

Derecho  
y Ciencias Jurídicas  
y Sociales

JOSE JOAQUIN CAICEDO CASTILLA

## La Conferencia de Petrópolis y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca firmado en Río de Janeiro en 1947

### CAPITULO I

#### 1.—*Origen del Acta de Chapultepec*

Los antecedentes de la Conferencia de Chapultepec son hoy bien conocidos, debido a las revelaciones del New York Times, que luego han quedado plenamente confirmadas, sobre el acuerdo a que en el mes de enero de 1945 llegaron en Washington, el presidente Franklin Delano Roosevelt, y el ex-presidente de Colombia, doctor Eduardo Santos, quien, como vicepresidente ad-honorem de la Unra, acababa de recorrer el Continente y tenido la oportunidad de cambiar ideas con los gobernantes de varios países americanos.

El acuerdo versó sobre dos puntos: 1º Que la declaración de La Habana, número 15, sobre asistencia recíproca y cooperación defensiva de las naciones americanas, tenía el grave vacío de referirse sólo al caso de agresión por parte de un Estado no americano. Concordaron entonces los presidentes en la necesidad de extender la garantía contra toda agresión, viniera ella de un Estado no americano o de un Estado americano, con el objeto, según la versión del doctor Santos "de crear para todos los casos la solidaridad contra el agresor, cualquiera que él fuese, y de dar así bases indestructibles a la paz

americana, ya que nadie, en tales condiciones, podría pensar siquiera en una agresión que lo enfrentaría a todo el resto del Continente". 2º Necesidad de definir clara y precisamente el agresor, considerando especialmente como tal a todo aquel que por cualquier motivo invada territorio ajeno, estando los territorios de cada cual definidos por tratados públicos.

Realizado el acuerdo, el doctor Santos propuso que la delegación de los Estados Unidos presentara las dos fórmulas a la Conferencia interamericana que estaba para reunirse en México; Roosevelt manifestó que prefería que la iniciativa partiera de Colombia.

Así se verificó, y la delegación colombiana, brillantemente presidida por el doctor Alberto Lleras Camargo, propuso en México las fórmulas respectivas, las que coordinadas con otras semejantes del Brasil y del Uruguay, triunfaron y vinieron a constituir la parte medular de la llamada Acta de Chapultepec.

Por eso el "New York Times" publicó, en su primera página, un despacho fechado el 7 de marzo de 1945, en la ciudad de México, que dice textualmente:

"El Acta de Chapultepec, que garantiza la integridad territorial y la independencia política de las naciones americanas contra todo agresor, se originó en conversaciones celebradas entre el presidente Roosevelt y el expresidente de Colombia señor Santos. Los informes de que los funcionarios americanos "fueron sorprendidos" por esa resolución, carecen por consiguiente de todo fundamento. El hecho real es que la Delegación de los Estados Unidos ayudó a la preparación del proyecto colombiano, que fue la base del Acta de Chapultepec y resultó directamente de la Conferencia Roosevelt-Santos".

## 2.—*El Acta de Chapultepec*

En la Conferencia de México, de 1945, sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, se aprobó la Resolución número 8, que la propia Conferencia ordenó que debería llamarse de Chapultepec, sobre Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana, la cual, después de declarar que los Estados soberanos son jurídicamente iguales entre sí y que todo Estado tiene derecho al respeto de su personalidad e independencia por parte de los demás miembros de la comunidad internacional, contiene las siguientes principales estipulaciones:

a) Todo atentado de un Estado contra la integridad o inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado Americano, será considerado como un acto de agresión contra los demás estados signatarios.

b) En todo caso se considerará como un acto de agresión la invasión, por fuerzas armadas de un Estado, al territorio del otro, traspasando las fronteras establecidas por tratados y demarcadas de conformidad con éstos.

c) En el caso de que se ejecuten actos de agresión o de que haya razones para creer que se prepara una agresión por parte de un Estado cualquiera contra la integridad o inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, los Estados signatarios se consultarán entre sí para concertar las medidas pacíficas que convenga tomar.

d) Durante la guerra y hasta tanto se celebre el Tratado que se recomienda en la parte II del Acta, los signatarios de ésta reconocen que tales amenazas y actos de agresión, constituyen un obstáculo al esfuerzo bélico de las Naciones Unidas y exigen que se adopten, dentro del alcance de sus poderes constitucionales y de guerra, los procedimientos que se estimen necesarios (Son los mismos que se enumeran en la Parte II que se inserta adelante).

e) Que los principios y procedimientos contenidos en el Acta entrarán en vigor inmediatamente y que en lo futuro y con el objeto de que los principios y procedimientos estipulados se acomoden a las normas constitucionales de cada República, los gobiernos respectivos tomarán las medidas necesarias para perfeccionar el instrumento acordado, con el fin de que esté en vigor en todo tiempo.

Las partes II y III del Acta de Chapultepec dicen textualmente:

## PARTE II

“La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, recomienda:

Que con el fin de hacer frente a las amenazas o actos de agresión que después del establecimiento de la paz se presenten contra cualquiera de las Repúblicas americanas, los gobiernos de estas Repúblicas deberán considerar de acuerdo con sus procedimientos constitucionales la celebración de un tratado que estipule las medidas encaminadas a conjurar tales amenazas o actos por medio del empleo por todos o algunos de los signatarios de dicho tratado, de una o más de las siguientes medidas: el retiro de los Jefes de Misión Diplomática; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la ruptura de las relaciones postales, telegráficas, telefónicas y radiotelefónicas; la interrupción de las relaciones económicas, comerciales y financieras; el empleo de fuerzas militares para evitar o repeler la agresión”.

### PARTE III

“La declaración y la Recomendación anteriores establecen un acuerdo regional para tratar asuntos concernientes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales susceptibles de acción regional en este Hemisferio. Tal acuerdo y los actos y procedimientos pertinentes deberán ser compatibles con los principios y propósitos de la organización general internacional, cuando ella se establezca”.

“El presente acuerdo se conocerá con el nombre de “Acta de Chapultepec”.

#### 3.—*Convocatoria de una nueva Conferencia*

En acatamiento a las partes II y III transcritas, las naciones americanas, a insinuación del Brasil, resolvieron escoger la ciudad de Río de Janeiro como sede de la Conferencia, en la que debería firmarse el Tratado previsto, y la cual se denominaría Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad en el Continente.

La fecha de la reunión fue aplazada varias veces, debido a las diferencias que por algún tiempo existieron entre la República Argentina y los Estados Unidos de América. Finalmente se fijó la de agosto de 1947.

La conferencia fue previamente preparada. Estudios preliminares muy importantes se verificaron ya que la Cancillería de Itamaraty elaboró un proyecto de Tratado que puso en conocimiento de los demás gobiernos americanos, quienes, a su vez, hicieron observaciones y formularon nuevas propuestas.

Como en total se presentaron ocho proyectos, o sea las de Bolivia, el Brasil, Chile, el Ecuador, los Estados Unidos de América, México, Panamá y el Uruguay, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, en su sesión del día 10 de abril de 1946, nombró una comisión encargada de compararlos y analizarlos, a fin de anotar sus analogías y diferencias y presentar un informe.

Esta comisión integrada por los señores Julián R. Cáceres, embajador de Honduras, V. A. Andrade, embajador de Bolivia, Marcial Mora, embajador de Chile, J. J. Vallarino, embajador de Panamá, Guillermo Belt, embajador de Cuba, João Carlos Muniz, embajador del Brasil, Luis Quintanilla, embajador de México, W. Sanders, representante de los Estados Unidos de América, y L. N. Ponce, encargado de Negocios del Ecuador, rindió en 15 de mayo de 1946, un informe que fue pasado al estudio de los gobiernos americanos y es un

documento del mayor interés pues además de examinar con erudición e inteligencia las diversas propuestas, plantea una serie de preguntas concretas, en número de más de cuarenta, sobre los múltiples problemas y cuestiones que podían surgir en la elaboración del Tratado.

Posteriormente el mismo Consejo Directivo de la Unión Panamericana realizó una consulta entre los Estados americanos sobre ciertos puntos fundamentales que consideró indispensable esclarecer previamente a la convocatoria de la Conferencia. Se trataba de determinar lo siguiente: 1. ¿Si ante un ataque a un Estado americano los demás debían prestar directamente ayuda al estado agredido en ejercicio del derecho de legítima defensa reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas? 2. ¿Si cada uno de los Estados determinaría la naturaleza, alcance y oportunidad de las medidas individuales? 3. ¿Si las medidas colectivas deberían adoptarse por unanimidad, mayoría de las dos terceras partes o simple mayoría? 4. ¿Si las medidas colectivas acordadas en la consulta serían obligatorias para todas las partes o solamente para las que hayan concordado con ellas? 5. ¿Si se mantenía el acuerdo en el sentido de que la creación de un organismo militar sería tratada en la IX Conferencia Internacional Americana?

Sobre las dos primeras preguntas se manifestó afirmativamente una gran mayoría de naciones americanas; respecto de las votaciones, la Argentina se inclinó por la unanimidad, el Uruguay por la mayoría absoluta y los otros países por la mayoría calificada de las dos terceras partes. En cuanto a la obligatoriedad de las medidas la aceptaron para todos los contratantes doce países: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú, República Dominicana, El Salvador, El Uruguay, y solamente para las partes concordantes el Brasil, Cuba, Estados Unidos y Panamá. México insinuó una fórmula transaccional consistente en aceptar la obligatoriedad para todos, excepción hecha de las medidas que impliquen el empleo de fuerzas militares o facilidades para la aplicación de sanciones de carácter militar.

Por lo que hace al punto quinto, lo admitieron 16 países, y contestaron negativamente dos: Perú y Bolivia.

Respecto de varios puntos se dio el caso de que algunos países no dieran ninguna respuesta.

#### 4.—*Gobiernos no asistentes*

Debido a la circunstancia de tener un gobierno de facto no reconocido, Nicaragua no asistió a la conferencia.

Otro país, el Ecuador, envió su delegación, presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores doctor José V. Trujillo, pero cuando fue derribado el gobierno del doctor Velasco Ibarra por un golpe militar, la Comisión Central de la Conferencia estimó que la Delegación del Ecuador no podía firmar el Tratado. Entonces dicha delegación resolvió no continuar concurriendo a las deliberaciones.

Por eso el Tratado previó el caso de que pudiera ser firmado por Estados que no comparecieron a la Reunión de Petrópolis. El artículo 23 dice que “El Tratado queda abierto a la firma de los Estados americanos, en la ciudad de Río de Janeiro”, lo cual significa que el Ecuador y Nicaragua podrán firmarlo, el primero —cuando lo tenga a bien, puesto que se ha restablecido el régimen constitucional; el segundo tan pronto se normalice la situación de su gobierno. También el Canadá podría firmar, si se decidiera a integrar el sistema panamericano.

Se ha dicho en contra de la posible participación del Canadá que ningún delegado pretendió que ese país pudiera firmar el Tratado. La afirmación es exagerada y, al contrario, el sentimiento general en América es favorable a la incorporación del Canadá, sin que los términos “Repúblicas Americanas”, empleados en ocasiones en el Tratado, constituyan inconveniente porque no debe dárseles a esos términos una interpretación literal.

Lo que sí sería indispensable —y ello hace difícil en la práctica el asunto— sería que el Canadá ingresara dentro del sistema, asumiendo las responsabilidades y adquiriendo los derechos consiguientes. Sería esto admirable para el Continente y hay que formular votos porque no pasen muchos años antes de que ese resultado se obtenga.

#### *Representación parlamentaria*

Muy significativo en la Conferencia fue el hecho de que varios países nombraran entre sus delegados a senadores y diputados, concediéndole una representación especial al Parlamento. Así lo hicieron los Estados Unidos de América, México, Colombia, Venezuela, Bolivia, la Argentina y el Uruguay. Los parlamentarios, como voceros inmediatos de las corrientes de opinión de los diversos países, tuvieron interesante participación en la Conferencia, y fueron además recibidos por el senado y cámara del Brasil. El Congreso de Colombia fue representado por el senador doctor Juan Uribe Cualla y los representantes doctores Augusto Ramírez Moreno y Julio Roberto Salazar Ferro quienes supieron mantener en alto el buen nombre y el prestigio intelectual de la patria.

## CAPITULO II

### CRONICA DE LA CONFERENCIA

#### *I.—Sesión inaugural*

La Conferencia se inauguró en el Hotel Quintandinha, ciudad de Petrópolis, el 15 de agosto de 1947. Fue elegido presidente el Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, doctor Raúl Fernández, quien ejerció el cargo con talento, tacto y habilidad insuperables.

En la sesión inaugural hablaron el presidente del Brasil, general Eurico Gaspar Dutra, el Ministro de Relaciones doctor Fernández y el canciller de México licenciado Jaime Torres Bodet.

El discurso del presidente Dutra, conciso y meduloso, causó la mejor impresión. Con elocuencia justiciera habló de Bolívar: “Al hallarme hoy ante vostoros —dijo— me viene a la memoria aquel Congreso Anfictiónico de pueblos americanos, con el cual soñara Bolívar, en sus instrucciones a Joaquín Mosquera. El hombre que, en un instante de pesimismo temía haber “arado en el mar”, sembraba, en realidad, en tierra fértil. A partir del Congreso de Panamá, entre penurias y desfallecimientos —que son la contingencia de toda obra humana en el camino de la perfección— el panamericanismo avanzó, tomó impulso, se perfeccionó, para culminar, en nuestro tiempo, en la más trascendental de sus manifestaciones”.

“Si nos detenemos, ahora, para mirar el camino recorrido, vemos que, en su lento trabajo de creación jurídica y política, las Repúblicas americanas ya inscribieron en el futuro Código de Derecho Público de América el principio de la igualdad jurídica de los Estados; la proscripción de la guerra como instrumento de política; el no reconocimiento de las conquistas realizadas por la fuerza; la no intervención de los Estados en los negocios internos los unos de los otros; el arbitraje como medio de solución de disputas internacionales; el reconocimiento de que toda guerra o amenaza de guerra pone en peligro los principios de libertad y justicia, norma política de América”.

“Para rematar esa obra, y dar sentido práctico a esas reglas de buena convivencia, América en hora llena de peligros, formuló su declaración de solidaridad colectiva ante cualquier agresión contra Estados de este Continente”. “Es esa declaración de solidaridad, señores delegados, que sois llamados a dar forma contractual y fuerza ejecutiva, consubstanciándola en el texto de un Pacto de defensa continental”.

El discurso del señor Torres Bodet fue elocuente y muy aplaudido. Después de expresar: ya hemos visto el rostro de la victoria y no podemos decir que nos satisfaga, agregó: "A la unión de las esperanzas, acendrada por la contienda, ha seguido en el mundo, en el despertar de la paz, la desunión de los intereses. Continúa mencionándose, es cierto, la igualdad teórica de los pueblos; pero el hecho mismo de mencionarla hace sentir más cruel la inferioridad material de los desiguales y mientras los gobiernos, en la incertidumbre internacional avanzan, para el desarme, con preocupación de convalecientes, las facultades mortíferas de la ciencia adelantan a pasos agigantados, con restos de atleta en un maratón".

Destacó luego la visión del Libertador Simón Bolívar, y dijo:

"El compromiso de la defensa conjunta figuró ya —y con qué diáfana exactitud— en el antecedente más significativo de nuestra agrupación. Me refiero al primer tratado que firmaron en Panamá, los representantes de Colombia, de Centro América, de México y del Perú, el 15 de julio de 1826, ante el estímulo de ese intrépido sembrador de ideas que vuestra excelencia, señor presidente, acaba de recordar con tan bella imagen: Simón Bolívar".

"Según el artículo tercero de aquel instrumento internacional, "las partes contratantes se obligaban y comprometían a defenderse mutuamente de todo ataque que pusiera en peligro su existencia política, y a emplear contra los enemigos de la independencia de todas o algunas de ellas, todo su influjo, recursos y fuerzas marítimas y terrestres".

"Ciento veintiún años han tenido que transcurrir para que nuestros pueblos se percaten del valor innegable de aquella cláusula. Hoy, en 1947, volvemos los ojos a los precursores de 1826. Y rendimos homenaje a sus concepciones, inspiradas en la clarividencia genial del Libertador".

En seguida el orador se refirió al carácter del Tratado que se pretendía celebrar: "No es una alianza bélica lo que venimos a sancionar, sino una asociación jurídica de naciones libres y soberanas en sus designios. Unidas para la defensa legítima de sus territorios y derechos, nuestras Repúblicas no utilizarán esa unión para amenazar a nadie ni consentirán en que su solidaridad se interprete, en ningún momento, como si fuera el lastre de un peso anónimo en la balanza política de la historia".

Finalmente puso de presente la necesidad de la cooperación económica, y dijo: "Por trascendentales que nos parezcan los acuerdos

que aquí aprobemos, su aplicación sería deficiente si no consiguiésemos mejorar las facultades reales de resistencia de toda América”.

“La defensa conjunta es un compromiso de la más alta solemnidad. Pero, tan solemne como aquel compromiso, deberá ser el de ayudarnos unos a otros, constantemente, para reforzar la capacidad defensiva del Hemisferio en su base misma y no sólo en las prescripciones de los tratados o en la calidad y la técnica de las armas”.

“En la práctica, las armas y los tratados valen por la aptitud de los brazos que sostienen las armas y por la convicción de los pueblos que ratifican los tratados. Consideremos aquella actitud y esta convicción”.

“¿Qué descubrimos en no pocas regiones de nuestra América? Pobreza y hambre, ignorancia y enfermedad”.

“Mientras no luchemos contra esos adversarios inexorables de nuestra seguridad económica —y mientras no luchemos contra ellos con la misma unidad de acción que estamos preconizando para la salvaguarda de nuestra seguridad política— podríamos decir que hemos penetrado en el corazón dramático del problema?”

## *II.—Organización de la Conferencia*

Además de las dos comisiones reglamentarias, a saber, la Central, integrada por los jefes de las delegaciones, y la de credenciales, para los cuales fueron designados delegados de Bolivia, Ecuador y Venezuela, la Conferencia se dividió en cuatro comisiones, así:

Primera. Principios, preámbulo y artículos protocolares. Segunda. Medidas que han de tomarse en casos de amenazas y actos de agresión. Tercera. Procedimientos y órganos para la ejecución del Tratado. Cuarta. Redacción y coordinación.

Las mesas directivas se integraron así: Primera comisión: Presidente, señor Mateo Márquez Castro (Uruguay); vice-presidente, señor José Gorostiza (México); relator, señor José Vicente Trujillo (Ecuador) sustituido después, por el delegado brasileño don José Eduardo de Prado Kelly; secretario, señor Luis L. Bastían Pinto. Segunda comisión: Presidente, señor Ricardo J. Alfaro (Panamá); vice-presidente, señor Enrique Cañas Flórez (Chile); relator, señor Luis Fernando Guallaga (Bolivia); secretario, señor Edmundo Machado.

Tercera comisión: Presidente, señor Luis Anderson Morúa (Costa Rica); vicepresidente, señor Manuel C. Gallagher (Perú); relator, señor Augusto Ramírez Moreno (Colombia); secretario, señor Carlos de Ouro Preto.

Cuarta comisión: Presidente, señor Jacques A. Leger (Haití); señor Eduardo Zuleta Angel (Colombia); señor William Dawson (Estados Unidos de América); señor Hildebrando Pompeu Pinto Accioly (Brasil).

### III.—*El debate general*

Casi todos los jefes de delegación intervinieron en este debate señalando las respectivas orientaciones internacionales. Fue ese debate muy interesante porque fijó muy bien la posición de cada país americano, y porque sin excepción los oradores dieron pruebas de brillante inteligencia y sólida ilustración.

Argentina. El canciller, doctor Juan Atilio Bramuglia, empezó destacando que el gran problema del hombre, así en los días remotos y primitivos como en los momentos presentes, tan difíciles y duros, es el de la paz internacional.

En seguida rechazó la lucha de ideologías, y dijo:

“América, que trabaja por la paz de sus naciones, desea que desaparezca esa violenta psicosis de guerra que domina a los hombres y los prepara para la guerra. Sabemos y conocemos el valor de las ideologías antagónicas. Sin pretender que las ideologías desaparezcan, porque esto sería la derrota del pensamiento, es necesario que el antagonismo no sea una escuela tan frecuente entre los hombres porque así como sirve para el desacuerdo entre los seres, proyecta el enflaquecimiento de las naciones y su resultado no es solamente la disociación de los Estados sino también la siembra de la desesperanza entre los hombres. Como ya lo afirmó brillantemente, en muchas circunstancias, el presidente de la República Argentina, cuando en sus luchas redentoras por una ideología digna, aseveró que el hombre está por encima de los sistemas y de las ideologías, no es justo ni aceptable que la humanidad se destruya en holocaustos de hegemonías políticas provengan ellas de los campos de la izquierda turbulenta y agitada, o de la derecha inquieta y amenazadora”.

Insistiendo en el tema anterior agregó:

“En el frente interno de América en el cual estamos trabajando y para la cual trabajamos, en el que comprometemos nuestras energías defensivas, nos preocupa la anulación de los extremismos capitalistas y totalitarios, cualquiera que sea el origen o la fracción a que pertenezcan. Las izquierdas y las derechas con un ritmo de péndulo son campos que convierten sus fuerzas económicas potenciales, en instrumentos dominantes de una política. En América queremos encon-

trar solamente el camino de liberación social, política y económica creando condiciones de vida para que haya dignidad entre los ciudadanos, solidaridad social y una economía y abundancia que liberte a los hombres en vez de esclavizarlos”.

“Estamos dispuestos —lo hemos de hacer, y lo haremos— a crear una educación social y una cultura políticas encaminadas a elevar la dignidad continental, en tal forma, que el trabajo sea dignificado y el capital humanizado para sustituir en los campos abiertos de las luchas proletarias, los sistemas de combate por los de colaboración”.

El problema internacional lo planteó en la siguiente forma:

“Sabemos ya que América, cualquiera que sea la suerte de la humanidad en lo futuro, no será un continente indemne a las contiendas. Las vibraciones de una guerra, así como el aluvión de hierro y fuego que desencadenan las metralhas, buscarán la línea americana y también puede ser América el teatro vital de operaciones. El mundo encogido de dolor, superado por el hombre que anuló las distancias, ya no es más que una cosa extensa e inconmensurable; es actualmente pequeño y gobernable, alejado de la ilusión del pasado que nos hablaba de su grandeza y de su poder inconquistable”.

Es en frente de esa angustia y ante la preocupación de saber cuál será la suerte de América que buscamos en los orígenes de la historia común los puntos de coincidencia para que el Continente en la eventualidad de cualquier acontecimiento adverso y universal pueda encontrarse a sí mismo, en la defensa de sus intereses, en la preservación de su republicanismo, y en la defensa de la paz”.

