excelente trabajo de consolidación y fortalecimiento del sistema jurídico interamericano, tantas veces iniciado en conferencias anteriores y por fortuna nunca concluido hasta la Conferencia de Bogotá, al menos en la forma definitiva de una convención ratificada por todos los Estados americanos. Por fortuna, porque si en un período menos maduro de las relaciones entre dichos Estados se hubiera llegado a un acuerdo definitivo sobre las formas de su organización, no se hubieran adaptado, como ahora se adaptan, con tanta justeza y precisión, al verdadero objeto y significado de la asociación de nuestros pueblos. Desde luego, es obvio que hechos posteriores tan fundamentales como la creación de una organización internacional mundial no habrían podido ser contemplados. Tampoco en cualquier otro período, desde la creación de la Liga de las Naciones hasta su desaparición, habría sido posible establecer en una forma clara y armónica las relaciones del organismo regional con la sociedad internacional. El principal obstáculo hubiera sido, en todo ese tiempo, la no concurrencia de los Estados Unidos a la Liga de las Naciones y la redacción del artículo 21 del estatuto de Ginebra, que asimilaba la Doctrina Monroe, unilateralmente

proclamada, a un acuerdo regional.

Toda la experiencia de los internacionalistas del hemisferio en 58 años de ensayos está resumida en el capítulo que se refiere a la estructura de la organización. Lo que se creó por la fuerza de las circunstancias y se conservó por haber probado su conveniencia y eficacia, ahora se perpetúa en las disposiciones de la carta; y lo que el capricho o accidentales elementos políticos lograron crear o deformar, a través del tiempo, se elimina, o se conforma al estatuto orgánico de una manera lógica y simple.

La tarea de los delegados a la IX Conferencia fue, por algunos aspectos, más sencilla que la de los redactores de la carta de las Naciones Unidas, por cuanto muchas veces sólo tenían que definir o precisar las funciones de órganos preexistentes; pero fue, por otros, más ardua, ya que como tantas veces se ha dicho atrás, la organización interamericana existente no fue nunca el desarrollo de un plan rigurosamente meditado, sino la evolución natural de la vida. Redactar una carta para crear una organización armoniosa y lógica, sin tropezar con la necesidad de acomodarse a tradiciones, cuerpos y aun intereses preexistentes, tiene que ser, forzosamente, una labor más sencilla. Y sin embargo, la carta ofrece una estructura sin contradicciones notorias en donde los órganos mantienen relaciones de dependencia o cooperación bastante mejor definidas de lo que podría esperarse dentro de las circunstancias en que trabajaban los delegados, luchando por armonizar el vasto archipiélago de organismos, actividades y funciones que, paradójicamente, se llamaba hasta la Conferencia de Bogotá, sistema interamericano.

Ninguno de los cinco órganos por medio de los cuales se han de realizar las funciones y propósitos previstos en la carta es una novedad. La novedad reside, más bien, en la delimitación de sus funciones y en los vínculos que los ligan.

La conferencia interamericana.

Así ocurre con la Conferencia Interamericana, la más vieja de nuestras instituciones y en la cual se ha originado todo el conjunto de disposiciones jurídicas y políticas que los primeros capítulos de la carta recogieron como principios, propósitos, finalidades, derechos y deberes de los Estados miembros. Esta superior asamblea internacional del hemisferio había visto en los últimos años disminuida su importancia. Parecía amenazada de una suplantación de sus funciones por nuevas entidades, la reunión de consulta creada en Lima, en 1938, y las conferencias especiales, como las de Buenos Aires y México, en 1936 y 1945. La carta restaura el prestigio de la conferencia al consagrarla como el órgano supremo de la Organización de Estados Americanos. Altera el nombre original de "Conferencia Internacional Americana" para llamarla "Conferencia Interamericana". Le traza funciones vastas y prácticamente ilimitadas, pero poniendo todo el énfasis en su aspecto de asamblea constitucional y de órgano orientador de la política general de la organización. La conferencia determina la estructura y funciones de la organización y por el artículo iii se le confiere la exclusiva potestad de reformar la carta, en una reunión convocada precisamente para tal objeto. La carta extiende el lapso entre las reuniones de la Conferencia Interamericana que en Chapultepec era de cuatro años y que ahora será de cinco. También, por consejo de la experiencia, se hace más elástica la facultad de convocarla a reuniones extraordinarias, con la aprobación de los dos tercios de los gobiernos americanos, igual número al que se requiere para modificar la fecha de la reunión ordinaria siguiente.

La reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

El carácter de la Conferencia Interamericana se precisa más por contraste con las reglas que rigen la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Esta no se celebrará ya anualmente como se dispuso en Chapultepec, sino sin fecha determinada, cuando quiera que haya que "considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos y para servir de órgano de consulta". Evidentemente, no tiene la facultad de

modificar la estructura de la organización. Y si decide la acción y la política de la misma, lo hace con un carácter particular, ante determinada emergencia, y no por regla general y permanente, como la Conferencia Interamericana. Al paso que en esta última todos los Estados se harán representar sin limitación de ningún género, en la Reunión de Consulta sólo habrá un delegado por cada gobierno, el ministro de Relaciones Exteriores, y cuando excepcionalmente no pudiere concurrir, un delegado especial suyo.

Ya hemos visto que la Conferencia Interamericana, cuando no se reúne en el plazo fijado al término de los cinco años, sólo puede convocarse con la aprobación de los dos tercios de los gobiernos. No así la Reunión de Consulta, creada para atender emergencias imprevisibles, todas ellas vinculadas muy principalmente a la acción defensiva contra la agresión o a los peligros de una guerra, y que, de consiguiente, tendrá que reunirse a petición de cualquier Estado miembro, dirigida al Consejo de la organización y decidida por una simple mayoría. Esto no siempre. Porque si se tratare de un ataque armado, en el caso más grave que contempla el Tratado de Asistencia Recíproca, es decir, dentro del territorio de un Estado americano o dentro de la región de seguridad que dicho tratado delimita, la Reunión de Consulta se efectúa sin demora así no haya petición de parte, por convocatoria que deberá hacer inmediatamente el presidente del Consejo de la organización, el cual, en el mismo acto, hará reunir al Consejo para que asuma la función de órgano provisional de consulta y actúe, en consecuencia, hasta que los ministros de Relaciones Exteriores se reúnan.

No en todos los casos las funciones de la Reunión de Consulta se confunden con las que el Tratado de Río le asignó al órgano de consulta. El procedimiento de consulta establecido en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz prevé exclusivamente casos de amenaza a la paz dentro del hemisferio o fuera de él, cuando el conflicto pueda comprometer la paz del continente. Pero en Buenos Aires no se creó un mecanismo especial de consulta. Esta se originó en la Conferencia de Lima, donde se estableció que la consulta se realizaría entre los ministros de Relaciones Exteriores. Su objeto principal siguió siendo el de examinar los casos de emergencia para la paz y la seguridad del hemisferio, pero se agregó que el procedimiento de consulta "puede aplicarse también a iniciativa de uno o más gobiernos y previa aceptación de los demás, a cualquiera cuestión económica, cultural o de otro orden que, por su importancia (lo) justifique y en cuyo examen o solución tengan interés común los Estados americanos". La adición de Lima promovió, involuntariamente, la tendencia a convertir la Reunión de Consulta en una especie de suplente de la Conferencia Interamericana, y aunque hasta la fecha las tres reuniones de consulta de 1939 en Panamá, de 1940 en La Habana y de 1942 en Río de Janeiro se han ocupado casi exclusivamente de problemas de seguridad colectiva, subsiste la posibilidad de que se pretendan realizar otras con propósitos culturales, económicos o técnicos que desfigurarían su carácter, principalmente por requerir la concurrencia de delegaciones integradas con expertos que hubieran eventualmente de sustituir al ministro de Relaciones en asuntos que están fuera de su natural jurisdicción. En todo caso, conviene no olvidar que la Reunión de Consulta no es el único procedimiento para que los gobiernos se consulten entre sí, sino en los casos expresamente previstos en la carta y en los tratados especiales.

Aparentemente la carta reacciona contra la tendencia de Lima, cuando limita la Reunión de Consulta a considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos. Los temas de que trata la adición hecha en la VIII Conferencia parecen ser más propios de las conferencias especializadas. Sin embargo, es evidente que la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores podría tratar otros asuntos de interés común para los Estados americanos que no fueran estrictamente relativos a una amenaza a la paz del hemisferio, o a un quebrantamiento de la paz, o a las demás hipótesis del Tratado de Río.

Como también, puede ocurrir que el órgano de consulta no sea siempre la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, porque el Consejo de la organización haya sido suficiente para realizar

la consulta, en la etapa provisional prevista en el Tratado de Asistencia Recíproca.

Comité consultivo de defensa.

En el mismo capítulo sobre la Reunión de Consulta hay cuatro artículos destinados a establecer el Comité Consultivo de Defensa para asesorar al órgano de consulta en los problemas de colaboración militar que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva.

Este comité sustituye en la carta al Consejo Interamericano de Defensa propuesto en el proyecto de pacto constitutivo, originario del Consejo. Como las deliberaciones del Comité de Trabajo al cual la Comisión de Iniciativas le dio el encargo de redactar la parte relativa al órgano de defensa no se registraron en actas detalladas, no es fácil establecer todas las razones que llevaron a un cambio tan fundamental en la estructura de esta entidad. Sin embargo, desde las primeras deliberaciones en el Consejo antes de la conferencia, se observó la tendencia a no aceptar para el órgano de defensa, cualquiera que él fuese, una dependencia directa del Consejo de la organización.

Comparando el proyecto preparado en Washington por el Consejo con lo aprobado en Bogotá por la conferencia, se destacan mejor algunas características del nuevo organismo.

a) En primer término, se observa que no es un órgano principal de la organización. Es un cuerpo técnico, asesor del órgano de consulta, ya sea la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores o el Consejo de la organización actuando provisionalmente como tal.

b) No tiene funciones permanentes, sino accidentales, en lo cual concuerda con su carácter de asesor del órgano de consulta que, como ya hemos visto, se reúne para considerar problemas de carácter urgente, es decir, surgidos de una circunstancia excepcional y apremiante. A veces esas funciones podrán prolongarse de una manera indefinida, cuando la conferencia, o la Reunión de Consulta, o los gobiernos, por mayoría de dos terceras partes de los Estados miembros, le encomienden estudios técnicos o informes, pero aun en este caso se agrega una limitación o reserva cuando se dice que ellos serán sobre temas específicos. Con lo cual se quiere decir que el comité no se reunirá para emprender por su propia cuenta estudios o rendir informes que no le hayan sido encomendados y cuyo carácter no haya sido definido previamente por los gobiernos, la Reunión de Consulta, o la conferencia. No tiene, pues, la amplitud para sus deliberaciones que se deja a otros órganos de carácter técnico, dependientes del Consejo como el Consejo Interamericano Económico y Social, el de Jurisconsultos o el Cultural.

c) En el proyecto del Consejo, el órgano de defensa no solamente podía emprender por iniciativa propia estudios de carácter técnico, presentar informes y apreciaciones y preparar planes para la coordinación y colaboración militares entre las naciones americanas, sino que podía reunirse también por iniciativa propia o a solicitud de su comisión permanente, que junto con un estado mayor, tendría su sede en Washington.

d) La Comisión Permanente y el estado mayor no aparecen en la carta. Pero de las deliberaciones de Bogotá resultó el acuerdo, consignado en la Resolución número IV, de que la Junta Interamericana de Defensa, creada en 1942, en la Tercera Reunión de Consulta de Río de Janeiro, "continuará actuando como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión, hasta que los gobiernos americanos, por una mayoría de dos terceras partes, resuelvan dar por terminadas sus labores".

De las declaraciones formuladas en el debate general por algunos jefes de delegación y de las afirmaciones hechas en otras oportunidades durante la conferencia, se desprende que había un grupo de delegados que no consideraba conveniente establecer un organismo militar permanente paralelo a los demás órganos de cooperación interamericana, aunque todos

estuvieran de acuerdo en la conveniencia de que la Reunión de Consulta no aplicara las graves medidas de carácter coercitivo que pudieran eventualmente ser necesarias, sin el asesoramiento de un cuerpo técnico que contribuyera a hacerlas adecuadas y eficaces. Si estas medidas son, dentro de la carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Asistencia Recíproca, producto de la necesidad de acudir a la legítima defensa colectiva, pudo parecer innecesario que un órgano de defensa permanente se ocupara en todo tiempo, aun sin ninguna amenaza inminente para la paz, de preparaciones defensivas de carácter imprevisible. Es cierto que la eficacia técnica de la defensa se garantiza mejor con el constante examen de todas las eventualidades en que ella ha de operar, pero pudo más en el ánimo de las delegaciones el temor de que el órgano de defensa permanente incluido dentro de la carta, le diera a ésta el carácter de una alianza militar, que todas ellas rechazaban como inadecuado. De todas maneras, como ocurre con cualquier género de transacciones, la que se llevó a cabo sobre esta materia no resulta completamente lógica. Porque al Comité Consultivo de Defensa, órgano, aunque no principal, de la organización, no se le dieron poderes ni autorizaciones siquiera en el mismo grado de las que ya tenía la Junta Interamericana de Defensa cuyo funcionamiento se resolvió autorizar por un tiempo indefinido. Surge ahora la pregunta: lo que evidentemente se le negó al órgano militar de defensa ¿se le concedió, en cambio, a la junta por una resolución que tiene menos vigor que la carta, desde el punto de vista de su fuerza contractual? Me parece que la respuesta a este interrogante no puede ser otra que la que los Estados americanos consideraron que en los tiempos actuales, llenos de zozobra y peligros, sería una imprudencia no mantener un organismo militar de contacto entre sus fuerzas armadas, pero que, al mismo tiempo, se resisten a la idea de que la carta de la organización y los tratados que la complementan tengan que vivir en el futuro patrullados, de manera constante, por una entidad militar en estado de permanente alerta.

EL CONSEJO DE LA ORGANIZACIÓN

El tema de este capítulo de la carta fue uno de los que suscitaron en Bogotá agudas controversias. Como resultado de ellas la IX Conferencia introdujo, en relación con el Consejo, las más hondas alteraciones a la anterior estructura.

Por eso se puede decir que, en realidad, en Bogotá se creó un nuevo órgano. Aunque con otro nombre, éste es uno de los más antiguos, y últimamente venía desempeñando muy semejantes funciones a las que la carta le asigna. El cambio reside, principalmente, en la separación del Consejo y la Unión Panamericana. Antes de la IX Conferencia existía un solo órgano, la Unión Panamericana, entidad formada por su Consejo Directivo (junta directiva en la traducción inglesa), los órganos dependientes de los cuales sólo uno estaba funcionando, el Consejo Interamericano Económico y Social, y la Dirección General. El proyecto de pacto constitutivo, originario del propio Consejo, conservó la misma estructura. Así concebida, la Unión Panamericana era una entidad que reunía las más variadas atribuciones y funciones, y era, a la vez, cuerpo representativo y oficina internacional. Tenía funciones ejecutivas y era Secretaría de la Conferencia, realizaba tareas administrativas y cumplía encargos de cooperación en diversos ramos, pero, al mismo tiempo, su junta directiva, integrada por los representantes de 21 gobiernos, era el natural cuerpo deliberante permanente del sistema jurídico interamericano. Especialmente desde Chapultepec, las funciones del Consejo Directivo habían aumentado en forma considerable.

Originalmente, el Consejo fue la junta encargada de velar por la recta y eficaz administración de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, a la manera de la junta directiva de las asociaciones mercantiles. El director general era, en esos días, algo así como el gerente de una institución comercial privada, encargado de realizar los propósitos generales de la junta y de dirigir la administración general de la empresa. De un número limitado de miembros de la junta directiva se ascendió hasta que en ella tuvieron representación todos los gobiernos. El carácter de la junta cambió desde entonces y el Consejo Directivo fue tomando el que se le conserva

ahora en la carta, es decir, el de un cuerpo representativo permanente ejecutor de la voluntad de los gobiernos americanos, pero no solamente con relación a las oficinas de la Unión Panamericana, sino a la organización entera. En México se introdujeron esenciales alteraciones al funcionamiento y poder del Consejo Directivo, después de garantizar plenamente en la Resolución i que tendría suficiente independencia y que los gobiernos representados en él gozarían de plena igualdad jurídica. Se le otorgaron por primera vez funciones políticas, venciendo así la constante oposición tradicional a que la Unión Panamericana pudiera ejercerlas. El Consejo, en los últimos años, ha sido un instrumento excelente de la elaboración del derecho americano, y su tarea en la preparación de las conferencias ha ido mucho más allá de lo que podría ser la rutina habitual de una secretaría.

