Porfirio Herrera Báez

LA Va REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE LAS REPUBLICAS AMERICANAS, DE SANTIAGO DE CHILE

- exégesis y doctrina -

Porfirio Herrera Báez

LA Va. REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE SANTIAGO DE CHILE

- exégesis y doctrina -

Biblioteca del Congreso
Juan Pablo Duarte
Registro 91-00306

248 Págs.

BIBLIOTECA DE LA
Cámara de Diputados
de la República Dominicana
Registrado al No. 0169-80

Ciudad Trujillo,
República Dominicana,
- 1960 -

PALABRAS LIMINARES

La Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas de Santiago de Chile es por varios conceptos un acontecimiento singular en la historia de las relaciones interamericanas. Desde que se instituyó en el sistema de la organización internacional americana, en la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires, de 1936, la nueva modalidad de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, sus deliberaciones se habían limitado a conocer de materias extraordinarias que se referían a la posición de América frente a situaciones internacionales extra-americanas en cuanto estas últimas afectaban de una u otra manera el Continente Americano. Así ocurrió con las Primera y Segunda Reuniones de Consulta de Panamá, de 1939, y de La Habana, de 1940, llamadas a definir y proteger la posición neutral de América frente a los beligerantes de la Segunda Guerra Mundial; de similar manera las Tercera y Cuarta Reuniones de Consulta, celebradas en Río de Janeiro, 1942 y en Washington, 1958, fueron respectivamente convocadas, para convenir en las medidas que colectivamente adoptarían las Repúblicas Americanas al convertirse, muchas de ellas, de neutrales en co-beligerantes en la Segunda Guerra Mundial de 1939-1945 y para definir una vez más la actitud de las naciones americanas frente a la amenaza del imperialismo soviético.

En contraste con esos antecedentes, la Va. Reunión de Consulta de Santiago de Chile, sólo tuvo en su temario cuestiones netamente americanas; sus deliberaciones se produjeron exclusivamente en función de una situación internacional entre países americanos.

La Va. Reunión de Consulta se produjo en momentos en que una profunda crisis afecta las relaciones interamericanas y por ello, sus deliberaciones y el resultado de las mismas, se encuentran visiblemente marcados por impulsos que parecen anticipar radicales transformaciones en los entendidos jurídico-políticos que sirven de fundamento a la solidaridad interamericana. Cuestiones tales como el fenómeno de las tensiones políticas internacionales como problema típico de las relaciones internacionales contemporáneas, así como la revalorización del principio de no intervención y el planteamiento de la protección internacional de la democracia representativa, constituyen cuestiones que imprimieron a los debates de la Va. Reunión de Consulta de Santiago de Chile una significación histórica de indudable trascendencia que pudiera indicar la etapa inicial de profundos cambios en el sistema de relaciones interamericanas o una coyuntura para el retorno o la síntesis de las nuevas tendencias con los valores tradicionales establecidos en el proceso histórico del Panamericanismo organizado.

Habiéndole tocado al autor de esta obra la suerte de ser protagonista de esa memorable Reunión, nos impusimos la tarea en medio de absorbentes ocupaciones oficiales, de recoger sus antecedentes y desenlaces más sobresalientes. La presente es una obra de tesis sustentada con vigorosa convicción, pero con el debido miramiento que la honestidad intelectual impone a la realización de una tarea como ésta que quisiera servir, al mismo tiempo, de testimonio fiel de lo ocurrido en Santiago de Chile entre el 12 y el 19 de agosto de 1959 para el destino de la solidaridad interamericana.

INDICE

CAPITULO I.- ANTECEDENTES

Pág.

Recurso de Panamá 1
Recurso de Nicaragua 3
Recurso de la República Dominicana: 5

a) Sesión del Consejo de la OEA, 2 de julio, 1959 6
b) Sesión del Consejo de la OEA, 6 de julio, 1959 10
c) Sesión del Consejo de la OEA, 10 de julio, 1959 13
d) Sesión del Consejo de la OEA, 13 de julio, 1959 21

CAPITULO II.- CONVOCATORIA. PROGRAMA. FECHA. SEDE

Convocatoria 26
Programa, fecha y sede 28

CAPITULO III.- LOS DEBATES

Iniciación de los debates. Discurso inaugural del Presidente Alessandri 31
Discurso de respuesta del Secretario de Estado Herter 34
Sesión de apertura. Elección del Presidente Permanente de la Reunión. Su Discurso de aceptación 34
Organización de la Va. Reunión de Consulta 35
Debate general 36
Discursos de los Cancilleres:

Brasil 37
República Dominicana 39
Colombia 39
El Salvador 43
Guatemala 44
México 46
Costa Rica 48
Haití 49
Estados Unidos de América 50
Paraguay 54
Cuba 55
Nicaragua 58
Uruguay 59
Panamá 62
Argentina 64
Honduras 65

Bolivia 66
Venezuela 68
Ecuador 71
Perú 72

CAPITULO IV.- PROYECTOS PRESENTADOS

Proyectos sobre la norma de no intervención 74
Proyectos sobre protección internacional de los derechos humanos y la democracia representativa 76
Proyectos mixtos 78
Proyectos de organización internacional 80
Proyectos sobre solidaridad económica interamericana 81

CAPITULO V.- ANALISIS DE LAS RESOLUCIONES APROBADAS POR LA Va. REUNION DE CONSULTA

Resolución I (Declaración de Santiago) 82

Resolución II (Afianzamiento de la Paz y Perfeccionamiento de la Solidaridad Americana) 87

Resolución III (Estudio por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos sobre la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del derecho internacional americano vigente) 89

Resolución IV (Comisión Interamericana de Paz) 90

Resolución V (Estudio por el Comité Jurídico Interamericano del proyecto de Declaración de México sobre No Intervención) 93

Resolución VI (Estudio por el Comité Jurídico Interamericano del Proyecto de Ecuador sobre la Comisión Interamericana de Paz) 99

Resolución VII (Preparación de un instrumento sobre casos de violación al principio de No Intervención) 102

Resolución VIII (Derechos Humanos): 105

Antecedentes de la Resolución:

a) La Conferencia de Chapultepec 106
b) La IX Conferencia Internacional Americana 107
c) La Ia. Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos .. 109

d) La Resolución del Consejo de Jurisconsultos 110
e) La IIa. Reunión del Consejo de Jurisconsultos 111
f) Un problema de técnica jurídica 112
g) La Xa. Conferencia Interamericana 112
h) Las Resoluciones XXVII y XXIX de la Xa. Conferencia 113
Comentario de la Resolución VIIIa. 115
Inconstitucionalidad de la Resolución VIIIa. 116

Resolución IX (Ejercicio efectivo de la Democracia Representativa): . 117

Consideraciones previas 117
Alcance de la Resolución IX. Anteproyectos 119
Antecedentes del art. 5, párrafo d) de la Carta OEA 120
Grado y sentido de la obligatoriedad jurídica del art. 5, párrafo d), de la Carta 122
La democracia en el destino latinoamericano 124
La garantía internacional de la democracia representativa y el art. 5, párrafo d) de la Carta 129
La tutela coactiva de la democracia y el sistema de la Carta de la OEA 132
El Dictamen del Comité Jurídico del 29 de oct. de 1946 135
El pretendido paralelismo o ecuación entre la paz y la democracia . 136
El llamado Caso de España 139
Convivencia pacífica o guerra ideológica: Alternativa de la política americana contemporánea 139

Resolución X (Designación de Observadores para las elecciones de autoridades supremas) 140

Resolución XI (Subdesarrollo Económico e Inestabilidad Política) ... 143

Génesis de la solidaridad económico-social interamericana 145
Afirmación de una nueva conciencia en la problemática económico-social americana 146
Las primeras Reuniones de Consulta 146
La Conferencia de Chapultepec 147
La IXa. Conferencia Internacional Americana 148
La IVa. Reunión de Consulta de Washington 148
La Operación Panamericana. Antecedentes 150
a) La Carta del Presidente Kubitschek, del 28 de mayo de 1958 .. 151
b) Discurso del Presidente Kubitschek ante los Representantes del Cuerpo Diplomático 152
c) La Reunión Informal de Cancilleres de Washington 154
d) Pro Memoria del Gobierno brasilero a la Reunión Informal de Cancilleres de Washington 155
e) Comunicado de la Reunión Informal de Cancilleres 158
f) El Comité de los 21 161
g) El Banco Interamericano de Desarrollo 163

Resolución XII (Reducción de los Gastos Militares Excesivos):

Comentario de la Resolución XII 168
El Control de armamentos en América. Antecedentes 169

La seguridad colectiva interamericana y el control de la carrera armamentista 170
Los deberes de la solidaridad defensiva del Continente y el desarrollo económico y social de los pueblos americanos 171

Resolución XIII (Informe de la Comisión Interamericana de Paz) 172

Resoluciones XIV, XV, XVI y XVII (Diversas) 172

CAPITULO VI.- ESTUDIOS Y PROYECTOS ELABORADOS CONFORME LAS RESOLUCIONES DE LA Va. REUNION DE CONSULTA

Introducción

I Exégesis del Estudio del Comité Jurídico sobre la relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa 173
Crítica del Estudio del Comité Jurídico 178

II Estudio de la Declaración de México sobre no intervención 181
Organo competente para pronunciarse sobre la propuesta mexicana . 182
Comentario 182
El Art. 15, párrafo 8, del Pacto de la Sociedad de Naciones 183
Comentario 184
Antecedentes del art. 2, párrafo 7 de la Carta de la ONU 186
Comentario 187
Exégesis del texto de la Ponencia Mexicana 188
Comentario 189
Sentido del término "intervención" en la Ponencia Mexicana 192
Comentario 194

III Estudio del Proyecto de Ecuador sobre la Comisión Interamericana de Paz 196
Antecedentes 196
El Informe del Comité Jurídico 197

IV Instrumento de casos de violación al principio de no intervención (Proyecto de Informe del Comité Jurídico) 198
Comentario 201
Ventajas de carácter jurídico 202
Ventajas de carácter político 203
Análisis de los casos de intervención 205
Procedimientos tutelares de la no intervención 207
Comentario 209
Voto disidente del Representante de los Estados Unidos de América 211

V Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos 212
Antecedentes 212
El Proyecto de Convención del Consejo de Jurisconsultos 212
Método seguido por el Consejo de Jurisconsultos 213
Comentario 214

CAPITULO VII.- POSICION DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Posición de la República Dominicana 216

APENDICE

Anexo I Discurso del Canciller de la República Dominicana ante la Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores I

Anexo II Acta Final de la Va. Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores XI

LA QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

Capítulo I

ANTECEDENTES

La convocatoria de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres (1) se refiere, para justificar conforme el criterio de la Carta dicha reunión, "al mantenimiento de la paz en América y en particular a la situación que viene existiendo en la región del Caribe".