Chile. El canciller doctor Germán Vergara, se refirió en su discurso principalmente a la necesidad de complementar la obra del Pan-americanismo, abordando los temas relacionados con el orden económico. “Hasta ayer —dijo— podría hablarse y trabajarse por la solidaridad política de los pueblos americanos, sin preocupaciones fundamentalmente económicas. Hoy esa solidaridad puede resultar platónica, vacía, por más que nos esforcemos en lo contrario, si no es tratada, estudiada, perfeccionada, conjuntamente con la solidaridad económica. Hay poco obtendríamos de eficiente y constructivo para la paz y fraternidad de América si nuestras discusiones y nuestras firmas únicamente en los fríos documentos que las conservarán. Lograríamos apenas inyectar una vez más en los hombres de América y en las clases trabajadoras del Continente una nueva dosis de escepticismo y derrota”.

Perú. El doctor Enrique García Sayán, Ministro de Relaciones

Exteriores, expuso en su discurso varias ideas que luego tuvieron aceptación en el Tratado. Refiriéndose a la necesidad de que toda la política de seguridad quedara vinculada a una política de paz, dijo: “La delegación del Perú colaborará en toda fórmula eficaz de seguridad y sabia convivencia. Creemos firmemente que la solidaridad continental no es solamente la armónica existencia de soberanías, ni la simple unión para defenderlas. Importa también una comunión de ideales democráticos, de principios y propósitos de paz y justicia internacionales. Estos aspectos de la solidaridad se juntan y condicionan recíprocamente y no pueden ser concebidos por separado. Por ello la ayuda mutua y la defensa de cualquier soberanía atacada está esencialmente unida al establecimiento de esa política de paz, inspirada en la inteligencia y cooperación que presiden la asociación de los países americanos”.

Sobre la necesidad de diferenciar los atentados extracontinentales de los que ocurran en el propio Continente dijo: “Las razones de esa diversidad merecen la más atenta consideración, y creemos que dentro del propio pacto, y al tiempo de combinar los nuevos compromisos en Bogotá, debemos caminar en el sentido del perfeccionamiento y fortalecimiento del actual sistema de conciliación y de soluciones jurídicas, de tal modo que la aplicación de las sanciones colectivas, en el propio Continente, quede como una instancia de improbable uso. Cabe aquí recordar que el derecho positivo internacional americano estableció una diferencia en los conflictos internacionales al crear para los intercontinentales la consulta que podríamos llamar pacificadora y que lejos de entorpecer la eficacia de las medidas aplicables asegura el acierto y la oportunidad de la propia consulta en sus funciones sancionadoras de la agresión”.

Finalmente dijo: “La igualdad jurídica se completará algún día con la libertad moral, que es la única que está de acuerdo con el pensamiento puro de libertad. En el reinado remoto de la igualdad moral reside el secreto de la paz, de una paz que por no tener raíces solamente en simples formas externas, sea penetrante en una íntima seguridad del espíritu. No olvidemos que hasta la palabra empeñada es susceptible de falta si no se funda en algún principio espiritual tradicional e inviolable”.

Guatemala. El jefe de la delegación doctor Carlos Leonidas Acevedo, sintetizó en los siguientes postulados la política de su país: 1. La violencia debe ser proscrita para siempre de nuestro suelo. Para eso es necesario perfeccionar el sistema interamericano. 2. No es compa-

tible con los ideales de América ningún sistema de gobierno que no sea democrático. Los gobiernos deben ser portavoces efectivos de sus pueblos y eso sólo se obtiene cuando son de auténtico origen popular mayoritario. 3. Los lazos afectivos y políticos que afortunadamente nos unen deberán completarse con la solución de profundos problemas sociales y económicos existentes en nuestros respectivos países. 4. Los problemas americanos deben resolverse con voluntad y pensamiento americanos. 5. La democracia continúa en peligro. Dedendámosla porque ligado a ella está el futuro de nuestros pueblos”.

Bolivia. El canciller doctor Luis Fernando Guallaga, planteó el asunto de la cooperación económica en forma brillante. “No concebimos —dijo— la formación de un sólido sistema defensivo continental sin bases económicas. Para nosotros el aspecto militar, la provisión de armas y pertrechos bélicos, la técnica de la guerra, son corolario de un estado de cosas más fundamental: esto es, la solidez de las economías, nacional y privada, sobre las cuales inevitable y exclusivamente, recae toda la estructura financiera del aparejamiento militar defensivo”.

“Consciente y deliberadamente aceptamos la obligación de la defensa solidaria y lo hacemos en resguardo de nuestra propia independencia. Por lo tanto es imprescindible que pensemos en los medios de sustentación de un sistema que habrá de consumir muchas energías. Por eso, el estudio del problema económico en una conferencia especial, o por medio de organismos ya existentes, reviste carácter de urgencia que no podemos desconocer. Es preciso que antes de Bogotá, definamos nuestra línea de conducta y las bases del intercambio”.

“No nos es posible menospreciar cuestiones como los precios de las materias primas estratégicas exportables o de exportaciones que constituyen la base de una economía nacional; y las de compra en igualdad de condiciones, en mercados del Continente, de preferencia a mercados extracontinentales, de materias primas estratégicas o de productos que prácticamente totalizan el renglón de las exportaciones. Debemos preocuparnos de la constante amenaza que la producción sintética en un dado país, puede significar para la producción natural que sustenta la economía de otros países o de una región americana. En cuanto a las vías de comunicación, ejes de la economía y de la defensa de América, estamos constreñidos a concertar en nuestro concepto, un acuerdo que nos dé prioridad y condiciones especiales de crédito y de cooperación técnica para su construcción”.

“La industrialización de los países del Continente es una cuestión vital que no admite demoras. Somos casi todos exportadores de mate-

rias primas; esto significa una debilidad constante a medida que se agota la fuente productora, y por otro lado es un índice bajísimo de condiciones de trabajo porque falta el estímulo de la transformación industrial o manufacturera”.

Honduras. El doctor Julián R. Cacéres, embajador en Washington, en su discurso proclamó la adhesión de Honduras a los principios jurídicos consignados en el Acta de Chapultepec y recordó los escritos del prócer hondureño José Cecilio del Valle en favor de “una gran federación que debe unir a todos los Estados de América”.

Venezuela. El doctor Carlos Morales, Ministro de Relaciones Exteriores, destacó la tesis de que debían adoptarse procedimientos diferentes en los casos de ataque extracontinental y ataque intracontinental. “Estima la delegación de Venezuela, dijo, que, sin disminuir el principio consignado en el Acta de Chapultepec de que todo atentado, sea cual fuere su origen, sería considerado como un acto de agresión contra los Estados signatarios, es indispensable distinguir entre los procedimientos aplicables al caso, según la circunstancia de que la agresión parta de un país extracontinental o provenga de un país americano, en virtud de causas de carácter doméstico. Singular importancia atribuye Venezuela a la consideración de este asunto, porque estima que si no fuere examinado a fondo, teniendo en cuenta todos sus matices y consecuencias, la asimilación de ambos casos, sin que se establezcan normas y procedimientos que los distinguan puede influir gravemente sobre la propia concepción de la solidaridad y acarrear resultados contrarios a los que buscamos”.

“En efecto como lo enunciarnos en las observaciones presentadas por Venezuela, no pueden tener la misma significación para América el contenido y los resultados del ataque armado de una potencia extranjera, que los de la agresión que se origina de una cualquiera de nuestras Repúblicas, y tampoco podría compararse la cooperación que cada uno de los países del nuevo continente podría prestar en uno y otro caso. Es cierto que, como miembros que son de la comunidad internacional, los países americanos tienen interés en evitar cualquier quebrantamiento del orden jurídico internacional, sea cual fuere el país que lo origine, mas no es menos cierto que como miembros de la comunidad americana, entidad reconocida y aceptada por la Carta de San Francisco, nuestros países tienen al mismo tiempo el deber de defender la integridad de sus sistemas y proponer fórmulas destinadas a proveer la conservación y desarrollo de este mismo sistema, sin disminución de las obligaciones que les impone su condición de miembros de las Naciones Unidas”.

El Salvador. El doctor Ernesto Alfonso Núñez hizo acertadas observaciones sobre algunas de las cuestiones que debería contener el Tratado especialmente las referentes a la mayoría de las dos terceras partes en las decisiones y obligatoriedad de éstas.

Uruguay. El canciller señor Mateo Márquez Castro, se refirió a la relación íntima o paralelismo existente entre democracia y paz, analizó el problema de los derechos esenciales del hombre y proclamó la necesidad de consagrar los más amplios procedimientos jurídicos para resolver toda clase de controversias.

“Los pueblos —dijo— son enemigos natos de la guerra y son ellos mismos, en última instancia, vencedores o vencidos, los que deben sufrir las miserias trágicas que acarrearán las contiendas armadas. Solamente por la democracia, levantada sobre bases legítimas, puede el pueblo imponer su voluntad a sus gobernantes impidiéndoles que se comprometan en una política de agresión. De ahí la necesidad imperiosa de realizar todos los esfuerzos por que en América y en el mundo la democracia sea una realidad feliz, realidad limpia y honesta, en que los gobiernos representen legítimamente a sus pueblos y en que exista la protección o tutela de los derechos esenciales de la persona humana”.

“Ese ideal democrático y el cumplimiento de tales derechos, como la libertad, cuya defensa ha exigido tan grande y dolorosa contribución de sangre a través de los siglos, son bienes que los pueblos no adquieren sin penoso trabajo y heroicos sacrificios. La cultura es el arma esencial de los pueblos para lograr su propio bienestar. El desenvolvimiento de la cultura es la más sólida base para la consolidación de las normas democráticas. Si buscamos un camino seguro, nuestro deber —y el deber de todos los hombres de pensamiento y responsables por los grandes problemas que caben a la civilización— es el de propagar el ideal democrático, con caluroso entusiasmo, por medio de la enseñanza, del ejemplo y de la persuasión, altas cátedras éstas a fin de irradiar nuestra fe en el triunfo definitivo de la ley y del orden”.

“Para tal fin deberán ser igualmente fortalecidos los órganos de la comunidad internacional con el objeto de que en su carácter de representación legítima de los pueblos del mundo y ejecutores de su voluntad, puedan encontrarse siempre presentes con su acción efectiva en la defensa y salvaguardia de los principios democráticos y de las libertades esenciales del hombre”.

Colombia. En nombre de ésta habló el delegado doctor Eduardo Zuleta Angel por corresponderle al canciller llevar la palabra en la sesión de clausura. El orador abordó principalmente el tema de las

relaciones entre la Onu y el panamericanismo. Conocedor profundo del problema, por haber sido delegado a la Conferencia de San Francisco, miembro de la comisión organizadora de la primera asamblea de las Naciones Unidas; y presidente de dicha primera asamblea, resumió la cuestión jurídica, con insuperable acierto, en la forma que sigue:

“Si no conseguimos, en la medida que deseábamos esa autonomía, obtuvimos que el sistema interamericano, esbozado en Chapultepec, pueda completarse y perfeccionarse aquí sobre estas tres bases: en primer lugar, una completa libertad para reglamentar nuestros sistemas de acuerdos pacíficos; en segundo un clarísimo derecho de legítima defensa colectiva en cualquier caso de ataque armado contra uno de nuestros países, sin que sea necesaria una previa decisión del Consejo de Seguridad y finalmente la facultad de tomar las medidas preventivas que se consideren conducentes, en casos de amenazas de guerra o de que haya razones para creer que se prepare una agresión por parte de un Estado cualquiera contra una nación americana”.

“De acuerdo con los artículos 33, 36 (inciso 2º) y 52 de la Carta, el sistema interamericano podrá funcionar, sin trabas ni límites, en todo lo pertinente a la solución pacífica de las controversias y conflictos, y en consecuencia será permitido la adopción en Bogotá de un estatuto completo que regule para América, con carácter obligatorio, la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, o el recurso judicial, después de haber establecido aquí en Petrópolis los principios básicos fundamentales que no pueden ser otros sino los concernientes a la obligación ineludible de atender a esos sistemas de solución pacífica”.

“De acuerdo con el artículo 51, que consagra solemnemente el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, en la posibilidad de un ataque armado podemos elevar a la categoría de determinación permanente y definitiva la de que, en cualquier caso se consideraría como un acto de agresión contra todos los países americanos, la invasión por fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro traspasando las fronteras establecidas por tratados y demarcadas de conformidad con ellos y la de que en ese y en los demás casos de ataques armados correspondería tomar colectivamente todas las medidas que sean adecuadas al ejercicio del derecho mencionado, incluyendo el empleo de fuerzas aéreas, navales y terrestres, sin necesidad de que el Consejo de Seguridad autorice previamente la acción individual o colectiva espontánea o combinada en virtud de una consulta,

la que además podría hoy realizarse tan rápida y fácilmente como se necesite”.

“Si el artículo 53 prohíbe aplicar medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales, es indiscutible que el rigor de ese principio quedó limitado no sólo por la excepción que resulta del artículo 51 —cabalmente creado con este objeto en el comité de organismos regionales— sino también por la diferencia que la Carta y la técnica jurídica consagran entre las medidas de carácter coercitivo a que se refiere de manera exclusiva el artículo 53 y las medidas que se aplican con carácter preventivo, a las cuales, dentro del sistema regional, se podrá recurrir en el caso de amenazas a la paz sin previo permiso del Consejo de Seguridad”.

“No será por lo tanto imposible estructurar en Petrópolis un sistema interamericano completo y eficaz para la conservación de la paz y la seguridad del Continente”.

Ecuador. El canciller doctor José Vicente Trujillo, pronunció un vehemente discurso, que fue interpretado como un planteamiento de las diferencias con el Perú. “Si queremos —dijo— honradamente mantener la paz en América, tenemos que eliminar, desde ya, todo un conjunto de grandes y pequeñas injusticias que en el decurso de nuestra existencia autónoma hemos venido permitiendo como discípulos de la política europea. No nos engañemos como niños creyendo que sólo con estas fiestas verbales que jubilosos celebramos, dentro y fuera de las Conferencias Panamericanas, somos realmente el continente del derecho, de la justicia y de la paz. Esta bella y vigorosa literatura panamericanista y pacifista sirve simplemente para domesticar nuestros instintos e iluminar nuestro mundo intelectual. No continuemos engañando a nuestros pueblos con Tratados de Arbitraje, de Investigación y de Conciliación; con declaraciones de amor a la paz y de proscripción de la guerra, que son inoperantes porque no tienen un procedimiento eficaz y las sanciones correspondientes. No continuemos amontonando documentos inútiles, que ya pasó la hora del verbo y amaneció el día de la acción y los hombres aspiran a que la palabra sea una anticipación del hecho, porque el hombre moderno no sigue a los que se limitan a decir sino a los que usan de la palabra como instrumento de la acción”.

“Es preciso meditar profundamente en la declaración de los principios que van a figurar en el prólogo de nuestro tratado, porque cada uno de ellos debe responder, de modo preciso y cabal, a una realidad de nuestra convivencia internacional. Si allí decimos que renunciamos a la guerra de agresión o de conquista, traduzcamos positivamente esa

aspiración de las Naciones Unidas; si nos obligamos a someter todas nuestras divergencias a un Tribunal de Justicia, no eludamos luego su jurisdicción con el falso pretexto de ofensas a nuestra soberanía; si afirmamos que no se reconocen las adquisiciones territoriales verificadas por medio de la violencia no sancionemos más tarde con el ropaje de un tratado aquello que venga a consagrar la violación de tal principio, porque esto repugna a la conciencia americana”.

Estados Unidos de América. El secretario de Estado, general George Mashall, se refirió muy por encima a los problemas interamericanos y sólo fue concreto en el asunto de la cooperación económica para sostener que “nuestros problemas son problemas de tiempo de paz y de largo alcance que requieren un planeamiento económico intensivo para el empleo más eficiente de los medios de producción y de los abundantes recursos naturales con que contamos, para elevar el nivel de vida general de este Hemisferio. Los recursos y la capacidad técnica de las empresas privadas, los recursos de nuestros gobiernos y de los organismos internacionales tales como la Unión Panamericana y el Banco y el Fonfo Monetarios Internacionales, deben ser aplicados inteligentemente al desarrollo eficiente y equitativo de esta capacidad productiva”.

Habló luego sobre los derechos del hombre, aludiendo expresamente a Europa y al Oiente en los siguientes términos:

“Los problemas económicos provocados por la guerra han originado problemas políticos y morales en Europa y en el Oriente que no pueden ser ignorados. Nosotros, los de las Repúblicas americanas, ganamos nuestra libertad en nombre de la democracia. Hemos luchado por la dignidad del hombre —el hombre dotado de ciertos derechos inalienables que no se le pueden arrebatar por ninguna ley o decreto, el hombre cuyas normas de conducta moral constituyen la esencia de un mundo pacífico. Pero lo que es más importante estamos dedicados al principio de que los Estados y las Naciones deben regirse por las mismas normas de conducta moral que establecemos para los individuos. La buena fe y el trato equitativo, la honradez y la cooperación amistosa, el respeto mutuo y la libertad de intercambio, todo esto lo esperamos de cada uno de nosotros como individuos; todo esto debemos exigir de cada uno de nosotros, como Estados. Esta es la base de nuestra creencia fundamental en la igualdad de los individuos, en la igualdad de los Estados. Debemos repudiar la usurpación de los derechos fundamentales del individuo con la misma decisión con que repudiamos cualquier usurpación de los derechos fundamentales de los

Estados. Abrigo la confianza de que todos estamos de acuerdo en que el Estado existe para el individuo y no el individuo para el Estado y que detestamos cualquiera limitación a la libertad de pensamiento de los individuos en cualquier parte del mundo. Sólo cuando podamos conocer el pensamiento del hombre y tener acceso a las fuerzas de una opinión pública libre de coerción y de connivencia, sólo entonces podremos desarrollar un interés común sano, respetando al mismo tiempo las tradiciones nacionales particulares”.

Cuba. El doctor Guillermo Belt, embajador en Washington, expuso la teoría sobre agresión económica: “La Delegación de Cuba —dijo— considera que el capítulo que se refiere a las amenazas y a los actos de agresión quedará incompleto y carecerá de valor, si no se incluyeren en él las amenazas y agresiones de carácter económico. La simple notificación que un Estado haga a otro de que aplicará sanciones o medidas coercitivas de carácter económico, financiero o comercial, en el caso de que no acceda a sus pedidos, deberá ser considerada como una amenaza. La aplicación unilateral de esas medidas deberá ser considerada como un acto de agresión. Mi gobierno confía en que esta doctrina, enunciada por nuestro presidente doctor Ramón Grau San Martín, sea incluida en un artículo del Tratado que discutimos. Confiamos también en que tal artículo sea aprobado por unanimidad. Como tenemos la absoluta certeza de que ninguno, absolutamente ninguno, pretende aplicar unilateralmente sanciones o medidas coercitivas de carácter económico, contra otro Estado, nada más lógico y natural que reconocer tal principio en el tantas veces mencionado tratado. Las disposiciones del código penal no preocupan jamás al hombre de bien. Tal principio en nuestro sistema funcionaría en favor de todos y contra ninguno. Tal principio, en fin, que no está enderezado contra ningún Estado, y no tiene otra intención ni otro objetivo sino el de evitar que surjan entre los pueblos de América conflictos que puedan poner en peligro la unión y solidaridad ya conseguidas, base inconvencible en la que tendrá que descansar toda la estructura del sistema interamericano”.

República Dominicana. El canciller señor Arturo Despradel examinó varios aspectos del tratado a saber: 1º La definición del agresor “para que los principios ya establecidos y consagrados sobre la materia en diferentes conferencias internacionales se incorporen en forma adecuada”. 2º El órgano de consulta “para que se constituya de la manera más democrática posible para que corresponda al principio de igualdad”. 3º Las relaciones con la Onu, sobre lo cual se expresó así:

“Abogaremos también por que la coordinación que debe establecerse entre las disposiciones del Tratado y las que se refieran a esta materia en la Carta de las Naciones Unidas se verifique en forma que ajuste adecuadamente las conquistas de nuestro sistema regional con las disposiciones de carácter universal establecidas en la dicha Carta, sin que sus características esenciales puedan quedar perjudicadas con una coordinación impropia”.

Unión Panamericana. Su director, doctor Alberto Lleras, pronunció un discurso muy aplaudido en el que señaló el destino paralelo de la organización Panamericana y de la organización mundial. “No encuentro realmente —dijo— dificultad intelectual alguna, ni ningún conflicto de sentimientos, para que cualquiera de nosotros ponga idéntica fe en el destino paralelo de las dos organizaciones. La nuestra más antigua, defendida contra muchos riesgos por una tradición de buen éxito, no tiene, para su fortuna un solo enemigo interno, ni conspira contra ella ninguna de las partes que la constituyen. Se podría decir, con exactitud, utilizando los términos de un jurisconsulto británico sobre la constitución inglesa, que es más un tejido biológico que una creación anatómica. Es un proceso vivo, en constante evolución, que ha ido formándose por años enteros con el choque con las realidades, y no fue nunca una creación artificial de la imaginación jurídica, aunque sea eminentemente un orden de derecho. La Organización Internacional, a la cual cada uno de los países aquí presentes pertenece y otorga su más noble y alentadora cooperación, no es una experiencia, sino más bien un experimento y nació a la vida en San Francisco, con la misma forzosa debilidad de las instituciones republicanas de nuestro hemisferio, que solamente después de muchas convulsiones y fracasos lograron conformarse a la vida social de los pueblos para los cuales fueron creadas. No es, pues, de sorprender que al entrar en vigor sus disposiciones, haya una fricción continua con la realidad muy semejante, en su apariencia, al insuceso. Pero en su Carta está depositada la última esperanza de paz y seguridad del mundo, y los hombres de esta generación, tenemos el deber de conservar tal depósito para las venideras. Porque los infortunados creadores de las armas atómicas no nos justificaríamos ante la historia, si resultáramos impotentes para crear un derecho capaz de someter las terribles fuerzas que hemos desencadenado”.

“Esa es, precisamente, la tarea que corresponde a cada generación en el campo de la cultura política. Siempre la fuerza precedió al derecho y la civilización aparece como una desesperada carrera entre las

nuevas formas de la fuerza y la creación instantánea de nuevas formas de derecho para contenerlas y reprimirlas. Por eso, con exageración, pero con cierto realismo, algunos han creído ver como un acontecimiento nefasto el que la Carta de las Naciones Unidas se hubiera concebido unas semanas antes de la bomba de Hiroshima. Pero la verdad es que el Continente americano ha sido la más afortunada región del planeta en el esfuerzo de sincronización entre la acción de la fuerza y la regla de derecho para someterla al buen servicio de la humanidad. Nuestro sistema panamericano se desbaca por encima de todas las organizaciones internacionales que lo precedieron, porque en un poco más de medio siglo de existencia logró lo que ninguno otro: esta convivencia pacífica, digna, respetable, entre veintiuna Repúblicas, una de las cuales detuvo su llamado destino imperial ante de la más frágil de las barreras, ante el estorbo más débil: una muralla de palabras, una creación de derecho que no estaba amparada ni sostenida por ninguno de los atributos de la fuerza”.

Hablando de las relaciones entre el panamericanismo y la Onu, dijo: “La Carta de las Naciones Unidas nació compatible con el sistema americano porque no pudo redactarse de otra manera sino con el reconocimiento de su existencia y de su necesidad, y no es cosa ahora de averiguar, como algunos pretenden, si nuestro sistema es compatible con la Carta. Quienes tuvimos el privilegio de vivir esos días, como testigos del proceso, sabemos bien que, si como entonces, se dijo, no hubiera habido Carta sin veto, tampoco hubiera habido carta sin que el sistema americano pudiera seguir su desenvolvimiento armónico”.