Pero resultaba obvio que el Consejo, dentro del antiguo estatuto, era mucho más que la junta directiva de la oficina administrativa de la Unión Panamericana. No se concebía en efecto que, como se dispuso en México, 21 representantes especiales de los gobiernos americanos, con el rango de embajadores, se reunieran permanentemente en Washington, y deliberaran en sesiones ordinarias y extraordinarias, en comisiones o comités especiales, solamente para dirigir las actividades de la Unión. Era ésta una parte muy importante de las funciones del Consejo, pero no la más importante ni la única. Por eso, la natural tendencia de todos los proyectos de pacto o carta constitutiva fue la de hacer del Consejo un órgano central del sistema.

Sin embargo, en la IX Conferencia hubo dos puntos de debate que ocuparon las sesiones plenarias y algunas de las comisiones durante los primeros días, intensamente. ¿Debería el Consejo tener funciones políticas? ¿Debería estar integrado por representantes especiales, o podían ser acreditados ante él los miembros de las misiones ante el gobierno de Washington? Las dos preguntas estaban íntimamente ligadas entre sí y en la historia del movimiento panamericano. Cuando éste se inició, hace 58 años, o cuando se constituyó el Consejo, en 1902, ningún gobierno latinoamericano habría aceptado, no ya que en Washington se tomaran determinaciones políticas como resultado de las deliberaciones del Consejo, sino siquiera que estas deliberaciones pudieran efectuarse. La Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, célula original de la Unión Panamericana, pudo progresar por la limitación de sus funciones y porque en realidad, originalmente sólo se trataba de una agencia, con cierta autonomía administrativa, del Gobierno de los Estados Unidos, para facilitar sus propósitos de establecer mejores relaciones con los restantes Estados del hemisferio. A esa actividad bien intencionada del Gobierno de los Estados Unidos, ninguna nación americana podía poner objeciones. Pero cuando fue derivando la oficina a convertirse en un órgano internacional por la participación, cada vez mayor, de los gobiernos, por medio de sus representantes en Washington, en su junta directiva, fue notorio el celo de dichos gobiernos por evitar que la ya más vigorosa agencia pretendiera invadir la esfera de las decisiones políticas de cada Estado. Existía un fundado recelo de que el nuevo organismo, con cierta apariencia de congreso internacional, se convirtiera en instrumento de intervención, manejado desde Washington. Por eso una y otra vez el tema de la representación especial surgió en las conferencias interamericanas, como una manera de salir al encuentro del creciente desarrollo del Consejo, buscando para él una mayor autonomía e independencia de criterio. Y de otra parte, fue también constante el empeño de cortar la evolución del Consejo reduciéndolo a funciones puramente administrativas de cooperación entre los gobiernos americanos. Esta última posición no podía mantenerse indefinidamente, porque era notorio que al crecer las actividades de relación entre los Estados del hemisferio, en el orden jurídico, social, económico y cultural, constantemente habrían de aparecer implicaciones políticas, sin que fuera posible establecer una frontera categórica entre actividades políticas y no políticas. ¿Podía, en efecto, un Estado, en el orden internacional, realizar actividades no políticas? ¿La cooperación entre naciones, en cualquier campo, no es ante todo una decisión política? Así lo entendió la Conferencia de México que no vaciló en resolver el problema en una forma radical: concedió al Consejo de la Unión facultades políticas y al propio

tiempo determinó que sería un cuerpo representativo de los gobiernos, presidido por funcionarios de elección para períodos fijos, cuyos miembros no podrían tener una misión diplomática ante el Gobierno de los Estados Unidos.

Este extraordinario progreso hecho en México no estaba, sin embargo, plenamente madurado en la conciencia de todos los gobiernos americanos. Y en Bogotá, las dos tradicionales controversias sobre la representación en el Consejo y las funciones políticas de la Unión Panamericana volvieron a surgir.

En el caso de la representación en el Consejo, la solución dada en México no había sido posible en la práctica. A pesar de lo dispuesto en la Resolución IX sólo una minoría de países había estado en condiciones de nombrar representación ad hoc en el Consejo Directivo, y el propio Consejo había tenido que tomar una determinación aplazando hasta Bogotá la vigencia de lo dispuesto en México, cuando se vio que no era posible ejecutarlo. Con relación a las facultades políticas de la Unión, también el lenguaje usado en Chapultepec fue modificado, para restringirlo. Allí se establecía que el Consejo Directivo conocería, dentro de los límites que le trazaran las conferencias interamericanas, o por encargo especial de las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, “de cualquier asunto que afecte al funcionamiento efectivo del sistema interamericano, y a la seguridad y bienestar general de las Repúblicas americanas”. El artículo 50 de la carta, en cambio, dice que “el Consejo conoce, dentro de los límites de la presente carta y de los tratados y acuerdos interamericanos, de cualquier asunto que le encomienden la conferencia interamericana o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores”. El propósito fue, evidentemente, el de restringir las facultades dadas en México, aunque el resultado en la realidad, sea el de conservarlas.

Pero hacia la mitad de la conferencia ocurrió un cambio trascendental. Parecía claro ante los delegados que el Consejo Directivo de la Unión, por sus propios merecimientos, por la actividad de sus miembros, por la eficacia con que había cumplido las tareas que le habían sido señaladas por las conferencias interamericanas, por el respeto a que se había hecho acreedor como cuerpo representativo de la voluntad de los gobiernos, había dejado de ser, hacía tiempo, la junta directiva de una oficina de cooperación internacional, para tomar una entidad que los propios gobiernos le habían otorgado, bajo la presión de la necesidad, y que era imposible seguir ocultando en la carta constitucional. Las enmiendas mexicanas al proyecto de Pacto Constitutivo, que recogían en parte el antiguo proyecto de la delegación mexicana, se abrieron súbitamente paso en una reunión de la Comisión de Iniciativas, y el Consejo quedó establecido como un órgano independiente de la Unión Panamericana, al paso que ésta asumía las funciones de Secretaría General de la organización y de oficina internacional de cooperación interamericana.

Este lógico movimiento que parecía la natural conclusión de lo acordado en Chapultepec, se hacía inaplazable, principalmente desde que la Conferencia de Río de Janeiro había atribuido al Consejo las más altas y delicadas funciones políticas, convirtiéndolo en el órgano provisional de consulta. En la propia Conferencia de Bogotá, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas encargó al Consejo de la organización de variadas funciones en la aplicación de la maquinaria de paz, especialmente en los procedimientos de investigación y conciliación y en el de arbitraje.

A diferencia de lo que ocurrió con algunos otros órganos, el capítulo 12, relativo al Consejo, no define su carácter, ni la definición es fácil porque el Consejo conserva cierta elasticidad de funciones que le permite participar del carácter de los otros órganos, en determinadas circunstancias o para determinadas actividades. La conferencia interamericana es el organismo constitucional por excelencia y sólo determina la estructura de la organización. Pero el Consejo es el que desarrolla las normas constitucionales dictadas por la conferencia y vigila su aplicación en la práctica. La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores es por excelencia el órgano político de aplicación de los principios y propósitos de la organización, expresados en la

carta o consignados en tratados especiales. Pero el Consejo tiene en cierto momento, como órgano provisional de consulta, todas las funciones de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, aparte de todas aquellas que la Reunión de Consulta pueda delegarle y habrá de delegarle forzosamente, en cada caso particular. La Unión Panamericana es la Secretaría General de la organización, pero el Consejo participa de sus funciones en la tarea preparatoria de las conferencias: la formulación de su agenda y reglamento, la preparación de proyectos de resoluciones y aun de proyectos de tratados. Y participa también en las tareas de la Unión Panamericana, porque aun cuando la responsabilidad de la Secretaría General y de las oficinas de cooperación internacional recae sobre el más alto funcionario administrativo de la organización, el secretario general, éste y el secretario general adjunto son nombrados por el Consejo y hay una responsabilidad superior en la dirección de esas oficinas que corresponde también al Consejo. Tiene además el Consejo funciones relacionadas con las conferencias y los organismos especializados y actúa en esos casos por sí mismo o por intermedio de sus órganos técnicos dependientes, como el Consejo Interamericano Económico y Social, el Consejo de Jurisconsultos o el Consejo Cultural. La conferencia quiso, pues, crear un órgano dotado de vastísimos poderes, de grande elasticidad funcional, auténticamente representativo de la voluntad de los gobiernos, permanente en su acción y superior responsable de la marcha general de la organización.

No existe nada semejante en la Organización de las Naciones Unidas, y cualquier paralelo que pretendiera establecerse entre las dos estructuras provocaría lamentables confusiones. No quisieron los Estados americanos tener nada semejante al Consejo de Seguridad y, si alguno de los órganos interamericanos se asemejara a éste, sería la Reunión de Consulta, pero sólo superficialmente, en cuanto a ella compete la aplicación de medidas de seguridad en los casos de legítima defensa colectiva. Pero tanto la Reunión de Consulta como el Consejo de la organización actúan con la presencia de todos los miembros de la organización, todos con un voto igual, con idéntica capacidad y sometidos a la democrática regla del predominio mayoritario. De otro lado, las conferencias interamericanas que normalmente deberían corresponder a la Asamblea General de las Naciones Unidas, no tienen otra limitación en su suprema autoridad que la voluntad mayoritaria de los Estados. Ningún otro órgano puede interferir su acción ni reservarse el estudio de determinado negocio privativamente. El Consejo es el órgano central y centralizador del sistema. Como no podría haber ninguno que pudiera ocuparse simultáneamente y con el mismo personal de todos los aspectos de la cooperación interamericana, el Consejo tiene órganos técnicos, sus órganos. También aquí resulta más homogénea la organización, más sistemática y práctica que la de las Naciones Unidas. Todas las actividades de cooperación en el orden jurídico, económico, social, cultural, se realizan en cierta forma bajo la vigilancia superior del Consejo y aunque los órganos del Consejo tienen autonomía técnica, no podrán con sus decisiones invadir la esfera de acción que a éste le corresponde. Además, el Consejo tiene también el control fiscal de las agencias principales de la organización, lo que garantiza que ni la secretaría, ni los órganos del Consejo, en sus distintas actividades, podrán repetir sus funciones o emprender desarrollos que pudieran imponer cargas financieras muy grandes a los Estados miembros. De otro lado, la secretaría que tiene a su cargo actividades de cooperación interamericana, realizadas por la Unión Panamericana desde tiempo atrás, no procede en ninguna de ellas caprichosamente sino que los órganos técnicos dependientes del Consejo trazan la política general en cada rama y utilizan a la vez las oficinas técnicas de la Unión como secretaría para cada uno de ellos. Esta íntima compenetración e interdependencia de los órganos forma una estructura eficaz, económica, plenamente controlada y susceptible de ser vigilada por los gobiernos a través del Consejo hasta en sus menores detalles. Es digno de observarse también que no hay sino dos cuerpos de la Organización prevista en la carta en los cuales la representación de todos los gobiernos no se cumpla. Pero se trata de dos cuerpos subsidiarios, dos organismos técnicos de trabajo que dependen, a su vez, de dos consejos con plena representación de todos los Estados. Esas dos agencias son el Comité

Jurídico Interamericano, dependiente del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, y el Comité de Acción Cultural, dependiente del Consejo Interamericano Cultural.

Un desarrollo pleno de la carta, cuando estén en funcionamiento normal los tres consejos dependientes del Consejo de la organización, habrá de reducir a un mínimo los organismos, conferencias y asambleas colaterales, que en los últimos años han venido expandiendo innecesariamente las actividades interamericanas oficiales, y creando a los gobiernos obligaciones financieras que ya comienzan a resultar intolerables.

En el capítulo 12 sobre el Consejo y sus órganos es de tal manera la carta precisa, extensa y casi reglamentaria, que no es necesario extenderse sobre ese articulado en interpretaciones o explicaciones adicionales.

La Unión Panamericana.

Otro tanto ocurre en el capítulo XIII con la Unión Panamericana. Vale la pena observar que por lo menos tanto como el Consejo la Unión Panamericana se beneficia de la nueva estructura de la organización. Su definición, dada en el artículo 78, no es, desde luego, completa. Se dice de ella que "es órgano central y permanente de la Organización de Estados Americanos", pero es notorio que hay otros órganos centrales y permanentes, como el Consejo de la organización. Lo que sí define a la Unión Panamericana es su carácter de Secretaría General de la organización. Esas son sus funciones esenciales. Sólo que además de ellas, la secretaría tiene a su cargo las oficinas técnicas y agencias de cooperación interamericana para desarrollar aquellas actividades que fueron la razón de ser de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas o de la primitiva Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas. Como secretaría, centraliza todas las actividades de la organización; es secretaría permanente de la conferencia interamericana y de las Reuniones de Consulta; es también secretaría del Consejo de la organización y el secretario general adjunto es el secretario del Consejo. Es a la vez secretaría de todos los órganos del Consejo y los directores de los departamentos administrativos en que está dividida la Unión desempeñan las funciones de secretarios ejecutivos del Consejo Interamericano Económico y Social, del de Jurisconsultos y del Cultural. Así, la carta dio fuerza institucional duradera a la división administrativa de la Unión, aprobada por el Consejo en 1947.

La Unión Panamericana es una oficina internacional, dependiente de todos los gobiernos, pero como agencia administrativa, no es cuerpo representativo. La política superior y las líneas generales de su administración se trazan por el Consejo y en los ramos técnicos por los órganos del Consejo. Pero la responsabilidad de la ejecución recae siempre en el funcionario internacional que la dirige, el secretario general, y en los demás funcionarios y empleados internacionales que colaboran con él. El artículo 89 está destinado a establecer ese carácter cuando dice que en el desempeño de sus deberes el personal de la Unión Panamericana no buscará ni recibirá instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Unión Panamericana.

Organismos y conferencias internacionales.

Al contrario de los capítulos precedentes sobre el Consejo, sus órganos y la Unión Panamericana, los relativos a conferencias especializadas y organismos especializados no son detallados ni precisos, tal vez porque se busca para los dos una grande elasticidad que se acomode a sus complejas funciones técnicas. Las conferencias se reúnen para "tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana". Con esta vaga alusión a las funciones de esas conferencias se ha querido comprender todo el conjunto de reuniones promovidas oficialmente por los gobiernos, durante las cuales se han puesto en contacto los expertos en determinadas ramas de la acción gubernamental para buscar cooperación de otros países al estudio de sus problemas especiales, muchas de las cuales se

continúan celebrando periódicamente, por acuerdos interamericanos. En la carta se ve la tendencia a regularizar estas actividades de cooperación, cuando se determina que las conferencias se reunirán por resolución de la conferencia interamericana, de la Reunión de Consulta, o del Consejo de la Organización, con lo cual se trata de evitar que un gobierno o un grupo de gobiernos, sin consulta previa con los demás, y sin que todos puedan medir la conveniencia de una reunión de este género, la promuevan con cierto carácter de actividad oficial de la organización. También se quiere evitar que, sin un entendimiento de los gobiernos, las propias conferencias especializadas se conviertan en periódicas, por su propia decisión. Sólo en un caso la reunión de las conferencias especializadas no tendrá origen en uno cualquiera de los tres órganos mencionados, y es cuando ya existe un acuerdo interamericano que ha establecido la reunión periódica de conferencias especializadas. Este problema ya había sido objeto de estudio por el Consejo Directivo de la Unión, que había formulado una recomendación al respecto, en 1944. Las conferencias de esta índole se llamaban, hasta Bogotá, conferencias especiales. Entre ellas han de mencionarse, principalmente, las Conferencias Sanitarias Panamericanas, los Congresos Panamericanos de Carreteras, las Conferencias Comerciales Panamericanas, las Conferencias Interamericanas sobre Agricultura, los Congresos Postales Panamericanos, las Conferencias Interamericanas de Radio, los Congresos Panamericanos del Niño, los Congresos Científicos Americanos, las Asambleas de Geografía e Historia Panamericana, y el Congreso Interamericano Indigenista. De esta relación incompleta se deduce que tales conferencias cubren un casi ilimitado campo de actividades, y también es preciso ver que no todas ellas están integradas de acuerdo con un principio uniforme. Algunas ejercen funciones con relación a determinados organismos especializados, otras no. La representación de los gobiernos no está determinada, ni hay una reglamentación general para todas ellas. A más de estas conferencias, hay muchas otras que promueven diversos institutos de carácter semioficial o privado, que han venido llamándose interamericanas, y que aun, en ocasiones, hacen recomendaciones a los gobiernos. En el futuro, evidentemente, no tendrán el carácter de órganos de la organización sino aquellas convocadas por los sistemas previstos en la carta.