Las causas que concreta y decisivamente justificaron la convocatoria de la Reunión de Consulta de Cancilleres, aparecen configuradas por una serie de hechos que desde fines de abril de 1959 se produjeron sucesivamente en el área del Caribe determinando la existencia de un estado de peligro para el mantenimiento de la paz y la seguridad en esa región de América (2).

I

Recurso de Panamá

El 27 de abril de 1959, el Representante de Panamá en el Consejo de la Organización de los Estados Americanos comunicó formalmente mediante nota al Presidente interino de este organismo que el territorio de su país había sido invadido por fuerzas compuestas en su casi totalidad por elementos extranjeros y que, en tal virtud y conforme los términos del artículo 6 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, sometía esos hechos a la consideración de la Organización de Estados Americanos invocando la solidaridad continental (3).

---

(1) V: Doc. C-sa- 333 del 13 julio, 1959.

(2) "Los notorios sucesos acaecidos en el área del Caribe constituyen el antecedente inmediato de esta Reunión". (Declaración del Canciller de Argentina, señor Diógenes Taboada, V: Doc. No. 61 (español), pág. 2).

(3) V: Doc. C-i-410 (Español, Rev. 3) del Consejo de la Organización de Estados Americanos. 18 de junio de 1959.

Reunido el Consejo en sesión extraordinaria ese mismo día fué escuchada una exposición del Representante de Panamá en la cual se informaba que desde el 15 de abril, el Gobierno de Panamá había recibido noticias en el sentido de que un grupo de 80 á 100 hombres, debidamente armados saldrían en la noche del día siguiente de algún lugar de la isla de Cuba con destino a Panamá. Estas informaciones fueron comunicadas al Encargado de Negocios de Cuba en Panamá invocándose en esa comunicación el artículo 1º de la Convención de La Habana de 1928 sobre Deberes y Derechos de los Estados en Casos de Luchas Civiles. Aunque la Embajada de Panamá en La Habana recibió seguridades del Ministro de Estado de Cuba de que el Gobierno cubano tomaría las medidas necesarias para evitar que en su territorio se fraguaran movimientos subversivos contra países americanos, el 25 de abril de 1959, en horas de la madrugada, llegó a un lugar denominado Playa Colorada, en las costas panameñas del Atlántico, un contingente de 80 hombres armados (4).

A seguidas de esta exposición el Consejo de la Organización de Estados Americanos aprobó con fecha 28 de abril una Resolución por medio de la cual, al tomar conocimiento de los particulares de la nota del Representante de Panamá del 27 de abril y de los hechos expuestos en ella, convocó el Organo de Consulta; acordó además constituirse y actuar provisionalmente como Organo de Consulta; también autorizó al Presidente del Consejo para que designara una Comisión Investigadora con el fin de precisar los hechos pertinentes y sometiera un informe al respecto (5).

Como resultado de sus investigaciones, la Comisión Investigadora designada por el Consejo de la OEA rindió un informe en el cual entre otras conclusiones se señaló que Panamá fué víctima de una invasión organizada en el extranjero, procedente de un puerto de Cuba e integrada en su casi totalidad por extranjeros. Agregó que este caso estaba comprendido en las previsiones del artículo 6 del Tratado de Asistencia Recíproca; que la efectiva y pronta actuación de la Organización de Estados Americanos de acuerdo con el Tratado de Río, fué un factor decisivo en la feliz solución del caso y que el incidente destacó la importancia de una efectiva y completa vigilancia por parte de los Estados contratantes de la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en Casos de Luchas Civiles. Asimismo, la Comisión concluyó en que el hecho que había dado motivo a la convocatoria había dejado de existir y, por tanto, debía darse por terminada la actuación provisional del Consejo como Organo de Consulta (6).

---

(4) V: Ibid. pág. 2.
(5) V: ibid. pág. 3.
(6) V: ibid. pág. 19.

II

Recurso de Nicaragua

Con fecha 2 de junio de 1959, el Representante de Nicaragua en el Consejo de la Organización de Estados Americanos dirigió una nota al Presidente del Consejo para comunicarle que la República de Nicaragua había sido víctima de una invasión armada llevada a efecto por elementos de varias nacionalidades que lograron irrumpir en el territorio de Nicaragua valiéndose de aviones que consiguieron en Costa Rica. Comunicaba a la vez, que el Gobierno de Nicaragua tenía conocimiento de que tres barcazas que traían a bordo un crecido número de revoltosos armados se acercaban a las costas de su país. Concluía el Representante de Nicaragua solicitando la convocatoria del Organo de Consulta prevista en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (7).

Reunido el Consejo de la OEA en sesión extraordinaria el 3 de junio, recibió del Representante de Nicaragua una serie de informaciones tendientes a substanciar la denuncia formulada en la nota de dicho Representante al Consejo del día anterior.

Reunido una vez más el 4 de junio en sesión extraordinaria, el Consejo aprobó una Resolución en virtud de la cual convocó el Organo de Consulta, se constituyó provisionalmente como Organo de Consulta y autorizó a su Presidente para designar una Comisión cuyas atribuciones serían las de recoger "las informaciones complementarias que fueren indispensables sobre la situación que ha sido materia de denuncia del Gobierno de Nicaragua, a fin de que el Consejo se encuentre en condiciones de decidir sobre las medidas que sean conveniente adoptar". Esta Comisión realizó sus actividades en las respectivas capitales de las Repúblicas de Nicaragua, Costa Rica y Honduras (8).

En Nicaragua la Comisión fué informada por el propio Presidente de la República de que 3 goletas habían partido de Cuba, una navegando rumbo a Cozumel, México, y las otras dos hacia Puerto Cortés, Honduras, hechos que, según noticias de prensa, eran objeto de investigaciones por el Gobierno de México, en cuanto se había podido comprobar que nacionales cubanos habían realizado uno o varios desembarcos en el territorio mexicano, posiblemen-

---

(7) V: Doc. C-i- 419 (Español, Rev.), del Consejo de la Organización de Estados Americanos, 26 de junio de 1959.

(8) V: ibid. pág. 1.

te en relación con los hechos denunciados por Nicaragua.

Como resultado de las informaciones recogidas, la Comisión articuló en un informe sus conclusiones en las cuales se señala que existe en Honduras una fuerza de aproximadamente 70 hombres de distintas nacionalidades que posee armamentos y equipo de manufacturas dominicana y norteamericana, obtenidos en fuentes desconocidas y que este grupo se propone cruzar la frontera entre Nicaragua y Honduras para promover una lucha civil en Nicaragua y que el Gobierno de Honduras había anunciado su propósito de tomar las medidas necesarias para impedir que dicho grupo entrara en Nicaragua (9).

Agregó que otro grupo de 110 hombres armados fueron transportados los días 31 de mayo y 1º de junio a Nicaragua por un mismo avión perteneciente a una empresa particular costarricense. Este grupo logró evadir la vigilancia de las autoridades costarricenses. Algunos de los dirigentes de este movimiento solicitaron ayuda del gobierno de Cuba, ayuda que no obtuvieron debido a que algunos de los jefes de dicho grupo declararon que existía en Cuba un núcleo de exilados nicaragüenses que contaba con mayores simpatías en el gobierno cubano, pero con el cual no desearon buscar un entendimiento por juzgar que era de ideología diametralmente opuesta a la de ellos (10).

Señaló también la Comisión que existía en Costa Rica un grupo de revolucionarios nicaragüenses integrantes del llamado Movimiento Revolucionario Nicaragüense, el cual bajo la dirección del Dr. Lacayo Farfán tiene el propósito de lograr la caída del Gobierno de Nicaragua, contando con la simpatía y el apoyo de importantes elementos costarricenses (11). Agregó que alrededor del 16 de junio, el gobierno de Costa Rica descubrió en Punta Llorona un contingente bien armado, compuesto al parecer por aproximadamente 160 hombres, reunidos con la finalidad aparente de dirigirse a Nicaragua para luchar contra el Gobierno. Ese grupo fué descubierto por el Gobierno de Costa Rica y desbandado bajo la promesa de este último gobierno de permitir a los costarricenses volver a sus hogares y a los extranjeros salir del país. Asimismo la Comisión mencionó el hecho de que hay un tráfico clandestino de armas considerable en la zona del Caribe y que grupos rebeldes se aprovechan de esta situación para obtener armas de diversas fuentes aparentemente sin muchas dificultades (12).

---

(9) V: ibid. pág. 14.

(10) V: ibid. anexo 6. pág. 6.

(11) V: ibid. pág. 16.

(12) V: ibid. pág. 18.

III

Recurso de la República Dominicana

El cuadro de perturbación de las relaciones interamericanas configurado por los sucesos anteriormente expuestos, viene a agravarse con los hechos denunciados por el Gobierno de la República Dominicana al Consejo de la OEA en virtud de la nota dirigida por el Representante de la República Dominicana ante dicho organismo el 2 de julio de 1959.