#### *Credenciales de la delegación del Ecuador*

Sobre este asunto hace el siguiente fiel relato el director de la Unión Panamericana, en su informe al Consejo Directivo: “El Ministro de Relaciones Exteriores de esta nación, excelentísimo señor José Vicente Trujillo, fue, precisamente, designado por la comisión de credenciales de la cual formaba parte con los representantes de Bolivia y Venezuela, como relator de sus trabajos, y en la primera sesión plenaria informó que la comisión, en principio, encontraba satisfactorias las credenciales de la mayor parte de las delegaciones, pero que aún faltaban algunas por examinar, tarea que se proponía concluir la comisión antes de la firma del Tratado, para dictaminar sobre los plenos poderes de los delegados. Un golpe de Estado, ocurrido en su patria contra el presidente de la República, que lo obligó a declinar

el mando en un jefe militar encargado de la cartera de guerra, creó para el ministro Trujillo una situación excepcional, que la comisión central, formada por los jefes de delegación, estudió largamente en dos sesiones consecutivas. En la primera de ellas se acordó que el señor Trujillo, mientras se aclaraba la situación del Ecuador, podría continuar asistiendo a la conferencia como representante de su país, pero con la reserva de que su situación y la de su delegación se examinaría posteriormente, antes de la firma del Tratado. En la segunda, y ante una nota del señor Trujillo, en que informaba del cambio de gobierno como de un hecho ocurrido dentro de los términos constitucionales y de la resolución del nuevo gobierno de mantenerlo en su cargo como Ministro de Relaciones Exteriores y jefe de la delegación a la Conferencia, y en la cual pedía el concepto de la comisión central sobre su capacidad para firmar el Tratado, la resolución de la comisión fue la de que los poderes del señor Trujillo no le permitirían representar a su país en el acto de la firma. Como consecuencia, el señor Trujillo abandonó la sede de la Conferencia, y regresó a su patria”.

#### *Concurrencia de Nicaragua*

El gobierno del Brasil, en vista de que en Nicaragua existía un gobierno de facto, consultó al Consejo Directivo de la Unión Panamericana si aquél debería ser invitado. El consejo respondió negativamente.

Al contrario de lo informado por la prensa, a la Conferencia no se presentó ninguna delegación de Nicaragua, pidiendo ser admitida, ni por parte del gobierno constitucional, ni por la del de facto. Por consiguiente, la Conferencia, ni la comisión de credenciales, ni las diferentes delegaciones, tuvieron oportunidad de considerar el asunto.

Es importante anotar lo porque en algunos países de Centroamérica se publicó la noticia de que Colombia había asumido determinada actitud en ese punto. No hubo tal: ninguna actitud asumió la delegación colombiana puesto que el problema no existió.

#### *La agresión económica*

El brillante delegado de Cuba, señor Belt, planteó en el debate general, como queda dicho, el asunto de la agresión económica. Sin embargo, no llevó a la consideración de la Conferencia ninguna fórmula concreta, ninguna propuesta específica, por lo cual, aunque el asunto tuvo mucha publicidad, en la realidad la impresión general fue la de que el deseo de Cuba era suscitar el interés por el tema, sin tener el

firme propósito de llevarlo a una estipulación contractual en esta ocasión, probablemente por el temor de comprometer el éxito de la Conferencia, al prolongar sus sesiones, que debían ser de corta duración. Por eso no causó sorpresa que en una reunión de la comisión central, verificada el 22 de agosto, el señor Belt retirara el asunto después de que el presidente doctor Fernández preguntó a los jefes de las delegaciones si consideraban el momento oportuno para tratar tan importante cuestión, y de haber dichos jefes, como se había convenido previamente, contestado negativamente.

Ese voto de los jefes de las delegaciones no comprometió el parecer de éstas sobre el fondo de la cuestión y así lo hizo constar en un oportuno boletín de prensa la delegación cubana. Más aún: llevado el problema a una comisión, con fórmulas precisas, quizá hubiera sido resuelto favorablemente.

Porque, por ejemplo, por lo que hace a la delegación de Colombia seguramente la iniciativa habría sido apoyada, ya que Colombia ha sido el país que primero se preocupó por este problema en las Conferencias Panamericanas. En efecto, a la de Lima de 1938, presentó un proyecto cuyo artículo 5º contempla en forma técnica y jurídica lo relacionado con la agresión económica. Dicho artículo dice así:

“Las altas partes contratantes declaran solemnemente que condenan la agresión económica en sus relaciones mutuas y que renuncian al empleo de todo método coercitivo de carácter económico como recurso para crear situaciones especiales, para influir en las divergencias que surjan entre ellas o para definir tales divergencias. Exceptúan, sin embargo, los casos en que por virtud de sus obligaciones colectivas tengan que adoptar medidas conjuntas en determinadas circunstancias”.

Con motivo de la reunión de Bogotá, Cuba ha insistido en el asunto y probablemente se llegará a una solución satisfactoria. Pero debe anotarse que ciertos procedimientos, que para defensa de su industria, comercio, etc., pudieran tomar países latinoamericanos, podrían quedar comprendidos dentro de la agresión económica, si no se tiene el cuidado de definirla con exactitud.

El embajador Belt indirectamente la anotaba al decir que el presidente Truman apoyaba la concepción cubana, al sostener la eliminación de las trabas para el comercio internacional. “No es sólo Cuba —dijo en su discurso del 22 de agosto— la única que enuncia estos postulados; lo es también el honrado presidente Truman, quien en reciente y memorable discurso dijo que los Estados Unidos podían verse acusados de agresión económica si no revisaban cuidadosamente

las bases de su política comercial con el mundo, con el fin de tomar la iniciativa de la reducción de las barreras comerciales. Una nación —decía el presidente Truman— puede tomar medidas en favor de sus propios productores, sin notificar a las otras naciones, sin consultarlas, sin pensar siquiera en los efectos que dichas medidas puedan tener sobre aquellas. Puede reducir las cuotas de las mercaderías para otros países, elevar las tarifas, o imponer dificultades o sistemas de cuotas a las importaciones. En suma cerrar súbitamente las puertas de sus mercados. En otro caso, una nación, por medio de subsidios a sus exportaciones, vende sus mercancías en el extranjero a precio debajo del costo. De una manera o de otra el productor irritase, siéntese perjudicado y reclama providencias por parte de su gobierno. Este toma represalias e inmediatamente iníciase el ciclo de elevación de tarifas, embargos, cuotas y subsidios. Esta es la guerra económica y en tal guerra nadie vence”. “Aquí terminan —dijo el señor Belt— las palabras del señor presidente Truman. Vean pues, señores delegados y señor presidente, cómo coinciden el presidente Truman y el presidente Grau San Martín, en la enunciación de una doctrina tendiente a evitar las amenazas y actos de agresión de carácter económico”.

#### *Sesión de Clausura*

En la sesión de clausura hablaron el canciller de Colombia doctor Domingo Esguerra, el del Brasil, doctor Fernández y el presidente de los Estados Unidos de América, Mr. Harry Truman.

El canciller colombiano después de referirse a los acuerdos de Chapultepec insistió en la cooperación económica. “Para el mantenimiento de la paz americana y del mundo entero —dijo— tenemos que hacer de este hemisferio una comunidad fuerte y respetada que no sólo se baste a su propia vida sino que pueda derramar los excedentes de sus frutos sobre la tierra necesitada de otros pueblos. Y muy lejos estamos de obtener ese resultado puesto que como pudisteis ver, señores delegados, cuando volábais hacia Río, cómo debajo de vosotros se extendía una magnitud inconmensurable de selvas intocadas, hostiles hoy al hombre por la amenaza permanente de las dolencias tropicales, por la falta de vías de comunicación y por la falta absoluta de todo aquello con que la civilización y la técnica protegen a los pueblos en su lucha por la conquista de la tierra, a pesar de que ésta tiene un cierto y grandioso futuro cuando está cultivada. Y sabéis también cómo en las tierras ya ocupadas por el hombre se lucha en condiciones adversas, ya que el trabajo de sus manos rinde cortos frutos porque una alimentación inadecuada mina lentamente sus energías embotando su

inteligencia y porque faltan elementos mecánicos. Tampoco tenemos escuelas suficientes para que la luz cultural ilumine las mentes juveniles, ni bastantes hospitales para restaurar los cuerpos doloridos, viendo así que el campesino en muchas partes vive una vida que es apenas una prolongación de la existencia de las tribus indígenas. Algo de fundamental exige esa situación que he mencionado y es urgente remediarla”.

En seguida elogió a Bolívar y Franklin Roosevelt, explicó la política de unión nacional del gobierno de Colombia, y concluyó invitando para la Conferencia de Bogotá en los siguientes términos: “Y ésta (la justicia) no será completa sino cuando el sistema interamericano se haya estructurado por todos los aspectos, es decir, cuando se establezcan con toda claridad los métodos obligatorios para la solución pacífica de las controversias y se formule el magno código de los derechos y deberes del Estado y fundamentales del hombre, así como también la necesaria cooperación económica entre los Estados. Y todo ello, aspiro sea hecho, con la ayuda de Dios, señores delegados en la Novena Conferencia Panamericana que se reunirá en Bogotá en enero de 1948. Por lo cual desde ahora os digo con emocionado cariño, que mi patria no es sólo de los colombianos sino de todos vosotros delegados de una sola América y que Colombia se enaltecerá en acogeros en esta ocasión como ilustres huéspedes, merecedores de nuestro mayor aprecio y de nuestra más cordial simpatía”.

El canciller doctor Raúl Fernández pronunció una corta y sustantiva alocución, de la que ya citamos un párrafo al hablar de la obligatoriedad de las decisiones adoptadas por una mayoría de las dos terceras partes. Terminó su discurso en forma muy elocuente y hermosa, así:

“Podemos, señores delegados, en presencia de un acontecimiento de tal magnitud, exclamar como aquel Juan Ponce de León, capitán de la flota de Colón, al divisar tierras de América. Gracias te sean dadas Señor, que hemos visto algo nuevo”.

El presidente Truman leyó en seguida su discurso en que fue muy enfático por lo que hace a la posición de los Estados Unidos frente a los problemas que amenazan la paz del mundo. “Para llevar a buen término nuestra política —dijo— hemos de permanecer fuertes. Esto no es, en forma alguna, una amenaza. Los hechos del pasado hablan por nosotros. Ninguna de las grandes naciones ha sido más renuente al uso de la fuerza que la nuestra. No creemos que las presentes diferencias internacionales tengan que ser resueltas por medio de un conflicto armado. El mundo puede estar seguro de que nosotros

haremos todo lo posible por evitar todo lo que tienda a aumentar la tensión en la vida internacional. Pero estamos decididos a que no exista un mal entendimiento a este respecto: nuestra aversión a la violencia no debe ser mal interpretada como una falta de determinación de nuestra parte en el cumplimiento de las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas, o como una invitación para que otros se tomen libertades con los fundamentos de la paz internacional. Nuestro poderío militar será mantenido como evidencia de la seriedad con que tomamos nuestras obligaciones”.

Respecto de la cooperación económica se expresó así:

“En lo que concierne a los problemas económicos comunes a las Naciones de Norte y Suramérica, hemos hecho bastante, pero aún hay mucho por hacer. Para llegar a una solución hay muchos objetivos que deben ser discutidos entre nosotros. Hemos estado obligados, al considerar estos puntos, a hacer diferencia entre la necesidad urgente para la rehabilitación de las áreas desoladas por la guerra, y los problemas de desarrollo de cualquiera otra parte del mundo. Los problemas de los países de este hemisferio son de diferente naturaleza y no pueden ser tenidos en cuenta con el mismo significado y la misma urgencia como los que se tienen a la vista para Europa. Sus necesidades son de largo plazo y requieren la colaboración económica.

Este es un tipo de colaboración en la cual el papel principal corresponde a los ciudadanos, en privado, y en grupos, diferente al caso del programa delineado para ayudar a los países europeos devastados por la guerra. Os doy mi solemne palabra de que nosotros en Washington no olvidamos las necesidades de una colaboración más estrecha dentro de la familia de las naciones americanas y que estos problemas serán abordados por nosotros con la máxima buena fe y con creciente vigor en un futuro próximo”.

### CAPITULO III

#### EL PREAMBULO DEL TRATADO

##### 1.—*Relaciones entre la Onu y el Panamericanismo*

Realmente, el preámbulo del Tratado no se distingue por la elegancia del estilo; podría haber tenido una presentación literaria mejor. Pero en el fondo representa, sin duda alguna, un avance sobre instrumentos anteriores, como se demostrará en seguida.

Empieza por hacer referencia a la Resolución número VIII de México, que recomendó la celebración de un tratado destinado a prevenir o reprimir las amenazas o actos de agresión contra cualquiera de los países de América, y en seguida reitera la voluntad de las partes contratantes de permanecer unidas en el sistema interamericano y de reafirmar la existencia de un acuerdo regional.

Esta última declaración es importante porque algunos proyectos pretendían se dijera que el objeto del Tratado era constituir el acuerdo y la asociación regionales. Eso hubiera sido evidentemente equivocado. Porque el sistema interamericano es anterior a la organización de las Naciones Unidas y por muchos aspectos superior a ésta.

El preámbulo, con buen sentido, acepta la preexistencia de la asociación americana y del acuerdo regional, y se orienta hacia la tesis de robustecer y consolidar el sistema interamericano, lo cual es sobremanera plausible por varias razones: 1ª Porque para las naciones del Continente la práctica ha demostrado que el sistema interamericano es más eficaz que el mundial para resolver sus conflictos. 2ª Porque hasta ahora la Onu ha sido impotente para poner fin a las divergencias de que ha conocido. 3ª Porque la organización panamericana se basa en principios, como el de la igualdad jurídica, que no son admitidos en la práctica con la misma fuerza por la organización mundial ya que el derecho de veto otorgado a los grandes desconoce dicha igualdad. 4ª Porque entre las naciones americanas no existen las divergencias de intereses que si se presentan entre las naciones europeas y asiáticas, ni entre aquellas hay diferencias de origen o antecedentes históricos que las separen, como si las hay entre éstas. Por consiguiente, todo tiende a facilitar el éxito y el perfeccionamiento de la organización interamericana, así como también soy muy grandes los obstáculos para el desarrollo y progreso de la organización mundial. De ahí que sea aconsejable, como criterio político que debe imponerse en América, el de dar cada día mayor poder y prestigio a la asociación regional. Ese fue cabalmente el criterio del Tratado, sin que ello signifique, en modo alguno, hostilidad ni desvío hacia la Onu, la que siempre tendrá toda la colaboración y apoyo del Continente, sino sencillamente se reconoce una realidad, y se impulsa la organización americana precisamente para defender los ideales a que desean servir las Naciones Unidas.

## 2.—*Principios de Derecho Internacional*

El preámbulo expresa luego que las partes renuevan su adhesión a los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, y espe-

cialmente a los enunciados en los considerandos y declaraciones del Acta de Chapultepec "todos los cuales deben ser tenidos por aceptados como normas de sus relaciones mutuas y como base jurídica del sistema interamericano".

En primer lugar ¿cuáles son esos principios, que podríamos llamar de Chapultepec, a que hace referencia el Tratado?

Son los siguientes:

a) La proscripción de la conquista territorial y el desconocimiento de toda adquisición hecha por la violencia;

b) La condenación de la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro;

c) El reconocimiento de que toda guerra o amenaza de guerra afecta directa o indirectamente a todos los pueblos civilizados y pone en peligro los grandes principios de libertad y de justicia que constituyen el ideal de América y la norma de su política internacional;

d) El reconocimiento de que todo acto susceptible de perturbar la paz de América afecta a todas las naciones americanas y a cada una de ellas y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta;

f) 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 de América, cualesquiera que sean su naturaleza y su origen;

g) El reconocimiento de que el respeto de la personalidad, soberanía e independencia de cada Estado americano constituye la esencia del orden internacional, amparado por la solidaridad continental manifestada históricamente y sostenida por declaraciones y tratados vigentes;

h) La afirmación de que el respeto y la fiel observancia de los tratados constituyen norma indispensable para el desarrollo de las relaciones pacíficas entre los Estados y que ellos sólo podrán ser revistos mediante acuerdo de las partes;

i) La proclamación de su interés común y de la determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades mediante el procedimiento de consulta, y usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias, en cualquier ocasión en que la paz, la seguridad o la integridad territorial de las Repúblicas americanas se vean amenazadas por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas;

j) La declaración de que todo atentado de un Estado no americano contra la integridad territorial o la inviolabilidad del territorio,

contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerado como un acto de agresión contra todos los Estados americanos;

k) La declaración de que la seguridad y solidaridad del Continente se afectan lo mismo cuando se produce un acto de agresión contra cualquiera de las Naciones americanas por parte de un Estado no americano, como cuando el acto de agresión proviene de un Estado americano contra otro u otros Estados americanos;

l) La declaración de que todo Estado tiene derecho al respeto de su personalidad e independencia por parte de los demás miembros de la comunidad internacional.

### 3.—*Antecedentes*

Dichos principios han sido proclamados en las diversas Conferencias Panamericanas, desde 1890; algunos, como el de la no intervención, finalmente fue consignado en una convención: la de Moteviedo, sobre derechos y deberes de los Estados, hoy ratificada por dieciséis países signatarios. Otros han sido incluidos en resoluciones, declaraciones y recomendaciones que no se han sometido a la aprobación de los respectivos senados o congresos, es decir, no han recibido ratificación, por lo que ha surgido el problema de su valor jurídico.

El problema preocupó vivamente a la Conferencia de México, de 1945, que encomendó su estudio al Comité Jurídico Interamericano con el fin de unificar la doctrina y la jurisprudencia del Continente; aunque en realidad la cuestión de que se encargó al comité, es más amplia puesto que se refiere al valor de los diversos actos, y es obvio que lo referente a principios es apenas una parte de ese estudio.

Sin embargo el problema existe, por la diversidad de interpretaciones. Según unos, esos principios no tienen valor contractual por la falta de ratificación, aunque sí un valor doctrinario muy grande, y la fuerza que se desprende de sí mismos como preceptos de derecho internacional; según otros, entre quienes me cuento, dichos principios, aún sin ratificación, son jurídicamente obligatorios por las siguientes razones: a) al aceptar la existencia del sistema interamericano los Estados que lo integran han aceptado necesariamente sus bases jurídicas, persistentemente enumeradas en las Conferencias Panamericanas; b) la enunciación reiterada de esos principios y su aprobación unánime en las Conferencias Panamericanas, significa un acuerdo de voluntades en materia que es de la primitiva competencia de los gobiernos; c) esa aprobación reiterada compromete a los Estados, si se tiene en cuenta que la buena fe debe presidir las relaciones internacionales



y en especial las relaciones interamericanas; d) La aceptación continua de dichos principios forma una costumbre internacional que debe estimarse fuente de obligaciones jurídicas.

En este estado de la cuestión se reúne la Conferencia de Petrópolis. De los ocho proyectos presentados con anterioridad a la reunión, dos, el de Panamá y el de Chile, tratan del asunto: el proyecto de Panamá propone que se reproduzcan en el preámbulo del Tratado los principios que contiene la Declaración de Chapultepec; el de Chile únicamente hace referencia a los mismos principios determinando “que deberán tenerse como textualmente reproducidos aquí como si fueran considerandos del presente Tratado”. En el fondo la disposición es la misma, sorteando el de Chile la objeción de que la reproducción textual haría en extremo largo el preámbulo.

Reunida la conferencia surgen dos proyectos más: uno de Colombia, otro de México. Este último presenta los principios en forma de artículos y no para ser incluidos en el preámbulo. Por tanto tiende a atribuirles la mayor fuerza obligatoria, por el procedimiento de convertirlos en disposiciones del Tratado mismo.

Ese proyecto de México se distingue igualmente en dos aspectos: 1º No reproduce el principio relativo al respeto de los tratados y a su no revisión. Tan significativa omisión es explicada con el argumento de que existiendo alguna discrepancia entre países americanos sobre ese punto, con el que se relacionan algunas controversias, como las del Perú y el Ecuador, no quisiera México plantear un motivo de discusión y desacuerdo. 2º No se limita a reproducir los textos del Acta de Chapultepec —cuya redacción en ocasiones adolece de deficiencia— sino que, remontándose al origen de los principios, a la Conferencia Panamericana, Declaración o Convención donde cada principio se enunció, lo presenta en una forma completa y con una redacción técnica apropiada. Por ejemplo: no dice “la igualdad jurídica de los Estados”, sino que desarrolla el principio de modo positivo y expresa: “Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos. Los derechos, de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional”.

En suma, el proyecto de México, es notable, en primer lugar porque inserta los principios en el articulado, resolviendo, afirmativamente la cuestión de la obligatoriedad jurídica, al elevar a la categoría de compromiso contractual solemne la declaración de principios. En

segundo lugar, porque da a cada norma la redacción que le corresponde desde un punto de vista científico.

Es censurable el proyecto por excluir el precepto sobre los tratados. Porque si hay algo que esté vinculado esencialmente a la paz continental es dicho precepto. Reconocer, por ejemplo, la posibilidad de revisar los tratados de límites existentes en América, equivaldría a abrir la puerta para innumerables conflictos, para infinidad de divergencias y aun para guerras. Más de un siglo emplearon los países de América en el arreglo de sus pleitos fronterizos, que dieron lugar entre ellos a graves disputas, a choques armados, a transitorios odios. Sería insensato borrar esa obra centenaria de los mejores estadistas de América, y absurdo crear una causa de funestas perturbaciones.

#### 4.—*El proyecto colombiano*

La delegación de Colombia presentó un proyecto de preámbulo muy completo, con tres orientaciones doctrinarias de indudable trascendencia: 1ª Fortalecimiento del organismo regional. 2ª Mantenimiento del principio de que la seguridad y solidaridad continentales se afectan lo mismo con un ataque de un Estado no americano como con la agresión de un Estado americano. 3ª Aceptación de los principios de Chapultepec como jurídicamente obligatorios en las relaciones mutuas de los Estados americanos.

Verdaderas banderas doctrinarias son esas orientaciones, y al desplegarlas, Colombia conservó su honrosa tradición de nación que profesa y practica nobles ideales en materia internacional. No todas triunfaron en su totalidad, aunque sí en su mayor parte, y debido esto último a la firme actitud de Colombia.

Las dos primeras, más que en el preámbulo ejercen su influencia sobre la totalidad del Pacto. La primera, o sea el robustecimiento de la organización panamericana, se impuso. La segunda, o sea la no distinción entre conflicto interamericano y conflicto extracontinental triunfó en el preámbulo, pero sufrió una derrota parcial en el Tratado, debido a la actitud de la Argentina, Venezuela y el Perú que sostenían la inconveniencia de la distinción, habiéndose llegado finalmente en el texto del Tratado a fórmulas intermedias destinadas a conciliar los dos principios absolutos.