Es más específica la carta sobre los organismos especializados, que resultan definidos en ella con bastante propiedad y restricción. Sólo lo serán aquellos que sean intergubernamentales, establecidos por acuerdos multilaterales de los gobiernos, y cuando tengan determinadas funciones en materias técnicas de interés común para los Estados americanos. Con esa definición ha sido posible a las comisiones del Consejo, que han venido adelantando el trabajo previsto en el artículo 96, mantener un registro de los organismos especializados, establecer si muchos de los institutos y agencias interamericanos existentes son o no órganos de la Organización de Estados Americanos. Los que sí pertenecen a la organización están vinculados al Consejo por tres artículos: el 97, que establece que tendrán autonomía técnica, pero deberán tener en cuenta las recomendaciones del Consejo; el 98, que los obliga a enviar informes periódicos al Consejo sobre sus actividades, así como sus presupuestos y cuentas anuales; y el 99, que desarrolla una disposición del artículo 53 según la cual el Consejo celebrará acuerdos con los organismos especializados interamericanos para determinar sus relaciones con la organización. Por este artículo 99 se avanza a que dichos acuerdos puedan contener cláusulas que hagan de la Unión Panamericana la agencia fiscal del organismo y que permitan que su presupuesto sea sometido a la aprobación del Consejo.

En estas disposiciones, en mi opinión, la conferencia no fue tan lejos como habría sido deseable, por el temor de centralizar demasiados poderes en un solo órgano, cuya autoridad y funciones habían sido motivo de controversias muy agudas: el Consejo. Dejó creada, sin embargo, la facultad para el Consejo de celebrar acuerdos que pongan la administración de los organismos especializados bajo su vigilancia, pero sólo cuando los organismos así lo quieran. El solo hecho de enviar informes sobre sus actividades y de enviar sus presupuestos y balances anuales, no

coloca al Consejo en mejor posición de lo que hoy está cada gobierno para ejercer esa necesaria, indispensable, urgentísima vigilancia de la buena marcha de la organización. Si el Consejo tuviera en todos los casos la facultad de aprobar el presupuesto de los organismos especializados, tendría ocasión de entrar a juzgar y decidir, cuando quiera que en su concepto, es decir, en el concepto de los gobiernos americanos, se estuvieran repitiendo inútilmente funciones y originándose gastos innecesarios. La organización, que debe ante todo ser eficaz, homogénea y económica, no seguiría creando a cada gobierno los embarazos que hasta hoy han sido tan frecuentes, cuando sus propios representantes en distintos organismos y agencias internacionales promueven, con la mejor voluntad, el excesivo desarrollo de unas actividades con perjuicio de otras o la repetición de funciones. El Consejo podrá equilibrarlas y controlarlas. Esa intervención no sería, ciertamente, de carácter técnico. Hay un sofisma en la teoría de que la técnica se perjudica por la intervención administrativa de un órgano central y regulador. De todas maneras los gobiernos no pueden comprometerse en gastos excesivos solamente porque los técnicos, cuya mentalidad los lleva forzosamente a la atención exclusiva de un determinado campo de actividad, así lo vayan sugiriendo. Y aun es posible que unos gobiernos se inclinaran a dar preferencia a ciertos organismos sobre otros, cuando sus problemas típicos coincidieran mejor con las actividades específicas del organismo, y entonces en un cuerpo deliberante y permanente como el Consejo, cuyo interés fundamental reside en la buena marcha de la organización, se podría restablecer el equilibrio.

Pero ahora, cuando la controversia sobre las facultades del Consejo ha terminado definitivamente, los gobiernos podrían utilizarlo intensamente para esa finalidad centralizadora, reguladora y vigilante de la marcha de la organización, dando instrucciones a sus representantes en los organismos especializados para que lleguen a acuerdos en los cuales se establezca que su presupuesto debe ser aprobado por el Consejo. En los primeros pasos dados por este camino no ha habido ninguna dificultad, pero es cierto también que los acuerdos cuya realización se ha estado contemplando son precisamente aquellos con organismos especializados ansiosos de mantener un vínculo más estrecho con la organización.

Disposiciones varias.

La tercera parte de la carta contiene una serie de disposiciones, que se han comentado atrás en relación con otras, tales como las referentes a las Naciones Unidas, a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en actividades y cargos de los diferentes órganos, y a la reforma del instrumento. Las demás son relacionadas con la personería jurídica de que gozará la Organización en el territorio de los Estados miembros y los privilegios e inmunidades que habrán de tener los representantes de los gobiernos. Y por último, las disposiciones sobre ratificación y vigencia, que siguen muy de cerca las acordadas en el Tratado de Asistencia Recíproca, y que fueron motivo del comentario en el informe sobre los resultados de la Conferencia de Río de Janeiro.

Vigencia de la carta.

De acuerdo con el artículo 109 la carta entrará en vigor, entre los Estados que la ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones. En cuanto a los restantes, entrará en vigor en el orden en que depositen sus ratificaciones. Este procedimiento, adoptado comúnmente para tratados de esta índole, que prevén una acción colectiva, dejaba, sin embargo, un amplísimo margen de tiempo entre el momento en que los Estados americanos se pusieron de acuerdo para reorganizar su ya muy antiguo sistema de relaciones, y aquel en que, en realidad, la reorganización hubiera de ponerse en marcha. Además pesaba sobre el ánimo de los delegados la experiencia de la convención sobre la Unión Panamericana suscrita en 1928 y que nunca entró en vigor. El peligro de dejar toda la organización sobre una base inestable llevó a los delegados a aprobar la Resolución XI sobre adopción de la nomenclatura y el régimen de la carta de la Organización de Estados

Americanos, que en la práctica puso en inmediato vigor la carta. Aunque dicha resolución les da carácter provisional a las disposiciones que se tomen sobre los nuevos órganos previstos en la carta, es perfectamente suficiente para remediar la situación que se hubiera creado si, ya decidida la forma de la nueva organización, hubiese tenido que continuar la antigua por un tiempo indefinido. De otra parte, el valor jurídico de esta resolución es incontestable, por cuanto la organización americana anterior a Bogotá había sido creada y reformada por resoluciones de las conferencias interamericanas, con idéntica fuerza y en algunos casos, modificada esencialmente por resoluciones de conferencias especiales, a las cuales no se había atribuido específicamente el poder constitucional que parecen tener desde un principio las interamericanas.

Capítulo IV

Tratado Americano de Soluciones Pacíficas

Probablemente el paso más audaz dado en la IX Conferencia fue la firma del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, y en mi opinión, por muchos aspectos, más importante que buena parte de los instrumentos elaborados y aprobados en Bogotá. No es, ciertamente, avance hecho sobre terreno definitivamente sólido, y es de temer que transcurran algunos años sin que el tratado se extienda con pleno vigor a la comunidad regional entera. Aun así, sus disposiciones, aceptadas por catorce países sin reserva alguna, son de tal trascendencia que el instrumento tendrá un gran valor práctico y didáctico en la esfera mundial, y pasará, de seguro, a la historia del derecho internacional como uno de los fundamentos de la etapa de paz institucional que se va acercando, compelida por fuerzas más poderosas que todas las que en sentido contrario mantuvieron vivas los nacionalismos intransigentes.

Cuando se estudie, con más perspectiva histórica, el movimiento jurídico interamericano, se observará con respeto la lógica de su evolución, y muchos acontecimientos que ahora nos parecen obra de la casualidad resultarán tan inteligentes y previsivos, que nadie podrá dudar de que hubo un plan armonioso y sistemático en su desarrollo. Anticipemos ese juicio histórico y detengámonos en el examen del proceso seguido por la organización interamericana en busca de un orden jurídico de paz. Durante un tiempo la tendencia es paralela a la europea. Se cree posible organizar la paz estableciendo una maquinaria de soluciones pacíficas a la cual no podrán menos acudir naciones que de buena fe se dicen amantes de la paz.

Nada hay de coercitivo ni de coactivo en esa maquinaria. El principio en que se funda es el de que hay fuerzas morales superiores que inclinan a las naciones a proceder bien y a vivir en paz, y que si se ponen en su camino todo género de oportunidades y sistemas para evitar que la paz se rompa, tales sistemas y oportunidades serán aprovechados intensamente. Pero a poco trecho las naciones americanas comprenden que hay que ir más lejos. Con sus procedimientos habituales comienzan a crear una fábrica principista cuya consolidación se intenta, y se logra en gran parte, por el método más sencillo de la pedagogía: la repetición. Resoluciones sucesivas, convenciones, acuerdos, declaraciones, se van amontonando para preparar el campo en el cual se dará, por fin, la batalla definitiva contra la guerra. Se le quitará a la guerra su utilidad principal: la conquista. Los Estados americanos se comprometerán moralmente a no aceptar como legítimo el resultado de una guerra de conquista. Tampoco aceptarán que la guerra se pueda usar para forzar a un Estado a cumplir obligaciones pecuniarias. Más tarde, condenarán la guerra como un instrumento de política internacional y, desde luego, la guerra de agresión, y se obligarán a resolver toda controversia por medios pacíficos. Después declararán su solidaridad con la víctima de la agresión. ¿Qué ha pasado? Que al menos técnicamente, la guerra no tiene utilidad, no puede emplearse para ninguno de los fines con que se desató siempre entre los pueblos, y que quien se envuelva voluntariamente en una guerra encontrará ante sí esa muralla de principios que harán injustificable su conducta, vencedor o vencido.

Pero hasta allí la compleja red de declaraciones y afirmaciones de derecho, todo el tejido de la ética internacional americana no servirá sino para condenar la conducta de quien escape a estas reglas, a las cuales se han sometido voluntariamente los Estados del hemisferio. Hay dos grandes vacíos, mejor aún, dos abismos a cuyo borde viven por un largo tiempo los pueblos americanos. A ellos pudieron rodar todas sus construcciones jurídicas, al menor descuido. Si a pesar de las elucubraciones sobre el papel un Estado hubiese violado esas normas y no hubiese sido posible aplicar sanción alguna a su comportamiento, y el hecho se hubiese repetido una y otra vez, la más profunda y justificada decepción se habría apoderado de los pueblos, y el derecho internacional americano no habría progresado una pulgada más. O habría podido ocurrir también que todo ese monumento jurídico trabajosamente levantado sobre la buena fe de los Estados hubiera sido objeto de una interpretación unilateral, por cualquiera de ellos, y aplicado a otro para justificar una acción de fuerza. Faltaban, pues, dos puentes definitivos sobre los dos abismos: la acción colectiva y la no intervención. La no intervención para evitar que un Estado americano pretendiera abrogarse el derecho de aplicar las reglas jurídicas aprobadas por todos, y la acción colectiva para impedir que las normas jurídicas se quedaran escritas, por no haber quién las aplicara. Cautelosamente los Estados americanos transitaron el camino erizado de dificultades, y determinaron lo más propio: primero cerrar el paso a toda acción individual, a toda intervención. Cuando ya estuvo clausurada definitivamente esa posibilidad y abolido el peligro, dieron el segundo paso: la acción colectiva. Entre Montevideo, la no intervención, y Chapultepec, etapa fundamental de la acción colectiva, la tarea fue consolidar, reafirmar, repetir, el principio de la no intervención, martillando sobre él sin pausa alguna. Después comenzó la etapa de la acción colectiva, que la segunda guerra mundial precipitó. La solidaridad era ya por entonces tan firme como la no intervención. Si las Américas eran solidarias, es decir, un bloque sólido que se afectaría lo mismo por la buena que por la mala suerte de cualquiera de sus partes, una agresión exterior contra una de ellas afectaría fatalmente el conjunto. La consecuencia inevitable era la de la reacción colectiva, uniforme, contra el agresor y en defensa de la víctima americana. Pero hubo todavía algunas dudas para trasplantar el principio a la hipótesis puramente americana. Si el agresor era un delincuente, ¿por qué aceptar dos géneros de delincuencia, en un mismo delito? Por qué el extranjero, el extracontinental, promovía la reacción colectiva, y no así el mismo delito, cometido por americanos? Ese fue el paso que se dio en Chapultepec. La acción colectiva había quedado fundada, con lo cual hasta la última posibilidad de justificación para una acción individual de intervención había desaparecido.

Pero donde se ve mejor la sagacidad de esta evolución es en lo que muchos calificaron como un error, y ha demostrado ser el más claro de los aciertos. La paz no se logra sólo por el perfeccionamiento gradual de los métodos de solución pacífica, si al final de todos ellos queda abierta la amenaza de la guerra. Sólo cuando la guerra se vuelve imposible los métodos de solución pacífica operarán efectivamente, porque la sola hipótesis de la guerra, pesando sobre los procedimientos de solución pacífica, los puede convertir en una infernal maquinaria de presión, con formas jurídicas, para someter a los débiles a legalizar definitivamente la violencia ejercida contra ellos. Así lo comprendieron los estadistas americanos y por eso desde el primer momento la tendencia fue la de poner a la guerra fuera de la ley, hasta que en Río de Janeiro, en 1947, lo lograron. Era el momento, entonces, y no antes, de ofrecer, como sustituto para la puerta que se cerraba definitivamente, un sistema completo de medidas de solución pacífica, para que toda dificultad internacional tuviera desenlace. Y era también el momento de intentar soluciones pacíficas obligatorias.

Este ciclo evolutivo del derecho americano coincidía con el mundial en algunos de sus aspectos fundamentales. Las Naciones Unidas habían creado nuevos hechos jurídicos. Como reacción contra la debilidad institucional de la Liga de las Naciones el nuevo estatuto internacional otorgaba tremendos poderes al Consejo de Seguridad para lograr solución a los conflictos, para apagarlos y extinguirlos, cuando constituyeran una amenaza a la paz. Todos los pueblos y aun

los que estaban dentro del grupo privilegiado de los cinco miembros permanentes del Consejo sabían, desde ese momento, que cualquier disputa en que se comprometieran y que en concepto del Consejo amenazara la paz, podría ser resuelta, no de acuerdo con un procedimiento previo y bien conocido, sino por el que juzgara aconsejable dentro de las circunstancias un cuerpo eminentemente político.

Para el grupo de Estados americanos que había logrado consolidarse sobre el principio fundamental de la igualdad jurídica, ese recurso, como único y exclusivo, habría implicado un tremendo retroceso. Una sola nación del grupo americano, el miembro permanente del Consejo, sin la existencia del organismo regional, habría quedado con la facultad de vetar cualquier solución a una disputa interamericana en que no estuviera comprometida directamente, cuando llegara al Consejo. Ciertamente esa misma facultad se podía ejercer sobre todas las situaciones mundiales que entraran a la jurisdicción del órgano de seguridad. Pero las otras naciones no estaban comprometiendo un sistema de derecho antiguo, eficaz y sólidamente basado en la igualdad jurídica de los Estados, sino, al contrario, entrando por primera vez a gozar de las ventajas que la nueva organización internacional ofrecía a un mundo donde hasta ahora sólo predominaba la fuerza física de cada Estado, sin ninguna otra que tendiera a equilibrarla.