En dicha nota el Representante dominicano informó que con fechas 14 y 20 de junio del presente año se habían realizado dos invasiones subversivas contra el territorio dominicano llevadas a efecto por bandas armadas, organizadas, adiestradas y equipadas en el territorio de la República de Cuba de donde partieron con la finalidad ostensible de iniciar y fomentar una guerra civil en la República Dominicana. La nota dominicana agregaba que elementos comprobatorios en poder del gobierno dominicano involucraban en esos hechos la participación del gobierno de la República de Venezuela. Añadía la nota dominicana que la primera de estas invasiones se realizó mediante el envío de un contingente armado compuesto por unos 56 hombres que llegó al atardecer del día 14 de junio de 1959 al aeropuerto de Constanza en un avión C-46 que portaba fraudulentamente las insignias de la Aviación Militar Dominicana con la inscripción "Escuadrón de Caza Bombarderos" y conducido por un piloto venezolano. Se señalaba como dirigente de este grupo al dominicano Enrique Jiménez Moya, ostensiblemente vinculado al actual régimen de facto cubano.

Continuaba la nota dominicana informando que el segundo contingente invasor partió por la vía marítima desde la Bahía de Nipes de la República de Cuba en dos yates identificados con los nombres de "Tinita" y "Carmen Elsa"; ambos traían un total de 140 hombres y realizaron su misión subversiva enarbolando la bandera de los Estados Unidos de América siendo además escoltados por la fragata de la Marina de Guerra cubana "Máximo Gómez". La nota dominicana concluía con la solicitud de que se pusiera en práctica el procedimiento de consulta a que se refiere el artículo 11 del Tratado de Río así como también que en tanto no se reuniera el Organo de Consulta, el Consejo de la Organización actuara provisionalmente como Organo de Consulta a fin de que tomara las medidas convenientes en vista de la gravedad de los hechos denunciados (13).

---

(13) V: Doc. C-a- 329, 2 de julio, 1959.

Interesa examinar las incidencias que se produjeron en torno al recurso de la República Dominicana por cuanto su desenlace sucesivo a través de una serie de sesiones del Consejo de la OEA culmina en la convocatoria de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

a) Sesión extraordinaria del Consejo de la OEA del 2 de julio, 1959.

En esta sesión se somete formalmente al Consejo de la OEA la nota del Gobierno dominicano suscrita por el Embajador Representante de la República Dominicana ante el Consejo de la OEA de fecha 2 de julio de 1959, en la cual se denuncian las dos invasiones que contra el territorio dominicano fueron llevadas a efecto por bandas armadas, organizadas, adiestradas y equipadas en el territorio de la República de Cuba de donde partieron con la finalidad ostensible de iniciar y fomentar una guerra civil en la República Dominicana. Se señala la vinculación de estas invasiones con las autoridades del régimen de facto cubano y con las autoridades venezolanas mediante una relación de hechos y circunstancias reveladoras de esa vinculación. Por último, la nota dominicana solicita formalmente la aplicación del procedimiento de consultas a que se refiere el artículo 11 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la actuación provisional del Consejo como Organo de Consulta en tanto no se reuniera el Organo de Consulta a fin de acordar las medidas efectivas que se estimaran convenientes ante la situación denunciada (14).

Puesta la nota dominicana a la consideración del Consejo de la OEA por su Presidente, las posiciones se fijan del siguiente modo. La exposición del Representante de Cuba puede reducirse a los siguientes puntos:

1o. *que los alegatos de la nota dominicana son falsos;*

2o. *que el recurso dominicano tiene el propósito de crear al gobierno cubano una situación internacional, de crear las bases de una conjura contra el gobierno revolucionario de Cuba;*

3o. *que Cuba es la agredida y no la agresora;*

4o. *que aunque se diga que el régimen cubano haya agredido al Gobierno dominicano no basta con las palabras sino que hay que demostrar lo que se dice y que al gobierno de Cuba no le hace falta que le demuestren nada porque el recurso interpuesto tiene como finalidad*

---

(15) V: ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA celebrada por el Consejo de la OEA en la tarde del 2 de julio de 1959. Doc. C-a- 329 (Provisional), 2 de julio, 1959.

crear a Cuba un ambiente internacional hostil y organizar en Cuba una conjura internacional de tipo intervencionista a los efectos de interferir, obstaculizar o malograr el desarrollo de la revolución cubana;

5o. que el gobierno de Cuba se opone terminante y abiertamente a la aplicación del Tratado de Río (15).

Por su parte el Representante de Venezuela también negó la veracidad de los hechos denunciados por la nota dominicana. La posición venezolana expuesta por su Representante, puede resumirse como sigue:

1o. que los hechos mencionados en la nota dominicana, por lo que se refiere a Venezuela, son absolutamente falsos;

2o. que Venezuela se opone a que el Consejo convoque al Organo de Consulta para atender la petición de la República Dominicana y que se opone por no ser ciertos los hechos que se atribuyen al gobierno de Venezuela (16).

Los argumentos de los Representantes de Cuba y Venezuela son replicados por el Representante de la República Dominicana en dos intervenciones en las que sostiene lo que sigue:

1o. que la nota dominicana contiene una escueta, sucinta y verídica exposición de hechos susceptibles de comprobación material;

2o. que en los últimos meses ha habido tres invasiones ninguna de las cuales se le puede imputar a la República Dominicana;

3o. que la nota dominicana se basta por sí misma; relata hechos y si esos hechos no son ciertos nada más lógico que ir a comprobarlos;

---

(15) V: ibid. págs. 10-16. Las argumentaciones de los Representantes de Cuba y Venezuela a lo largo de las sesiones extraordinarias del Consejo de la OEA del 6, 10 y 13 de julio, 1959, constituyen un ejemplo típico de los llamados ***sofismas de confusión*** definidos por Bentham en su célebre Tratado de los Sofismas Políticos del siguiente modo: "Cuando los antagonistas de una medida propuesta son cercados en sus trincheras y no tienen más medio de evitar la cuestión, no les queda otra partida que extender sobre la materia de que se trata una oscuridad profunda. Pueden esperar salvarse en las tinieblas".

(16) V: ibid. págs. 22-23.

4o. *que es preciso someterse a la indagación de la verdad porque el Consejo tiene que apreciar las cosas no solo conforme lo que se alega sino también con lo que se prueba;*

5o. *que la renuencia de los Representantes de Cuba y Venezuela a la comprobación de los hechos alegados refleja un sentimiento de culpa;*

6o. *que procede reiterar y ratificar los términos de la nota dominicana* (17).

Intervienen posteriormente el Presidente del Consejo y el Representante de Haití. El primero para señalar que para que la mayoría de los componentes del Consejo puedan asumir posiciones respecto de la nota dominicana es necesario acordar un plazo hasta que los Representantes puedan recibir instrucciones suficientes y expresas de sus gobiernos para un pronunciamiento, y proponer al efecto que se señale la fecha y la hora para una nueva sesión del Consejo (18).

El Representante de Haití propone en nombre de su gobierno la realización de una investigación por el Consejo de la OEA (19).

El debate continúa con las intervenciones de El Salvador, Nicaragua y Estados Unidos de América.

El Representante de El Salvador abunda en la observación hecha por el Presidente del Consejo en el sentido de que es preciso aguardar las instrucciones de los gobiernos antes de que los Representantes ante el Consejo puedan votar sobre la proposición dominicana. Considera que aun la proposición de Haití de enviar inmediatamente una comisión investigadora sería difícil adoptarla sin contar previamente con las instrucciones que cada Representante debe recibir de su gobierno (20).

El Representante de Nicaragua se limitó a fijar las tres alternativas que existian, o sean, la posición asumida por los Representantes de Cuba y Venezuela; la que patrocina el Representante de Nicaragua consistente en que se acceda de inmediato a la solicitud dominicana sin prejuzgar sobre los hechos denunciados y que se dé algún plazo a los Representantes para que consulten con sus gobiernos para emitir un juicio oportunamente (21).

---

(17) V: ibid. págs. 16-22 y 23-24.
(18) V: ibid. pág. 26.
(19) V: ibid. págs. 27 y 31-32.
(20) V: ibid. págs. 33-34.
(21) V: ibid. págs. 34-35.

Por su parte el Representante de los Estados Unidos de América resume su posición expresando que a juicio de su gobierno no sería posible decidirse en esta sesión del Consejo sobre ninguna de las proposiciones presentadas. En tal virtud se adhiere a la proposición de la Presidencia de que se dé a los miembros del Consejo la oportunidad para recibir instrucciones (22).

Interviene nuevamente el Representante de El Salvador para reiterar su apoyo a la idea de que convendría dar un plazo para que los Representantes reciban instrucciones de sus gobiernos antes de pronunciarse sobre la proposición dominicana. Observa que cuando se ha suscitado la aplicación del Tratado de Río de Janeiro todos los gobiernos que han tomado parte en la controversia han expresado su anuencia a que se haga la investigación. Agrega que en este caso ha habido una decidida oposición de los Representantes de Cuba y Venezuela y que es absolutamente necesario en el caso de aplicar el Tratado de Río llegar a una mayor conciliación de los ánimos puesto que la investigación no se llevaría a cabo exclusivamente en territorio dominicano sino también en territorio cubano y en territorio venezolano (23).

Participa el Representante del Perú en el debate para expresar que el Perú ha favorecido siempre la investigación de los hechos cuando por una parte se alegan y por otra se niegan. "Más allá de las palabras -agrega- está el deber ineludible de establecer hechos que constituyen consentimiento, condición o evidencia, como quiera llamarse, pero que son la base de la decisión de cualquier medida en el orden internacional". Se refiere a las dificultades que se suscitan al poner en marcha el procedimiento de consulta de un cuerpo representativo pero declara que el Consejo podría reunirse en cualquier hora del día o de la noche para tomar las medidas que el caso requiera toda vez que la Carta de la OEA y el Tratado de Río son instrumentos ratificados por todos los Estados de América (24).