En cuanto al asunto de los principios, ante todo cabe observar que las propuestas de Panamá, Chile, México y Colombia, se enderezaban a cumplir estrictamente la orientación señalada por la Conferencia de México de 1945 sobre la celebración de un tratado para que "los principios y procedimientos" contenidos en el Acta de Chapulte-

pec estén en vigor en todo tiempo acomodándose a las normas constitucionales de cada República. De donde se desprende que la Conferencia consideró que había una estrecha relación entre “los procedimientos”, destinados a evitar y combatir la agresión, y “los principios” que fijan la base jurídica de la organización regional americana. Por tanto, en el tratado de seguridad deberían ser incluidos no sólo los procedimientos sino también los principios.

En segundo lugar debe reconocerse que es lógico el sistema sugerido por la Conferencia de México, pues si se consagra en un tratado un sistema de solidaridad continental, que origine en ciertos casos compromisos, como los de ruptura de relaciones económicas y diplomáticas, empleo de fuerzas militares, sujeción a procedimientos acordados por mayoría, etc., es indispensable que previamente se fijen con claridad las bases fundamentales de la organización.

Por último, al determinar esos principios básicos debería expresarse nítidamente cuál es su significación en las relaciones interamericanas.

La propuesta colombiana perseguía tres objetivos precisos: 1º Hacer una presentación del punto de vista del país. Destacar que para Colombia los principios tantas veces mencionados son jurídicamente obligatorios; son obligaciones internacionales de ineludible cumplimiento. 2º Indagar la orientación de los demás países. 3º Propiciar la promulgación de una norma relativa a la cuestión.

Las finalidades buscadas se alcanzaron satisfactoriamente. La orientación internacional colombiana se definió de acuerdo con las mejores tradiciones de la República. Las opiniones de las diversas delegaciones tuvieron oportunidad de manifestarse, y todas ellas en un sentido favorable al cumplimiento de los principios enunciados. La fórmula propiciada se elaboró por la comisión primera al determinar que los principios consignados en los considerandos y declaraciones del Acta de Chapultepec son aceptados como normas en las relaciones mutuas de los Estados americanos y como base jurídica del sistema interamericano.

Al discutirse esa fórmula la delegación colombiana planteó nuevamente la cuestión de la obligatoriedad, proponiendo se dijera “normas obligatorias”, con el fin, más que de hacer triunfar la enmienda, de puntualizar el alcance de ella; lo que se consiguió al aclararse perfectamente ante la comisión plena el pensamiento que inspira esa parte del preámbulo.

En efecto, se anotó que el término obligatorio podría originar dificultades en cuanto a ciertos principios, que, admitidos en el Acta de

Chapultepec, no pueden recibir una ejecución inmediata, como por ejemplo el del arbitraje general. Este principio requiere posterior desarrollo, la celebración de un tratado sobre la materia. De manera que es norma en las relaciones interamericanas y obliga a los Estados en cuanto deben regular ese procedimiento, pero no podrá recibir ejecución en un caso concreto, que tendría que sujetarse a los pactos vigentes sobre procedimientos pacíficos para resolver conflictos internacionales.

De donde se infiere que hay dos clases de principios entre los contenidos en el Acta de Chapultepec: unos, como el mencionado del arbitraje, como el del sistema de consulta, etc., que teniendo vigor requieren un ulterior desarrollo, o son reglamentados en otras convenciones que deben ser aplicadas; otros, como el de la igualdad jurídica de los Estados, el de no intervención, el de respeto a los tratados y no revisión de los mismos, etc., que por su propio carácter no requieren desarrollo posterior y son de inmediato cumplimiento. Unos y otros están vigentes; unos y otros deben ser cumplidos. Se diferencian en cuanto a las modalidades de su ejecución.

Al decir el Preámbulo que los principios de Chapultepec son base jurídica del sistema interamericano, expresamente acepta el valor jurídico de ellos; al expresar que son normas en las relaciones interamericanas, indica que deben cumplirse, aunque no define si ese cumplimiento debe ser inmediato o requiere otra norma contractual, lo cual dependerá de la naturaleza del principio, según se deja explicado.

Tal fue la interpretación expuesta en la comisión primera que dio lugar a que la delegación colombiana no insistiera en su enmienda y a que se dejara constancia de que la opinión del distinguido delegado del Brasil, diputado Prado Kelly, tenía el apoyo de todas las delegaciones al expresar que “los principios de Chapultepec están en vigor y deben ser cumplidos por todos los Estados americanos”.

En consecuencia, es evidente el progreso realizado en la materia por el Tratado de Río en relación con el Acta de Chapultepec: mientras ésta enumeraba los principios sin esclarecer lo referente a su valor jurídico y ejecución, aquél sí define esos extremos dando un paso hacia adelante en el camino del perfeccionamiento de la organización jurídica panamericana.

Por eso se dice acertadamente en el informe del relator de la comisión primera, debidamente aprobado por ésta:

“En segundo lugar se reafirman los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, especialmente los enunciados en Cha-

pultepec que son aceptados como normas de las relaciones mutuas y como base jurídica de nuestro sistema. No ignoramos que algunos Estados se privaron, por falta de ratificación expresa, de los beneficios de altas y dignificantes reglas de convivencia; pero la firma o adhesión al nuevo pacto, confirmadas por sus órganos constitucionales, las solidarizará con esos lazos de disciplina jurídica”.

#### 5.—*Política de paz*

Otra parte del preámbulo dice que la obligación del auxilio mutuo y de defensa común de las Repúblicas americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos y a su voluntad permanente de cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz.

Esta parte se presentó como destinada a evitar que por obra de una política adelantada en otros continentes, a la que fueran ajenos los países americanos, éstos pudieran verse obligados a participar en un conflicto armado.

Sin embargo, la fórmula es vaga y no es posible atribuírsele un alcance muy extenso. Lógicamente no cabe relacionarla sino con las disposiciones del Tratado que fijan procedimientos especiales para el caso de ataque armado realizado fuera de la zona de seguridad (artículo 3º y artículo 6º) y con el procedimiento especial de acción pacificadora establecido por el artículo 7º respecto a los conflictos entre Estados americanos.

#### 6.—*La protección internacional de los derechos y libertades del hombre*

Contiene el preámbulo una declaración doctrinaria de que “la paz se funda en la justicia y en el orden moral y por lo tanto es el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia para la realización internacional de la justicia y de la seguridad”.

La inclusión de esta parte es, sin duda, un acierto porque permitió tratar lo relacionado con los derechos y libertades del hombre sin caer en los inconvenientes del proyecto del Uruguay que asimilaba a actos de agresión “la violación de los derechos esenciales del hombre o el apartamiento del régimen democrático”.

¿Cuáles eran esos inconvenientes? El principal, en mi opinión, el de que prescindía de considerar que antes de estipularse la protección

internacional de determinados derechos, éstos deben definirse, para conocer exactamente su contenido y extensión, porque de lo contrario, o la protección sería nugatoria en la práctica, o se prestaría a abusos que conducirían a actos de intervención en los asuntos interiores de los Estados, lo cual no beneficiaría sino a los países poderosos que son precisamente los que pueden intervenir. Hay, de consiguiente, dos etapas que cumplir: la primera es la del reconocimiento de los derechos en el orden internacional, la segunda su protección. No se puede llegar a la segunda sin haber recorrido la otra.

Cabalmente es lo que se está haciendo en la organización panamericana. La Conferencia de México ordenó al Comité Jurídico Interamericano redactar un proyecto sobre declaración de derechos y deberes internacionales del hombre, que será anexo al pacto constitutivo del sistema interamericano que estudiará la Conferencia de Bogotá, de enero de 1948. El comité ha cumplido su cometido, ha elaborado un primer anteproyecto, lo sometió al estudio de los gobiernos, consideró sus observaciones y ha preparado el proyecto definitivo que será discutido en Bogotá.

Definidos los derechos, vendrá el 2º problema: ¿cómo deben hacerse efectivos, qué protección deben tener, qué efectos producirá su reconocimiento por el derecho internacional?

Por esto, la declaración del preámbulo, es acertada: por una parte lleva al campo del derecho internacional esta materia de los derechos esenciales y de las libertades fundamentales, dando así un hondo contenido humano al panamericanismo, recordando que éste no es una alianza de gobiernos sino una solidaridad de pueblos que carecería de raigambre fuerte si algunos de ellos estuvieren sujetos a opresión política. De otro lado la fórmula del preámbulo es de una inobjetable técnica desde luego que habla tanto de reconocimiento como de protección internacionales, admitiendo, la tesis ya expresada de que son dos las etapas que deben cumplirse en el orden internacional.

## CAPITULO IV

### NORMAS PACIFISTAS

#### 1.—*Renuncia a la guerra y a la violencia*

En el artículo 1º “Las altas partes contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incom-

patible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente Tratado”.

La norma anterior establece la orientación pacifista de las Naciones americanas.

Las únicas excepciones admitidas para hacer uso de la fuerza son las relativas al ejercicio de la legítima defensa, individual o colectiva, y en general al cumplimiento de las obligaciones resultantes del sistema de seguridad colectiva, sea regional o universal. En realidad, no son propiamente excepciones, pues tales acciones colectivas tienen por fin sancionar transgresiones al derecho internacional. Por otra parte, dichas excepciones se basan en obligaciones válidas ya aceptadas, que deben recibir fiel ejecución. Por tanto, aún sin manifestarlo ellas revistirían valor jurídico puesto que están consignadas en tratados vigentes, como la Carta de las Naciones Unidas. Pero su inclusión en el Tratado de Asistencia no es innecesaria porque elimina confusiones y se halla de acuerdo con la política de buena fe en cumplimiento de los compromisos que ha sido y debe ser característica de los países de América.

El artículo 1º citado consagra la renuncia al uso de la fuerza como fórmula general aplicable en las relaciones internacionales. No la limita a las relaciones entre los Estados signatarios, como lo hacían varios de los proyectos presentados, como los de Bolivia, Brasil, Panamá y Uruguay.

La reforma fue de indiscutible acierto, porque la fórmula general es superior a la otra, ya que se trata de una declaración doctrinaria que tiene igual fundamento en el Continente americano que en el Orbe Mundo, y con mayor razón en presencia de dos circunstancias: 1ª Que hoy es difícil circunscribir a determinada región los conflictos que perturben la paz. 2ª Que el Tratado contempla la posibilidad de agresiones extra-continetales contra Estados americanos.

Por consiguiente, los Estados americanos no podrían presentarse sin como lo hicieron: con una afirmación categórica universalista, de respeto al derecho y de repudio a la fuerza, que guarda absoluta armonía con las tradiciones jurídicas del Continente.

Aunque es cierto que un Tratado no debe comprender sino las relaciones de los contratantes, también es evidente que al fijarse la política exterior de un Continente, ante la perspectiva de conflictos o guerras, conviene declarar solemnemente y con toda claridad, que los Estados americanos aplicarán a los demás Estados las mismas reglas de derecho que rigen sus relaciones mutuas.

Por último, la norma del artículo 1º indica, con la nitidez necesaria, que el Tratado de asistencia no se endereza contra nadie. No es un instrumento de políticas expansionistas. Es un instrumento pacifista que igualmente rechaza la guerra entre naciones americanas como entre éstas y las naciones de otro hemisferio. Es un instrumento de paz, sin distingos ideológicos o geográficos.

#### *Sistema interamericano de paz*

El artículo 2º del Tratado, dice:

“Como consecuencia del principio formulado en el artículo anterior, 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”.

Este artículo define, en forma satisfactoria, el problema de si para los Estados americanos son obligatorios o simplemente facultativos los procedimientos regionales antes de acudir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El precepto se decide por la tesis de la obligatoriedad, lo que quiere decir que los Estados americanos no pueden acudir ante la Onu sin antes haber agotado los recursos regionales. Por consiguiente, si surge una controversia entre dos países americanos no pueden ellos llevarla inmediatamente al Consejo de Seguridad: están obligados previamente a emplear los procedimientos de buenos oficios, mediación, investigación, conciliación, arbitraje, etc., que consagren los pactos interamericanos.

La disposición confirma la interpretación dada a los artículos pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, por el presidente de la delegación de Colombia, doctor Alberto Lleras Camargo, cuando al votarse aquella en San Francisco, dijo lo siguiente:

“Si se suscita una controversia entre dos Estados que sean miembros de un organismo regional, esta controversia debe ser dirigida por los medios pacíficos instituidos dentro de dicho organismo. Todos los Estados que sean miembros de un organismo regional tienen la obligación de desplegar todos sus esfuerzos para el arreglo de la controversia por intermedio de tal organismo y al propio tiempo, el Consejo de Seguridad está obligado a estimular dichos arreglos pacíficos regionales. Sin embargo, el Consejo de Seguridad tiene derecho a investigar a fin de determinar si la controversia puede constituir

una amenaza a la paz o a la seguridad internacionales, pero tal derecho de investigación se limita en el nuevo artículo 1º que dispone que los artículos 1 y 2 de la sección A del mismo capítulo mantendrán fuerza absoluta...

“Como ocurre en el caso de los Estados americanos, un sistema regional puede tener un régimen completo de arreglos pacíficos: investigación, arreglo directo, mediación, conciliación, arbitraje y recurso a la Corte Internacional de Justicia. Cualquier disputa que pudiera surgir dentro de un sistema regional debería ser dirimida aplicando alguno o algunos de estos medios pacíficos regionales. De acuerdo con el artículo 1 de la Sección A., del capítulo VIII, mientras no se hayan adoptado tales medidas, bien sea a iniciativa propia o a solicitud de cualquier Estado, el Consejo de Seguridad sólo podrá investigar para ver si existe o no una situación susceptible de perturbar la paz y la seguridad internacionales...”

En los proyectos de Bolivia y Ecuador había normas procedimentales sobre solución pacífica de los problemas. Pero la Conferencia resolvió, con acierto, que todo lo relacionado con el sistema interamericano de paz debe ser estudiado por la Conferencia de Bogotá. En primer lugar, porque la de Petrópolis carecía del tiempo necesario para examinar ampliamente el asunto, y en segundo, porque dentro de la organización panamericana se han venido realizando estudios preparatorios sobre la materia con mira precisamente de que la cuestión sea resuelta por la Conferencia de Bogotá. Así, el Comité Jurídico Interamericano, fue comisionado por la Conferencia de México de 1945, para elaborar un proyecto de sistema interamericano de paz, “que coordine los instrumentos continentales para la prevención y solución pacífica de las controversias, en forma tal que la aplicación gradual y progresiva de éstos lleve obligatoriamente a la obtención del fin apetecido”.

En vista de esta resolución el Comité Jurídico, teniendo en cuenta además la expedición de la Carta de San Francisco, elaboró y presentó en septiembre de 1945 un proyecto que fue enviado a los gobiernos americanos con el objeto de que formularan sus observaciones. Conocidas éstas el comité redactó en noviembre de 1947 un proyecto definitivo para ser considerado por la IX Conferencia Americana de Bogotá.

Ahora bien: ¿el sistema de dividir el estudio de los conflictos en dos partes se justifica desde el punto de vista científico? Indudablemente sí. Porque un estudio completo de la agresión comprende dos aspectos: uno preventivo, otro represivo. El primero se relaciona con

los medios preventivos destinados a impedir una agresión, es decir, con la organización de los procedimientos pacíficos destinados a reemplazar el uso de la violencia. Es lo que pudiera llamarse la profilaxis de la agresión. El segundo comprende las normas que tienen por objeto la definición y determinación del agresor y la aplicación de sanciones.

Así quedan perfectamente deslindados los objetivos de las Conferencias de Bogotá y Petrópolis. En aquella se van a considerar los métodos pacíficos de solución de los conflictos entre los Estados, buscando la coordinación y reforma de los pactos vigentes, y la adopción de un nuevo estatuto. En la de Petrópolis se consideró el aspecto represivo: el modo de hacer frente a una agresión y de sancionarla.

Ese sistema represivo debe estudiarse por múltiples razones, entre las cuales hay dos principales: una jurídica, otra práctica. La razón jurídica es la siguiente: la agresión es un crimen internacional. Por tanto debe tener sanción. La razón práctica consiste en que el solo medio de impedir una agresión en potencia, de poner freno a las tendencias belicosas de un Estado, es el de crear para éste la convicción de que existe una organización tal, que, en caso de agresión, lo deja expuesto a entrar en conflicto con otras naciones y a ser vencido.

## CAPITULO V

### EL ATAQUE ARMADO

El artículo 3º es la columna vertebral del Tratado. Se refiere al caso de ataque armado y contiene varias normas que resumo así:

a) El ataque armado, por parte de cualquier Estado, contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos.

b) Cada una de las partes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque.

c) Esa ayuda implica el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

d) A solicitud del Estado o de los Estados directamente atacados y hasta la decisión del órgano de consulta del sistema interamericano, cada una de las partes contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente.

e) El órgano de consulta se reunirá inmediatamente con dos fines: 1º Examinar las medidas individuales; 2º Combinar las de carácter colectivo que sea conveniente adoptar.

f) El ataque armado debe efectuarse dentro de la región descrita en el artículo 4º o dentro del territorio de un Estado americano.

g) Si el ataque se verifica fuera de las referidas áreas, se aplica el artículo 6º, es decir, el órgano de consulta debe reunirse inmediatamente para acordar las medidas que convenga tomar para la defensa común y para la conservación de la paz y seguridad del Continente.

h) Las medidas de legítima defensa podrán ser aplicadas hasta que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas haya tomado las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Paso a examinar cada una de esas normas:

a) Es indiscutible la conveniencia de reafirmar el principio básico de Chapultepec de que el ataque contra uno lo es contra todos. Fue este principio el que inspiró el Acta de Chapultepec y motivó la Conferencia de Petrópolis. En el mundo contemporáneo no puede haber neutralidad, ni siquiera indiferencia, ante la agresión, porque si ésta prospera contra uno luego se impone a otros. Al defender a un Estado agredido, propiamente los demás Estados se defienden a sí mismos, ya que su independencia, su integridad territorial, peligrarían con el éxito del agresor.

La manera eficaz de garantizar el imperio del derecho en las relaciones internacionales, es la organización de la seguridad colectiva, pues si ésta fracasa sólo resta el imperio de los más fuertes. Por lo tanto, para los Estados americanos que constantemente han prohibido, defendido y practicado la doctrina de que el derecho, la moral, y la justicia han de regir las relaciones de los pueblos, no hay solución que la solidaridad.

Es obvio que el principio de Chapultepec tiene consecuencias prácticas de extraordinaria gravedad, que no hay para que registrar ni encarecer, porque son tan de bulto que saltan a la vista. Pero ellas, más que del principio, son consecuencias de la situación del mundo moderno. Hoy ningún Estado puede permanecer en el aislamiento porque hay tal trabazón de necesidades e intereses que el conflicto que estalla en un país repercute en otros. Con mayor razón un conflicto que surge en un Continente ha de afectar a todos los países de ese Continente. Analizando cuidadosamente el fondo del asunto es evidente que si el principio en cuestión somete a cada Estado a onerosas obligaciones, representa también para cada uno incalculable importancia, puesto que nadie está exento de ser agredido, ninguno está seguro de no ser el elegido por la ambición imperialista y en veces por

el error que oscurece la mente de los dirigentes del país agresor. Existiendo la organización regional, en el caso de que la agresión se produzca el Estado agredido tendrá el apoyo de aquella. Sólo, quizás sucumba, y hasta desaparezca del rol de las naciones soberanas; con el auxilio colectivo que reciba, estará en capacidad de resistir la prueba, defendiendo su existencia e independencia.

Por otra parte hay que destacar dos características fundamentales del Tratado de Río: Primera: No está dirigido contra nadie. Es simplemente un pacto defensivo. El Tratado no funcionará sino cuando se realice un ataque contra un Estado americano. Decir, por ejemplo, que está dirigido contra Rusia es un error, y posiblemente un agravio para los mismos Soviets, porque equivale a suponer en éstos la intención de invadir o atacar por la fuerza el Continente americano. No habiendo agresión, no habrá aplicación de las cláusulas del Tratado.

Segunda. Aun en el caso de ataque armado no es obligatorio participar en operaciones o medidas militares. Para esa participación se requiere una determinación particular de cada Estado. El que quiera permanecer al margen de esas medidas está autorizado para proceder así. Las medidas colectivas, cuando impliquen el empleo de la fuerza, no obligan a cada Estado sino en virtud de su consentimiento expreso.

Por último, el artículo 3º habla de ataque armado "por parte de cualquier Estado", de donde se infiere que contempla la posibilidad de que el agresor pueda ser un Estado americano o uno no americano.

b) El Tratado, al establecer que el ataque armado contra un Estado americano lo es contra todos los países del Continente, señala a éstos el deber de ayudar a hacer frente al ataque. La disposición es inobjetable porque desde que se acepte el sistema de la seguridad colectiva, de la solidaridad continental, de la unidad ante la agresión, hay que aceptar asimismo sus consecuencias.

La forma de la ayuda, si es individual la determina soberanamente cada Estado; si es colectiva el órgano de consulta por mayoría de los dos tercios, sin que sea posible como queda dicho, obligar un Estado al empleo de la fuerza armada sin su asentimiento.

c) La ayuda contra el ataque se considera el ejercicio del derecho de legítima defensa reconocido por el artículo 51 de la Carta de San Francisco.

Esta estipulación trascendental contiene una de las tesis que Colombia sostuvo con mayor énfasis. Porque la distinción entre ataque armado y otros actos de agresión permite a las naciones americanas realizar automáticamente la defensa contra el ataque, sin nece-

sidad de autorización previa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

De los ocho proyectos presentados antes de la reunión de Petrópolis únicamente tres, los de los Estados Unidos de América, Chile y el Uruguay, contemplaban especialmente el caso de ataque armado, y entre esos tres el de los Estados Unidos lo hacía en la forma más amplia, que en definitiva triunfó.

No podría ser de otra manera porque así se aprovecha para el organismo regional la autonomía concedida por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas que consagra en su primera parte que “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”.

De donde se deduce que en este caso pueden tomarse y ejecutarse inmediatamente, por el Estado agredido, por los demás Estados o por el organismo regional, aún medidas coercitivas, sin otra obligación que la de informar posteriormente al consejo.

Muy claramente lo expresó el presidente del Comité de Acuerdos Regionales en la Conferencia de San Francisco, doctor Alberto Lleras, cuando dijo:

“Si en cualquier tiempo se produjera un ataque armado, esto es, una agresión contra un Estado que sea miembro del grupo regional, automáticamente operará la defensa propia, ya sea individual o colectiva, ejercida como derecho inherente dentro de las disposiciones de la Carta, hasta que el Estado pueda adoptar contra el Estado agresor, las medidas coercitivas apropiadas”.

“En el caso de los Estados americanos, una agresión contra uno de ellos constituye una agresión contra todos, y todos ejercen su derecho de legítima defensa impartiendo ayuda al Estado atacado, a fin de repeler tal agresión. Esto es lo que quiere decir el término defensa propia colectiva”.

d) Efectuado un ataque armado, cada uno de los Estados americanos puede determinar las medidas individuales que considere convenientes. El agredido puede rechazar por la fuerza el ataque; los demás Estados pueden ayudarle militar o económicamente o con las providencias o con la política que estimen acertadas. Pueden también abstenerse de tomar medidas y esperar la reunión del órgano de consulta.