Ahora bien: cuando la guerra se hacía imposible, por la combinada acción de las dos organizaciones, la regional, en primer término, y la mundial, como un recurso superior si fallare la regional; cuando todos sus efectos se volvían nulos, y se condenaban como ilegítimos, la solución pacífica de las controversias en forma obligatoria era un paso mucho más fácil. Sin embargo, en la IX Conferencia, a pesar de que todas las situaciones jurídicas y políticas habían cambiado desde la última vez en que se intentó la solución obligatoria, subsistían algunas de las resistencias antiguas, y la oposición al arbitraje o a la solución judicial con carácter obligatorio reproducía, por una fuerza de inercia, los sentimientos y aun las expresiones de una época del derecho internacional que había sido superada.

En la historia del derecho internacional las soluciones pacíficas obligatorias de las controversias o conflictos han estado vinculadas al más agudo concepto de soberanía, por una razón elemental: porque la decisión de no resolver una controversia por un método pacífico deja abierta, siempre, la posibilidad del recurso a la fuerza. Las naciones débiles o inermes han sido siempre campeonas del arbitraje y la solución judicial. Las fuertes han vacilado ante un procedimiento que implica, inicialmente, despojarse ante los jueces o árbitros de todos los atributos de su poder físico, para nivelarse con otra nación en la presentación de hechos y en la apreciación jurídica de las circunstancias que promueven la diferencia. Pero no fue distinta la evolución del derecho entre los individuos. Nadie quiso someterse voluntariamente ante los jueces mientras pudo conservar el privilegio de resolver sus propias disputas y tuvo bastante fuerza para imponer la decisión última. Los jueces, que habían existido casi desde las primeras etapas de la humanidad, como han existido los procedimientos de solución pacífica de controversias internacionales desde siglos atrás, no lograron, sin embargo, extender su autoridad a ciertas zonas aristocráticas, sino cuando sucesivas revoluciones hicieron imposible el empleo de la fuerza para resolver las disputas entre los individuos. Mientras el factor de la fuerza siga pesando sobre el derecho internacional, nadie se someterá al derecho sino cuando le convenga a sus intereses. Pero si la guerra se trata jurídicamente como un delito y la nación que pretenda emplearla se encuentra súbitamente ante una coalición de fuerzas superiores que la contiene, la reduce y la priva de todas las ventajas que pudiera buscar con desatarla, los Estados no encontrarán razón alguna, ni pública ni secreta, para no aceptar las soluciones obligatorias. Por haber venido colocando la guerra en esa posición moral y jurídica desde tiempo atrás, las naciones americanas están más próximas que cualesquiera otras del mundo a regirse por un sistema de derecho, que, como es obvio, supone una decisión última y obligatoria.

Antecedentes del tratado.

En la VIII Conferencia Internacional Americana de Lima, en 1938, se adoptó la Resolución número XV, en la cual, después de reconocer que “las normas jurídicas para prevenir la guerra en América se hallan dispersas en numerosos tratados, convenciones, pactos y declaraciones que es preciso sistematizar en un conjunto organizado y armónico”, recomienda que los diversos proyectos presentados a la conferencia sean clasificados por la Unión Panamericana y remitidos a los gobiernos en solicitud de sus observaciones. La Conferencia Internacional Americana emprendería posteriormente la elaboración del Código de la Paz.

En mayo de 1943 el Consejo pidió al Comité Jurídico Interamericano que preparase un proyecto coordinado de convenio pacífico. De conformidad con este pedido, el Comité Jurídico inició un estudio de los acuerdos interamericanos existentes y de los proyectos presentados a la Conferencia de Lima, y elaboró dos anteproyectos: el primero, señalado con la letra A), se limitó a coordinar los acuerdos en vigor, sin introducir cambios o formular proposiciones de enmienda. El segundo, distinguido con la letra B), era un intento más formal de preparar el proyecto sobre la base de los sometidos a la Conferencia de Lima y teniendo en cuenta el informe sobre ellos rendido por la Comisión de Expertos para la Codificación del Derecho Internacional.

La Resolución XXXIX de la Conferencia de México recomendó que el Comité Jurídico Interamericano emprendiera la inmediata elaboración de un anteproyecto de “Sistema Interamericano de Paz” que coordinara los instrumentos continentales de prevención y solución pacífica de las controversias. Para preparar ese trabajo el comité debería tomar en cuenta los proyectos sometidos a la VIII Conferencia Internacional Americana de Lima y el redactado por el propio comité. Para cumplir dicha resolución el comité elaboró un tercer anteproyecto, en septiembre de 1945. Ese anteproyecto fue remitido a los gobiernos americanos para conocer sus observaciones. Una vez recibidas, el comité redactó un segundo proyecto que fue enviado al Consejo Directivo en noviembre de 1947.

Las diferencias fundamentales entre estos dos proyectos residen en que en el segundo el Comité Jurídico se decidió por el sistema de arbitraje obligatorio para las diferencias de cualquier naturaleza, ya fueran jurídicas o no, que, en opinión de una de las partes, no se habría podido resolver por uno de los procedimientos de mediación, investigación o conciliación establecidos en el mismo proyecto. En el proyecto de 1945, el Comité Jurídico se limitaba a proponer que se reconociera la conveniencia de someter al arbitraje o al arreglo judicial todas las controversias que pudieran surgir entre las partes y que fueran de naturaleza jurídica, por razón de ser susceptibles de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho. En este mismo proyecto, en 1945, se incluía un procedimiento de consulta, que el proyecto de 1947 juzgó innecesario, por cuanto al proponer un desenlace definitivo obligatorio para todas las controversias solamente podía surgir la posibilidad de que las partes no cumplieran su compromiso, creando una situación de carácter político que sería de competencia de las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores y no de un Tratado de Soluciones Pacíficas.

El Comité Jurídico Interamericano, en el informe anexo al proyecto definitivo, de 1947, recuerda la Resolución número X, de la Conferencia de Río de Janeiro, celebrada pocos meses antes, en la cual se recomienda, “que en la IX Conferencia Internacional Americana, que se realizará próximamente en Bogotá, se estudien, con miras a su aprobación, las instituciones que den efectividad a un sistema pacífico de seguridad, y, entre ellas, el arbitraje obligatorio para toda controversia que ponga en peligro la paz y que no sea de naturaleza jurídica”. Más adelante agrega el comité: “Creemos sinceramente que a pesar de las dificultades que en la práctica haya podido tener antes el reconocimiento del arbitraje amplio, los Estados americanos han llegado a una etapa en su evolución jurídica en la que ese reconocimiento responde a una verdadera necesidad... Que ello es así lo corroboran no sólo la circunstancia de que muy graves problemas, entre otros los de límites, surgidos en el pasado entre los países americanos, fueron

resueltos eficaz y definitivamente por el procedimiento arbitral, sino también los términos mismos del Acta de Chapultepec y del Tratado de Río, instrumentos que constituyen las más recientes y autorizadas manifestaciones del panamericanismo”.

En efecto: la Conferencia de Chapultepec aprobó, como principio de derecho internacional, “la adopción de la vía de la conciliación, del arbitraje amplio, o de la justicia internacional, para resolver toda diferencia o disputa entre las naciones, cualesquiera que sean su naturaleza y origen”, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca dice en su preámbulo que todos los principios y declaraciones del Acta de Chapultepec, entre los cuales se encuentra el que acaba de citarse, “deben tenerse por aceptados como normas de sus relaciones mutuas y como base jurídica del sistema interamericano”.

El Consejo, al recibir el proyecto del Comité Jurídico, determinó transmitirlo a los gobiernos con un informe preparado por el jefe del Departamento Jurídico y de organismos internacionales de la Unión Panamericana, en el cual se señalan las diferencias fundamentales entre el proyecto de 1945 y el de 1947.

Un cambio de rumbo.

Pero en la IX Conferencia hubo un súbito cambio de rumbo que quedó expresado en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. Cuando se creía que todo el debate habría de presentarse entre los partidarios del arbitraje obligatorio y los que consideraban demasiado avanzado ese paso, que ya en otras ocasiones había recibido serios rechazos, surgió una fórmula que fue defendida con especial vigor por las delegaciones de Colombia, México y Uruguay, para darle prioridad al procedimiento judicial, con carácter obligatorio, como método definitivo de solución de controversias. Este procedimiento debería ser aplicado por la Corte Internacional de Justicia, dentro de las facultades de su estatuto. El arbitraje no sería obligatorio sino cuando la Corte, en determinados casos, se declarare incompetente para conocer de la controversia.

No es, en manera alguna, extraño, que los Estados americanos, tradicionalmente adictos a los más puros principios del derecho, encontraran esta vía todavía más atrayente que el propio arbitraje obligatorio. La solución judicial de las diferencias internacionales tenía antecedentes americanos muy respetables y eficaces. Muchos Estados del hemisferio habían pactado la jurisdicción obligatoria de la Corte en tratados bilaterales. Pero la obligatoriedad del procedimiento judicial necesitaba una garantía mayor: la de que ningún Estado pudiera alegar que la controversia versaba sobre materias que por su esencia eran de la jurisdicción interna, dejando el conflicto sin desenlace, y en apariencia resuelto unilateralmente. Por eso el artículo III del Pacto de Bogotá estableció que “si las partes no se pusieran de acuerdo acerca de la competencia de la Corte sobre el litigio, la propia Corte decidirá previamente esta cuestión”.

Así pues, el tratado contempla un lógico sistema de medidas pacíficas entre las cuales pueden optar los Estados, pero si su aplicación no fuere suficiente y la etapa de la conciliación fracasare, y no se hubieran puesto las partes de acuerdo para someter el asunto al arbitraje, cualquiera de ellas tendrá derecho a recurrir a la Corte Internacional de Justicia, cuya jurisdicción quedará obligatoriamente abierta conforme al inciso 2º del artículo 36 de su estatuto. La medida, que parece dramáticamente radical, no es sino la lógica consecuencia de la reiterada declaración de los Estados americanos de su ánimo de resolver todo conflicto por los procedimientos pacíficos. No basta ofrecer una serie de métodos para que entre ellos opten los Estados, si no hay uno entre todos que, ante el fracaso de los demás, resuelva el problema, y que, por consiguiente, ha de ser de aplicación forzosa. La armonía del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas con la carta se pone de presente en el artículo 23 de esta última, por lo demás elaborado en la misma comisión que preparó el tratado, y que dice: “Un tratado especial establecerá los medios adecuados para resolver las controversias y determinará los procedimientos pertinentes a cada uno de los medios pacíficos, en forma de no dejar que ninguna controversia que surja entre los Estados americanos

pueda quedar sin solución definitiva dentro de un plazo razonable". Eso lo logra el Pacto de Bogotá, con la obligatoriedad del procedimiento judicial. Podría lograrlo otro tratado con el establecimiento del arbitraje obligatorio. Pero ningún sistema que no contemple una última etapa obligatoria podrá quedar, en el futuro, en concordancia con la voluntad de los Estados americanos, expresada en la carta.

El tratado contempla procedimientos de buenos oficios y mediación, de investigación y conciliación, el judicial y el de arbitraje. Son los mismos métodos establecidos en las dos cartas: la de las Naciones Unidas y la de los Estados americanos. Pero en el tratado no está incluida la negociación, por cuanto su finalidad es la de crear procedimientos, para el caso de que una controversia, en opinión de las partes, no pueda ser resuelta por negociación directa a través de los medios diplomáticos usuales.

Los procedimientos no están escalonados en un orden de prelación, y las partes pueden recurrir al que consideren mejor en cada caso, sin estar obligadas a agotarlos todos. Podría ocurrir, por ejemplo, que desde la ruptura de las negociaciones directas convinieran en acudir al arbitraje o a la Corte Internacional de Justicia, sin ensayar la etapa de la conciliación o intentar buenos oficios y mediación. En todos esos procedimientos se supone que hay acuerdo de las partes para acudir a ellos. Pero si la etapa de la conciliación fracasare, bien porque una de las partes no la haya querido o porque no se haya llegado a acuerdo ninguno sobre el caso sometido, el procedimiento judicial será obligatorio, si una de las partes recurre a la Corte Internacional de Justicia.

Podría ocurrir que uno de los Estados, parte en la controversia, alegara que el caso no era susceptible de arreglo judicial, por tratarse, precisamente, de una de las excepciones previstas en el propio tratado, es decir, por referirse a un asunto de su jurisdicción interna; o por haber sido ya resuelto por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional; o porque se halla regido por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. En este caso la cuestión previa será sometida a la Corte cuando quiera que se alegue la excepción por una de las partes. Si la Corte, en el caso del procedimiento judicial, se declare incompetente por los motivos anteriormente señalados, se dará por terminada la controversia. Como se declarará terminada también, aunque no se trate del procedimiento judicial, si suscitada la cuestión previa de las excepciones a la aplicación del tratado, la Corte decide que el asunto es precisamente uno de los casos excepcionales en que el tratado no se aplica.

Hay, además de los anteriores, otro caso en que la Corte termina la controversia, al declararse incompetente; cuando se inicia ante ella una acción por un Estado destinada a proteger a sus nacionales o a reclamar por falta de protección, y la Corte encuentra que dichos nacionales han tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo.

El arbitraje.

Pero también existe la posibilidad de que la Corte se declare incompetente por otros motivos para conocer y decidir la controversia. En ese caso hay otra etapa todavía, también obligatoria, y esa sí definitiva: el arbitraje. Es el único caso en que el arbitraje es obligatorio, de acuerdo con el Pacto de Bogotá. En los demás es un procedimiento voluntario, colocado en el mismo pie con los otros, al cual pueden recurrir las partes en cualquier etapa de su diferencia. Las disposiciones del capítulo v del tratado, sobre el procedimiento de arbitraje, se refieren a las dos hipótesis, pero es obvio que cuando ha habido un acuerdo de las partes para someter un caso al arbitraje, las reglas que prevén la manera de suplir los vacíos producidos por la renuencia de una de ellas no se aplicarán sino en cuanto las partes no puedan llegar a un acuerdo. Mejor aún: las disposiciones sobre arbitraje se aplican cuando él es obligatorio, porque la Corte se haya

declarado incompetente en la hipótesis del artículo XXXV, o cuando habiendo sido pactado el arbitraje entre las partes, no se pueda llegar a un acuerdo que sustituya las normas generales del tratado sobre árbitros, procedimiento, plazos, etc. En cambio, el acuerdo de las partes sobre estos puntos hace innecesaria la aplicación de las reglas del capítulo v y las deja en libertad completa para buscar el arbitraje en la forma que juzguen más conveniente.

La consulta.

Como es natural, el tratado eliminó los procedimientos de consulta entre los gobiernos americanos que en anteriores proyectos del Comité Jurídico habían tenido considerables importancia y extensión. La consulta para la solución pacífica se justificaba plenamente al no existir por lo menos un procedimiento obligatorio. Se trataba de buscar en la fuerza moral de los Estados americanos una acción sobre las partes comprometidas en una controversia para inclinarlas a buscar una solución de sus disputas. Pero al introducirse en el último proyecto del Comité Jurídico el arbitraje obligatorio, la consulta desapareció, y desapareció igualmente del tratado, cuando se hizo obligatorio el procedimiento judicial. Desapareció, es claro, como procedimiento de solución pacífica, pero permaneció como fuerza política para hacer respetar la decisión tomada por la Corte o por los árbitros en los casos de la acción no obligatoria. Así, el artículo 38 establece que si una de las partes dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte o un laudo arbitral, la otra parte promoverá, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de que ésta acuerde las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión judicial o arbitral.

De acuerdo con la carta de las Naciones Unidas, los Estados americanos, todos ellos miembros de la organización internacional, están obligados a cumplir las decisiones de la Corte en todo litigio en que sean partes, y si una de ellas dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad. La disposición del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas no afecta la obligación ni desconoce el derecho que se establece por el artículo 94 de la carta. Sólo que crea una nueva etapa, una última apelación al procedimiento regional, con el deber de recurrir primero a la Reunión de Consulta. Si ella fracasare en su intento, la parte interesada podrá dirigirse al Consejo de Seguridad, el cual podrá hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a cabo la ejecución del fallo.