Finalmente, la sesión del Consejo termina con la adopción de una proposición de México, enmendada por el Representante de Chile, en el sentido de que el Consejo se reuniera de nuevo para conocer de la nota dominicana en una posterior reunión del Consejo que se fijaría para el 6 de julio a las 3 de la tarde.

---

(22) V: ibid. págs. 36-38.

(23) V: ibid. pág. 40.

(24) V: ibid. págs. 42-43.

B) Sesión extraordinaria del Consejo de la OEA del 6 de julio, 1959.

En la sesión del 6 de julio el debate sobre el recurso de la República Dominicana fué planteado por el Representante de Venezuela. Sus alegaciones pueden resumirse del siguiente modo:

1o. *Si puede moralmente votarse una resolución que quiera sentar en el banquillo a un gobierno democrático como el de Venezuela;*

2o. *para invocar el Tratado de Río es preciso que el gobierno que lo invoca sea democrático y representativo y, por consiguiente, si esta condición falta el recurso no es procedente.*

3o. *el gobierno de Venezuela ha declarado que son absolutamente falsos los hechos denunciados por el Gobierno dominicano;*

4o. *el Presidente de Venezuela, el pueblo de Venezuela y los partidos políticos están de acuerdo en que no se concibe que la Organización de Estados Americanos por normas jurídicas, ni políticas ni de ninguna especie, le pueda dar curso a una petición que no tiene fundamento para ser ni siquiera considerada por ese organismo* (25).

En orden sucesivo intervino el delegado de Cuba. Sostuvo las siguientes alegaciones:

1o. *la agresión es una figura delictiva internacional que aparece si no definida claramente descrita en el Tratado de Río. Se está siempre en presencia del conflicto armado de un Estado contra otro, frente a la presencia de una fuerza armada que se mueve contra otro Estado. No puede pertinentemente aplicarse el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca ni siquiera a expediciones que pudieran haber salido de un Estado para otro, si el Estado en cuestión no tiene responsabilidad alguna en el asunto;*

2o. *El Tratado de Río se hizo contemplando dos grandes cuestiones: proteger la democracia americana y proteger también los derechos humanos;*

3o. *El Tratado de Río no se hizo para afianzar la estabilidad de un regimen que no responde a los requerimientos, a las normas y a los principios que establecen los grandes instrumentos jurídicos internacionales;*

---

(25) V: ACTA DE LA SESION DEL CONSEJO DE LA OEA celebrada el 6 de julio, 1959, Doc. C-a- 330 (Provisional) , 6 de julio, 1959.

CONGRESO NACIONAL
BIBLIOTECA JUAN PABLO DUARTE

4o. *El gobierno de Cuba objeta de manera terminante y explícita la aplicación del Tratado de Río al caso denunciado por la República Dominicana por lo que se refiere a Cuba, porque la figura jurídica de agresión no aparece por ningún lado y porque el gobierno de Cuba no está dispuesto en modo alguno a sentarse en esta mesa acusado por un gobierno que está al margen del derecho internacional, los derechos humanos y la democracia* (26).

Interviene entonces el Representante de la República Dominicana. Plantea las siguientes consideraciones:

1o. *el grave problema planteado encierra un caso demasiado serio para que se tolere el sepultarlo bajo montones de palabras inoportunas e importunas, inconvenientes y enfadadas;*

2o. *el Tratado de Río tiene por objeto exclusivo la defensa colectiva del Hemisferio y el mantenimiento de la paz por vía de la imposición de la norma de no intervención;*

3o. *la invocación por la República Dominicana del Tratado de Río al caso que denuncia está respaldada por un abundante cúmulo de precedentes de situaciones similares en que se invocó y se aplicó el Tratado de Río. Desde su primera invocación el Tratado ha venido aplicándose a situaciones iguales a la que denuncia ahora la República Dominicana;*

4o. *el artículo 39 de la Carta de la Organización de Estados Americanos no es la disposición aplicable al caso ya que tiene en vista situaciones de alcance universal que van más allá del Continente y que han de ser de interés común para la totalidad de los Estados Americanos. Por otra parte el Tratado de Río es lo suficientemente elástico para que, de conformidad con sus procedimientos, se acuerden recomendaciones sobre todos los aspectos que pudieran implicar los casos conocidos en virtud de sus términos* (27).

Se produce seguidamente una intervención del Representante de Haití. Sostiene que procede aplicar los artículos 39 y 40 de la Carta relativos a la convocatoria de una reunión de consulta. Sigue la intervención del Presidente del Consejo y Representante del Ecuador. Sus consideraciones pueden resumirse del siguiente modo:

---

(26) V: ibid. págs. 13 á 16.
(27) V: ibid. págs. 16-20.

1o. *los hechos alegados por la República Dominicana y los que también ha señalado el gobierno de Cuba y el estado de las relaciones diplomáticas entre la República Dominicana y Cuba y Venezuela y los acontecimientos inquietantes que han ocurrido durante los últimos meses en la zona del Caribe configuran una situación de evidente peligro para la paz de América. Estima que esos acontecimientos constituyen síntomas de un deplorable y progresivo estado de cosas que podría culminar en una conflagración armada.*

2o. *Ecuador no podría rehusar su voto a la aplicación del Tratado de Río a ningún caso que un Estado Miembro denuncie sobre firmes fundamentos y produciendo pruebas irrefutables sin prejuzgar sobre la naturaleza o veracidad de los hechos denunciados con el objeto inicial y preparatorio de esclarecer la verdad;*

3o. *la aplicación del Tratado de Río al caso planteado por la República Dominicana tan solo permitiría examinar la individualidad de ese caso que apenas vale como un síntoma de la situación general que impera en la zona del Caribe;*

4o. *el Representante de Ecuador hace suya la sugestión del Representante de Haití en cuanto considera procedente aplicar al caso el artículo 39 de la Carta porque la reunión de consulta prevista por esa disposición podría actuar con mayor flexibilidad y tal vez con mayor eficacia ensanchando el horizonte de la materia que debe ser examinada y que sería la situación general del Caribe que afecta indivisiblemente a todos los Estados Miembros* (28).

En esta coyuntura interviene el Representante de Nicaragua. Expresa que si los Representantes ante el Consejo no hubieran recibido instrucciones para pronunciarse sobre la nota dominicana valdría convocar a otra sesión del Consejo a fin de dar tiempo que esas instrucciones definitivas se reciban (29).

Intervienen posteriormente los Representantes de Perú, Brasil y Estados Unidos para apoyar la convocatoria de una reunión de consulta de Cancilleres en los términos propuestos por el Representante de Ecuador y Presidente del Consejo (30).

La sesión concluye con la aprobación de la moción del Representante de Nicaragua en el sentido de que se convoque para una nueva sesión extraordinaria del Consejo que se fijaría en principio para el 9 de julio en la tarde.

---

(28) V: ibid. págs. 21-25.

(29) V: ibid. pág. 25.

(30) V: ibid. págs. 27, 29 y 30 y 30-31-32.

Antes de adoptarse la moción de aplazamiento, el Representante de la República Dominicana expresó que, haciendo reserva en relación con la urgencia y con el peligro de la demora que están presentes en este caso, no objetaba la decisión del Consejo al respecto.

c) Sesión extraordinaria del Consejo de la OEA del 10 de julio, 1959

Antes de examinar el proceso de esta sesión conviene recapitular la situación en que quedó el debate sobre la nota dominicana del 2 de julio de 1959 al terminar la sesión extraordinaria del Consejo de la OEA del 6 de julio de 1959.

En aquella sesión había comenzado a esbozarse la iniciativa que culminaría en la convocatoria de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres. La proposición del Representante de Haití, recogida luego por la Presidencia del Consejo y apoyada por los Representantes de Perú, Brasil y Estados Unidos de América, introduce un elemento de transformación en el recurso originalmente sometido por el Gobierno de la República Dominicana. Había sostenido el Gobierno dominicano en la nota en cuestión que el procedimiento aplicable a la situación denunciada era el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 conforme los precedentes existentes sobre la aplicación de dicho Tratado. Conforme la sugestión apoyada por los Representantes mencionados el Consejo tenía ante sí no un caso individual o sea el sometido por el Gobierno de la República Dominicana. Se estaba en presencia de una situación internacional de más vastas y profundas complicaciones. Ampliando la visión del panorama a la luz de los hechos que se habían producido con inmediata anterioridad a las dos invasiones revolucionarias perpetradas contra el Gobierno dominicano, procedía conforme ese criterio, la aplicación de un procedimiento que, conservando la más expedita flexibilidad, focalizara la atención de la opinión pública internacional sobre las graves y complejas implicaciones de la situación confrontada.

Al iniciarse la sesión del 10 de julio de 1959 la iniciativa aisladamente sustentada por los Representantes de Estados Unidos, Brasil, Perú, Ecuador y Haití, había cristalizado en un proyecto de resolución patrocinado por los Representantes de Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú, cuyo texto precisaba el sentido de la proposición del Representante de Ecuador, derivada a su vez de una moción oral presentada, como hemos visto, por el Representante de Haití en la sesión extraordinaria del Consejo del 6 de julio de 1959 (31). Este proyecto debe considerarse, en realidad, como una fórmula de transación

---

(31) V: infra pág.27 el texto de este proyecto de Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú.

entre el recurso del Gobierno de la República Dominicana interpuesto en virtud de su nota del 2 de julio de 1959 por el cual invocaba la aplicación del Tratado de Río y la actitud contumaz asumida por los regímenes infractores de Cuba y Venezuela, al pretender un descargo de la Organización interamericana de paz y seguridad colectiva fundado en una mera aseveración dogmática de inculpabilidad que rehuía toda confrontación mediante los procedimientos internacionales aplicables. Lo que pretendían los regímenes de Cuba y Venezuela en las sesiones extraordinarias del Consejo del 2 y del 6 de julio de 1959, era nada menos que la completa inhibición de la Organización de Estados Americanos ante una situación internacional de tan peligrosas potencialidades para la paz de América. Felizmente, prosperó y se impuso la convocatoria a una Va. Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores americanos.