Sin embargo, hay una condición que limita un poco el artículo 3º: para que los demás Estados puedan adoptar medidas se requiere previa solicitud del Estado o de los Estados directamente interesados. Esa condición sería inconveniente en el evento, poco probable aunque no imposible, de que un gobierno, obrando de acuerdo con un Estado extranjero permitiera una invasión de su territorio —caso técnico de ataque armado— y luego se abstuviera de hacer la solicitud mencionada. Por falta de ésta los demás Estados no podrían actuar inmediatamente ni funcionaría el mecanismo del Tratado sobre ataque armado. Eso podría ser funesto al tratarse de una invasión realizada por un Estado extracontinental, pero es claro que en ese caso tendría aplicación el artículo 6º, verificándose una reunión del órgano de consulta.

En cambio, no tiene ninguna deficiencia el artículo 3º cuanto a que determina que cada Estado es libre para juzgar que medidas debe tomar. Ellas quedan absolutamente al arbitrio de cada uno. Más aún: se trata de una facultad y no de un deber. Por consiguiente a cada Estado corresponde juzgar si adopta o no medidas, y si las adopta cada uno resuelve cuáles deben ser.

e) Realizado el ataque armado se promueve la reunión del órgano de consulta, el cual examinará las medidas individuales. Es decir, esas medidas individuales están sujetas a la decisión del órgano citado, el que a su vez adopta las medidas colectivas que sean necesarias, eligiendo una o más de las que enumera el artículo 8º del Tratado.

Esas medidas, acordadas por el órgano de consulta, constituyen el ejercicio de la legítima defensa colectiva. Son válidas por sí mismas sin necesidad de autorización previa ni de aprobación posterior de Consejo de Seguridad de la Onu.

¿Entonces qué jurisdicción se reconoce al Consejo de Seguridad?

El artículo 3º no deja duda en el respecto: las medidas individuales y colectivas adoptadas podrán ser aplicadas hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para conservar la paz y la seguridad internacionales.

De suerte que si el consejo no adopta medidas sólo recibirán aplicación las del organismo regional. Esto es muy importante porque hace imposible que el veto, de que en la Onu gozan los llamados “grandes”, paralice la acción del Tratado. Supóngase el caso de un ataque armado a un Estado americano por uno extracontinental; como consecuencia de dicho ataque los Estados americanos dictan medidas individuales y el órgano de consulta colectivas. Se reúne el Consejo de Seguridad, se proponen medidas contra el agresor, que son aproba-

das, por mayoría, pero uno de los grandes opone el veto. En tal caso continuarán aplicándose las medidas regionales. El efecto del veto será el de que los países que no pertenezcan a la Asociación Regional no estarán obligados a acordar medidas contra el agresor. Mas en relación con los Estados miembros de la asociación y signatarios del Tratado de Río, ningún efecto jurídico tendrá ese veto.

Podría también ocurrir que el derecho de veto fuera usado por los Estados Unidos de América en beneficio de la organización regional; supóngase que el consejo por razones políticas pretendiera desconocer o suspender las medidas del órgano de consulta. Con un veto de los Estados Unidos podría invalidarse esa actitud, permitiendo que las medidas regionales continuaran vigentes.

De manera que, adoptadas medidas de defensa por los Estados americanos, pueden presentarse cuatro casos en las relaciones con el Consejo de Seguridad, es a saber:

1º El Consejo confirma las medidas. Estas continuarán aplicándose por los Estados americanos. Los demás miembros de la Omu deberán aplicarlas también.

2º El Consejo, sin llegar a un acuerdo, no resuelve nada en el particular. Las medidas continuarán rigiendo para los Estados signatarios del Tratado de Río, que lo hayan ratificado. Los demás Estados, miembros de la Omu, no estarán obligados a aplicarlas.

3º El consejo confirma las medidas pero uno de los grandes usa su derecho de veto contra la decisión de la mayoría. Prácticamente el resultado es el mismo del caso anterior.

4º El consejo revoca las medidas, pero los Estados Unidos de América u otro de los grandes usan del veto contra la decisión. Prácticamente se llega asimismo al resultado de los dos casos anteriores.

#### *Conclusiones finales*

Queriendo fijar bien el alcance de los artículos pertinentes, algunos miembros de la Conferencia de Quitandinha reunidos privadamente llegaron a las siguientes conclusiones, que resumen bien la situación e interpretan nítidamente las disposiciones del Tratado.

1ª Cada uno de los países americanos puede defender, aun por medio de las armas al país americano atacado, sin necesidad de previa consulta.

2ª Esa acción de uno o varios países americanos, sin previa consulta, en defensa del país atacado, es legítima defensa colectiva.

3ª Por el hecho posterior de la consulta, después de la reacción contra el ataque armado, no deja de haber legítima defensa.

4 El carácter de colectiva, en la defensa legítima, no lo da el acuerdo que se tome en la consulta, sino el Pacto.

5ª El fin de la consulta no es otro que coordinar las medidas que hayan tomado o fijar las que en adelante se consideren necesarias.

### *La neutralidad y el Tratado*

¿Podría un país americano ser neutral en el caso de una guerra entre Rusia y los Estados Unidos? ¿Podrían los Estados Unidos ser neutrales en un conflicto entre la Gran Bretaña y un país americano?

Las dos cuestiones son de indiscutible actualidad debido a recientes sucesos internacionales y a las declaraciones de un ilustre jefe de Estado, según las cuales una importante nación de América podría adoptar esa neutralidad, siguiendo la política de la tercera posición consistente en no tomar partido ni por Rusia, ni por las democracias occidentales.

De acuerdo con el Tratado de Río la neutralidad no es posible si un Estado americano es víctima, dentro de la zona de seguridad, de un ataque armado no provocado (esto último porque hay que relacionar los artículos 3º y 9º). Podrá un país americano no emplear medidas militares contra el agresor, porque esas medidas dependen de su voluntad. Pero si el órgano de consulta decreta otras medidas, como por ejemplo, la ruptura de relaciones diplomáticas, todos los Estados signatarios están obligados a la ruptura, si hubiere sido aprobada por las dos terceras partes.

Naturalmente si el órgano de consulta, considera que el ataque fue el resultado de una provocación por parte de un Estado americano, el Tratado de Río no tendrá aplicación, como tampoco en el caso de que, aun existiendo la agresión, de hecho no se consiga en el órgano de la consulta una mayoría de los dos tercios, necesaria para la obligatoriedad de las decisiones.

Si el ataque se produce fuera de la zona de seguridad es la reunión de Consulta la que determina la posición de los países americanos: puede adoptar medidas contra el ataque y con ello hará imposible la neutralidad de los Estados que hubieren ratificado el Tratado: puede también desinteresarse del asunto, con lo cual los Estados americanos quedarán en libertad de obrar como les parezca y conservar su neutralidad.

He puesto los nombres propios, porque, ahí están las más graves inquietudes del mundo contemporáneo, y porque los problemas no desaparecen por el simple hecho de ignorarlos, de no hablar de ellos.

He citado a la Gran Bretaña porque últimamente se han presentado incidentes que podrían conducir a una fricción entre esa gran nación y algunas de América, probándose así lo escrito antes: el Tratado no va contra ninguno en particular, solamente se endereza contra quien sea agresor.

No va contra Rusia ni contra Inglaterra porque a nadie se le ocurre que dichos países puedan deliberadamente, sin causa y contra todo derecho, atacar por medio de las armas el Continente americano.

Por último si la guerra se origina porque los Estados Unidos u otro país americano, tomen la iniciativa de un ataque contra Rusia, Gran Bretaña o cualquier otro país extracontinental, las naciones americanas pueden mantener su neutralidad y no están obligadas a ayudar, ni a prestar su colaboración al atacante.

#### *Informaciones a la Onu*

El artículo 5º del Tratado establece que las altas partes contratantes enviarán inmediatamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de conformidad con los artículos 51 y 54 de la Carta de San Francisco, informaciones completas sobre las actividades desarrolladas y proyectadas en ejercicio del derecho de legítima defensa o con el propósito de mantener la paz y la seguridad interamericanas.

El artículo es inobjetable, y aun cuando a primera vista pudiera parecer simplemente reglamentario en realidad es sustantivo, porque confirma una tesis fundamental cual es la de la autonomía de los acuerdos regionales. El artículo sigue la orientación de que en el caso de legítima defensa —artículo 51 de la Carta— no hay necesidad de previa consulta al Consejo de Seguridad y las medidas respectivas pueden adoptarse y aplicarse directamente por el órgano regional. Sólo hay la obligación de comunicarlas inmediatamente al organismo mundial.

También el artículo sustenta la orientación de que, exceptuando los casos de legítima defensa individual y colectiva, hay que distinguir entre medidas preventivas y medidas coercitivas. Las primeras pueden aplicarse dando cuenta al consejo, informándolo ampliamente, como dice el artículo 54 de la Carta; para la aplicación de las segundas se requiere la autorización del consejo, de conformidad con el mandato expreso del artículo 53 de la Carta.

#### *Amenazas de agresión o a la paz*

Dice así el artículo 6º:

“Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía

o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”.

Varias cuestiones merecen destacarse en este artículo:

a) El artículo admite que pueden existir actos de agresión que no sean ataque armado.

La tesis es evidente. Precisamente en el estudio que con anterioridad a la reunión de cancilleres remití al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, formulé al proyecto norteamericano la objeción de que no contemplaba los casos de agresión, distintos del ataque armado.

En el curso de la conferencia la propia delegación norteamericana se dio cuenta del error cometido y presentó un artículo sobre el particular. La conferencia, finalmente, en este artículo y en el 9º consagró aquella tesis.

b) El artículo contempla el caso de amenaza de agresión, descuidado en la mayoría de los proyectos elaborados antes de la Conferencia, y lo contempla al hablar de cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América.

Es una reforma plenamente justificada. Al estudiar esas amenazas a la paz, para ponerles remedio, es cuando verdaderamente se puede desarrollar una acción pacificadora eficaz.

Haber, omitido esos casos de amenazas, hubiera sido inexcusable y habría debilitado el Tratado. Al contrario, el hecho de crear un mecanismo para examinarlas le da al Pacto mayor fuerza.

c) El sistema adoptado es excelente: presentada la amenaza puede el Estado interesado solicitar la reunión del órgano de consulta que decidirá si deben tomarse o no medidas.

d) El artículo va más allá e innovando respecto del Acta de Chapultepec, y siguiendo normas propuestas en los proyectos del Brasil, Panamá y México, hace referencia a los conflictos y a las situaciones que puedan perturbar la paz continental.

Dicha referencia es conveniente porque la amenaza a la paz puede ocurrir sin que haya agresión o amenaza de ésta, y en tal hipótesis nada justificaría la prescindencia de resolver la cuestión, ya que el objetivo del Tratado de Seguridad es el de mantener la paz y defender

la seguridad de cada uno y de todos los países del Continente contra cualquier peligro, o prevenir en general que las controversias internacionales conduzcan a la guerra o a la violencia.

e) El proyecto del Brasil hablaba de la seguridad nacional, además de inviolabilidad e integridad territoriales e independencia política. No prevaleció esa forma por el temor a confusiones con el concepto de la seguridad interna.

La reemplazó la fórmula del artículo 6º, sin duda mejor, porque es más comprensiva y clara, porque su alcance es nítido, y porque no ofrece el peligro de que se use para fines de política interna.

## CAPITULO VI

### LA ZONA DE SEGURIDAD

El párrafo 3º del artículo 3º establece que éste se aplica en los casos de ataque armado que se efectúan dentro de la región descrita en el artículo 4º o dentro del territorio de un Estado americano. Cuando el ataque se verifique fuera de las referidas áreas se aplicará lo estipulado en el artículo 6º o sea el órgano de consulta se reunirá inmediatamente para acordar las medidas que convenga tomar para la defensa común y para la conservación de la paz y seguridad del Continente.

La iniciativa de circunscribir la aplicación del Tratado de Asistencia a determinada región partió de México, que propuso se adoptara la zona de seguridad interamericana contenida en la declaración de Panamá de 1939.

Esa zona era de unas trescientas millas, que según la declaración de Panamá venían a ser como una especie de continuación del mar territorial, o mejor, como un mar continental. Dentro de ella se quería impedir la realización de actos bélicos, pero su creación fue muy criticada: en primer lugar, porque se pretendía imponer a todos los Estados del mundo ciertas normas que no habían sido aceptadas sino por un grupo de naciones; en segundo lugar, porque desconocía el principio de que la alta mar no pertenece a nadie y ningún estado ni grupo de Estados puede pretender ejercer soberanía allí; en tercer lugar porque era impracticable ya que, los estados beligerantes no la aceptaron y para imponer su respeto por la fuerza habrían tenido los Estados americanos que renunciar a la propia posición de neutralidad que querían defender.

De ahí que en la práctica la declaración no produjera efectos.

Cuando se presentó el famoso caso del Graff Spee en aguas del Uruguay, este país no alegó la declaración sino basó su conducta en la Convención de La Haya. Posteriormente el abandono de la neutralidad por las naciones de América dejó sin efecto la declaración.

Sin embargo, la propuesta de México no resucitaba la zona sino para efectos geográficos. El mayor inconveniente de la declaración de Panamá no aparecía en esa propuesta: no se iba a imponer una norma a Estados no participantes en la Conferencia; únicamente se deseaba que entre las partes contratantes se adoptara esa zona para los fines del Tratado.

La propuesta agitó visiblemente la Conferencia y dio lugar a vehementes y dilatadas discusiones en diversos subcomités de la comisión segunda. Al principio tuvo la oposición recia de la delegación norteamericana, representada por su delegado senador Vanderberg. Finalmente se llegó a un acuerdo que es el consignado en los artículos 3º, 4º y 6º, acuerdo que fue posible gracias a la inteligencia y firmeza con que el canciller mexicano señor Jaime Torres Bodet —quien se destacó en la Conferencia como una notable figura intelectual— defendiera sus puntos de vista; y también a la comprensión y habilidad indiscutibles y al sincero espíritu panamericanista del ilustre senador Vanderberg, como a la acción conciliadora de la delegación del Brasil representada por su ilustrado delegado doctor Levi Carneiro.

La proposición de México se defendía con una consideración de un gran valor que era ésta: si se va a celebrar un pacto de seguridad, si se va a hacer un pacto defensivo, hay que delimitar su aplicación al Continente. Lo contrario daría la impresión equivocada de que lo que se busca, es celebrar una alianza militar, de carácter político, lo cual desvirtuaría la tendencia pacifista, meramente defensiva, contra cualquier agresión, que debe revestir el Tratado.

Evidentemente la fórmula mexicana venía también a interpretar el anhelo de la comunidad americana de no verse mezclada en el desarrollo de políticas que puedan desarrollarse en Europa, Asia, Africa, Oceanía y que sean susceptibles de originar conflictos internacionales debido al choque de contradictorios intereses imperialistas.

En cambio, la fórmula mexicana presentaba dos inconvenientes: 1º De orden técnico, y de carácter secundario. La zona de seguridad de Panamá, si muy amplia para los fines de la declaración de 1939 sobre demarcación del mar territorial y del mar continental, sería insuficiente para cubrir un plan defensivo de la totalidad del Continente, dados los progresos de las armas modernas. 2º De fondo. La

fórmula limitaba el compromiso adquirido por los Estados americanos. Desconocía la conexión y correlación hoy existentes en los sucesos internacionales, de forma que una agresión que tenga lugar fuera del Continente puede indirectamente estar dirigida contra éste, o estar destinada a preparar otra agresión inmediata o futura. El temor, muy fundado, de que los países americanos pudieran ser empleados como instrumentos de políticas extracontinentales que no les interesan, ni les entusiasman, podría llevar también al resultado —por ninguno de ellos querido— de que se debilitara la solidaridad continental y se facilitara la actuación de un agresor extracontinental.

Había, por tanto, que conciliar todas esas ideas, contemplar todas esas posibilidades, armonizar y satisfacer tan diversas inquietudes, y eso fue precisamente lo que, con acierto, realizó el Tratado.

La zona propuesta por México fue ampliada: además de la región comprendida por la declaración de Panamá, se incluyó todo el Continente americano, la región entre Alaska, Groenlandia y la Zona Ártica; en el sur las regiones antárticas, en el centro los islotes de San Pedro y San Pablo, y la isla de Trinidad.

Por consiguiente la zona tiene la necesaria amplitud y comprende todos los posibles puntos de penetración o apoyo de un ataque armado contra el Continente. Además su enunciación se hace en términos apropiados en el artículo 4º con mención de las respectivas coordenadas geográficas.

En cuanto al ataque que se lleve a efecto fuera de la zona de seguridad, no deja indiferentes a los países de América. No los obliga a considerarse atacados todos si uno de ellos lo fue extracontinentalmente, no tienen el compromiso ineludible de ayudar a hacer frente al ataque, ni la facultad de tomar medidas individuales con ese fin. Pero producida una agresión extrazona se aplica el artículo 6º según el cual si la inviolabilidad o integridad del territorio o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectados por un conflicto extracontinental o por cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, “el órgano de consulta se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”.

¿Qué hipótesis pueden presentarse? Las siguientes:

Primera. Un ataque armado fuera de América y de territorio de Estados americanos, contra un país del Continente, sin que ninguno

de los países interesados solicite la reunión de consulta. En tal caso el conflicto queda localizado y limitado. Los Estados americanos, distintos del Estado interesado, no tendrán ninguna participación.

Segunda. El mismo caso anterior, pero el Estado interesado o cualquier otro pide la reunión de consulta. Entonces ésta se verifica inmediatamente, y es soberana o para adoptar las medidas que juzgue indispensables para defender la seguridad del Continente pudiendo estimar que hay un caso de agresión y debe ayudarse al agredido, o para determinar que no es el caso de tomar medidas ni de participar en ninguna forma en el conflicto.

¿Cuál es, entonces, la ventaja de la fórmula? Indiscutiblemente proveer a la reunión del órgano de consulta para examinar la situación. Ese examen será sin duda objetivo, sereno, y de ahí surgirá la resolución que más convenga a los intereses del Continente.

¿Cuál la diferencia entre los casos de los artículos 3º y 6º? La siguiente: en uno y otro caso es el órgano de consulta el que definitivamente decide la cuestión; pero en el primer caso hay una obligación jurídica automática de los Estados americanos, en tanto que en el segundo no existe esa obligación. En el primero cada Estado americano puede tomar medidas individuales, en el segundo, no, pero en aquél dichas medidas quedan sujetas a la decisión del órgano de consulta que puede ratificarlas, suspenderlas o modificarlas. En el segundo caso el órgano estudia si es el caso o no de adoptar medidas, y si opta por la afirmativa señala cuáles deben ser ellas.

Por eso el sistema del Tratado en esta materia es grandemente acertado. Defiende la iniciativa, soberanía y personalidad de las naciones americanas, sin perjudicar la defensa ni la solidaridad del Continente; contempla y resuelve los diversos casos que en la práctica pueden presentarse, y tiene la elasticidad bastante para enfrentar con éxito a las más diversas situaciones.

Empero ese sistema ha sufrido la crítica de tan eminente internacionalista como Hildebrando Accioly quien en su exposición sobre el Tratado publicada en el "Jornal do Commercio", de Río, dice lo que sigue: "De forma que, si por ejemplo, un navío de guerra o una escuadra de cualquier país americano es víctima de un ataque armado cuando se encuentre en algún puerto o en mares europeos, esa agresión, bien caracterizada, a la soberanía de un Estado americano no producirá efecto igual, según los términos del Tratado, al que produciría el mismo ataque contra tales navíos si éstos se hallasen en la línea descrita en el artículo 4º".

“Nos parece ilógica semejante distinción, porque, en verdad, la agresión no deja de ser agresión ni muda de aspecto por el hecho de producirse fuera de la región arbitrariamente definida en el Tratado”.

## CAPITULO VII

### DEFINICION DE AGRESION

El artículo 9º dice:

“Además de otros actos que en reunión de consulta puedan caracterizarse como de agresión, serán considerados como tales:

a) El ataque armado, no provocado por un Estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado;

b) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial, o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado”.

Se refiere este artículo a uno de los asuntos trascendentales: la definición del agresor.

Principia el artículo señalando dos casos de agresión. Pero en seguida autoriza a la reunión de consulta para incluir otros.

La fórmula, si se compara con la de Chapultepec, es más amplia, por unos aspectos: 1º Porque, en el caso de invasión, el Acta de Chapultepec se refería únicamente al traspaso de las fronteras demarcadas por tratados. El artículo es más comprensivo refiriéndose también a las fronteras demarcadas en virtud de laudo arbitral o de sentencia judicial. Como en esta última forma se han fijado los límites entre varios países americanos el artículo aparentemente tiene una mayor esfera de aplicación, aunque en estricto derecho podría observarse que los laudos arbitrales o las sentencias judiciales se han dictado en virtud de tratados que han sometido las cuestiones de límites a la respectiva jurisdicción. Por lo tanto, la sentencia o el laudo son el resultado de la ejecución de un tratado.

En la otra parte del artículo, o sea la relativa a territorios no demarcados, el Tratado de Río innova favoreciendo al Estado que ejerza jurisdicción efectiva sobre ellos. De suerte que éste queda protegido si hay un litigio acerca de una región disputada entre dos o más Estados. Es una aplicación notoria del *uti possidetis de facto*, que tanto defendiera en épocas anteriores la cancillería brasileña.

2º El Acta de Chapultepec no enunciaba sino el caso de invasión; el Tratado de Río agrega el de ataque, no provocado, a fuerzas terrestres, navales o aéreas, o a la población de un Estado.

Tanto el Acta como el Tratado admiten que, además de los casos enumerados, hay otros que pueden considerarse como actos de agresión. O en otras palabras: la invasión al territorio de un Estado, y el ataque a las fuerzas armadas o a la población, automáticamente son considerados como agresión. El órgano de Consulta, en esos casos, sólo debe estudiar las sanciones aplicables, las medidas que deban adoptarse para repeler la agresión.

Cuando se trata de otros actos, la agresión no queda determinada automáticamente. Se necesita que se verifique la reunión de consulta y que ésta califique el acto. De modo que, en esa hipótesis, el órgano de consulta debe decidir dos cuestiones: una previa, sobre si el acto de que se trata es agresión o no; otra, si la anterior se resuelve por la afirmativa, que será la de determinar las medidas aplicables. Naturalmente hay una gran diferencia en las dos situaciones, ya que en la primera cualquiera de los Estados puede adoptar inmediatamente las medidas individuales de legítima defensa, en tanto que en el segundo ninguna medida será posible hasta tanto no se verifique la reunión de consulta.

Por eso es deplorable que no se hubiera incluido el caso del ataque por bandas armadas, el cual técnicamente no está comprendido en el concepto de invasión. Debido a esa omisión, en el caso de un ataque por medio de tales bandas no habrá lugar a medidas individuales, resultado de manifiesta inconveniencia.