No quisieron los Estados americanos crear un órgano judicial regional. El tratado, por mucho tiempo, al menos, pone a un lado la idea, acariciada por tantos eminentes americanos, de crear algún día la Corte Interamericana de Justicia. Muy claramente aparece la conveniencia de esa decisión. El organismo regional que se justifica plenamente para la acción política y cooperativa, y como eficaz creador de nuevas formas de derecho, no tiene por qué estimular ninguna duda sobre la capacidad y eficacia de cualquier tribunal internacional encargado de aplicarlo. La Corte Internacional contiene en su estatuto bastantes provisiones para que los jueces puedan recurrir a todos los elementos indispensables y a todas las fuentes auténticas de derecho, buscando fundamento a sus fallos. El artículo 38 del estatuto de la Corte le ordena que aplique las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establezcan reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas; las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho; y aún está facultada, por el artículo 50, para comisionar a cualquier individuo, entidad, negociado, comisión u otro organismo, para que haga una investigación o emita un dictamen pericial. No le falta a la Corte elasticidad para interpretar el derecho americano, y no hay ninguna ventaja en que ese derecho sólo sea aplicado por

americanos. Al contrario, es ambicionable que ese derecho, que ha podido crearse gracias a tantas circunstancias políticas favorables, y que es una de las más grandes contribuciones de América a la civilización jurídica contemporánea, se extienda, sea difundido, sea estudiado y sea aplicado, incluso, en otras regiones del mundo. La constitución de la Corte garantiza que siempre habrá entre sus miembros altísimos juristas americanos y que todos los jueces que la integran serán seleccionados con el mayor cuidado, para que se garantice su imparcialidad. Una Corte Interamericana de Justicia limitaría la expansión de nuestro derecho y lo circunscribiría al hemisferio. Y sería, además, un rudo golpe a una de las más nobles instituciones modernas, y una de las más necesarias para que algún día haya paz justa sobre la tierra.

El futuro del tratado.

Contra la opinión general, que anticipaba muchas dificultades, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas fue firmado por un considerable número de gobiernos, los dos tercios, sin ninguna reserva. Este primer resultado fue sorprendente y admirable. Estaba anunciado desde que el Comité Jurídico Interamericano propuso su último proyecto con la inclusión del arbitraje obligatorio, que el número de reservas sería superior al de Estados que pudieran adherir a ese principio sin reservas. Si, como es natural suponerlo, la firma del tratado implica un vigoroso deseo por parte de los gobiernos de dar este paso trascendental, y no un convencional acatamiento formal a su espíritu sin consecuencias prácticas, se puede esperar que muy pronto por lo menos catorce Estados americanos estén ligados por todas sus disposiciones y dispuestos a aplicarlas entre ellos, si por desgracia surgiera alguna diferencia que no pudiera resolverse por las negociaciones directas.

Este tratado, por su naturaleza misma, no entra en vigor de acuerdo con las normas corrientes de otros pactos multilaterales, como la carta de las Naciones Unidas, la de los Estados Americanos o el Tratado de Asistencia Recíproca. A medida que las partes contratantes van depositando las ratificaciones del instrumento, éste entra en vigor con todas aquellas que ya lo hubieren hecho. Y también en cuanto entre en vigor el tratado entre dos o más Estados americanos, cesan para ellos los efectos de los tratados, convenios y protocolos colectivos que, desde 1923, han venido atendiendo a la solución pacífica de las controversias entre Estados americanos.

Es posible ser muy optimista sobre el futuro del tratado, aun con relación a los Estados que lo han ratificado con reservas, sobre todo después de examinarlas cuidadosamente y de compararlas entre sí. La tendencia propia de un negociador es la de formular reservas cuando quiera que un texto no le parece absolutamente claro, sobre todo en materias tan delicadas como éstas. Es muy posible que algunas de estas reservas no sean consideradas necesarias por el respectivo órgano de ratificación, posteriormente, y aunque el propio gobierno pueda reconsiderarlas, antes de depositar la ratificación o, como está previsto en el tratado, en cualquier momento, posteriormente a ella. Ahora bien, al comparar las reservas formuladas, hay algunas que implican una apreciación contradictoria de los términos del tratado, lo cual puede significar que el tratado no es claro, pero que, susceptible, como es, de aclaración, incluso por la manera como lo aplique la Corte, subsiste una seria posibilidad de que, por lo menos, algunas de las reservas sean abandonadas. En este caso parecen hallarse, por ejemplo, las que se relacionan con la aplicación del tratado a controversias emergentes de asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, que Bolivia y Ecuador parecen entender como excluidos por el artículo VI, al paso que Argentina explica su reserva al arbitraje y al procedimiento judicial tal como están conformados en el tratado, porque "a su juicio debieron establecerse solamente para las controversias que se originen en el futuro y que no tengan su origen ni relación alguna con causas, situaciones o hechos preexistentes a la firma de este instrumento". El Perú, por su parte, hace reserva al artículo XXXIII y a lo pertinente del artículo XXXIV "por considerar que las excepciones de cosa juzgada, resuelta por arreglo de las partes o regida por acuerdos o tratados vigentes, determinan, en virtud de su naturaleza objetiva y perentoria, la exclusión de estos

casos de la aplicación de todo procedimiento"; es decir, que aun estando excluidos, como están, por el tratado, la intervención de la Corte para juzgar la cuestión previa de si están o no excluidos, para lo cual sólo podría aplicar el tratado mismo, resulta inaceptable.

No están, en el mismo caso, otras reservas que sí implican definitivamente la no conformidad con los principios fundamentales del tratado, y no cuestiones de interpretación de sus cláusulas. Pero un tratado que pudiera comenzar a regir totalmente para las situaciones que pudieran crearse por controversias entre catorce países americanos, es un avance prodigioso. Mientras tanto los demás países seguirían determinando sus relaciones por los antiguos procedimientos, en todo aquello en que no aceptaran el tratado. Pero dentro del primer grupo habría que contar, desde luego, a Nicaragua, cuya reserva sobre una situación específica, no afecta las disposiciones esenciales del tratado. Así el número de Estados que parecen estar conformes con la totalidad de sus cláusulas, y dispuestos a aceptar sus obligaciones, subiría a quince.

Capítulo V

PROBLEMAS ECONÓMICOS EN BOGOTÁ

La IX Conferencia, por la índole de su agenda, en la cual figuraban tan complejos problemas de estructura de la organización, no parecía destinada a dar mucha importancia a los temas económicos. Pero los últimos años, después de la guerra, los debates que ya se habían iniciado en Chapultepec, cuando todavía duraba el conflicto mundial, sobre las formas eventuales de la cooperación económica habían subido al primer plano de las preocupaciones de los Estados americanos. Ya en Río, conferencia especial dedicada a un tema concreto y único, fue notorio que con muy pocas excepciones los discursos del debate general daban un tremendo énfasis a la necesidad de establecer un equilibrio en la cooperación interamericana, acentuando su carácter económico, incluso como una finalidad indispensable para preparar mejor la defensa hemisférica.

La Conferencia de Río no trató, como era el deseo de muchas delegaciones, temas económicos, sino en el proceso de redacción de la Resolución IX. Esta resolución interpretó el sentir de la mayor parte de las delegaciones, al afirmar, en su único considerando "que la seguridad económica, indispensable para el progreso de todos los pueblos americanos, será, en todo momento, la mejor garantía de su seguridad política y del éxito de su esfuerzo conjunto para el mantenimiento de la paz continental". La resolución encomendó al Consejo Interamericano Económico y Social que elaborara un proyecto de convenio básico sobre cooperación económica interamericana, que debía ser sometido a la IX Conferencia de Bogotá. Dispuso que se ampliara el cuadro del Consejo Interamericano Económico y Social mediante la inclusión por los gobiernos, entre sus representantes o asesores, de especialistas en asuntos económicos y hacendarios y que se convocara una conferencia especial de carácter económico para el segundo semestre de 1948, en la fecha determinada por la IX Conferencia. El objeto de esta conferencia sería el de estudiar los mejores procedimientos de ejecución del convenio que se hubiera suscrito en Bogotá, y examinar cualesquiera medidas tendientes a hacer más efectiva la cooperación económica interamericana. La resolución fue atendida por los gobiernos, que al efecto destacaron eminentes expertos ante el Consejo Interamericano para elaborar el proyecto de convenio.

Los debates que se presentaron en Washington cuando se estudiaba el proyecto se repitieron después en el seno de la Comisión iv sobre Asuntos Económicos, durante la Conferencia de Bogotá. Es más: en gran parte estos debates repetían el eco de los que habían tenido lugar desde noviembre de 1947 hasta marzo de 1948, en la Conferencia de Comercio y Empleo de las Naciones Unidas, reunida en La Habana y en la cual participaron cincuenta y siete naciones, entre ellas todos los miembros de la organización americana. Algunos de los delegados habían concurrido al Consejo Interamericano y a la Conferencia de La Habana. Pero durante las

discusiones del Consejo Interamericano que se desarrollaron casi simultáneamente con las de La Habana, hubo la constante preocupación de que el proyecto que sería considerado en Bogotá no fuera a contener cláusulas contradictorias con las que eventualmente pudieran resultar incluidas en la carta de la Organización Internacional de Comercio. Por esta misma razón, el proyecto de Convenio Económico no contempló un capítulo especial, como hubiera parecido lógico, sobre política comercial, porque aun cuando en Bogotá ya estaba suscrita la carta de La Habana y existían aún muchas vacilaciones sobre la decisión última que tomarían los órganos de ratificación de ese instrumento en algunos puntos prolijamente discutidos.

Aparte de esta circunstancia que puede considerarse desfavorable, los problemas que confrontaba la Comisión iv no eran, precisamente, los más apropiados para llegar a un acuerdo unánime y fácil. La cooperación económica está en sus comienzos. No tiene la hondísima tradición de la cooperación jurídica y política entre los Estados de esta parte del mundo y, por el contrario, es un campo eminentemente experimental, en donde fuerzas desproporcionadas están entrando en sus primeros contactos, sin que sea posible derivar de ellos normas jurídicas que tengan un fundamento sólido y permanente. Sin embargo, no era más fácil la cooperación política cuando se iniciaba al finalizar el siglo anterior, amenazada por la presión de intereses nacionalistas y puesta en constante peligro por acciones internacionales que provocaban la más profunda desconfianza entre la inmensa mayoría de los Estados americanos. No es, pues, de extrañar, que los resultados de la IX Conferencia en relación con los temas económicos, no hayan dejado tan plenamente satisfechos a los representantes de los Estados americanos como, por ejemplo, la carta de la organización.

Además, y como es obvio, la intensidad en el interés sobre los problemas de la cooperación económica crece verticalmente en los tiempos de crisis. Un síntoma inequívoco de ese hecho es la impaciencia demostrada principalmente por los Estados latinoamericanos, por buscar un escenario para la discusión inmediata de sus problemas vitales. Ya vimos cómo quiso llevarse el tema económico a la agenda de Río, evidentemente, fuera de toda posibilidad y congruencia; cómo de allí surgió la convocatoria de la conferencia económica especial y el encargo al Consejo Interamericano Económico de preparar el proyecto de convenio básico para la IX Conferencia. Pero, simultáneamente los países latinoamericanos, por iniciativa de Chile, promovieron en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas la creación de una Comisión Económica para América Latina que, en gran parte, habría de tener términos de referencia muy semejantes a los del encargo dado al Consejo Interamericano y ocuparse de los temas que serán fundamentalmente el objeto de la Conferencia Especial de Buenos Aires.

Como había ocurrido ya en Río de Janeiro, casi sin excepción todos los presidentes de las delegaciones, en los discursos del debate general, dieron una grande preponderancia al problema económico. Muchos de ellos lo colocaron en primer término y por encima de la misión constitucional de la conferencia, y no porque no dieran a esta última todo su valor, sino porque entendían que los problemas de la estructura de la organización hacían fácil el acuerdo, no solamente por haber sido discutidos por espacio de muchos años, sino porque los gobiernos habían tenido ocasión de intervenir, paso a paso, en la preparación de los proyectos del Consejo Directivo. En tanto que los gravísimos interrogantes de carácter económico, con ser, en el fondo, antiguos, en los últimos tiempos, y especialmente después de la segunda guerra mundial, habían tomado características nuevas, perturbadoras y agudas.

La cuestión fundamental de la cooperación económica reside en que se trata de aproximar y hacer trabajar juntas a dos fuerzas desproporcionadamente desarrolladas. Por eso para los criterios simplistas -entre los cuales predominaban notoriamente los comentaristas de la prensa continental- el debate de Bogotá se presentó como un diálogo entre veinte países que solicitaban auxilio y uno que quería acondicionar el que prestara a los términos de su propia conveniencia. Y por eso también hubo la sensación, por fuera de la conferencia, y en el resto del

mundo, de que la cooperación económica había fracasado cuando el secretario de Estado de los Estados Unidos manifestó la imposibilidad en que se encontraba su país de atender a los problemas de desarrollo de los países latinoamericanos, con préstamos o inversiones de capital gubernamental en la forma en que habían sido concebidos por algunos de los proyectos llevados al Consejo Interamericano. Que no era esa la única forma como entendían los gobiernos americanos la posibilidad de una cooperación económica, se demuestra plenamente al comparar el proyecto de Convenio Económico preparado por el Consejo Interamericano con el definitivo Convenio Económico de Bogotá, cuyos textos son esencialmente los mismos. Lo que se esperaba de la conferencia, se produjo en ella. Y resulta extravagante afirmar que porque había, tanto en los Estados Unidos como en Latinoamérica, quienes consideraban indispensable una especie de plan Marshall destinado a promover el desarrollo de los países atrasados del hemisferio, los gobiernos americanos estuvieran contemplando la misma posibilidad.

A Bogotá no se fue a discutir ninguna operación económica o financiera de carácter internacional, ni plan alguno inmediato, sino un convenio de cooperación económica, destinado a fijar los principios fundamentales sobre los cuales ella ha de desarrollarse como una acción permanente dirigida a resolver, sin límite de tiempo, el problema general de las relaciones económicas de los Estados americanos, y no casos concretos provocados por situaciones accidentales.

Es claro que en todo movimiento de cooperación económica la carga más pesada recae, forzosamente, sobre el país que puede ofrecerla, por tener mayores recursos, capital privado susceptible de emigrar, técnica avanzada y una formidable producción industrial y agrícola. Pero el hecho de que la carga más pesada recaiga sobre ese país, no implica, en manera alguna, que la cooperación económica que ofrezca a los otros haya de ser un acto gratuito, sin compensación mediata o inmediata. Ni tampoco podría decirse que la sola posibilidad de que exista tal compensación en un tiempo futuro, resta a la cooperación económica que un país poderosamente desarrollado ofrezca a sus vecinos todo elemento altruista y generoso para convertirla en un simple negocio de remuneración segura. No fue el concepto de solidaridad económica el que presidió el desarrollo de los países imperialistas del Viejo Mundo que, por el contrario, organizaron su poderío sobre la base de aprovechar intensamente los bajos salarios y el atraso de los pueblos coloniales. Así pues, se puede decir sin exageración que la idea de la solidaridad económica, de la cual se desprende el criterio de la cooperación, es, por excelencia, americana y constituye una novedad en las relaciones internacionales. El principio en que se fundamenta es el de que no conviene a ningún país, cualquiera que sea el grado de su progreso, pero principalmente si éste es muy grande, la existencia de condiciones miserables en el resto del mundo, y menos aún entre sus vecinos; que el atraso económico de una nación, que pudiera ser aprovechado por pueblos industrializados y ricos en una primera etapa de su evolución para obtener materias primas a bajos precios, en una etapa superior es un peso muerto y produce desequilibrios trascendentales en el régimen económico internacional no menos graves que los provocados en el interno por una clase social empobrecida, inepta igualmente para producir y consumir.