La sesión del 10 de julio de 1959 constituye un desesperado esfuerzo de la coalición cubano-venezolana para desorientar el Consejo y hacerlo abdicar de su responsabilidad.

Tomando como pretexto los anteriores reenvíos del Consejo al deliberar sobre la nota dominicana del 2 de julio, pretendía ahora el Representante de Venezuela que ya el debate sobre el recurso dominicano había concluído y procedía entonces ir a una votación donde quedaría cancelado y olvidado el recurso de la República Dominicana. Alegaba en este sentido el Representante de Venezuela, que las nuevas amenazas de intervención de parte de Cuba o Venezuela que denunciaba la nota de la República Dominicana del 2 de julio de 1959 no se habían realizado y, por tanto, quedaban redimidos de toda culpabilidad los regímenes de Venezuela y de Cuba. ¡Cómo si el recurso dominicano se fundara únicamente en hechos futuros y no hubiera denunciado principalmente, acontecimientos ya ocurridos, intervenciones ya realizadas que, por más que hubieran sido debeladas por el pueblo y el Ejército regular de la República Dominicana, no comprometían menos la responsabilidad de los regímenes incriminados y, no fueran por ello de la incumbencia de los organismos internacionales!

La pretensión venezolana equivalía a ofrecer un premio a la agresión relámpago, a la intervención fulminante.

Esquivaba, desde luego, el Representante de Venezuela reflexionar que si las nuevas tentativas de invasiones subversivas contra la República Dominicana no tuvieron efecto, ello podría muy bien atribuirse a los riesgos que semejante reincidencia en el delito internacional hubiera creado a los infractores, una vez que ya el Consejo había sido apoderado de las dos primeras tentativas de subversión denunciadas por el gobierno dominicano.

Invocando el artículo 34 del Reglamento del Consejo el Representante de Venezuela concluyó su intervención pidiendo la clausura del debate sobre el recurso de la República Dominicana. Esta moción formal fué puesta

a consideración por el Presidente del Consejo (32).

El primero en tomar la palabra fué el Representante de la República Dominicana. Dados la renuencia de los regímenes de Cuba y Venezuela a obtemperar a toda investigación de los hechos en los que aparecían responsabilizados en la nota dominicana del 2 de julio de 1959 y los extremos a que estaban dispuestos a llevar esa rebeldía conforme manifestaciones hechas a este respecto por la diplomacia cubano-venezolana fuera del Consejo de la OEA, no dejó de advertir el Gobierno dominicano el propósito plausible que perseguía el movimiento táctico que, al margen del recurso dominicano y de la reacción cubano-venezolana a ese recurso, perseguía la fórmula conjunta de los Representantes de Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú. En estas condiciones, la posición dominicana fué expuesta por el Representante dominicano en los siguientes términos:

> "*Como una demostración más del respeto que la República Dominicana tiene para el sistema interamericano y como una prueba más de la confianza y devoción que mi país deposita en esta Organización que todos los Estados contribuímos a estructurar con tanta esperanza y con tanto fervor, declaro formalmente, en cumplimiento de instrucciones recibidas de mi gobierno, que la República Dominicana decide dejar sin efecto su nota presentada al Señor Presidente del Consejo en fecha 2 del presente mes de julio, en cuanto dicha nota perseguía la convocatoria del Organo de Consulta previsto por el Tratado de Río. Esta decisión de mi gobierno está sinceramente animada por el deseo de facilitar la selección que haga el Consejo de los métodos que conduzcan a la rápida solución de la actual situación del Caribe. En consecuencia quedando sin efecto la nota presentada por la delegación dominicana a nombre de su gobierno, no hay lugar a debate y no hay lugar por tanto a supresión de debate*" (33).

La conclusión lógica y necesaria de la intervención del Representante de la República Dominicana fué captada y expuesta con claridad por el Presidente del Consejo:

> "*La presidencia se permite manifestar que habiendo sido retirada o dejada sin efecto la nota del señor Embajador de la República Dominicana de acuerdo con las palabras que acaba de pronunciar, difícilmente el Consejo podría entrar a considerar la proposición que con pleno derecho formuló el Embajador de Venezuela respecto de la clausura del debate de esta sesión*" (34).

---

(32) V: ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE LA OEA del 10 de julio, 1959, Doc. C-a-332 (Provisional). Corr.

(33) V: ibid. págs. 5-6.

(34) V: ibid. pág. 6.

La nota dominicana del 2 de julio contenía dos elementos esenciales: uno, de carácter substantivo y otro, de carácter procesal. El primero denunciaba la perpetración de hechos violatorios de una norma fundamental del derecho internacional americano. Estos hechos aparecían sucinta pero objetivamente substanciados en la nota en cuestión. De parte del Gobierno dominicano no podía haber renuncia a sostenerlos. Se trataba de hechos históricos revestivos de grave significación jurídica y moral.

El otro elemento, aunque íntimamente vinculado al anterior, era de carácter subsidiario. A este aspecto de su recurso podía el Gobierno dominicano renunciar si las circunstancias políticas lo demandaban y sin que por ello comprometiera su planteamiento substantivo. Tampoco se oponía el Gobierno dominicano a que los hechos denunciados en su nota del 2 de julio fueran objeto de una deliberación en un plano más alto de la jerarquía orgánica interamericana, para esclarecerlos objetivamente según la normatividad vigente en el munto americano.

No se prejuzgaban los hechos denunciados pero tampoco esos hechos se olvidaban o se daban por cancelados y no acaecidos. Ellos quedaban, como resultado del debate, enfocados desde una perspectiva mas amplia que hacía por cierto, más ardua la responsabilidad que descansaba sobre la Organización de Estados Americanos comprometiendo su reputación ante la opinión pública del Hemisferio.

Ante la declaración del Presidente del Consejo más arriba citada ahora intentaría la coalición cubano-venezolana una nueva táctica. Trataría de desvirtuar el sentido del proyecto conjunto mediante una estratagema que consistía en desvincular la consideración de tal proyecto con el recurso de la República Dominicana.

> *"Me opongo -decía el Representante de Cuba- y me opondré a toda convocatoria de una conferencia formal o informal de Cancilleres susceptible de ser considerada como una fórmula sustitutiva de la proposición dominicana. La convocatoria a una conferencia de tan alto nivel debe estar radicalmente desligada de aquélla y juzgo, en consecuencia improcedente que se discuta y apruebe en esta sesión el proyecto de resolución presentado por los distinguidos Representantes de los gobiernos democráticos de Brasil, Chile, Estados Unidos de Norteamérica y Perú"* (35).

Es preciso estar familiarizado con las deliberaciones internacionales para reconocer la sorprendente fortuna que suelen tener los bizantinismos dialécticos y las sutilezas de la estrategia diplomática. Lo cierto es que las

---

(35) V: ibid. pág. 16.

dos terceras partes de la sesión extraordinaria del Consejo de la OEA del 10 de julio de 1959 fueron dedicadas a resolver si la decisión sobre el proyecto conjunto sería tomada en esa sesión o en otra posterior.

Independientemente de las decisiones de carácter procesal adoptadas en la sesión del 10 de julio, resultan sumamente instructivas las consideraciones de fondo que allí se externaron. Lejos de dar pábulo a las pertinaces tentativas de la coalición cubano-venezolana para descartar la consideración del grave problema internacional del Caribe, las reflexiones formuladas en el curso de los debates sobre la moción cubano-venezolana de que no se conociera en esa sesión el proyecto conjunto, coinciden precisamente en afirmar la gravedad de esa situación internacional configurada por hechos como los denunciados en la nota dominicana del 2 de julio de 1959.

Al someter formalmente a la consideración del Consejo el proyecto conjunto, dijo así el Representante de los Estados Unidos de América:

> *"Para mi gobierno se ha hecho evidente desde hace algún tiempo y particularmente en ocasión del caso de Nicaragua que la Organización de Estados Americanos se enfrentaba con un grande y vasto problema relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad en el área del Caribe"* (36).