También es criticable el término de agresión no provocada, empleada por el artículo, porque el concepto de provocación puede dar lugar a que se pretenda explicar o justificar muchas agresiones. Por eso los autores de derecho internacional son adversos a esa tesis. Uno de los que mejor ha estudiado estas cuestiones. Diamandesco, dice lo siguiente: "Es una verdadera herejía hablar de agresión provocada en las relaciones de dos Estados. Provocada o no la agresión siempre es una agresión. En mi concepto la provocación no puede constituir una excusa para una agresión. Si un Estado estima que es objeto de una política de provocación, debe buscar en las vías pacíficas la solución del conflicto latente".

A su vez Politis, dice: "O bien la provocación constituye uno de los actos de agresión definidos y en ese caso el Estado que ha sido víctima de tal acto puede responder con actos de la misma naturaleza,

y entonces no hay dificultad. O bien la provocación consiste en una violación del derecho internacional, o en actitudes inamistosas del gobierno o de la opinión pública sin que haya acto de agresión. En ese caso la provocación no podrá ser considerada como una excusa”.

## 2.—*Ventajas de la definición de agresión*

El determinar qué se entiende por agresor, y enumerar el mayor número de casos de agresión, es, sin duda, el mejor sistema. Por ese aspecto es también deficiente el artículo, ya que no habló ni de bandos armados, ni de la intervención, ni del no cumplimiento de la sentencia de un tribunal internacional.

Las ventajas de la definición de agresión pueden resumirse así: Primera. Su valor preventivo. Los Estados saben ciertamente lo que no deben hacer, si no quieren correr el riesgo de ser calificados como agresores.

Podría objetarse, y lo ha hecho el eminente estadista inglés señor Antonio Eden, que puede darse el caso de que el agresor se conforme cuidadosamente con el criterio particular de la definición y actúe dentro de los límites señalados por ésta. Entonces, dice Eden, la definición vendría a ser una trampa para el inocente y una indicación útil para el culpable.

En realidad el concepto es exagerado. Porque, estando bien determinados los hechos, su no ejecución equivaldrá a que no se produzca la agresión, con notorio beneficio para todos. Si, por ejemplo, por prohibirse en la definición la invasión, ésta no se verifica, sencillamente no habrá agresión.

Segunda. Se facilita sensiblemente la determinación del agresor, la cual viene a ser, en cierto modo, automática.

Para la eficacia del sistema interamericano ésta es una ventaja decisiva.

Tercera. Elimina toda posibilidad de arbitrariedad, a diferencia de lo que ocurriría sin la definición, caso en el cual los Estados tendrían ilimitada libertad de apreciación, y por razones políticas podrían, en ocasiones, pretender excusar la agresión.

Cuarta. Elimina la responsabilidad de los Estados en la designación del agresor, ya que únicamente deben apreciar hechos. Esto en la práctica reviste grande importancia por las dificultades que a veces tiene un Estado para juzgar la conducta de otro, especialmente cuando ambos conservan relaciones de cordial amistad.

Quinta. Limita en forma precisa el concepto y la extensión de la

legítima defensa, que en otro sistema podría prestarse a interpretaciones vagas o demasiado amplias.

### 3.—*Otras objeciones*

Anthony Eden, ya citado, expone otras objeciones al sistema de definir la agresión. Así dice que franquear la frontera en un cierto punto puede ser una escaramuza, un incidente.

La objeción no vale la pena. El término invasión debe entenderse en su real significado. Ya Politis, en sus comentarios a la definición de Londres de 1933, dijo que eso no constituye invasión.

Otra: "En un período de tensión —dice Eden— cuando las tropas son enviadas en masa de un lado a otro de la frontera se pueden producir incidentes en cualquier momento. Entonces la cuestión de saber cuál de las dos fuerzas habrá primero franqueado la frontera no representa sino una importancia relativamente secundaria cuando se trata de determinar, a la luz de hechos anteriores, cuál de los dos Estados es en el hecho el agresor".

Cabe responder, en primer lugar, que la situación descrita puede ser de frecuente ocurrencia en Europa, pero no lo es en América. Ello es así porque la argumentación de Eden se refiere, como es obvio, a las definiciones de Londres.

Además, si se trata de un incidente no hay invasión, y por consiguiente no existe el problema planteado. Ahora: si se trata de franquear la frontera para invadir, entonces el Estado que lo intente obrará mal y deberá ser sancionado puesto que voluntariamente ha corrido la contingencia de ser calificado de agresor. En vez de invadir ha debido buscar otros medios para resolver la situación.

Por otra parte el hecho de que pueda haber agresiones que no queden incorporadas en la definición, o casos en que sea difícil determinar si se llenaron o no las condiciones previstas, no vale contra el sistema mismo. Porque serán casos excepcionales. También en el derecho interno, a pesar de la definición de un delito en el código, hay actos que pueden quedar fuera de ésta o cuya inclusión sea discutible, lo cual no ha llevado a nadie a la conclusión de que debe derogarse el código penal.

### 4.—*Antecedentes de la definición de agresión y política de Colombia en el particular*

Es sabido que fueron las tres convenciones de Londres, de 1933, firmadas entre la Unión Soviética y sus vecinos, las que primero con-

sagraron una definición de agresión. Anteriormente, en la Conferencia de Desarme, el delegado ruso, señor Litvinof había propuesto la misma fórmula, pero no fue aceptada. Luego, en la Conferencia económica mundial, el estadista rumano Titulesco volvió a plantear la cuestión obteniendo que se firmaran las convenciones arriba citadas.

Entre los países de América, Colombia adoptó una inmediata actitud favorable al sistema de la definición, y a ella ajustó su política en los siguientes casos:

a) Al adherirse al Tratado Saavedra-Lamas, llamado Pacto anti-bélico de no agresión y conciliación, dejó como complemento del artículo 1º esta definición de agresor:

I.—Declaración de guerra a otro Estado.

II.—Invasión por las fuerzas armadas de un Estado a territorio de otro Estado aunque sea sin declaración de guerra.

III.—El ataque por fuerzas terrestres, navales o aéreas de un Estado al territorio, buques o aeronaves de otro Estado, aunque sea sin declaración de guerra.

IV.—Bloqueo naval de las costas o de los puertos de otro Estado.

V.—Apoyo prestado por un Estado a bandas armadas, que organizadas en su territorio hayan invadido el territorio de otro Estado, o la acción de rehusar, a pesar de la solicitud del Estado invadido, la adopción en su propio territorio de todas las medidas que de él dependían para privar a los citados bandos armados de toda ayuda o protección”.

La definición anterior, semejante a la de los convenios de Londres, en realidad era criticable. En primer lugar, porque hay guerras que han comenzado sin previa declaración, como las del Japón y China, y varias otras. De manera que la disposición podría en ocasiones aprovechar al agresor, al verse el agredido compelido a declarar la guerra, cabalmente para que haya una situación jurídica cierta en lo relacionado con los numerosos efectos que aquella apareja. En segundo lugar, porque en el caso de territorios litigiosos no demarcados, es muy difícil decidir si hay invasión o no, desde luego que cada uno de los Estados en pugna pretende ser el soberano del correspondiente territorio. Por eso en el Acta de Chapultepec se mejoró la presentación del asunto con la referencia a los territorios delimitados y demarcados de acuerdo con tratados vigentes, y el Tratado de Río contempló el caso de los laudos arbitrales o sentencias judiciales, y el de la posesión efectiva del territorio disputado. Y finalmente porque el bloqueo naval en la práctica rara vez podría tener lugar, y si la tuviera, originaría hechos de los determinados en el numeral III.

b) Al firmar, en la Conferencia de la Consolidación de la Paz, de 1936, en Buenos Aires, la convención sobre cumplimiento de los tratados existentes, Colombia dejó constancia de la siguiente definición de agresor:

“Se considerará como agresor al Estado que se haga responsable de uno o varios de los actos siguientes:

a) Que sus fuerzas armadas, cualquiera que sea el arma a que pertenezcan, hayan atravesado indebidamente las fronteras terrestres, marítimas o aéreas de otros Estados. Cuando la violación del territorio de un Estado haya sido efectuada por bandos irregulares organizados dentro o fuera de su territorio y que hayan recibido apoyo directo o indirecto de otro Estado, tal violación será asimilada, para los efectos del presente artículo, a la efectuada por fuerzas regulares del Estado responsable de la agresión.

b) Que haya intervenido de una manera unilateral o ilegal en los asuntos internos o externos de otro Estado.

c) Que se haya negado al cumplimiento de una decisión arbitral o de una sentencia de la justicia internacional legalmente pronunciada.

Ninguna consideración de orden político, militar, económico o de otra clase podrá servir de excusa o de justificación a la agresión aquí prevista”.

El texto anterior que fue reproducido igualmente en el proyecto de Asociación de Naciones Americanas y en el proyecto conjunto colombo-dominicano, artículo 25, representa una modificación sustancial y muy acertada del presentado cuando la firma del tratado Saavedra Lamas, porque prescinde, con buen acuerdo, de los casos de declaración de guerra y bloqueo naval, y agrega nuevos tipos de agresión de carácter exclusivamente jurídico, como la violación del principio de la no intervención, y el no cumplimiento de un fallo arbitral o de una sentencia de la justicia internacional.

En la Conferencia de Petrópolis la delegación de Colombia abandonó esta tradición de la política exterior nacional, debido a que en el seno de la delegación no se llegó a un acuerdo ya que existían partidarios de la tesis de definir la agresión, y delegados adversos a dicha orientación.

Nos contamos entre los primeros, porque para el sistema interamericano la definición de agresor era de gran importancia, al atribuirle al sistema mayor eficiencia. Para Colombia era de mucho interés porque mantenía la continuidad de su política exterior en un punto doctrinario, que en la práctica sólo le ofrece ventajas.

Por el contrario, la no inclusión, por ejemplo, del caso de las bandas armadas puede dar lugar a dificultades posteriores. Colombia ya sufrió una dolorosa experiencia a ese respecto, cuando el caso de Leticia.

La inclusión de la intervención también se justificaba plenamente. Porque el Tratado de seguridad se destina a amparar la integridad territorial y la independencia política de los Estados americanos. La integridad territorial se afecta con el ataque armado o la invasión, y se defiende con las cláusulas del Tratado. La intervención, a su vez, claramente, viola la independencia política y debería también ser objeto de medidas represivas.

En esa materia el distinguido internacionalista colombiano doctor Jesús M. Yezpez, dice lo siguiente:

“La intervención debería ser prescrita al mismo título que la guerra. En ciertos casos la intervención es peor que la guerra misma porque el Estado que interviene trata de obtener con su acción, sin exponerse a los riesgos de una guerra, las mismas ventajas que podría alcanzar con ésta. Es pura hipocresía condenar la guerra y no hacer lo mismo respecto a la intervención, tanto más cuanto que la intervención conduce fatalmente a la guerra si el Estado que es víctima de aquella es tan poderoso como el que interviene”. “Se comprende perfectamente que las grandes naciones europeas que siempre se han atribuido el pretendido derecho de mezclarse en los negocios del mundo entero, duden en condenar una práctica que constituye toda la trama de su historia. Pero se debe igualmente comprender que las Repúblicas de la América Latina cuya independencia ha sido amenazada en muchas ocasiones por el hecho de una intervención extranjera y cuyos anales están llenos de las luchas contra las pretensiones extrañas de inmiscuirse en sus propios problemas, no puedan admitir una definición de agresor que no haga de la intervención o de amenaza de intervención un caso indiscutible de agresión”.

En cuanto a la inclusión de otros tipos de agresión, como el no cumplimiento de un laudo o de una sentencia, también se justificaría porque si se estipula la obligación de someter los conflictos internacionales a procedimientos pacíficos, entre los cuales se encuentran el arbitraje y el procedimiento judicial, debe atribuirse a los fallos respectivos la mayor autoridad. De donde se deduce que es lógico sancionar como agresor al Estado que se niegue a cumplirlos.

## CAPITULO VIII

### CONFLICTOS INTERAMERICANOS

1.—El artículo 7º del Tratado dice así:

“En caso de conflicto entre dos o más Estados americanos, sin perjuicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las altas partes contratantes reunidas en consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al Statu quo ante bellum y tomarán, además, todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas, y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden en la reunión de consulta”.

Son necesarias varias explicaciones acerca de este artículo:

a) Fue iniciativa del delegado del Perú, doctor Víctor Andrés Belaúnde, alta figura intelectual de América. Pero la propuesta primitiva recibió dos modificaciones para convertirse en el artículo 7º del Tratado: la primera fue la de reconocer la excepción de la legítima defensa consagrada por la Carta de San Francisco. La propuesta Belaúnde prescindía de toda referencia a esa legítima defensa, por lo cual, con mucho acierto el delegado de los Estados Unidos senador Vanderberg la modificó en ese sentido. La segunda consistió en agregar el restablecimiento del statu quo ante bellum como primera instancia de la acción pacificadora.

Esa segunda modificación fue insistentemente solicitada y defendida por la delegación de Colombia. Habiendo sido negada en la comisión segunda y como ésta no tenía una reunión inmediata, la delegación llevó el asunto a la comisión primera mediante un discurso muy elocuente del señor Augusto Ramírez Moreno quien habiendo sorteado con extraordinaria inteligencia los obstáculos resultantes del hecho de que el asunto no era propiamente de la competencia de la comisión primera, obtuvo el triunfo de que se señalara una nueva sesión para considerarlo, la que en efecto se realizó habiendo tenido lugar en esa nueva sesión un debate entre los delegados de Colombia y Perú doctores Antonio Rocha y Víctor Belaúnde, ambos eminentes por sus talentos e ilustración.

Por otra parte la delegación de Colombia dio a conocer su pro-

pósito firme y decidido de llevar a la cuestión al debate en la sesión plenaria, y su propósito irrevocable de no transigir en la materia, lo cual produjo el resultado feliz de que en la última sesión de la comisión segunda fuera unánimemente adoptada la fórmula colombiana.

¿Por qué despertó en la delegación colombiana tan serias resistencias la primitiva propuesta, hasta el punto de que, si ella se hubiera mantenido, varios de los delegados se hubieran obstenido de firmar el Tratado y éste hubiera corrido la contingencia de no ser ratificado por el Congreso?

La respuesta es sencilla. Colombia, en materia de procedimientos pacíficos para la solución de los conflictos va hasta el extremo, está resuelta a aceptar el sistema más amplio, inclusive el arbitraje o el procedimiento judicial para toda clase de cuestiones. De manera que para la delegación colombiana no había dificultad en asentir a la propuesta peruana de un nuevo procedimiento pacificador que estaría de acuerdo con las mejores tradiciones de nuestra política exterior. La dificultad estribaba en que la fórmula primitiva daba lugar a que se concediera una ventaja, una especie de premio, al Estado agresor que invadiera el territorio de otro Estado. Con lo cual se llegaba a la consecuencia extraña y paradójica, de que el tratado destinado a evitar la agresión, a combatirla, a sancionarla, vendría, en los conflictos intracontinentales, no a cumplir dichos objetivos, sino por el contrario a estimular la agresión. Porque podría presentarse la siguiente situación: un Estado americano invade a otro Estado americano traspasando sus fronteras y ocupando arbitrariamente una parte del territorio. El Estado invadido reacciona y moviliza sus tropas u opone resistencia armada. Entonces intervendría la acción pacificadora cuya primera manifestación sería la suspensión de hostilidades. Ahora bien: suspendidas automáticamente éstas, quedaría el invasor ocupando el territorio invadido, y, con esa ventaja de hecho, continuaría las negociaciones para resolver la controversia que el agresor podría prolongar indefinidamente, fuera de que aprovecharía para la orientación de ellas su privilegiada situación de hecho.

De modo que el agresor, lejos de ser sancionado, recibiría un premio: el derecho a ocupar un territorio que no le pertenece y el de adelantar negociaciones con la presión de esa ocupación. En cambio el Estado agredido, además del ataque injusto, tendría que sufrir la humillación de ver ocupado su propio territorio y la vergüenza de adelantar la solución del conflicto en ese Estado. Y si no aceptare la suspensión de hostilidades, sería calificado de agresor, y sujeto a sanciones. Es decir quedaría sometido a una situación aberrante.

De ahí la importancia que Colombia atribuyó a la cuestión; aceptar la primitiva propuesta —no obstante su noble inspiración— equivaldría a socavar toda la construcción del Tratado, a propiciar en las relaciones internacionales el espíritu de la agresión injusta, a admitir un procedimiento profundamente desmoralizador que eliminaría la fe y la confianza de los pueblos de América en las estipulaciones del Tratado.

Por eso la delegación colombiana pidió que se adoptara como primera medida de la acción pacificadora el restablecimiento del estado de cosas anterior a la agresión. Así la situación varía fundamentalmente: si un Estado americano invade el territorio de otro, y se inician hostilidades, éstas deben ser suspendidas y el agresor debe abandonar el territorio invadido para devolverlo a su legítimo soberano. Realizado esto se adelantarán las gestiones de paz. Si no se realiza, esa renuencia implica la calificación de agresor que entonces sí viene a recaer sobre quien en realidad tiene ese carácter y no sobre la víctima, como sucedía con la fórmula primitiva.

Comprendiendo estas razones la propia delegación peruana aceptó la modificación, la cual contó, para su triunfo definitivo, con el apoyo del canciller argentino doctor Bramuglia y del distinguido delegado de ese país, embajador Corominas.

De suerte que, tal como quedó el artículo 7º, en caso de conflicto interamericano se mantiene el principio de la legítima defensa. Por consiguiente el Estado agredido puede tomar las medidas de defensa que considere indispensables, y los demás Estados americanos pueden también ayudar en la forma que estimen conveniente. Inmediatamente se aplica la acción pacificadora y el órgano de consulta insta a las partes a que suspendan las hostilidades y a que restablezcan el statu quo ante bellum. Aparentemente es una solicitud, pero dentro del texto y mecanismo del artículo es algo más. En primer lugar, porque de acuerdo con el Tratado mismo se trata de una medida, ya que más adelante el artículo dice que además de ésta “se tomarán todas las otras medidas necesarias”. Al hablarse de otras medidas, se deduce que las primeras, a saber, suspensión de hostilidades y restablecimientos de statu quo, también lo son. En segundo lugar porque el rechazo de la instancia tiene una sanción de la mayor gravedad: el Estado renuente será calificado como agresor y por lo tanto sometido a todas las consecuencias trascendentales que se derivan de esa calificación: la solidaridad continental se realizará en contra suya y le podrán ser aplicadas las medidas preventivas y coercitivas contempladas en el Tratado, inclusive el empleo de fuerzas militares.

Restablecido el statu quo y suspendidas las hostilidades, la acción pacificadora se dirigirá a la solución del conflicto por medios pacíficos. Mas si no fueren aceptadas aquellas medidas por una de las partes o por ambas, los Estados americanos deberán tomar las que sean necesarias para restablecer la paz, y procederán a la determinación del agresor y a la aplicación de las medidas correspondientes.

b) El artículo 7º confunde el caso de simple conflicto con el de agresión. En realidad puede haber conflicto sin que exista un caso de agresión, caso en el cual se aplica todo el sistema interamericano de paz sobre conciliación, mediación, arbitraje, arreglo judicial.

Se alegó mucho en favor del artículo la tradición pacifista de América. Mas se olvidó que el Tratado de Río se refería a la agresión y que en los demás casos, cuando hay diferencias entre Estados americanos, se aplicarán primera y exclusivamente métodos de solución pacífica.

Venezuela fue uno de los países que más se preocupó porque se consagrara la distinción de procedimientos en los casos extracontinental e intracontinental. Pero en la exposición misma de esa orientación se nota la confusión aludida. Así en su discurso en la sesión plenaria, el distinguido canciller de Venezuela, doctor Carlos Morales, dijo lo siguiente :

“Aquí (en América) nacieron y se desarrollaron los ideales pacifistas, aquí crearon las normas augustas de la solución de las controversias internacionales por medio de la conciliación y del arbitraje, y resumiendo en una sola frase, por los medios de la paz. Ante agresiones partidas de países que erigen la fuerza como al árbitro supremo de los destinos de los pueblos, América deberá considerar la aplicación del pacto de seguridad. Pero ante conflictos de índole puramente doméstica, América está en el deber de perpetuar su tradición pacifista”.

Parece, pues, que se partiera del supuesto de que en lo futuro sólo existiría el Tratado de Asistencia de Río, cuando la verdad es que éste sólo contempla una parte del problema de la solución de los conflictos internacionales: la parte relativa a la determinación y sanción del agresor, en tanto que la otra parte o sea la de los procedimientos pacíficos, es la que se regula por el sistema interamericano de paz, constituido hoy por nueve convenciones internacionales, que en la Conferencia de Bogotá deberán ser sustituidas por un Tratado único cuyo proyecto ya ha sido elaborado por el Comité Jurídico Interamericano.

c) Refiriéndose al Tratado a la agresión, y principalmente al

ataque armado, no hay razón para colocar en mejores condiciones al agresor cuando lo es un Estado americano. El hecho brutal del ataque es el mismo cualquiera que sea la ubicación geográfica del agresor y precisamente la tradición pacifista de América hace más grave y censurable la agresión procedente de una nación americana. Sin embargo, el Tratado verifica la distinción y da cierto tiempo al agresor para que pueda consolidar su posición y obtener algunas ventajas de su actuación indebida.

Magistralmente define esta cuestión el embajador Hildebrando Accioly, secretario general de Itamaraty y uno de los más respetables y prestigiosos internacionalistas de América, cuando en comentario reciente, publicado en el "Jornal do Commercio" de Río de Janeiro, el 5 de octubre de 1947, dice:

"La circunstancia de tratarse del ataque armado de un Estado americano a otro Estado americano, y no del ataque armado de un Estado extracontinental a un Estado americano, no disminuye o suaviza el carácter de agresión; por el contrario, actos de esta naturaleza son más condenables y encuentran menos justificación entre Estados americanos, ya que son naciones hermanas, que entre Estados de distintos continentes".

Observa además el señor Accioly, que ante una agresión armada no cabe, para remediarla o detenerla, la simple apelación a la consulta pacificadora sin recurso inmediato a medidas coercitivas, y que las referencias a la Conferencia de Buenos Aires de 1936 y al artículo 40 de las Naciones Unidas, con las cuales se ha pretendido defender el artículo, carecen de fundamento.

En esa parte se expresa como sigue:

"Se alegó, en apoyo del artículo, el carácter pacificador de la Consulta establecida en la Conferencia de Buenos Aires, de 1936. Se olvidó, sin embargo: 1º Que la consulta a que se dio el calificativo de pacificadora, prevista en la Convención sobre conservación, garantía y restablecimiento de la paz, adoptada en dicha Conferencia no hizo discriminaciones: se aplica tanto a una guerra o estado virtual de guerra entre países americanos, como a una situación de la misma naturaleza fuera de América que amenaza la paz de las Repúblicas americanas; 2º Que aquella Conferencia marcó apenas una etapa en la evolución del sistema panamericano, etapa ultrapasada en la Habana y especialmente en México".