Ya aceptado ese fundamento desde tiempo atrás en las relaciones de los Estados americanos, los problemas que tenía a su consideración la IX Conferencia eran sus corolarios. ¿Cómo se desarrolla esa cooperación? ¿En qué condiciones los países que disponen de capital migratorio pueden y deben facilitar las inversiones en los menos desarrollados? ¿Qué garantías habrán de ofrecer estos últimos? El desarrollo de los pueblos que hasta ahora han sido principalmente productores de materias primas, ¿tendrá que ser, en cierto grado, industrial para provocar una elevación del nivel de vida? Y si ello es así, ¿cómo promover las industrias donde no haya capitales sobrantes? ¿Hasta qué grado deben los gobiernos estimular ese movimiento? Y, en consecuencia ¿debe la cooperación económica iniciarse por intermedio del crédito a los gobiernos, originado en el país prestamista en fuentes oficiales? ¿De qué instrumentos se pueden

valer los gobiernos para promover la cooperación técnica? Todas esas preguntas tenían que ser contestadas en el convenio económico y no es extraño que haya habido dificultades gigantescas para acomodar dentro de reglas generales veintiuna condiciones económicas de tipo particular que responden a otros tantos grados de desenvolvimiento económico.

Uno de los capítulos mejor concebidos del convenio económico es el segundo, que se inicia con el compromiso de los Estados, por medio de la acción individual conjunta, de continuar y ampliar la cooperación técnica, para la realización de estudios, preparación de planes y proyectos encaminados a intensificar su agricultura, ganadería y minería, fomentar su industria, incrementar su comercio, diversificar su producción y, en general, fortalecer su estructura económica. Pero tan ambiciosos propósitos necesitaban un órgano. Y sobre la calidad de éste se suscitaron prolongadas controversias, primero en Washington, en el Consejo Interamericano, y después en Bogotá. Con diferentes modalidades los proyectos de banco interamericano, corporación de fomento u organismo especializado, tendían a la misma finalidad. Algunos de esos proyectos contemplaron originalmente inversiones cuantiosísimas que, naturalmente, habrían de provenir de fuentes estatales y, desde luego, en proporción a los recursos de cada nación. Diversas y bien fundadas objeciones se presentaron a las distintas iniciativas. Todas ellas obedecen, principalmente, a razones de oportunidad. Había también un gran interés en no crear órganos que vinieran a repetir innecesariamente las funciones de otros y un gran temor de dejarse arrastrar por la corriente que considera posible enmendar las deficiencias de cualquier situación con la fundación de una nueva agencia. El convenio, en forma realista, se propone más bien ampliar las facultades y responsabilidades de organismos ya existentes y de los cuales no se ha sacado el provecho que podría esperarse de su constitución. El Consejo Interamericano Económico y Social, por ejemplo, se eleva en el convenio económico a la condición de órgano principalísimo y central de la cooperación económica, teniendo en cuenta que bajo su dirección, las oficinas técnicas de la Unión Panamericana podrían desarrollar una tarea de extraordinarias proporciones, y que, como lo sugirió la resolución de Río, sería muy fácil para los gobiernos mantener un equipo de técnicos de primera categoría, como representantes suyos en el Consejo o en calidad de asesores y expertos, para realizar estudios y promover desarrollos económicos de grande envergadura. Se le faculta también para organizar un cuerpo técnico de carácter permanente y refundir los organismos interamericanos que tengan funciones de investigación o fomento, y para utilizar ampliamente los servicios de la Unión.

Se estudió en Bogotá el mejor aprovechamiento de los servicios de organismos internacionales a los cuales, en su inmensa mayoría, están afiliados los Estados americanos, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo director, el señor McCloy, ofreció a los delegados vastas explicaciones sobre el funcionamiento del instituto y las posibilidades de cooperar al fomento interamericano. Se recomienda, también, una estrecha cooperación con otros organismos, como la Comisión Económica para la América Latina del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, colaboración destinada a sacar todo el provecho de los estudios de esta comisión y a evitar la duplicación de esfuerzos entre ella y el Consejo Interamericano. En vista de las complejas funciones que se adscriben a este último y a su cuerpo técnico, se determina que en el presupuesto de la Unión Panamericana los Estados tengan en cuenta las cantidades necesarias para cubrir sus mayores gastos.

Pero es claro que todas estas indicaciones de posibles medios para estudiar y resolver los problemas que afligen a los países menos desarrollados del hemisferio, no son, en concepto de la conferencia, soluciones definitivas y ni siquiera satisfactorias. Y no se decide abandonar el proyecto de Banco Interamericano o el de Corporación Interamericana de Fomento, sino que al contrario, se pide al Consejo Interamericano que revise la convención y estatutos del primero y el proyecto de la delegación de Venezuela sobre la segunda para que informe a la Conferencia de Buenos Aires sobre la posibilidad de su creación.

Creo que me corresponde declarar ahora al Consejo, como lo hice en su oportunidad ante las comisiones de la conferencia, que no considero que la creación del cuerpo técnico dependiente del Consejo Interamericano Económico y Social, y atendido con fondos del presupuesto de la Unión Panamericana, corresponda a lo que están esperando los países en la esfera de la cooperación económica, sino en una etapa inicial de investigaciones y estudios. Cuando ellos hayan adelantado suficientemente para garantizar que ciertas operaciones se efectúen sobre bases sólidas y con información técnica bastante, sobrevendrá forzosamente la etapa de la financiación de esos proyectos. Y estoy convencido de que solamente lograrán perfeccionarse cuando abandonen el carácter de estudios académicos y pasen a la consideración de la entidad que deba ser responsable del proceso financiero y de la acertada y remunerativa inversión de los fondos que vayan a destinarse, provengan de fuentes estatales, privadas o mixtas.

El convenio económico fue menos afortunado que otros documentos de la IX Conferencia, como era de esperarse por la abrumadora dificultad de los problemas a que se refiere. En las últimas sesiones de la Comisión IV y cuando sobrevino la votación sobre los artículos más controvertidos se anunciaron algunas de las reservas, que después consignaron los delegados en el acto de la firma. Quince reservas fueron hechas por diez países diferentes, dos declaraciones por dos países diferentes, y una constancia hecha conjuntamente por tres países. La mayor parte de las reservas se refieren al capítulo IV, sobre inversiones privadas, y todas las de esta categoría están hechas al artículo 25, en el cual se establece que “los Estados no tomarán acción discriminatoria contra las inversiones por virtud de la cual la privación de los derechos de propiedad legalmente adquiridos por empresas o capitales extranjeros se lleve a cabo por causas o en condiciones diferentes a aquellas que la constitución o las leyes de cada país establezcan para la expropiación de propiedades nacionales. Toda expropiación estará acompañada del pago del justo precio en forma oportuna (*prompt*), adecuada y efectiva”.

Evidentemente, sin la última frase de dicho artículo, que ya se había retirado en el proyecto estudiado por el Consejo Interamericano, las reservas no se habrían presentado. Pero algunas delegaciones consideraron que cualesquiera que fuesen el espíritu y el alcance de estas voces, estando, como está, en casi todos los países determinado por la Constitución el carácter que ha de tener la expropiación, cualquier extensión o limitación de los términos constitucionales podría resultar inaceptable para los órganos de ratificación del convenio. En realidad, el debate puso de presente que ningún Estado americano tiene en mientes o está realizando una política que se aparte del concepto de que toda expropiación debe ser pagada justamente, oportunamente, y con pago adecuado y efectivo. Y tal vez si hubiese habido tiempo bastante para buscar una fórmula de acuerdo, las reservas se habrían hecho innecesarias. Ahora mismo, como lo saben los señores miembros del Consejo, y ante la compleja situación que se presenta para obtener la ratificación de un convenio minado por un tan considerable número de reservas, situación que se agrava por la circunstancia de no existir una definición perentoria en el derecho americano sobre la fuerza, el valor y la consecuencia de las reservas en un tratado multilateral de este género, se está buscando en el Consejo Interamericano un procedimiento para completar la obra de Bogotá y perfeccionarla en la Conferencia Económica de Buenos Aires. Infortunadamente estos hechos, que probablemente no van a ser decisivos sobre la suerte última del convenio, sí aplazarán su vigencia, y tendrán un efecto desmoralizador sobre la opinión pública, sobre los inversionistas eventuales y principalmente sobre los propios gobiernos que atribuyeron, con razón, tan extraordinaria importancia, al acuerdo de cooperación económica.

Capítulo VI

ASUNTOS SOCIALES

Toda la obra de la IX Conferencia tiene un hondo sentido social y humano, tal vez no igualado por ninguna otra reunión anterior de los Estados americanos. No se redujo la conferencia a trazar las líneas generales de la estructura de la organización y a dictar normas de relación entre

los Estados, sino que, dentro de las necesarias restricciones de acción internacional en este género de negocios, procuró echar bases firmes para la garantía de las libertades individuales y políticas de los hombres y mujeres del hemisferio, y, además, realizó un esfuerzo realmente meritorio para ofrecer en la **Carta Interamericana de Garantías Sociales** un régimen ambicioso para el mejoramiento de la condición económica, la elevación del nivel de vida y la seguridad de los trabajadores americanos.

La Carta Interamericana de Garantías Sociales no es, desde luego, un hecho sin precedentes en nuestro derecho. Desde que la Conferencia de Santiago, en 1923, recomendó la inclusión de los asuntos sociales en los programas de las futuras reuniones, y allí mismo proclamó la conveniencia del establecimiento del seguro social obligatorio, de la inspección del trabajo por el Estado, y el principio de que el trabajo no debe considerarse como mercadería o artículo de comercio, en muchas otras conferencias una serie de resoluciones y declaraciones han definido bien la tendencia social del sistema jurídico interamericano y la preocupación de los gobiernos del hemisferio por estos problemas. Por último, la Conferencia de México de 1945 hizo una Declaración de Principios Sociales en América y en ella ordenó elaborar la Carta Interamericana de Garantías Sociales, cuya redacción se encomendó al Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro.

No contiene la Carta Interamericana de Garantías Sociales elementos que pudieran llamarse revolucionarios, al menos comparados con la mayor parte de las legislaciones sociales internas de cada Estado americano. Pero su propósito es el de consolidar todas aquellas ventajas que hayan adquirido los trabajadores en América, cuando quiera que parecen aplicables a las condiciones económicas y al estado de desarrollo de la totalidad de los países del hemisferio. Es también el de señalar una base mínima de garantías que los Estados se comprometen a ofrecer a los trabajadores, aunque la fuerza coactiva de la declaración es principalmente de carácter moral.

El conjunto de la obra de la conferencia se realza espléndidamente con esta carta. Algunos de sus principios ya van incorporados en la carta de la organización, en el capítulo sobre normas sociales. A otros se alude en el convenio económico, cuya íntima relación con la Carta de Garantías Sociales es inequívoca, por cuanto no podrá esperarse ningún avance sustancial en el desarrollo de los países americanos, si no se hace, ante todo, un vigoroso esfuerzo por elevar el nivel de vida de las masas trabajadoras, que son, fundamentalmente, desde el punto de vista económico, masas productoras y consumidoras.

Para elaborar la carta, el Comité Jurídico Interamericano estuvo en permanente contacto con la Oficina Internacional del Trabajo. Puede decirse muy bien, como lo consigna el preámbulo de este instrumento, que los Estados que atiendan sus recomendaciones tendrán una legislación social lo más completa posible que dará a los trabajadores garantías y derechos en escala no inferior a la indicada en las convenciones y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.

Los principios básicos que quedaron consignados en la carta abarcan una serie de garantías mínimas de que difícilmente podría prescindir un Estado en los tiempos modernos. Sobre todo, un Estado democrático. He aquí una enumeración resumida de las obligaciones de la carta, hecha con el patrón que para su informe adoptó el Comité Jurídico Interamericano.

- 1– La carta constituye un mínimo de derechos para los trabajadores.
- 2– Protege por igual a hombres y mujeres.
- 3– El trabajo es una función social y debe ser protegida por el Estado.
- 4– El trabajo no debe considerarse como artículo de comercio.

- 5– Todo trabajador debe tener la posibilidad de una existencia digna.
- 6– No debe hacerse distinción entre trabajo manual, técnico e intelectual para el efecto de las prestaciones sociales.
- 7– No debe haber diferencias en la remuneración por razón de sexo, raza, credo o nacionalidad del trabajador.
- 8– Los derechos reconocidos a los trabajadores no son renunciables.
- 9– Las leyes que los reconocen obligan y benefician a nacionales y extranjeros.
- 10– El trabajador tiene derecho a seguir su vocación y dedicarse a la actividad que le acomode.
- 11– El trabajador tiene libertad de cambiar de empleo.
- 12– El trabajador tiene derecho a la educación.
- 13– Los trabajadores tienen derecho a participar en la equitativa distribución del bienestar nacional.
- 14– Deben preservarse eficazmente la vida, higiene, moralidad y bienestar del trabajador en la ejecución de sus labores.
- 15– La ley de cada Estado debe tener normas sobre contrato individual y contrato colectivo de trabajo.
- 16– Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo.
- 17– Los trabajadores tienen derecho a una prima anual.
- 18– El salario y las prestaciones sociales son inembargables.
- 19– El salario debe pagarse en efectivo y en moneda legal.
- 20– Los trabajadores tienen derecho a participar en las utilidades de las empresas.
- 21– Debe establecerse la jornada de trabajo de ocho horas, y la máxima de nueve para las faenas agrícolas.
- 22– Todo trabajador tiene derecho a un descanso semanal remunerado.
- 23– Todo trabajador tiene derecho a vacaciones anuales remuneradas.
- 24– Debe protegerse el trabajo de las mujeres y los menores.
- 25– Habrá indemnización por el despido injusto del trabajador.
- 26– Las leyes regularán el contrato de aprendizaje.
- 27– El trabajo a domicilio estará sujeto a la legislación social.
- 28– Los trabajadores domésticos tienen derecho a protección.
- 29– Los empleados públicos tienen derecho a ser amparados en la carrera administrativa.
- 30– Los trabajadores intelectuales independientes deben ser protegidos por la ley.
- 31– Los trabajadores y empleadores tienen derecho a asociarse libremente.
- 32– Los trabajadores tienen derecho a la huelga.

- 33– El Estado debe tomar medidas de previsión y seguridad sociales.
- 34– Los trabajadores tienen derecho a un sistema de seguro social obligatorio.
- 35– La mujer trabajadora tiene derecho a protección por maternidad.
- 36– Los trabajadores tienen derecho a que el Estado ejerza inspección técnica sobre las condiciones de trabajo.
- 37– En cada Estado debe haber jurisdicción especial del trabajo.
- 38– Es deber del Estado promover la conciliación y el arbitraje para la solución pacífica de los conflictos colectivos.
- 39– El trabajador rural debe ser objeto de protección especial del Estado. 40– En los países en donde haya población indígena, el Estado tiene obligación de protegerla.

La Carta de Garantías Sociales fue firmada, como todos los demás documentos del acta final, por todas las delegaciones presentes en la conferencia.

Solamente la delegación de los Estados Unidos hizo una reserva expresa, advirtiendo que había dado su voto negativo, “no obstante su firme adhesión a los principios adecuados de acción internacional en interés del trabajo”, y que no se consideraban obligados por los términos precisos de la carta. Vale la pena destacar que más que en muchas otras recomendaciones y declaraciones de la IX Conferencia, el lenguaje de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales implica una obligación muy definida de los Estados de poner en vigencia los principios jurídicos que en ella se consignan. Pero, desde luego, la principal fuerza coactiva para que este estatuto de tan trascendentales repercusiones en el desarrollo económico y social de los pueblos americanos tenga una vigencia normal, reside en la acción que puedan desarrollar, dentro de cada país, los grupos sociales o políticos más directamente interesados. Como se observó atrás en relación con normas semejantes de la carta de la organización y sobre el valor de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, difícilmente los órganos ejecutivos y legislativos de un Estado americano podrían resistir la presión que sobre ellos ejerciera la opinión pública, nacional e internacional, si después de haber contraído ese compromiso, no intentaran acomodar su conducta a las reglas proclamadas, con su asentimiento, por la IX Conferencia.

Derechos civiles y políticos de la mujer.