Refiriéndose a los planteamientos de carácter procesal para hacer frente a esa situación continuaba observando el Representante de los Estados Unidos de América lo siguiente:

> *"En estas circunstancias ha parecido a mi gobierno que la consideración de conflictos o controversias individuales entre uno y otro gobierno o entre un gobierno y atacantes no designados, como ha sido el caso, constituye un planteamiento fútil de la solución de un problema serio. Mi gobierno ha venido considerando, por lo tanto, la conveniencia de sugerir una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores conforme la Carta de la OEA para considerar en su totalidad el problema de las actuales tensiones en el Caribe y cómo podrían los gobiernos americanos cooperando a través de la Organización de Estados Americanos, restaurar la paz y la seguridad, la confianza y las relaciones amistosas entre las hermanas Repúblicas de esta importante área... El propósito de esta Reunión de Cancilleres como mi gobierno la contempla, sería el de examinar la actual situación del Caribe sobre una amplia plataforma. Su objetivo no sería el de plantear o juzgar acusaciones de un país contra otro. La tarea de*

---

(36) V: ibid. pág. 21.

esta reunión de Cancilleres sería revisar los informes y declaraciones que se han puesto a disposición de los gobiernos y la Organización de los Estados Americanos sobre el tema general de las tensiones en esta área, para determinar sus causas y para sugerir iniciativas que fortalecerían los principios sobre los cuales se fundamenta la Organización de Estados Americanos, principios que como todos sabemos, son esenciales para todo sistema de relaciones internacionales cooperativas en este Hemisferio.... Es evidente, Señor Presidente, que principios básicos de la Organización de Estados Americanos se encuentran en riesgo en la actual situación. Uno de esos principios es el de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados. La participación activa de elementos foráneos en los esfuerzos para derrocar gobiernos de Estados en esta área constituye una definida amenaza a ese principio. Si se permite que sean violados en la actual situación serán violados nuevamente en el futuro. La base de nuestra estructura se derrumbará rápidamente. Otro principio afectado aquí es el de la seguridad colectiva como ha sido claramente establecido en el Tratado de Río y en la Carta de la Organización. La Organización de Estados Americanos ha desarrollado un sistema sin paralelos en el mundo para garantizar la seguridad de los Estados contra la agresión. Este sistema se aplica igualmente a todos los Miembros de la Organización. Mi gobierno cree que el sistema de paz y seguridad interamericano, que es lo suficientemente flexible y amplio para enfrentar cualquier tipo de situación que afecte la seguridad de un Estado Miembro y la paz del Continente, debe ser defendido en todo momento y hecho efectivo si es que nuestro sistema interamericano de relaciones ha de perdurar. Finalmente, Señor Presidente, hay una cuestión de principio que afecta la situación del Caribe y que se refiere al deseo del pueblo de este Hemisferio por el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Mi gobierno está profundamente convencido de que la democracia política es la forma más deseable de gobierno para todo pueblo que desee vivir en libertad y en dignidad. Compartimos enteramente los deseos de los pueblos que desean hacer más efectivo el ejercicio de la democracia. Sin embargo, el desarrollo de las instituciones democráticas no es un asunto simple. Las revoluciones contra una férula autoritaria no tienen como consecuencia necesaria la democracia perfecta. La democracia efectiva depende de muchos factores de naturaleza cultural, histórica y económica que se realizan en el complejo político de un Estado. Además, mi gobierno está convencido de que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales bajo un sistema de justicia y de derecho es esencial para el crecimiento de la democracia en este Hemisferio. No podemos concebir a la democracia floreciendo en un área donde los Estados se encuentran sometidos a constante tensión que requieren la distracción improductiva de recursos humanos y económicos para fines militares. Parece por tanto que el progreso democrático que todos deseamos

requiere entre otros factores, un estricto cumplimiento con esos principios de no intervención y de seguridad colectiva a que me he referido (37).

Después del Representante de los Estados Unidos de América habló otro de los ponentes del proyecto conjunto. El Representante de Chile se expresó en los siguientes términos:

"No necesito explayarme mucho, pues se trata de una proposición totalmente independiente. Ella empieza por reconocer un hecho que nadie puede discutir: el de que existen tensiones. No prejuzgamos el origen de las tensiones ni analizamos las causas de los hechos. Simplemente constatamos el hecho en aras de la paz de América, pedimos que se utilicen los artículos pertinentes de la Carta para convocar a los Ministros de Relaciones Exteriores con dos esperanzas: la primera, que esta proposición sea acogida en beneficio de los ideales señalados y la segunda, que la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores logre lo que debe ser la aspiración de todos nosotros, es decir, obtener la paz y robustecer nuestra institución y la cooperación en los destinos y los ideales de ella" (38).

Por su parte, el Representante de México declaró lo siguiente:

"Deseo hacer constar en primer lugar que el Gobierno de México considera sumamente seria la situación que ahora conocemos todos como la de la región del Caribe" (39).

Así también el Representante de Paraguay se expresó en los siguientes términos para apoyar el proyecto conjunto:

"Sin entrar a prejuzgar sobre hechos, ni tomar posiciones al respecto, quiero decir que la nota de la República Dominicana, que ha sido del conocimiento de este Consejo y que ha sido retirada por la misma Delegación, así como también las propias palabras del señor Ministro de Estado de la República de Cuba y las informaciones que ha suministrado a este Consejo, en sesión extraordinaria anterior, la representación de Haití sobre la tensión que existe en el Caribe, están confirmando la gravedad de la situación existente en toda esa área. Además, Señor Presidente, no podemos olvidar los últimos hechos conocidos por este Consejo: el caso de Panamá primero, y lue-

---

(37) V: ibid. págs. 21-24. (Traducción del Autor).
(38) V: ibid. pág. 25.
(39) V: ibid. pág. 28.

go, el de Nicaragua, acontecimientos que obligaron a una pronta convocatoria al Organo Provisional de Consulta, de acuerdo con el Tratado de Río. Todos éstos son hechos que nos inducen a creer que esa grave situación en la zona del Caribe constituye una amenaza para la paz de América" (40).

El Representante de Colombia también intervino en el debate para apoyar el proyecto conjunto expresando al efecto lo siguiente:

"*Debo manifestar que la Delegación de Colombia no pone en duda, y acepta como un hecho diáfano, que este proyecto de resolución está inspirado en los más nobles fines y proviene de la observación de hechos cumplidos y de situaciones creadas, que todo el mundo conoce. Las tensiones de que se viene hablando y sobre las cuales hemos escuchado tantas informaciones en el seno de este Consejo, constituyen un hecho que por sí mismo impone a la Organización de Estados Americanos acudir a atenderlo dentro de la filosofía y los mecanismos de que dispone*" (41).

A su vez, el Representante de Perú expresó lo siguiente al referirse al proyecto que patrocinaba junto con los Representantes de Brasil, Chile y Estados Unidos de América:

"*Esa proposición sustantiva, independiente, imparcial, inspirada tan sólo en el convencimiento de que existen tensiones que pueden afectar principios tutelares de la Organización de los Estados Americanos, ha sido sometida, como se ha explicado, sólo esta mañana a la consideración del Consejo. Quiere la Representación del Perú agradecer profundamente las valiosas y elocuentes expresiones de adhesión que esa proposición ha merecido, así como el reconocimiento de la alta inspiración de la misma*" (42).

La sesión extraordinaria del Consejo de la OEA concluyó en dos decisiones de forma o procedimiento. La primera versó sobre la moción de la coalición cubano-venezolana en el sentido de que no se procediera a la votación del proyecto conjunto en esa sesión. La moción fué aprobada por el siguiente margen de votos:

12, a favor
3, en contra;
6, abstensiones.

---

(40) V: ibid. pág. 39.
(41) V: ibid. pág. 41.
(42) V: ibid. pág. 48.

Las explicaciones de votos que se produjeron fueron tan edificantes como las manifestaciones sobre el fondo del proyecto conjunto. Expresó el Representante de Argentina que había votado por la proposición de Venezuela

> *"para que en un tiempo prudencial podamos llegar a un acuerdo que dignifique a este Consejo y que contribuya a elevar el prestigio de la Organización de los Estados Americanos, permitiendo, si es dable, llegar a un entendimiento general para la reunión de Cancilleres que se ha propuesto esta mañana"* (43).

Por su parte el Representante de Chile expresó lo siguiente:

> *"Yo no discuto ni he discutido en este momento el derecho que teníamos de abocarnos a lo que efectivamente hemos discutido toda la mañana"*.

Agregó que había votado a favor de la moción venezolana, "por una deferencia" (44).

El Representante de Brasil dijo que se había abstenido en la votación por consideraciones de cortesía.

Finalmente, fué aprobada una moción del Representante de El Salvador para que se reanudara la sesión tendiente a la continuación del examen del proyecto conjunto en una sesión ulterior que se fijó para el 13 de julio de 1959.

d) Sesión Extraordinaria del Consejo del 13 de julio de 1959.

En esta sesión continuaron los esfuerzos de la coalición cubano-venezolana de desvincular el recurso de la República Dominicana de la convocatoria de la Reunión de Cancilleres conforme el artículo 39 de la Carta de la OEA patrocinada por el proyecto conjunto de los Representantes de Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú, esta vez con la ayuda del Presidente del Consejo y Representante de Ecuador (45).

Ante la forma *corregida y aumentada* con que el Presidente del Consejo de la OEA -Representante de Ecuador- reeditaba sus manifestaciones

---

(43) V: ibid. pág. 59.

(44) V: ibid. pág. 60.

(45) "La Delegación del Ecuador -dijo el Presidente del Consejo- votará por este proyecto formulando antes una necesaria explicación y una fundamental enmienda a

de la sesión del 10 de julio sobre el proyecto conjunto, se produjo una intervención del Representante de la República Dominicana, Virgilio Díaz Ordóñez. El Representante dominicano hizo particularmente oportunas las reservas y consideraciones que ya había expuesto al conocerse el proyecto conjunto. He aquí sus expresiones:

> *"Las palabras iniciales en esta sesión extraordinaria del Señor Presidente del Consejo, palabras que escuchamos con el respeto de siempre, han en cierto modo, replanteado con la cita expresa que hizo, la posición asumida por la República Dominicana en los comienzos de los debates que hoy parecen que van a culminar con la aprobación de la resolución presentada por los distinguidos cuatro Embajadores. Esto nos obliga a hacer algunas explicaciones: en la sesión del viernes 10 del presente se trató de restarle seriedad a la petición que presentó la República Dominicana en su nota del 2 de julio. Cúmplenos asegurar que de no haber presentado esa nota en aquel día y en aquella hora y de no haber advertido el Señor Presidente del Consejo, como sabia y oportunamente lo advirtió, que daría aplicación inmediata a las prescripciones del artículo 43 de la Carta en caso de que se realizara una nueva invasión, las consecuencias hubieran sido ciertamente dramáticas y trágicas. De nuestra parte, como ocurre, ininterrumpidamente, ni hubo nerviosidad, ni hubo apresuramientos, ni hubo exageración. Tampoco pudo decirse, con razones atendibles y serias, que fracasó nuestro pedimento como alguien aseveró. La República Dominicana siempre confió en que su petición apoyada en el Tratado de Río, no pudo rechazarse pura y simplemente, porque en tal caso se hubiera prejuzgado el fondo del asunto sin haber previamente examinado los hechos, decisión que además de no ser digna de la Organización de los Estados Americanos, hubiera constituído un gravísimo desacierto jurídico de imposible justificación y de escandalosas consecuencias. Eso hubiera sido aplicar interpretaciones de política pasional a un tratado internacional hecho para aplicarle serenas y justas interpretaciones jurídicas"* (46).