"Se alegó también el artículo 40 de la Carta de las Naciones Unidas. En primer lugar dicho artículo no establece distinción de

ninguna especie entre agresiones intra-continetales y agresiones extra-continetales. En segundo lugar, dicho artículo apenas concede al Consejo de Seguridad, la facultad, "con el fin de evitar que la situación se agrave", de invitar a las partes interesadas a que acepten ciertas medidas provisorias que le parezcan necesarias o aconsejables. Pero el Consejo de Seguridad, en virtud del artículo 42 de la Carta, tiene el derecho de decidir, inmediatamente y desde el principio, como lo observan Leland M. Goodrich y Edward Hambro, el uso de fuerzas armadas; es decir, según los propios términos del artículo 42, el Consejo de Seguridad "podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".

d) La estipulación del artículo 7º es un retroceso en relación con el Acta de Chapultepec, ya que una de las innovaciones acertadas de ésta fue cabalmente, la de considerar el caso de agresión por parte de un Estado americano.

La fórmula de Río reviste indudable ventaja para los Estados Unidos de América porque si son atacados por un país extracontinental tienen en su favor la estipulación de la inmediata solidaridad continental ante el ataque; en cambio, en caso de ataque intracontinental, no asumen otra obligación que la de la consulta pacificadora. Mas no representa ventaja para los demás países americanos que permanecen expuestos a ser víctimas de una agresión intracontinental sin que haya para ésta una sanción fuerte y rápida.

Aunque es justo anotar que no fueron los Estados Unidos los empeñados en la fórmula, que combatieron tenazmente, sino muy importantes países de la América Latina. Por ese motivo se incluyó en el Tratado.

## CAPITULO IX

### LAS MEDIDAS EN EL TRATADO

#### I.—Medidas adoptables.

El artículo 8º señala las medidas que el órgano de consulta puede adoptar. Son las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción total o parcial de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelegráficas o radiotelefónicas y el empleo de fuerzas armadas.

Se pueden hacer a esta disposición los siguientes comentarios:

a) La enunciación sigue la del Acta de Chapultepec, mejorándola, porque agrega la ruptura de las comunicaciones ferroviarias, marítimas y aéreas.

b) De acuerdo con la orientación política general de mantener la autonomía del organismo regional en sus relaciones con la Onu, no se aceptó la fórmula del proyecto de los Estados Unidos que hablaba de “medidas o acciones previstas en los artículos 41, 42 de la Carta de las Naciones Unidas”, aunque éstos contienen una lista de medidas substancialmente análogas a las del Acta de Chapultepec.

c) No se aceptó la fórmula del proyecto del Brasil, que era de carácter general, porque se estimó que el Tratado debe contener una lista de medidas para tomarse en casos de amenazas o actos de agresión, puesto que su finalidad es cabalmente la de prevenir o combatir esas amenazas o actos. Por consiguiente, debe determinar las medidas correspondientes. De otro modo hubiera carecido de interés práctico.

d) Aunque varios de los proyectos (Bolivia, Chile, y el Uruguay) no mencionaban el uso de la fuerza armada se creyó necesario hacerlo en el Tratado. Porque sin esa mención el Tratado parecería débil y no inspiraría temor a los presuntos agresores, y porque, por otra parte, la supresión de esa medida —cuando las otras se incorporan— se interpretaría como un rechazo y prohibición de ella.

e) Podría objetarse al artículo lo mismo que ya se ha dicho de la respectiva norma del Acta de Chapultepec: que no determina dentro de los distintos casos de agresión qué medidas se tomarán en cada uno y en qué forma.

No comparto la objeción porque no es posible previamente determinar la extensión o intensidad de cada amenaza o acto de agresión. De suerte que, decir desde ya que, por ejemplo, al ataque a un avión corresponderá cierta medida, que el caso de ataque a la población otras, que al de invasión otras, etc., sería simplista y arbitrario. Es preferible que los Estados americanos tengan cierta amplitud para que en cada caso juzguen la mayor o menor gravedad de la situación y la mayor o menor eficacia según las circunstancias, de las medidas que son decretables. Porque esas medidas son relativas: una ruptura de relaciones económicas puede ser profundamente perjudicial para un Estado y por el contrario afectar levemente a otro. Y así puede ocurrir con cada una de las medidas. Por manera que es necesario señalarlas para que se establezca claramente la obligación contractual de adoptar una o varias de ellas o todas. De ahí que no fuera satisfac-

torio en ese punto el proyecto del Brasil. Pero, determinadas las medidas, su aplicación, su gradación, debe tener alguna movilidad, alguna elasticidad.

## II.—Ejecución de las medidas.

El artículo 21 dice que las medidas que acuerde el órgano de consulta se ejecutarán mediante los procedimientos y órganos existentes en la actualidad o que en adelante se establecieren.

Este artículo resolvió el asunto del organismo militar y suministro de fuerzas. Era especialmente delicado por las resistencias que en muchos medios autorizados de Suramérica tiene el llamado Plan Truman sobre unificación de armamentos y colaboración militar.

Los proyectos presentados a la Unión Panamericana enfocaban diversamente la cuestión. Algunos no la registraban; otros, como el de los Estados Unidos, se contentaban con la referencia a los procedimientos y organismos existentes o a los que se establecieren en lo futuro. Los proyectos del Brasil y Panamá proveían que los signatarios colaborarían leal y eficazmente para oponerse a la agresión o amenazas de agresión, en condiciones compatibles con su posición geográfica y con su situación militar o naval. El del Brasil agregaba que debía concederse el derecho de tránsito a las fuerzas de otros Estados que participasen en una acción común para resistir la agresión. Los proyectos chileno, boliviano y uruguayo, proveían al establecimiento de un organismo militar permanente e indicaban sus funciones y manera de constituirlo. El artículo respectivo decía así: "El Consejo Directivo de la Unión Panamericana establecerá un organismo militar permanente, que se denominará Junta Panamericana de Defensa y estará integrada por representantes de los Estados mayores de los Estados signatarios".

El proyecto de México era más amplio porque exigía la celebración de un convenio o convenios especiales destinados a fijar la proporción y modalidades del aporte de fuerzas terrestres, navales y aéreas de las partes o de cualquiera otra ayuda de carácter militar o estratégico. Prescribía también que el convenio o convenios deberían someterse a la aprobación de los respectivos congresos y que la Junta Interamericana de Defensa sería reemplazada por un Comité Interamericano de Estado Mayor que tendría a su cargo, además de las funciones que la junta ha venido desempeñando, la dirección técnica de la eventual aplicación de las medidas de carácter militar o estratégico previstas en el convenio o convenios especiales citados.

Evidentemente, desde que se admita, como debe admitirse, la

solidaridad para ayudar a hacer frente al ataque armado, y la inclusión de medidas militares entre las que deben tomarse en casos de actos de agresión, el Tratado implica obligaciones de orden militar. Sin embargo, el modo de hacerlas efectivas no podía desarrollarse concretamente en el Tratado, primero, porque se trataba de un asunto técnico que requería detenidos y ulteriores estudios, y segundo, porque la naturaleza de esas obligaciones dependía de la definitiva redacción del Tratado.

Ahora bien, elaborado el Tratado, ¿qué orientación debe prevalecer respecto de esas obligaciones? La de que se trata de un tratado defensivo y no de una alianza militar. Por consiguiente, los planes que en la práctica tiendan a consagrar una alianza, no están de acuerdo con lo estipulado en el Tratado.

Es esa una cuestión fundamental que deben tener en cuenta los delegados a la Conferencia de Bogotá.

## CAPITULO X

### ORGANO DE CONSULTA

El artículo 11 del Tratado dice que las consultas a que el mismo se refiere se realizarán por medio de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas americanas que lo hayan ratificado, o en la forma o por el órgano que en lo futuro se acordare.

El artículo 12 establece que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana podrá actuar provisionalmente como órgano de Consulta, en tanto no se reúna el Organó de Consulta a que se refiere el artículo 11.

#### *Comentarios:*

a) Toda esta cuestión del procedimiento fue estudiada por la comisión tercera que funcionó con la mayor eficacia bajo la presidencia del ilustre internacionalista costarricense licenciado don Luis Anderson. Llevaron la vocería de Colombia, en forma brillante, los doctores Zuleta Angel, Francisco Umaña Bernal, Embajador en Río.

La comisión a su vez nombró un subcomité, encargado de proponer fórmulas concretas, compuesto del doctor Manuel Gallagher, del Perú, Warren Austin de los Estados Unidos de América, Hildebrando Accioly del Brasil, Rafael Campos Ortiz de México, David Alvestegui de Bolivia, y José J. Caicedo Castilla de Colombia. Dicho

subcomité, presidido con habilidad e inteligencia por el doctor Gallagher, cumplió su cometido rápidamente, y con éxito, porque las fórmulas que propuso fueron las finalmente adoptadas.

b) El principio general es el de que el Organismo de Consulta es la Reunión de Cancilleres. Porque según lo dice el subcomité en su informe “esa reunión es en todo momento la fiel expresión del pensamiento y de la voluntad de cada Estado”.

En realidad, la importancia de los asuntos sobre que versan las consultas contempladas en el Tratado requiere que sean los personeros más autorizados de la política exterior de cada Estado quienes los aboquen y resuelvan. Es tan trascendental la facultad que le corresponde ejercer al Organismo de Consulta que ese ejercicio hay que rodearlo de la mayor solemnidad, prestigio y autoridad, y para el análisis de la situación asegurar el concurso de los voceros naturales de cada país en materia de política exterior. En momentos de excepcional gravedad, como pueden ser aquellos en que el Pacto ha de ser cumplido, es de mayor efecto, tiene más hondas repercusiones internas e internacionales, una decisión de los propios cancilleres quienes además de tener la misión de conducir la política exterior del país, se hallan en contacto cercano y directo con el Jefe del Estado, con la prensa, con la opinión pública, con el parlamento.

b) El artículo permite que en lo futuro el funcionamiento del organismo de consulta pueda acomodarse a las circunstancias.

Esa norma —introducida por iniciativa del delegado colombiano doctor Eduardo Zuleta Angel— es de la mayor importancia. Con los progresos de la ciencia y de las comunicaciones puede ser necesaria una revisión de estas cuestiones procedimentales, sin que haya necesidad de modificar el Tratado mismo. Por consiguiente garantiza a este su estabilidad otorgándole, al propio tiempo, la flexibilidad necesaria para adaptarse a la evolución de los tiempos.

c) Solamente los países que hayan ratificado el Tratado podrán integrar el organismo de consulta y asistir a la reunión. Por lo tanto si algunos países no ratificaren, podrán presentarse en lo futuro dos clases de reuniones panamericanas de consulta: las ordinarias, con la asistencia de los 21 países, de acuerdo con las normas en vigor; y las especiales, para lo relacionado con el Tratado de Asistencia, a las que únicamente tendrán acceso las partes contratantes.

d) El Consejo Directivo de la Unión Panamericana puede actuar como organismo provisional, mientras no se verifique la reunión de cancilleres.

Esto porque hay asuntos de tal urgencia que exigen una decisión inmediata. La reunión de ministros podría demorarse, y es conveniente que entonces actúe en el Consejo que, por ser una entidad permanente que funciona en determinada ciudad, puede reunirse en el transcurso de horas.

También puede presentarse el caso de que requieran investigaciones previas para adoptar una decisión. Por ejemplo, en el caso de amenazas de agresión, en el de situaciones que puedan poner en peligro la paz del Continente. Para esos casos la Reunión de Consulta podría resultar muy demorada y hasta ineficaz sino dispone de informaciones completas. En cambio el Consejo Directivo como organismo continuo sí podría obtener y estudiar todas esas informaciones y luego decidir provisionalmente.

Algo análogo ocurriría cuando, a primera vista, la situación creada no sea de extrema gravedad y no justifique una inmediata reunión de cancilleres.

El hecho de elegir al Consejo Directivo como tal órgano provisional, se justifica porque sus miembros son representantes de las diferentes Cancillerías con el alto rango de Embajadores; por lo tanto, es de presumirse, y en la práctica así ha ocurrido, que tengan también la más alta calidad moral e intelectual. Además en las ocasiones en que hasta ahora el Consejo ha actuado como intermediario de Consultas, bien para el reconocimiento de gobiernos, bien para la preparación de la Conferencia de Petrópolis, lo ha hecho con éxito.

Ha quedado así el Consejo Directivo de la Unión Panamericana investido de funciones políticas, lo cual constituye una de las cláusulas más notables del Tratado de Río. Porque la Unión Panamericana al principio fue creada como una oficina destinada a elaborar ciertos datos y a publicar un Boletín informativo, luego fue creciendo en importancia y tuvo importantes funciones administrativas. Pero no se permitió que participara en cuestiones políticas y así el artículo sexto de la Convención de 1928, adoptada en la sexta Conferencia, reunida en la Habana, dice:

“El Consejo Directivo como la Unión Panamericana, tendrán las funciones que le atribuye la presente Convención, bajo la reserva de que no tengan funciones de carácter político”.

Naturalmente existía una causa para ello, y era el temor de los países americanos a la política imperialista e intervencionista de los Estados Unidos. De ahí que modificada la situación, con el apareamiento y práctica de la política de buena vecindad, se fue cambiando

también el sentimiento latinoamericano, y ya en la Conferencia de Chapultepec de 1945 se esbozó la tendencia de conceder nuevas atribuciones al Consejo Directivo, cuando al señalarlas en la Resolución sobre Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del sistema americano, se dijo que el Consejo conocería “dentro de los límites que le tracen las conferencias internacionales americanas, o por encargo especial de los Ministros de Relaciones Exteriores, de cualquier asunto que afecte el funcionamiento efectivo del sistema interamericano y a la solidaridad y bienestar general de las Repúblicas americanas”.

Al mismo tiempo la Resolución determinó que el Consejo estaría compuesto por representantes especiales de los países americanos y no por los nombrados ante el gobierno de Washington, precisamente para garantizar la completa independencia y autonomía de la organización.

El Tratado de Río desarrolla el precepto de Chapultepec y le confiere al Consejo las funciones inherentes a órgano provisional de Consulta. La Conferencia de Bogotá, seguramente al convenir en el Pacto Constitutivo se atendrá a la nueva orientación, aunque es de anotarse que en los proyectos de Pacto redactados por el propio Consejo se ha ido al otro extremo aumentando grandemente las atribuciones políticas y militares. Esa exageración puede ser perjudicial para la misma orientación que se pretende defender, y originar reacciones y resistencias en la opinión pública de algunos países mejor sería andar con pausa, y sobre todo no tratar de imponer procedimientos políticos cuando puede apelarse con éxito a medios jurídicos.

## CAPITULO XI

### NORMAS VARIAS

#### I.—Votaciones y Tramitaciones.

Los artículos 13 a 19 inclusive se refieren al órgano de enlace con las Naciones Unidas (artículo 15), a la manera como deben promoverse las consultas (artículo 13), a las diversas votaciones (artículos 14, 16, 17 y 18, y al quorum. Las reglas generales consignadas en esas disposiciones son las siguientes:

a) Para los efectos de las solicitudes sobre consultas, de las votaciones y del quorum, sólo podrán participar los Estados signatarios que hayan ratificado el Tratado.

La exigencia es razonable: el Tratado implica derechos y obligaciones y no sería justo que Estados que no hubieren ratificado gozaren de los derechos, sin asumir la carga de las obligaciones.

Si algunos Estados americanos no ratifican el Tratado habrá en lo sucesivo dos clases de reuniones panamericanas: las ordinarias según el sistema interamericano vigente; y las especiales que se derivan de las cláusulas del Tratado de Río.

En la práctica no hay mayor dificultad pues para que el Tratado entre en vigor se necesita la ratificación de las dos terceras partes de los Estados signatarios, o sea de catorce países americanos, ya que fue ratificado por 19 y el Ecuador ha ofrecido firmarlo.

b) Las consultas pueden ser promovidas mediante solicitud, dirigida al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, por cualquiera de los Estados signatarios que hayan ratificado el Tratado.

La norma es muy importante: no es únicamente el Estado que haya sido agredido, o que crea amenazado, el que puede promover la consulta: cualquier estado puede presentar la solicitud.

Así se elimina la posibilidad de un acuerdo entre el agresor y el agredido, consistente en la abstención de este de formular ningún reclamo. En tal hipótesis el sistema interamericano funcionaría desde luego que cualquier Estado podría pedir la reunión de consulta. Sin embargo en el caso de ataque armado se aplica el artículo tercero y ningún Estado puede tomar medidas individuales sin previa petición del Estado atacado.

c) El Consejo Directivo de la Unión Panamericana será el órgano de enlace entre los Estados signatarios que hayan ratificado el Tratado, y entre éstos y las Naciones Unidas.

Es acertada la regla, porque el Consejo funciona permanentemente, con representación de todos los países de América.

d) Los acuerdos del Consejo Directivo de la Unión Panamericana sobre convocatoria de las Reuniones de Consultas y sobre sus actuaciones como órgano de enlace se adoptarán por la mayoría absoluta de los miembros con derecho a voto.

Se explica porque se trata de acuerdos simplemente procedimentales.

e) El órgano de Consulta adoptará sus decisiones por el voto de los dos tercios de los Estados signatarios que hayan ratificado el Tratado (artículo 16).

Con esta norma se resolvió una de las cuestiones más ligadas a

la eficacia del Tratado, lo cual se pudo hacer gracias a la actitud gallarda asumida por la Delegación de la República Argentina, que después de haber defendido con entusiasmo la tesis de la unanimidad, se inclinó respetuosa ante la voluntad de los demás países partidarios de consagrar el sistema de las dos terceras partes.

En la realidad la fórmula del artículo 16 es excelente. Porque la exigencia de la unanimidad hubiera implicado el otorgamiento de una especie de derecho de veto a cada uno de los Estados americanos. Con esa exigencia hubiera podido ocurrir el caso de que veinte países concordaran en una medida y uno se opusiera. Esa única oposición hubiera hecho imposible la acción. Y así la voluntad de un Estado prevalecería sobre la del Continente y el pacto sería ilusorio, destruyéndose a sí mismo. Bastaría imaginar la hipótesis de un Estado agresor extra-continental con vinculaciones en un Estado americano que se opusiera a cualquiera medida dirigida contra aquél. El edificio del tratado vendría a tierra.

En cambio el sistema de las dos terceras partes elimina todos esos inconvenientes, y descarta el peligro de abusos pues no se trata de una simple mayoría, sino de una especial.

## II.—Obligatoriedad de las decisiones.

El asunto fue definido por el artículo 20 según el cual las medidas adoptadas serán obligatorias para todos los signatarios del Tratado que lo hayan ratificado, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.

Es una fórmula muy acertada que constituye trascendental innovación en el derecho internacional y en el derecho panamericano, puesto que en virtud de ella los Estados abandonan el concepto de soberanía absoluta y reconocen que una decisión colectiva es obligatoria aun para el Estado que la haya votado negativamente. Si, por ejemplo, con la mayoría de las dos terceras partes el órgano de Consulta ordena romper relaciones diplomáticas o económicas con un país, todos los Estados signatarios y ratificantes están en la obligación de hacerlo.

Ha entrado, por consiguiente, el Panamericanismo en una nueva etapa. El Presidente de la Conferencia y Canciller del Brasil, doctor Raúl Fernández, lo expresó muy elocuentemente en uno de sus discursos.

“Los Estados americanos —dijo— cruzan con este paso los caminos del Continente y esperamos que más tarde los del mundo, para

destinos más altos, más humanos, más generosos; fija la fecha histórica en que se lanzan los fundamentos vitales de un nuevo derecho internacional, que para la orientación y preosecución de la política exterior de cada Estado van a depender en lo sucesivo no de su voluntad soberana o del acuerdo con otros Estados, sino de la Resolución de un organismo internacional”.

Debe observarse que en la Comisión III se suscitó una discusión sobre si el tránsito de tropas quedaba comprendido o no en las medidas militares. La comisión por 14 votos contra 6 se decidió por la afirmativa, de forma que dicho Tránsito se halla incluido en las medidas que requieren el consentimiento expreso del respectivo Estado.

Sin duda hubiera sido preferible la adopción de la fórmula del Brasil, cuyo proyecto en su artículo 6º decía lo siguiente:

“Cada una de las Altas Partes Contratantes se obliga a dar paso, a través de su territorio, a las fuerzas de los demás Estados que participen de una acción común destinada a combatir la agresión”.

### III.—Vigencia y ratificación del Tratado.

El artículo 22 dispone que el Tratado entrará en vigor entre los Estados que lo ratifiquen tan pronto hayan sido depositadas las ratificaciones de las dos terceras partes de los Estados signatarios.

Sobre esta materia los proyectos de los gobiernos contenían diversas normas: los de Bolivia y el Uruguay proveían que el Tratado entraría en vigencia para las Partes Contratantes a medida que depositaren sus instrumentos de ratificación; el de Chile, que para la vigencia sólo debería exigirse la ratificación de la mayoría de los firmantes; los de Estados Unidos de América y Panamá exigían la ratificación de las dos terceras partes de los signatarios.

El último sistema —que fue el prohijado por el Tratado— tiene en su favor un argumento capital: si se trata de celebrar un tratado continental es lógico exigir que una fuerte mayoría de países lo ratifique. De lo contrario el Pacto apenas sería un acuerdo bilateral o local, de notorio interés, pero sin las tendencias y características de un convenio destinado a reunir a América entera.

El ideal es que todos los países de este Hemisferio ratifiquen el Tratado de Asistencia Recíproca, y es de esperar fundamente que así sucederá. Pero lo menos que se puede pedir es que dos terceras partes de ellos lo hagan. Si no se obtiene ese número, esto probaría: o que América no desea obligarse en esa forma, o que el Tratado elaborado no satisfizo sus aspiraciones, ni interpretó fielmente sus anhelos. Y en uno y otro caso no valdría la pena insistir en el Pacto.

Como ya se anotó atrás, el Tratado queda abierto en Río de Janeiro a la firma de los Estados de América no signatarios, lo cual permitirá a Nicaragua y el Ecuador, y aún al Canadá, hacerse partes del mismo.

Según el artículo 23 los Estados signatarios deberán ratificar el Tratado a la mayor brevedad, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. Las ratificaciones serán entregadas para su depósito a la Unión Panamericana, la que notificará cada depósito a todos los Estados signatarios. Dicha notificación se considerará como un canje de ratificaciones.

De conformidad con el artículo 24 el Tratado será registrado en la Secretaría General de las Naciones Unidas por medio de la Unión Panamericana, al ser depositadas las dos terceras partes en las ratificaciones de los Estados signatarios.

En cuanto a la duración del Tratado se estipula por el artículo 25 que será indefinida pero cada Estado quedó en libertad de denunciarlo mediante notificación escrita a la Unión Panamericana, la cual comunicará a las otras Altas Partes Contratantes cada una de las notificaciones de denuncia que reciba. Transcurridos dos años a partir de la fecha en que la Unión Panamericana reciba una notificación de denuncia de cualquiera de las Altas Partes Contratantes, el Tratado cesará en sus efectos respecto de dicho Estado, quedando subsistente para los demás contratantes.

Finalmente el artículo 26 dispone que “los principios y disposiciones fundamentales de este Tratado serán incorporados en el Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano”.

El artículo anterior fue propuesto por la Delegación de México, de acuerdo con la orientación de ese país de que en la Conferencia de Bogotá se firme un Pacto Constitutivo que comprenda no solamente los organismos y mecanismos del sistema, sino igualmente los principios y propósitos esenciales y los procedimientos sobre solución de conflictos.