La Comisión V preparó dos Convenciones Interamericanas sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, y sobre concesión de los Derechos Civiles a la Mujer. Las dos implican un extraordinario avance y justifican plenamente los admirables esfuerzos realizados muy principalmente por la Comisión Interamericana de Mujeres, desde tiempo atrás, con la finalidad de destruir toda sombra de discriminación por razones de sexo en las legislaciones de los Estados americanos. La primera de ellas establece en su artículo 1° que las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo. Y la segunda, que los Estados americanos convienen en otorgar a la mujer los mismos derechos civiles que le otorgan al hombre. La [Convención sobre los Derechos Políticos](#) tiene 14 firmas, entre ellas las de algunos Estados que todavía no han consagrado en su legislación el mismo principio. Llevada esta convención ante los congresos, como órganos ratificadores, producirá, de seguro, un movimiento en favor de las tesis que establece. Honduras, que no firmó la convención, hizo empero una reserva o constancia, en virtud de que la Constitución política de su país otorga los atributos de la ciudadanía únicamente a los varones, al paso que México, expresando su aprecio por el espíritu que inspira la convención, se abstuvo de suscribirla en virtud de que queda abierta a la firma de

los Estados americanos. México, pues, se reserva el derecho de adherirse a ella, cuando, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales vigentes en ese Estado, considere oportuno hacerlo.

La [Convención sobre los Derechos Civiles de la Mujer](#) fue firmada por todos los Estados americanos, con excepción de los Estados Unidos, cuyos representantes explicaron que la legislación civil de su país está reservada a los cuerpos representativos de los Estados que constituyen la unión.

Estatuto de la Comisión Interamericana de Mujeres.

La Comisión V redactó sobre las líneas del proyecto preparado por el Consejo Directivo, el estatuto de la Comisión Interamericana de Mujeres. Esta comisión, cuyos servicios han sido destacados por todas las últimas conferencias y reuniones interamericanas, tiene, en realidad, un carácter especial dentro de la organización. El Consejo, y más tarde la IX Conferencia, siguiendo su criterio, no quisieron que la Comisión Interamericana de Mujeres fuera un órgano permanente, por una razón que en nada desvirtúa la importancia de su cometido y la consideración que les merece a los Estados miembros. La comisión, en realidad, es una agencia provisional, que cumple una tarea, cuyo término será, precisamente, la definitiva consagración de su eficacia. Su propósito esencial es contribuir a que se destruya cualquier elemento de discriminación contra la mujer en las legislaciones internas de los Estados. Para realizarlo se vale de innumerables recursos, entre los cuales no son seguramente los menos valiosos la preparación del ánimo de los gobiernos para suscribir convenciones internacionales como las dos a que nos hemos referido atrás. Paradójicamente, la comisión está integrada por representantes de los Estados. Pero su misión es, en forma muy principal, la de actuar sobre esos mismos Estados para provocar la modificación favorable de las leyes y el reconocimiento de los derechos femeninos. Ha avanzado mucho en su tarea, pero probablemente todavía le restan muchos años para verla terminada. Cuando la legislación interna de cada país consolide los principios por los cuales lucha la comisión, su razón de ser habrá desaparecido. Y conservar un órgano de esta índole sería para la organización el reconocimiento de una discriminación ya inexistente.

Teniendo en cuenta los vínculos que tradicionalmente han existido entre la comisión y la Unión Panamericana, el estatuto incorpora la secretaría de la comisión al rodaje administrativo de la última y da las normas generales sobre las reuniones de la comisión, sus miembros, sus funciones, etc. La misma conferencia aprobó la resolución dictada en febrero de 1948 por el Consejo Directivo, por la cual se autoriza al secretario general para que organice la oficina de la Secretaría de la Comisión Interamericana de Mujeres. En desarrollo de esa resolución, el secretario general dictó ya órdenes ejecutivas que están en vigor.

Carta educativa para la paz.

La Resolución XXVII, proveniente de la misma Comisión v, dio un voto de reconocimiento y aprecio a los altos móviles que inspiraron al Gobierno de Honduras al formular el proyecto de Carta Educativa Americana para la Paz, y expresó el deseo de que sus principios sean tomados en cuenta por el Consejo Interamericano Cultural, a tiempo que ratificó la importancia de cultivar en los países del continente los sentimientos pacifistas y americanistas y de fomentar a través de la educación el espíritu democrático y de convivencia internacional. Esta resolución fue tomada de acuerdo con la recomendación hecha por el Consejo Directivo a la IX Conferencia, teniendo en cuenta que en ella habría de crearse el órgano más apropiado para emprender una tarea como la que tan meritoriamente ha iniciado el Gobierno de Honduras.

Capítulo VII

ASUNTOS POLÍTICO -JURÍDICOS

Sobre la Comisión VI recayó una de las más delicadas tareas en el campo jurídico y al mismo tiempo la de examinar y resolver sobre asuntos de carácter político que fueron el centro de la atención pública durante todo el tiempo en que la conferencia estuvo reunida. El trabajo más importante de la comisión fue la redacción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, pero, como era natural, los problemas políticos envueltos en las que después se llamaron Resoluciones sobre Colonias y Territorios ocupados en América y creación de la Comisión Americana de Territorios Dependientes, sobre ejercicio del derecho de legación y sobre ejercicio del derecho de legalización y sobre preservación y defensa de la democracia en América, dieron lugar a complicadas negociaciones que, por último, y después del 9 de abril, fueron asumidas directamente por la Comisión de Iniciativas, integrada por los presidentes de las delegaciones. Para la elaboración de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre utilizó la conferencia como base el proyecto de declaración formulado por el Comité Jurídico Interamericano en su forma definitiva, después de haber conocido los comentarios de algunos gobiernos sobre el primitivo anteproyecto.

Ya se ha hablado atrás, en relación con el debate suscitado a propósito de si esta declaración debería ser parte integrante de la carta de la organización, de algunas de las dificultades con que tropezaron los delegados a la IX Conferencia al entrar al estudio de esta materia.

De esta declaración puede decirse lo mismo que se dijo de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aunque el tema de esta última ha sido motivo de legislación internacional, muy eficaz por cierto, desde muchos años antes. En efecto, la tendencia de origen puramente americano, por cuanto fue el presidente Wilson el primero en buscar cierto grado de protección en los convenios internacionales para las minorías religiosas y políticas, recibió un impulso en Chapultepec cuando por una resolución de esta conferencia los Estados americanos se pronunciaron en favor de un sistema de protección internacional de los derechos esenciales del hombre, y encomendaron al Comité Jurídico Interamericano la redacción de un anteproyecto de declaración de los mismos. Más tarde, en Río de Janeiro, en el preámbulo del Tratado Interamericano sobre Asistencia Recíproca, se dice que "la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz y que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, por tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana". No me atrevería a afirmar que en las dos ocasiones los delegados a una y otra conferencias midieron exactamente el alcance de las palabras con las cuales parecían comprometerse a ofrecer una garantía internacional para una carta de derechos que, forzosamente, habría de invadir el territorio de la jurisdicción constitucional e interna de cada Estado. Pero, en todo caso, el mismo hecho de que estas proposiciones no hubiesen suscitado el recelo que en otros continentes despertaría cualquier intento de esta índole demuestra que, cualesquiera que sean las accidentales situaciones políticas de los Estados americanos, en todos ellos predomina un sentimiento de respeto por los derechos esenciales de la persona humana, sentimiento que se ha traducido invariablemente en sus constituciones y leyes. Casi que se podría decir, sin temor de engañarse, que no hay ninguna ley institucional americana que no contenga, en una u otra forma, los principios adoptados en la Declaración de Bogotá. Y no importa el grado de acatamiento que en todo momento y a través de todo el territorio americano se les dispense, la tendencia a consolidar estas conquistas liberales es constante, y expresa mejor la voluntad de los pueblos y la característica de las naciones que los accidentes políticos que han logrado ocasionalmente contrariarla.

Era natural que después de la guerra la inclinación del derecho internacional fuese la de procurar por todos los medios extirpar y desarraigar algunas de las causas que notoriamente la habían provocado. Si el espíritu de Ginebra y del Tratado de Versalles fue el de hallar soluciones internacionales para promover la protección a las minorías, cuya injusta opresión tuvo tanto que ver con las causas de la primera guerra mundial, el espíritu de las Naciones Unidas, y desde luego, el más sensible de los internacionalistas americanos, habría de intentar la protección de

los derechos del hombre que fueron atropellados y abrogados por las potencias agresoras, aun antes de desatarse la segunda guerra.

Pero ya se ha examinado en este informe cómo muchas de las tendencias avanzadas del derecho internacional encuentran en el hemisferio un difícil eco cuando en cierta manera coliden con el principio tradicional y básico de la organización americana: la no intervención. Es claro que al hablar de protección internacional de los derechos del hombre, no se concibe la idea de que ella pueda ejercitarse por la acción de un Estado sobre otro, tomada unilateralmente. Si alguna protección pudiera establecerse, tendría que basarse sobre la acción colectiva, y aun así, garantizada y limitada por convenciones clarísimas, no estaría defendida contra el riesgo de una abusiva intervención en los negocios internos de un Estado, si los órganos que debieran aplicarla tuvieran un origen y un carácter puramente políticos.

Por lo pronto, como lo reconoce la propia declaración en sus considerandos, "la consagración americana de los derechos esenciales del hombre, unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias". De su parte, la carta de la organización reafirma como uno de sus principios que "los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo". Y en el artículo 13, después, eso sí, de afirmar que "cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica", se comprometen a que "en este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal". Alguna delegación creyó conveniente aclarar que en ninguno de los dos casos la carta se refería precisamente a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Pero la misma conferencia dio un pase más en este mismo camino. Y en la Resolución XXXI echó una semilla cuyos frutos habrán de recogerse sin duda en la X Conferencia de Caracas, en 1953. Para tan audaz y brillante empresa el término no es muy largo. Y bien puede afirmarse que, de acuerdo con las tradiciones evolutivas del derecho americano, no hay ninguna probabilidad de que la tentativa, aparentemente poco madura, de nuestros días no sea, dentro de cinco años, uno de los más audaces movimientos jurídicos hacia el cada vez menos utópico gobierno del mundo. La Resolución XXXI ya no vacila, como la carta de la organización y la misma Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sobre la conveniencia de que se dé protección adecuada a tales derechos internacionalmente reconocidos y afirma que "esa protección debe ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente"; y todavía va más adelante cuando declara que, "tratándose de derechos internacionalmente reconocidos, la protección jurídica para ser eficaz debe emanar de un órgano internacional". Es cierto que estas afirmaciones han sido hechas en los considerandos de la resolución, a los cuales puede atribuírseles mucha menor importancia que a la parte dispositiva, y que esta última tiene el carácter insospechablemente modesto de recomendar que el Comité Jurídico Interamericano elabore un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre, el cual proyecto será sometido al examen y a las observaciones de los gobiernos americanos antes de ser rendido a la X Conferencia. Pero si el proyecto puede ser estudiado, modificado y rechazado, es evidente que los Estados americanos, en los considerandos de esta resolución, han avanzado un concepto definitivo sobre un punto que hasta la víspera de la conferencia se tenía aún por dudoso y discutible.

La Declaración, por sí misma, sólo derivará su fuerza del vigor con que dentro de los límites de cada Estado las Constituciones y leyes la hagan valedera o los pueblos la utilicen para reclamar contra cualquiera violación de sus principios. Pero vale la pena repetir que esa fuerza no es

desdeñable y que no hay una sola palabra respaldada por la firma de 21 naciones que no tenga un poder positivo, de lenta acción, pero de eficacia extraordinaria.

Es claro que la tarea encomendada al Comité Jurídico es superior a toda ponderación. La idea de una Corte Interamericana, ante la cual pudieran hacerse válidos los derechos reconocidos en la declaración, cuando hubieran sido violados por los órganos del poder en cada Estado, es mucho más compleja de lo que puede aparecer en los considerandos de la resolución. Por fortuna, la tarea de preparar el proyecto ha sido encomendada a un cuerpo técnico cuya capacidad y eficacia han sido bien probadas con la espléndida contribución que viene ofreciendo al desarrollo del derecho interamericano.

Preservación y defensa de la democracia.

El tema de esta parte del programa de la IX Conferencia se originó en un proyecto sometido a la Conferencia de México por la delegación de Guatemala. La conferencia lo trasladó al Comité Jurídico Interamericano, con la petición de que lo estudiara y rindiera una opinión a los gobiernos a través de la Unión Panamericana, con el propósito de darle consideración en la IX Conferencia. El proyecto se proponía prevenir el establecimiento de regímenes antidemocráticos en los países americanos y el peligro que tales regímenes constituirían para la unidad, la solidaridad, la paz y la defensa del continente. Proponía que la Conferencia de México recomendara a los gobiernos americanos que se abstuvieran de dar reconocimiento o de mantener relaciones con los regímenes antidemocráticos que, en el futuro, pudieran establecerse en cualquier país del hemisferio, y particularmente con aquellos regímenes que pudieran originarse en un golpe de Estado contra gobiernos de estructura democrática legalmente establecidos. El Comité Jurídico, después de examinar el proyecto en detalle, encontró que no podía recomendarlo a los gobiernos americanos por la razón principalísima, consignada en el informe del comité de que el término regímenes antidemocráticos era muy vago y que la determinación sobre qué régimen era antidemocrático o no iría contra el principio de la no intervención. Sin embargo, el tema se conservó en la agenda, como lo deseaba el Gobierno de Guatemala.

Aun antes de inaugurarse la conferencia de Bogotá, como por otra parte ya había ocurrido también en la Conferencia de Río, se anunció el propósito de algunas delegaciones de buscar una condenación colectiva del comunismo internacional. Varios proyectos habían sido elaborados y fueron motivo de consulta entre los cancilleres y jefes de delegación, desde la inauguración de la conferencia. Sin embargo, algunas delegaciones no menos adversarias que todas las demás de la filosofía comunista y de las actividades internacionales de ese partido manifestaban el temor de que un acto de esa naturaleza diera el carácter a la Conferencia de Bogotá de una empresa política circunstancial, y también el de que tal declaración pudiera servir de pretexto para actividades políticas internas en cada Estado, realizadas a nombre y casi bajo la responsabilidad de todos los demás. Después de los sucesos del 9 de abril, cuando los jefes de delegación tomaron la dirección inmediata de las actividades de la conferencia en la Comisión de Iniciativas, algunos de ellos insistieron en presentar sus proyectos, que tenían el carácter reglamentario de modificaciones al tema propuesto por Guatemala. Las proposiciones primeras que circularon fueron motivo de estudio por un grupo de trabajo, integrado por jefes de delegación, y de cuyas reuniones sólo se conserva el informe del relator ante la comisión plena. El grupo de trabajo logró obtener la unanimidad para la fórmula que después se convirtió en la Resolución XXXII de la conferencia y cuyas principales diferencias con los proyectos originales consisten en extender la condenación del comunismo internacional a cualquier forma de totalitarismo, y a todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticas y civiles. Se atempera también la resolución con su párrafo 1° en el cual se reafirma la decisión de los Estados americanos de mantener y estimular una efectiva política social y económica, destinada a elevar el nivel de vida de sus pueblos, así como su convicción de que sólo bajo un régimen

fundado en la garantía de las libertades y derechos esenciales de la persona humana, es posible alcanzar este propósito. Tales declaraciones evidentemente se dirigen a impedir que una proposición contra el comunismo internacional y cualesquiera otros métodos totalitarios que tendieran a subvertir por la violencia las instituciones de los Estados americanos, pudiera ser utilizada para promover movimientos reaccionarios contra las clases económicamente subalternas o contra partidos políticos de filiación no comunista.

En la práctica, aparte de esas condenaciones y reafirmaciones de principios americanos bien conocidos, los Estados americanos se comprometen por el artículo 3.º a adoptar, dentro de sus territorios respectivos, y de acuerdo con los preceptos constitucionales de cada Estado, las medidas necesarias para desarraigar e impedir actividades dirigidas, asistidas o instigadas por gobiernos, organizaciones o individuos extranjeros, cuando ellas se encaminen a provocar subversión de las instituciones democráticas, o a fomentar desorden o a perturbar el derecho de los pueblos a gobernarse por sí mismos. Se comprometen también a proceder a un amplio intercambio de informaciones acerca de estas actividades.