A seguidas continuó el Embajador Díaz Ordóñez su intervención señalando el *impasse* que hizo necesario para salvar el prestigio de la Organización de los Estados Americanos, el proyecto conjunto presentado por los Representantes de Brasil, Chile, Estados Unidos de América y Perú:

---

su texto. La explicación consiste, en confirmación de un anterior pronunciamiento, en que ella considera que el referido Proyecto es por entero independiente de la solicitud dominicana del 2 de julio de 1959, no siendo admisible por tanto que pueda estimársele como sustitutivo de ésta, excluyéndose así la falsa hipótesis de que acaso se interprete que el Proyecto constituya la nueva edición corregida y aumentada de esa solicitud. Con tal reserva intencional, la Delegación del Ecuador votará por el Proyecto, etc. etc." V: ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE LA OEA DEL 13 de julio de 1959. Doc. C-a-333 (Provisional), 13 de julio de 1959, págs. 2-3.

(46) V: ibid. pág. 23.

"Estas últimas sesiones del Consejo están destinadas a hacerse memorables, por cuanto es grave la expectación continental frente al crédito del Sistema Interamericano de paz y seguridad colectiva. De una parte, compareció un Estado cuya soberanía ha sido flagrantemente violada, cuya integridad territorial ha sido afectada por dos sucesivas agresiones armadas, cuya paz ha sido y sigue siendo objeto de una brutal amenaza. El Estado agredido ofreció mostrar las pruebas evidentes de los hechos alegados. De otra parte, los responsables de esa escandalosa violación del principio de no intervención negaron los hechos imputádoles, advirtieron que no admitirían ninguna investigación dispuesta por la Organización de los Estados Americanos y propagaron la especie de que si el Organo de Consulta era convocado para conocer del caso denunciado, se retirarían de la Organización" (47).

Exponiendo con irreprochable argumentación jurídica la aplicabilidad del Tratado de Río al recurso interpuesto por el Gobierno de la República Dominicana, no solamente basado en el Tratado mismo sino en disposiciones explícitas de la Carta de la Organización de Estados Americanos (artículo 25) y apoyado en precedentes remotos y recientes, se refirió el Embajador Díaz Ordóñez a la dificultad confrontada por el Consejo de la Organización de Estados Americanos para aplicar a los casos denunciados por el Gobierno dominicano el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947:

"Sin embargo, Señor Presidente, el Consejo no pudo decidirse a convocar al Organo de Consulta previsto y aconsejado por el Tratado de Río. Por qué? Sería penoso decirlo, y callarlo sería aún más penoso. Quiero que se entienda lo más claramente posible que el respetable Consejo de la Organización de los Estados Americanos es absolutamente ajeno a las explicaciones que voy a expresar, y las expreso porque la República Dominicana tiene el derecho y tiene el deber de no permitir que se dude de la seriedad del recurso que había intentado. En este momento crítico de la historia de la Organización de los Estados Americanos ha ocurrido que dos Jefes de Estados, dos Representativos de Estados que han suscrito y ratificado la Carta de la Organización y que han suscrito y ratificado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río, acaban de hacer declaraciones afirmando que no aceptarán las actuaciones de la Organización cuando ésta decida ponerlas en ejecución en el caso referido. Y se trata, repito, de dos Jefes de Estado que han suscrito y ratificado, sin reservas conocidas, la Carta de la Organización y el Tratado de Río. Eso quiere decir que dos Estados de la Or-

(47) V: ibid. pág. 25.

ganización amenazan con autoinvestirse del cesáreo derecho del veto, eso quiere decir que dos Estados de la Organización han creado y han añadido a la Carta una zona con toda las características de una manija privada para el uso exclusivo de sus inventores" (48).

Importaba ahora que una vez más la representación de la República Dominicana reiterara la interpretación correcta que debía tener la propuesta convocatoria de una Reunión de Consulta de Cancilleres conforme los términos del artículo 39 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos a seguidas del recurso presentado por la República Dominicana al Consejo de la OEA en ocasión de las dos invasiones revolucionarias denunciadas por su nota del 2 de julio de 1959.

Existía en el Caribe y existe todavía, como lo repitieron consistentemente diversos representantes en la sesión extraordinaria del Consejo del 10 de julio de 1959, (49) una grave situación internacional en cuyo cuadro general las dos invasiones revolucionarias que en violación del principio de no intervención se perpetraron contra el Gobierno de la República Dominicana, constituían uno de los factores condicionantes de esa situación.

Importaba, por consiguiente, frente a la rebeldía de los infractores denunciados, un recurso de carácter general al que no hubiera podido dejar de someterse la coalición cubano-venezolana sin comprometer aun más su responsabilidad internacional. Pero los hechos denunciados por el Gobierno dominicano no podían ser cancelados. Si como medida de transacción la Organización de Estados Americanos debía optar finalmente por seguir, ante el *impasse* creado por los infractores, la máxima agustiniana que recomienda no condenar el pecador sino más bien el pecado, no podían olvidarse los hechos subyacentes, violatorios de la norma de no intervención, directamente causantes de la grave situación internacional del Caribe.

Todo ello imponía a la diplomacia dominicana en la sesión extraordinaria del Consejo del 13 de julio, precisar nuevamente las reservas formuladas en la sesión del 10 de julio.

A ese efecto citó el Representante dominicano los términos textuales de la declaración formulada en la referida sesión extraordinaria del Consejo, en la cual salvaba el fondo de la nota dominicana del 2 de julio de 1959:

---

(48) V: ibid. págs. 26-27.

(49) V: supra págs. 13-21.

"Este texto quiso, y quiere y querrá decir en todo momento -continuó declarando el Embajador Díaz Ordóñez- que la República Dominicana dejó incólume, en toda su fuerza y vigor, los hechos denunciados en la citada nota, y reservados los derechos de presentar las pruebas que los evidencian. Finalmente, y por los motivos expresados en aquella sesión extraordinaria del día viernes 10 de julio de este año, manifiesta mi Delegación que dará su apoyo al proyecto de resolución presentado por los honorables Representantes del Brasil, de Chile, de los Estados Unidos de América y del Perú, encaminado a realizar la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para considerar la situación del Caribe" (50).

Hechas las anteriores precisiones que constituyen elementos imprescindibles en la valoración histórica de los antecedentes y sentido de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, el Consejo fué testigo una vez más de la táctica escurridiza de la coalición cubano-venezolana, puesta en juego principalmente por el Representante de Cuba.

Aprobada una moción del Representante de Colombia en el sentido de que se votara una suspensión de la sesión para proceder a la redacción definitiva de la resolución de convocatoria a la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, dicho texto fué finalmente aprobado por el Consejo a unanimidad (51).

Se designó finalmente, una comisión encargada de preparar el proyecto de programa y reglamento de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, integrada por los Representantes de Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Estados Unidos de América, Perú y Uruguay (52).

Al consignar su voto a favor de la resolución de convocatoria el Representante de la República Dominicana hizo la siguiente declaración:

"Señor Presidente, el voto de mi delegación ha sido ofrecido con absoluta sinceridad y con verdadero espíritu americanista, pero no quiero dejar pasar la oportunidad en que justifico ese voto sin hacer una mención elogiosa -porque de ahí dependió en gran parte la decisión de mi delegación- y esa mención la dedico a la declaración que, en sesión anterior y en apoyo a la proposición de los cuatro Gobiernos, fué leída en este salón por el Excelentísimo señor Representante de los Estados Unidos de América. Considera mi delegación que a lo largo de estos debates esa declaración tiene y tendrá un efecto verdaderamente saludable, verdaderamente útil y muy oportuno para los destinos de América" (53).

---

(50) V: ibid. pág. 30.

(51) V: infra pág. 27 el texto definitivo de la Resolución de convocatoria de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

(52) V: ibid. pág. 43.

(53) V: ibid. pág. 40.

Capítulo II

Convocatoria

El artículo 39 de la Carta de la Organización de Estados Americanos dispone que la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores deberá celebrarse con el fin de conocer problemas urgentes de carácter común para los Estados Americanos y para servir de órgano de consulta. Por otra parte, el artículo 40 de la Carta dispone que corresponde al Consejo de la Organización decidir por mayoría absoluta de votos si es procedente la convocatoria de una Reunión de Consulta de Cancilleres.

La solicitud para convocar la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres fué formulada mediante un proyecto de Resolución presentado en la sesión extraordinaria del Consejo de la OEA del 10 de julio de 1959 por los Representantes de Brasil, Chile, Estados Unidos de América y Perú (54). El proyecto estaba concebido en los siguientes términos:

"EL CONSEJO DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

CONSIDERANDO:

Que la grave situación que existe en la región del Caribe justifica el interés común de los Estados Americanos y requiere urgentemente su consideración y la coordinación solidaria de esfuerzos para su solución mediante la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores; y

Que este interés de los Estados americanos en dicha situación está vinculado a la decisión de cooperar a la mejor realización de los propósitos de afianzamiento de la paz y la seguridad, progreso político, económico, social y cultural y respeto de los derechos de la persona humana,

RESUELVE:

1º Convocar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39º y 40º de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas para considerar dicha situación.