#### IV.—Reservas y Declaraciones.—La cuestión antártica.

Al firmar el Tratado Honduras lo hizo con la reserva “de que la frontera establecida entre Honduras y Nicaragua está demarcada definitivamente por la Comisión Mixta de Límites de los años de mil novecientos y mil novecientos uno, partiendo de un punto en el Golfo de Fonseca, en el Océano Pacífico, al Portillo de Teotacaiente, y de este punto al Atlántico, por la línea que establece el fallo arbitral, de

Su Majestad el Rey de España, de fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos seis”.

En el Acta final de la Conferencia se insertaron las siguientes declaraciones de varios países:

Guatemala:

“Guatemala desea hacer constar que no reconoce ningún derecho de soberanía legal a la Gran Bretaña en el territorio de Belice, llamado Honduras Británica, comprendido dentro de la zona de seguridad, que una vez más hace expresa reserva de sus derechos que se derivan de la Constitución de la República, documentos históricos, argumentos jurídicos y principios de equidad oportunamente expuestos a la conciencia universal”.

México:

“Sólo en virtud de que la Delegación de Guatemala ha estimado pertinente formular la declaración anterior, la Delegación de México se ve en la necesidad de reiterar que, en caso de que se produjese un cambio en el Status de Belice, no podrían dejar de tomarse en cuenta los derechos de México sobre una parte de dicho territorio, de acuerdo con los antecedentes históricos y jurídicos”.

Argentina:

“La Delegación Argentina declara que dentro de las aguas adyacentes al Continente sudamericano, en la extensión de costas correspondientes a la República Argentina en la zona llamada de Seguridad, no reconoce la existencia de colonias o posesiones de países europeos y agrega que especialmente reserva y mantiene intactos los legítimos títulos y derechos de la República Argentina a las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur, Islas Sandwich del Sur, y tierras incluidas dentro del sector antártico argentino, sobre el cual la República ejerce la correspondiente soberanía”.

Chile:

“La Delegación de Chile declara que dentro de las aguas adyacentes de Continente Sudamericano, en la extensión de costas correspondientes a la República de Chile en la zona llamada de Seguridad, no reconoce la existencia de colonias o posesiones de países europeos y agrega que especialmente reserva y mantiene intactos los legítimos títulos y derechos de la República de Chile en las tierras incluidas dentro del sector antártico chileno, sobre el cual la República ejerce la correspondiente soberanía”.

Estados Unidos de América:

“Con relación a las reservas formuladas por otras Delegaciones

sobre los Territorios situados en la Región delimitada en el Tratado, sus límites y la soberanía ejercida sobre los mismos, la Delegación de los Estados Unidos de América desea definir su posición declarando que el Tratado de Río de Janeiro no tiene efectos sobre la soberanía o sobre el Status nacional o internacional de cualquiera de los territorios incluidos en la Región delimitada en el artículo 4º del Tratado”.

¿Cuál es el alcance del Tratado de Río, en relación con los territorios a que se refieren las reservas, y en general sobre las posesiones europeas comprendidas dentro de la zona de seguridad? Parece indiscutible que el Tratado no atribuye derecho de soberanía a las Repúblicas americanas o a alguna o algunas de ellas sobre tales territorios. El objetivo de la zona es simplemente el de establecer que un ataque dentro de ella significa un ataque a todos los países americanos, y que, de consiguiente en ese caso debe aplicarse el artículo 3º del Tratado. Si la escuadra americana es víctima de un ataque no provocado en un puerto de la Isla de Trinidad, ese ataque lo es para todos los países del continente, que deberán ayudar a hacerle frente, pero esto no significa que se desconozca la soberanía inglesa en la isla mencionada.

La zona de seguridad tiene una finalidad especial, concreta, ligada a los efectos defensivos del Tratado. Nada más, nada menos.

## CAPITULO XII

*Resoluciones de la Conferencia sobre cooperación económica, sistema pacífico de seguridad, armamentismo y carta educativa para la paz*

### I

En el debate general se manifestó la preocupación de todos los países por que se abordase el tema de la cooperación económica. La delegación colombiana, cumpliendo instrucciones expresas y muy acertadas del presidente de la república, doctor Mariano Ospina Pérez, presentó un proyecto en esa materia. También la delegación mexicana inició una propuesta.

Posteriormente las dos delegaciones referidas resolvieron armonizar sus proposiciones, como resultado de lo cual la Conferencia aprobó la Resolución número IX, que ordena:

“1º—Que el Consejo Interamericano Económico y Social elabore un proyecto de convenio básico sobre cooperación económica interamericana, para que su texto sea sometido a la Novena Conferencia Internacional Americana que se reunirá en Bogotá.

“2º—Que, para tal fin, se amplíe el cuadro del Consejo Interamericano Económico y Social mediante la inclusión por los gobiernos de las repúblicas americanas, entre sus representantes o asesores, de especialistas en asuntos económicos y hacendarios, y

“3º—Que se convoque a una conferencia especial de carácter económico, la cual se celebrará dentro del segundo semestre de 1948, en la fecha que determine la Novena Conferencia Internacional Americana. El objeto de esta conferencia especial será el de estudiar los mejores procedimientos de ejecución del convenio que se haya suscrito y examinar cualesquiera medidas tendientes a hacer más efectiva la cooperación económica interamericana”.

La resolución es trascendental. Primero, porque incluye en el temario de la Conferencia de Bogotá el estudio de los problemas económicos. Segundo, porque provee a la elaboración técnica de un proyecto que sirva de base a las deliberaciones. Tercero, porque mejora visiblemente la integración del Consejo Económico y Social, y Cuarto, porque de una vez convoca una conferencia posterior a la de Bogotá con el fin de que los principios básicos adoptados en ésta no se queden escritos sino por el contrario, reciban ejecución efectiva y adecuada.

Tuvo activa parte, primero en elaborar y luego en conseguir la aprobación de esta resolución número IX, el distinguido delegado colombiano, doctor Gonzalo Restrepo Jaramillo.

## II

La Resolución número X de la conferencia, que se refiere al sistema pacífico de seguridad, dice así:

“La Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente,

### *Considerando:*

Que la paz es la realización de la justicia afianzada en el orden moral y con la garantía del derecho,

### *Recomienda:*

Que en la Novena 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”.

Proclama, por lo tanto, la adhesión de los países de América al arbitraje obligatorio amplio, para toda clase de cuestiones, sean jurídicas o políticas.

La consecuencia inmediata de esa Resolución fue la adopción por el Comité Jurídico Interamericano de un proyecto definitivo sobre sistema interamericano de paz, cuyo artículo 17 dice así:

“Artículo XVII.—Las altas partes contratantes se obligan a someter a arbitraje las diferencias de cualquiera naturaleza, sean o no jurídicas, que hayan surgido o surgieren en lo sucesivo entre ellas y que en opinión de una de las partes no haya sido posible resolver por la vía diplomática o por los procedimientos de mediación y de investigación y conciliación.

Las cuestiones que corresponden esencialmente a la jurisdicción interna de cada Estado en particular, no serán consideradas como materia de arbitraje dentro de los términos de este Tratado.

Si las partes no estuvieren de acuerdo en que la controversia se refiere a un asunto de jurisdicción interna, someterán esta cuestión previa a arbitraje o a procedimiento judicial”.

Explicando esta disposición dice lo siguiente el Comité Jurídico Interamericano en su informe anexo al proyecto definitivo de sistema interamericano de paz:

“La resolución transcrita (la número X de Petrópolis) indica la opinión de los Estados americanos en favor de un sistema de arbitraje obligatorio. Partiendo de la base de que para las cuestiones jurídicas dicho sistema es indiscutible, la resolución destaca la conveniencia de extenderlo asimismo a las que no sean de esa naturaleza”.

“El comité ha estimado que ese concepto unánime de los representantes de los países americanos, lo obliga a examinar con atención el problema y a reconsiderar el anteproyecto de 1945, que no consagraba el arbitraje en la forma prevista por la conferencia. De ahí que el comité estudiara el asunto con el mayor interés, de la manera más cuidadosa y atenta, llegando a la conclusión de que debía acatar la recomendación, tanto por ser ésta la expresión de la tendencia predominante en América, como porque el sistema recomendado se justifica plenamente, así del punto de vista jurídico como el de la conveniencia general”.

“Por tal motivo el comité modificó su anterior proyecto con el objeto de incluir el principio del arbitraje obligatorio; por eso el nuevo proyecto se basa en dicho principio que se consigna en el artículo 17 para todas las controversias de cualquier naturaleza que no haya sido posible resolver por la vía diplomática o por los procedimientos de mediación, y de investigación y conciliación”.

“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. De ahí que lo propongamos, sin vacilación, a la Conferencia de Bogotá, en la seguridad de que ella, de prohibirlo, se conformará a las mejores tradiciones del Continente”.

“Que ello es así lo corrobora 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”. “Si, por consiguiente, el arbitraje amplio es una de las bases jurídicas del sistema interamericano, y debe aceptarse como norma en las relaciones mutuas de nuestros países, es obvio que tiene que figurar en lugar preferente al estructurarse un sistema interamericano de paz”. (Firman este informe en Río de Janeiro, con fecha 18 de noviembre de 1947, los señores doctor Francisco Campos, delegado del Brasil, doctor José Manuel Campos, delegado de la Argentina; doctor Eduardo Arroyo Lamedá, delegado de Venezuela; doctor José Joaquín Caicedo Castilla, delegado de Colombia y doctor Francisco Ursúa, delegado de México).

Enviado el proyecto definitivo del Comité al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, éste pretendió someter la cuestión del arbitraje obligatorio a una consulta entre los países americanos, lo cual no se justificaba porque la Conferencia de México había preceptuado que el proyecto del comité debería ser considerado por la Conferencia de Bogotá, no correspondiendo al Consejo sino la formalidad de remitirlo, sin tener facultades para aprobarlo o improbarlo, o para modificarlo, o para someterlo a la tramitación de una consulta previa.

De acuerdo con la Resolución número IX de Chapultepec, que es



la que más amplias facultades ha otorgado al Consejo Directivo, éste debe siempre actuar “dentro de los límites que le tracen las Conferencias Internacionales Americanas”. Por consiguiente no puede desconocer previsiones o instrucciones de una Conferencia Internacional. Eso sólo podría hacerlo otra Conferencia Internacional.

Finalmente, acordó el consejo remitir el proyecto a Bogotá, junto con un estudio comparativo respecto del anteproyecto de 1945, y confió ese estudio al ilustre profesor norteamericano y antiguo miembro del Comité Jurídico, doctor Charles G. Fenwick, adverso al arbitraje obligatorio, y partiendo de un sistema de libre elección de medios de solución de conflictos, que en la práctica no es sino un sistema político que quebranta toda la organización jurídica panamericana y deja a los Estados Unidos con lo que pudiéramos llamar “manos libres” para adoptar la línea de conducta que en cada momento crean más apropiada en presencia de litigios entre países americanos.

En tal situación es de esperarse confiadamente que la Conferencia de Bogotá confirme la orientación de la de Petrópolis y acepte la obligatoriedad del arbitraje y su aplicación a toda clase de cuestiones, tanto más cuanto que la división de cuestiones jurídicas y políticas no es bien clara, por lo que existe respetable corriente científica que la rechaza.

El arbitraje es un medio jurídico por excelencia; es un método pacífico; es la realización práctica del principio de la igualdad jurídica de los Estados; por su medio los Estados americanos han resuelto con éxito controversias de extraordinaria importancia. Por consiguiente si se quiere conservar y perfeccionar la juridicidad del sistema panamericano, el arbitraje obligatorio amplio debe ser el cimiento indispensable.

Al señalarlo así la Conferencia de Quitandinha señaló una orientación que es la única que puede hacer progresar la Asociación Regional Americana.

### III

La Resolución número XI de la conferencia, sobre los armamentos y las obligaciones del Tratado, es del siguiente tenor:

“La Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad del Continente,

*Declara:*

Que su propósito primordial así como del Tratado que ha concluído, es afirmar la paz y seguridad del continente, y que en consecuencia,

ninguna disposición del Tratado ni las obligaciones creadas por el mismo, deben ser interpretadas en el sentido de justificar armamentos excesivos ni pueden ser invocadas como razón para la creación o el mantenimiento de armamentos y fuerzas armadas más allá de los necesarios para la defensa común en interés de la paz y de la seguridad”.

Esta Resolución, propuesta por el Uruguay, interpreta con fidelidad los sentimientos de las naciones latino-americanas. El Tratado no es un pacto militar: es sencillamente un acuerdo defensivo, que no debe dar lugar a locas carreras armamentistas, ni interpretarse como que busca algo más que la defensa común. Es decir, la Resolución confirma categóricamente lo ya expresado atrás: el Tratado no va contra nadie, no está dirigido contra ninguno en particular.

Esta Resolución número XI deben tenerla muy en cuenta los delegados a la Conferencia de Bogotá cuando estudien el aspecto militar. El armamentismo, lejos de asegurar la paz, la pone en peligro; lo sucedido a los países europeos así lo demuestra y es tan elocuente que sobra repetir argumentos en ese respecto. Armar excesivamente a los países de América, sería el peor de los males que les podría hacer, porque por una parte se crearían rivalidades entre ellos, por otra se provocarían conflictos, y finalmente se gravaría al los contribuyentes con cargas excesivas, y en realidad abrumadoras por el costo enorme de las armas modernas y del sostenimiento de fuerzas armadas numerosas.

Los grandes armamentos de las potencias han creado la guerra; han producido dos guerras mundiales en el curso de una generación. Con esa dolorosa y trágica experiencia tratar de imponerlos en América sería más que un crimen, un error de magnitudes incalculables.

Además no debe olvidarse otra circunstancia: la práctica ha demostrado que gobiernos muy fuertes militarmente caen fácilmente en la tentación de emplear sus armas, no contra el enemigo externo, sino para fines de política interna, para desconocer la voluntad popular, para mantenerse en el poder. Semejante circunstancia, contraria a la subsistencia de regímenes verdaderamente democráticos, no puede ser ignorada, y no puede hacerse a América ese otro mal de fomentar el establecimiento de gobiernos más o menos dictatoriales.

De otro lado la institución de un Estado Mayor Continental, con poderes ilimitados, podría desplazar la dirección de la política internacional americana de los cancilleres a esos jefes de Estado Mayor, confundiendo perniciosamente funciones que no son iguales, ni siquiera análogas, sino absolutamente diversas.

Sobre todo esto es que llama la atención, con franqueza excepcional y con visión humana insuperable, la Resolución número XI que expresa el espíritu liberal, anti-imperialista, pacifista, civilista, que predomina en este Hemisferio.

#### IV

La Resolución número XIII de la Conferencia se refiere a la Carta Educativa de las Américas, y dice así:

“La Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente,

#### *Considerando:*

“Que la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, establece en su “consideranda” el siguiente postulado: que puesto que las guerras principian en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz y la seguridad internacional mediante la colaboración entre las naciones por medio de la educación, la ciencia y la cultura, favoreciendo el respeto universal por la justicia, el imperio de la ley, los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

“Que la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, en su Resolución XXIX, considera que la paz no puede descansar exclusivamente sobre medidas de orden político y económico; que el sistema interamericano no puede desarrollarse y fortalecerse mientras los ciudadanos de las diferentes repúblicas de este Continente no estén profundamente imbuídos de los principios de paz, justicia e igualdad entre los Estados y los individuos, y que la declaración de México consagra el principio de que la educación y el bienestar material son indispensables al desarrollo de la democracia”.

“Que para el mantenimiento de la paz y seguridad del Continente, además de los tratados de carácter político y económico, es necesario que las naciones americanas armonicen las normas morales de sus sistemas educativos con un conjunto de principios comunes a todas ellas, que estimulen la comprensión y acercamiento de los pueblos americanos e intensifiquen la preparación de los ciudadanos mediante una sana orientación de la voluntad y la inteligencia hacia el afianzamiento de la paz,

#### *Resuelve:*

Encargar al Consejo Directivo de la Unión Panamericana la elaboración de la Carta Educativa Americana para la Paz y la presentación de la misma, para su consideración y estudio, a la Novena Conferencia Internacional Americana”.

## CAPITULO XIII

### *El informe del Senado de Colombia. Críticas al Tratado de Río. Cuestión de las posesiones coloniales europeas*

El Senado de Colombia, al aprobar el Tratado de Río, recomendó a la cancillería gestionara algunas modificaciones en la Conferencia de Bogotá. Fue autor del informe que es una pieza del mayor interés, por su erudición, por la profundidad de conceptos y por el elegante estilo literario, el conocido escritor doctor Silvio Villegas.

Las modificaciones sugeridas por el Senado son las siguientes:

“a) Coordinar el artículo 7º del Tratado de Río de Janeiro con el Acta de Chapultepec, con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y con el 3º del mismo Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”.

“b) Modificar el ordinal b) del artículo 9º en el sentido de armonizarlo con el principio del *uti possidetis juris*, secularmente aceptado por el derecho público americano”.

“c) Agregar a dicho artículo un numeral c), que puede redactarse en los términos siguientes, de acuerdo con el protocolo adicional sobre no intervención, aprobado por la Convención Interamericana de Buenos Aires, reunida en 1936:

“La intervención de cualquier Estado, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquier Estado americano”.

Las observaciones del Senado son acertadas. La primera tiende a mantener la igualdad de procedimientos y normas, ya se trate de ataque extracontinental o de ataque intracontinental; la segunda a conservar incólume el principio del “*uti possidetis juris*”, que ha sido norma tradicional de la República, consagrada en muchas de sus constituciones, y que tiene interés práctico actual por lo que hace a los derechos de Colombia sobre los cayos de Roncador y Quitasueño; la tercera a incluir la intervención como caso expreso de agresión, lo cual, como queda demostrado atrás, se justifica plenamente, aunque el Senado se quedó corto, pues deberían incluirse también los casos de ataque por bandas armadas y de no cumplimiento de sentencias de tribunales internacionales.

Comentando la presentación del informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, dijo lo siguiente: en su editorial, el periódico conservador de Bogotá, “Eco Nacional”:

“Al estudiar en concreto el Tratado de Asistencia Recíproca

suscrito en Río de Janeiro, la comisión del Senado le hace fundamentales reparos y solicita útiles y necesarias enmiendas que deben proponerse en un protocolo adicional en la Conferencia Panamericana de Bogotá. Estas críticas se refieren especialmente al artículo 7º del Tratado que sustituyó el sistema de legítima defensa, acordado en el Acta de Chapultepec y en la Carta de las Naciones Unidas por dilatados procedimientos de consulta que dan amplio margen a la nación agresora para la controversia y el litigio, que es precisamente lo que se ha tratado de evitar. Colombia estuvo ausente de la comisión donde se discutió dicho artículo, por la desgraciada circunstancia de no haber presentado al estudio de la Conferencia de Río de Janeiro, el anteproyecto de pacto que había redactado el doctor José Joaquín Caicedo Castilla, miembro de la Comisión de Jurisconsultos. Fue así como lograron imponerse tesis que marcan un inmenso retroceso en el derecho panamericano”.

El proyecto a que se refiere el periódico contenía todas las cláusulas sugeridas por el Senado, y en la subcomisión, en realidad, hubiera sido posible obtener mucho: Basta citar el caso del *uti possidetis*. Respecto de éste no había ningún interés en afirmar determinada doctrina: la discusión surgió con motivo de una observación del delegado de Honduras sobre que su país tenía delimitadas sus fronteras en virtud de *Laudos* y no de *Tratados*. Se convino entonces en contemplar ese caso, por lo cual el Delegado del Uruguay, para completar la disposición, insinuó que se considerara también el de que no existieran fronteras previamente determinadas. El delegado de los Estados Unidos senador Vandenberg, se opuso, pero como no recibió apoyo finalmente aceptó la fórmula. Indudablemente, con la presencia de un representante de Colombia en la subcomisión la situación hubiera variado fundamentalmente, tanto más cuanto que el Brasil, no tenía ningún empeño, en esta ocasión, de hacer figurar el principio del *uti possidetis de facto*, que naturalmente aceptó por responder a las tradiciones de su política externa. Pero de haberse planteado una discusión vigorosa sobre la cláusula, lo más probable hubiera sido que el Brasil, como lo hizo en asuntos más importantes, mediara para obtener una estipulación satisfactoria para todos. El Brasil, como país en el cual se verificó la Conferencia, intervino siempre con un criterio discreto e inteligente de acordar voluntades, de facilitar la elaboración del Tratado, aun sacrificando en ocasiones sus puntos de vista.

En cuanto a la definición de agresor la mayoría de la delegación era partidaria de incluir los casos de intervención, ataque por bandas

armadas, y no cumplimiento de sentencias internacionales, mes es evidente que la delegación no se pronunció oficialmente en el particular, por lo cual en la comisión segunda, encargada de decidir la cuestión, los miembros colombianos de ella, quienes eran adversos a aquella orientación, se atuvieron a su personal punto de vista, que no comparto, aunque reconozco se basa en respetables razones.

### III

La otra parte del informe del Senado plantea el asunto de las colonias europeas en América, y preconiza una política futura de Colombia en el sentido de poner término a dichas colonias.

Claro está que es éste un problema que no tiene conexión directa con el presente estudio, de manera que no puedo entrar en consideraciones acerca del mismo. Pero sí anoto que el informe se adelantó a la inquietud que hoy existe en América a ese respecto, e interpretó el querer de la opinión colombiana y de la opinión continental.

Dice así la proposición aprobada, el 20 de noviembre de 1947, por la alta corporación citada: "El Senado de la República considera que debe impulsarse en la Conferencia de Bogotá una política continental que se oriente a poner término a las colonias europeas en América, política que debe adelantarse por medios jurídicos, y de acuerdo con el principio de la libre determinación de los pueblos, según los compromisos contraídos por los gobiernos americanos en la Conferencia de cancilleres de la Habana, reunida en 1942. Las antiguas colonias europeas que no estén en circunstancias "de constituir y mantener un gobierno autónomo", deben pasar a los Estados que las tenían bajo su jurisdicción, a raíz de la independencia de las respectivas metrópolis, de acuerdo con el *uti possidetis juris*, o a los Estados que las tengan en las cercanías de la zona de seguridad continental fijada por el artículo 4º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca".

Explicando esta proposición dice, entre otras cosas, lo siguiente, el informe:

"En nuestro tiempo estamos asistiendo a la liquidación de los imperios coloniales. Inglaterra ha concedido ya un gobierno autónomo a la India, y desea abandonar el mandato de Palestina; Holanda ya no puede gobernar a la Indonesia; los Estados Unidos les han devuelto su soberanía a las Filipinas y tratan de concedérsela gradualmente a Puerto Rico. Bien comprendemos que al sustentar esta tesis corremos

el peligro de parecer audaces, pero tenemos la certidumbre de que el porvenir nos dará la razón. Colombia debe tener una posición rectora en el Continente, como la tuvo en la época de Bolívar, de Santander y de Gual, no por su demasiada ambición política, sino por la claridad y firmeza de sus propósitos, por la sagaz interpretación de los derechos, de los deberes y de los intereses del nuevo mundo”.

JOSE JOAQUIN CAICEDO CASTILLA