Como se ve, la Resolución XXXII, que fue objeto de más publicidad y comentarios que ninguna otra determinación de la conferencia, no puede ser más ortodoxa, y limita muy estrictamente a la jurisdicción interna de cada Estado la acción que deba tomarse, en cada caso, para prevenir las actividades subversivas a que se refiere.

Colonias y territorios ocupados en América.

Este tema fue incluido en el programa de la Conferencia de Bogotá también a petición del Gobierno de Guatemala, con un proyecto titulado Declaración sobre Colonias Europeas en América. El proyecto se basaba en la afirmación de que el proceso histórico de la emancipación de América no estaría concluido mientras subsistieran en el continente regiones sujetas al estado de colonias, y en la otra de que la existencia de tales colonias constituía un peligro para la paz y la seguridad de las Américas y rompía la unidad del continente, condición esencial para la efectividad del sistema interamericano. En consecuencia, el proyecto pedía a la IX Conferencia que declarara que era una justa aspiración de las repúblicas americanas que el status de colonias que subsista en el continente sea terminado. La referencia en el proyecto de declaración al peligro de la dependencia política de estas posesiones para la paz y la seguridad de las Américas era un regreso a la declaración de La Habana, adoptada en 1940, cuando se temía un cambio de dominio, precipitado por la fuerza, en las regiones coloniales del hemisferio occidental. La Resolución XXXIII modificó el pensamiento original del proyecto guatemalteco, agregando al concepto de regiones sometidas al régimen colonial, el de territorios ocupados por países no americanos, con lo cual se reconoció que el estatus de facto o de jure de colonias, posesiones y territorios dependientes u ocupados en el continente americano, varía notablemente en cada caso, imponiendo un cuidadoso estudio para buscar la solución más aconsejable para las diversas situaciones.

La resolución declara que es justa aspiración de las repúblicas de América que se ponga término al coloniaje y a la ocupación de territorios americanos por países extracontinentales, pero resuelve crear una Comisión Americana de Territorios Dependientes, con el fin de centralizar el examen del problema y hallar la solución adecuada a dicha cuestión. Las atribuciones de la comisión serán: a) centralizar la información sobre los problemas materia de su estudio; b) estudiar la situación de las colonias, las posesiones y los territorios ocupados que existan en América, así como los problemas conexos con esta situación, cualquiera que sea su naturaleza, con el objeto de buscar los métodos pacíficos para la abolición tanto del coloniaje como de la ocupación de territorios americanos por países extracontinentales, y c) rendir un informe sobre cada una de esas colonias, posesiones y territorios al Consejo de la Organización de Estados Americanos, el cual a su vez, lo remitirá a los gobiernos para su conocimiento y estudio. La primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebre después de la

presentación de los informes, deberá considerarlos.

Debe observarse que la Resolución XXXIII pone especial énfasis, tanto en los considerandos como en la parte dispositiva, sobre la necesidad de recurrir al principio de solución pacífica de las controversias internacionales y de buscar los métodos pacíficos para la abolición del coloniaje y de la ocupación de territorios americanos. El Brasil observó que cabía distinguir entre las posesiones europeas en América, que son objeto de litigio, y aquellas que no lo son. Sobre el destino de las primeras afirmó que sólo puede ser resuelto por medio de negociaciones directas, o por los medios pacíficos para la solución de controversias, y en cuanto a las segundas, recuerda que al firmar la carta de las Naciones Unidas, las potencias responsables de la administración de territorios no autónomos asumieron en virtud del artículo 73, “el sagrado compromiso”, de gobernarlos teniendo presente su desarrollo político, económico y social, a fin de prepararlos para un régimen de gobierno propio. Los Estados americanos –continúa diciendo el Brasil–, como signatarios de la carta de las Naciones Unidas, aceptaron ese compromiso en cuyos términos encontraron una garantía de abolición gradual del régimen colonial en el continente americano. Por estas razones el Brasil se abstuvo de adherir a la declaración, actitud en la cual fue acompañado por otros Estados, aunque por razones diferentes.

La Comisión Americana de Territorios Dependientes ante la cual ya han sido nombrados los representantes de una mayoría de Estados americanos, habrá de reunirse próximamente en La Habana.

Ejercicio del derecho de legación.

La Conferencia de México en 1945 adoptó la Resolución XXXIV, por la cual se pedía al Comité Jurídico Interamericano que estudiara el proyecto presentado por la delegación del Ecuador titulado “Proyecto de Convención sobre la Abolición del Reconocimiento de los Gobiernos de Facto”, y que rindiera una opinión a los gobiernos americanos con el objeto de someterla, juntamente con el proyecto, a la consideración de la IX Conferencia. El Comité Jurídico, sin embargo, no pudo llegar a ningún acuerdo sobre el proyecto. Algunos de sus miembros favorecían la tesis de acordar reglas específicas sobre el reconocimiento de los gobiernos, pero otros consideraban que cualquiera determinación en este sentido podría invadir la esfera soberana de los Estados y su derecho a cambiar de gobierno, de acuerdo con su exclusiva voluntad.

En la Comisión VI reapareció el mismo conflicto de opiniones que se había manifestado en el más pequeño círculo del Comité Jurídico. La delegación mexicana, acompañada por otras, propuso la adopción de la doctrina Estrada como la mejor fórmula para resolver este problema, cuya constante ocurrencia ha creado serias dificultades a la organización americana. Pero de otra parte se objetó que la abolición de un formal acto de reconocimiento, como lo proponía el proyecto ecuatoriano, no resolvería la situación, sino que trasladaría el conflicto del reconocimiento o no reconocimiento de los gobiernos de facto a la continuación o receso de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos. Algunas delegaciones, buscando un acuerdo que pudiera reconciliar las opiniones antagónicas, ofrecieron una fórmula según la cual se declara que es deseable la continuación de las relaciones diplomáticas entre los Estados americanos; que el derecho de mantener, suspender o reanudar relaciones diplomáticas con otro gobierno, no podrá ejercerse como instrumento para obtener individualmente ventajas injustificadas conforme al derecho internacional; y que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno, no envuelve juicio acerca de la política interna de ese gobierno.

La propuesta, incorporada en la Resolución XXXV no pretendió, sin embargo, resolver la cuestión fundamental, que continúa pendiente, del reconocimiento de los gobiernos de facto, por lo cual y en vista de que el Comité Jurídico no había presentado su informe sobre la materia, la conferencia adoptó la Resolución XXXVI que encarga al Consejo Interamericano de

Jurisconsultos la elaboración de un proyecto y de un informe, sobre el reconocimiento de los gobiernos de facto para que sea estudiado por la X Conferencia.

En este caso, como en todos los demás que bordean la cuestión básica de la no intervención, el acuerdo no parece muy próximo, y evidentemente se manifiesta un justificado temor a utilizar los delicados instrumentos de la acción colectiva concertada que, durante toda la época de la guerra, se ejercitó más intensamente, dentro del régimen de emergencia creado por la necesidad de la defensa colectiva.

PALABRAS FINALES

Señores miembros del consejo. La tradicional costumbre de estos informes al Consejo sobre los resultados de las conferencias interamericanas o Reuniones de Consulta me ha impuesto, ahora lo mismo que en ocasión de la Conferencia de Río de Janeiro, una tarea que cumplo gustosamente, pero que, debo confesar una vez más, es superior a las condiciones de cualquiera que la intente, y desde luego, excesiva en mi caso particular. Informar al Consejo sobre las labores de una conferencia que en el Consejo fue preparada, que fue seguida por él en todas sus etapas con profundo conocimiento de los antecedentes de cada uno de los puntos de su programa, y a la cual, además, asistieron muchos de los eminentes miembros de este cuerpo que allí tuvieron brillantísima actuación, es algo que sólo escapa al cargo de pedantería por tratarse de la humilde ejecución de un deber establecido en nuestros reglamentos. Al concluir y revisar este trabajo encuentro que está lleno de deficiencias, de lagunas y me temo que probablemente de errores de apreciación. Sabré agradecer a los señores miembros del Consejo que me llamen la atención, antes de su impresión en forma definitiva, a algunos de los defectos más notorios, o a las omisiones en que haya incurrido, para enmendarlos oportunamente. Como dije al principio este informe no tendrá más utilidad que la de recoger, si lo ha logrado, algunos de los conceptos y tendencias que todavía están frescos en la memoria de los asistentes a Bogotá y que las actas mismas, por cuidadosas que sean, no registran ni podrán facilitar a los estudiantes e intérpretes de los documentos que la conferencia produjo. Muchas veces este informe dará la impresión de que se expresan en él más bien las ideas de su autor que las que oficialmente se presentaron a la conferencia. Pero los señores miembros del Consejo que estuvieron allí reconocerán en esas partes las corrientes de ideas que circulaban por la fecunda y cálida atmósfera de la reunión, y que por no poder atribuir concretamente a sus autores, prefiero presentar como tesis abstractas con el riesgo de que se me atribuyan inmerecidamente.

Pero no quiero concluir este informe, que, como he dicho, será reproducido en algunas de las publicaciones oficiales periódicas de la Unión Panamericana, próximamente, acompañado de los documentos a que se refiere en repetidas ocasiones, sin reiterar mi admiración por la obra cumplida en Bogotá por la IX Conferencia. Un poco apagada por los tremendos acontecimientos que la rodearon e hicieron singularmente difícil, esa obra es decisiva para la historia del panamericanismo, que de la IX Conferencia sale no solamente organizado y consolidado, sino libre de la mayor parte de los peligros que amenazaron sus nobles propósitos hasta épocas muy cercanas, vividas por nosotros mismos, con grandes zozobras e inquietudes.

¿Cuál es el futuro de la organización que fue bautizada en Bogotá y que de allí sacó su estructura definitiva? Entra ahora en una etapa muy difícil. Siguiendo el proceso dialéctico hegeliano podríamos decir, tal vez, que Bogotá es la síntesis de muchas de las tesis y antítesis que se combatieron y superpusieron por espacio de medio siglo, y sería de temer, entonces, que, entregado su mensaje a la historia, el panamericanismo decayera, o tomara otras formas en las cuales reviviera alguna parte de su espíritu, ya irreconocible para las generaciones futuras. Lo cierto es que el ciclo de las grandes luchas por las ideas americanistas a las cuales todos nosotros estamos íntimamente vinculados, ha concluido con su plena victoria. La Organización de Estados Americanos, apoyada sobre sus tres fundamentales instrumentos, la carta de la organización, el Tratado de Asistencia Recíproca y el Tratado de Soluciones Pacíficas, ha llegado

a su madurez. Por las circunstancias históricas que se han examinado atrás, no comienza su formidable labor ahora, sino que se continúa, y más apropiadamente se podría decir que lo que llamamos organización no fue sino una reorganización. De la fe que en los Estados despierte, del apoyo que encuentre en los pueblos, de la voluntad y decisión con que se apliquen sus normas y del rigor con que las obedezcan quienes las han dictado, depende su futuro. Pero, en mi opinión, el sistema jurídico interamericano tiene una misión mucho más grande que la aplicación de sus propias reglas en un territorio regional limitado al hemisferio occidental. Es un experimento para el mundo, mejor aún, es una experiencia realizada ya por una parte de la humanidad, que puede demostrar la capacidad de la especie para vivir en paz, dignamente, en una sociedad de naciones. Algunos de nuestros métodos y principios, y algunas de las conquistas que se obtuvieron para consolidar nuestra organización, se están utilizando ya en otras regiones del planeta, pero me temo que no los más importantes, sino los que más pueden servir para finalidades concretas de carácter político accidental. Lo mejor de nuestro sistema jurídico se mira por los espíritus realistas de otros continentes, como palabras vanas, como teorías académicas, como juegos de la retórica y la fantasía de pueblos nuevos e ingenuos. Nosotros sabemos bien cómo los realistas somos nosotros, que hemos hallado, jugando con las palabras y las ideas, el método para que los Estados vivan en paz, con independencia, respetados, sin temor constante de una agresión o de un atropello a su soberanía. Pero hay causas profundas en este modo de vivir, que no podrán trasplantarse por mucho tiempo a las viejas civilizaciones, que no conciben declaraciones sin garantía, paz sin armamentismo, poder político sin guerras, ni otra forma de convivir que en el inestable equilibrio de las potencias, a la sombra de sus siniestras esferas de influencia.

Pero de nada le sirve a América haber llegado a ese gran desarrollo y consolidación de una vida internacional democrática, si en el mundo entero no va a prevalecer ese concepto. Tarde o temprano el gran conflicto entre el imperialismo político y el sistema democrático internacional, va a llegar a nuestro territorio americano, a menos que intentemos valerosamente que nuestro modo de vivir se expanda por otras regiones del planeta, no por la fuerza, sino por la persuasión de su insuperable calidad. Los Estados americanos, al perfeccionar su organización, deberían convertirla en una escuela viva de sus principios, si están, como lo están, convencidos de que ningún otro sistema podría sustituirla, esencialmente. Parece que en la organización americana se ha hallado la más importante fórmula de la paz perpetua: un modo de que las naciones inermes y pequeñas puedan vivir al lado de las más grandes potencias sin sentirse amenazadas, y con pleno reconocimiento de su personalidad, su integridad y su independencia. Y no sólo eso, sino de convertir en un deber de todo Estado el de ofrecer a la nación menos desarrollada, o menos rica, o menos poblada, o deficientemente dotada en el reparto de los bienes de la tierra, una colaboración que no exige recompensa ni obliga a la hipoteca de su soberanía, porque se basa en el principio de la solidaridad internacional. Pero más aún: los Estados americanos, que en Bogotá demostraron que podrían lograr en treinta días acuerdos que toman años de discusiones, y aun siglos, en una esfera más amplia de la comunidad internacional, tienen, tal vez, el deber de seguir investigando en ese territorio todavía nebuloso del derecho internacional, sin abandonar jamás la posición de *bandeirantes* atrevidos, porque de lo que ellos logren, creen, apliquen en América, dependerá en mucho lo que se pueda intentar en las Naciones Unidas.

Cualesquiera que sean las opiniones de la presente generación sobre la conveniencia o inconveniente de que el mundo se reduzca a una sola unidad solidaria, el hecho se está produciendo con una velocidad vertiginosa. Tal vez sea necesario que la humanidad tenga que sufrir todavía otra tortura y otro sacrificio para que se someta a esa tremenda realidad, que golpea, día a día, contra las puertas cerradas de las soberanías intransigentes y de los nacionalismos exclusivistas. En la investigación del derecho internacional y en la audacia con que se conciben formas cada día más avanzadas de cooperación internacional, en campos de actividad que hasta ahora parecían territorio de la jurisdicción interna de cada Estado, puede

estar el secreto para evitar un nuevo sacrificio. ¿Quién, si no los hombres de este hemisferio, que dieron vida al concepto de la sociedad de naciones, que lo pusieron en práctica entre ellos, que impulsaron y animaron la creación de las Naciones Unidas, estarían mejor capacitados para abrir el paso por entre este futuro incierto, hacia más nobles, firmes y pacíficas formas de vivir internacionalmente? ¿No será ésta la misión principal de la Organización de Estados Americanos, en vez de reducirla egoístamente a los límites de nuestro propio beneficio?

Washington, 1948.

Publicado en Alberto Lleras, *Antología, Vol V. El Diplomático*, pp 128.247; Selección de Otto Morales Benítez. Bogotá, Villegas Editores, 2006.

En esta antología se incluyen otros artículos de Alberto Lleras relativos al Pacto de Bogotá (Poner el enlace o quitar el color de enlace), y a sus antecedentes en las Conferencias de México y San Francisco de 1945. En "La Conferencia de San Francisco y la Cancillería Colombiana" (Julio de 1945), Lleras, que asistió como Ministro de Relaciones de Colombia a la formación de las Naciones Unidas, anticipa el sistema de organismos regionales independientes pero complementarios a las Naciones Unidas. En "Carta de las Naciones Unidas" explica las razones por las cuales "Colombia adhirió al estatuto de la Corte". Su discurso en la Universidad Nacional no se ha publicado recientemente, pero puede consultarse en El Tiempo del 27 de abril de 1947.