2º Nombrar una Comisión para formular recomendaciones sobre la fecha y la sede, y sobre el programa y reglamento de la Reunión, los

---

(54) En relación con las incidencias de esta sesión extraordinaria del Consejo, V: supra págs. 13-21.

cuales serán fijados a la mayor brevedad posible de acuerdo con el Artículo 41º de la Carta" (55).

Este proyecto fué objeto de enmiendas que fueron consideradas en la sesión extraordinaria del Consejo de la Organización de Estados Americanos celebrada el 13 de julio de 1959. Con las enmiendas de que fué objeto, el proyecto fué aprobado a unanimidad en los siguientes términos:

"El Consejo consideró el proyecto de Resolución presentado por los Representantes de Brasil, Chile, Estados Unidos y Perú (Doc. C-d-714) y luego de introducirle algunas modificaciones, la aprobó en la siguiente forma:

EL CONSEJO DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS,

CONSIDERANDO:

Que el mantenimiento de la paz en América y en particular la situación que viene existiendo en la región del Caribe justifican el interés común de los Estados Americanos y requieren urgentemente su consideración y la coordinación solidaria de esfuerzos para su solución mediante la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores;

Que este interés de los Estados Americanos en dicha situación está vinculado a la decisión de cooperar a la mejor realización de los propósitos de afianzamiento de la paz y la seguridad, desarrollo político, económico, social y cultural, ejercicio de la democracia representativa y respeto de los derechos de la persona humana,

RESUELVE:

1. Convocar de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 y 40 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, a una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas para considerar dicha situación, a la luz de los principios y normas que rigen el sistema interamericano.

2. Nombrar una Comisión para formular recomendaciones sobre la fecha y la sede, y sobre el programa y reglamento de la Reunión, los cuales serán fijados a la mayor brevedad posible de acuerdo con el artículo 41 de la Carta" (56).

---

(55) V: Doc. C-d-714 (español) pág. 48.

(56) V: Doc. C-s a-333 (español) 13 julio, 1959, pág. 71.

Programa, Reglamento, Fecha y Sede de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres

Conforme la Resolución de Convocatoria de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres aprobada por el Consejo en su sesión del 13 de julio de 1959, fué designada una Comisión a la que se atribuyó el encargo de formular recomendaciones sobre la fecha y la sede y sobre el programa y reglamento de la Reunión de Consulta. Esta Comisión fué designada por el Presidente del Consejo y estuvo integrada por los Representantes de los siguientes Estados: Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Estados Unidos de América, Perú y Uruguay. En la misma sesión extraordinaria del Consejo del 13 de julio, fué escuchado el ofrecimiento del Representante de Chile formulado en nombre de su Gobierno para ofrecer a su país como sede de la Reunión de Consulta (57).

El informe de la Comisión encargada por el Consejo para formular recomendaciones sobre la fecha y la sede y sobre el programa y reglamento de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, fué conocido en la sesión del Consejo de la OEA del 17 de julio de 1959. Con base en las recomendaciones de la Comisión, el Consejo aprobó una resolución en esa misma sesión, mediante la cual fué señalada la fecha del 12 de agosto para la inauguración de la Reunión de Consulta de Cancilleres. Se expresaba además el agradecimiento del Consejo al Gobierno de Chile por haber ofrecido a la capital de esa República como sede de la Reunión de Consulta. Se fijó la fecha del 30 de julio de 1959 para la consideración y aprobación definitiva del programa de la Reunión. Asimismo, fué trasmitida a la consideración de los Gobiernos de los Estados miembros por conducto de sus Representantes en el Consejo, la lista provisional de asuntos propuestos para el programa de la Reunión y se fijó como límite para recibir otros temas o formular observaciones al programa provisional, la fecha del 27 de julio, 1959.

Los temas propuestos por la Comisión para el programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres fueron los siguientes:

1) *Consideración, a la luz de los principios y normas que rigen el sistema interamericano, de la situación de tensiones políticas en la región del Caribe, con el fin de mantener la paz en América;*

2) *Observancia efectiva de las obligaciones de los Estados en relación con los principios de no intervención y de no agresión;*

3) *Ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos;*

---

(57) V: Doc. C-a-333 (Provisional, del 12 de julio 1959, página 39).

4) *Perfeccionamiento de los instrumentos y procedimientos interamericanos para prevenir situaciones que puedan perturbar la paz o para solucionar aquellas que pudieran amenazarla* (58).

Referido a los gobiernos el proyecto de programa arriba expuesto, el Consejo recibió observaciones y proposiciones de temas adicionales de los gobiernos de Cuba, México, Uruguay y Venezuela. Estas proposiciones fueron examinadas por la Comisión designada en virtud de la Resolución de Convocatoria de la Va. Reunión de Consulta del 13 de julio de 1959, la cual tomando en cuenta la propuesta del Gobierno de México resumió los puntos 1 y 2 de la lista provisional de temas sugerida por la Comisión en un tema único del tenor siguiente:

"Con el fin de mantener la paz en América, consideración de la situación de tensión internacional de la región del Caribe a la luz de los principios y normas que rigen el sistema interamericano y de los medios para asegurar la observancia de los Estados de los principios de no intervención y de no agresión".

Asimismo la Comisión recomendó que se acogiera la proposición del Gobierno de Ecuador en el sentido de que se eliminara del programa definitivo el punto 4o. de la lista provisional sugerida por la Comisión que se refiere al "perfeccionamiento de los instrumentos y procedimientos interamericanos para prevenir situaciones que puedan perturbar la paz o para solucionar las que pudieran amenazarla".

Por último, en lo concerniente al tema general propuesto por la Comisión relativo al "Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa y respeto de los Derechos Humanos", la Comisión acogió las propuestas respectivamente sometidas por los gobiernos de Uruguay y Venezuela tendientes a precisar el alcance de ese tema general. Las fórmulas uruguaya y venezolana estaban concebidas respectivamente en los siguientes términos:

a) *Estudio doctrinario, teniendo en cuenta el mantenimiento estricto del principio de no intervención, de la posible relación jurídica entre el respeto efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos previstos por el Derecho Internacional Positivo Americano.* (fórmula uruguaya); y

---

(58) V: Doc. C-i-423 (Español, Revisión 2. 17 de julio, 1959, Serie del Consejo).

b) *Procedimiento que permita apreciar el cumplimiento de dos principios fundamentales del Derecho Internacional Americano: ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos; y medidas que deben tomarse en los casos de incumplimiento de esos principios* (fórmula venezolana).

La Comisión no formuló recomendación alguna en cuanto el tema adicional propuesto por el Gobierno de Cuba sobre "Subdesarrollo Económico e inestabilidad política" y se limitó a referirlo a la decisión del Consejo.

Finalmente, la Comisión recomendó que conforme las disposiciones del numeral 1o. de la Resolución 1 de la IX Conferencia Internacional Americana, se autorizara al Secretario General de la Organización de Estados Americanos invitar al Secretario General de la ONU para que asistiera o se hiciera representar en la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

El informe de la Comisión contentivo de estas recomendaciones fué considerado por el Consejo en su sesión extraordinaria del 30 de julio de 1959. En esta sesión fué aprobada como programa definitivo de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, la siguiente lista de temas:

I. *Con el fin de mantener la paz en América, consideración de la situación de tensión internacional en la región del Caribe en sus aspectos generales y múltiples, a la luz de los principios y normas que rigen el sistema interamericano y de los medios para asegurar la observancia por los Estados de los principios de no intervención y de no agresión;*

II. *Ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos, incluyendo: a) estudio doctrinario, teniendo en cuenta el mantenimiento estricto del principio de no intervención, de la posible relación jurídica entre el respeto efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos previstos por el Derecho Internacional Positivo Americano; b) procedimiento que permita apreciar el cumplimiento de dos principios fundamentales del Derecho Internacional Americano: ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos; y medidas que deben tomarse en los casos de incumplimiento de esos principios.*

Como se verá, el Consejo adoptó la enmienda formulada por el Gobierno de México al tema I de la agenda provisional, si bien introdujo un nuevo elemento no previsto en la enmienda mexicana o sea la frase subrayada del siguiente texto:

> "*Con el fin de mantener la paz en América, consideración de la situación de tensión internacional en la región del Caribe* en sus aspectos generales y múltiples....."

Asimismo, fueron aprobadas las fórmulas uruguaya y venezolana sobre el tema general concerniente al ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos. En cambio, la propuesta del Gobierno de Ecuador en el sentido de que se eliminara del programa el punto IV sobre "Perfeccionamiento de los instrumentos y procedimientos interamericanos" etc. etc. se acordó que se considerara ese punto comprendido en el punto I del programa de la Reunión. No obtuvo la mayoría requerida el tema propuesto por el gobierno de Cuba relativo al "Subdesarrollo económico e inestabilidad Política". Posteriormente, en virtud de un entendido interpretativo acordado por el Consejo, se consideró que la propuesta cubana podría ser objeto de deliberación en la Reunión de Consulta de Cancilleres.

Capítulo III

Iniciación de las deliberaciones de la Va. Reunión de Consulta. Discurso inaugural del Presidente Alessandri.

La Va. Reunión de Consulta de Cancilleres quedó inaugurada el 12 de agosto de 1959 por el Presidente de la República de Chile, don Jorge Alessandri Rodríguez. En su discurso inaugural, el Primer Mandatario chileno abordó los temas capitales que debía conocer la Reunión de Consulta. Refiriéndose a la necesidad de buscar un desenlace pacífico a la situación internacional contemplada por la Reunión de Consulta, expresó que,

> "*naciones y continentes con problemas más complejos que los nuestros no escatiman esfuerzos para alcanzarla (la paz) siendo posible apreciar la evidente preocupación que hoy se advierte por abrir para el mundo un nuevo surco en el que, depositada la semilla de la comprensión internacional, sean definitivamente alejados los peligros de la guerra*" (59).

Según el Presidente Alessandri las cuestiones que debían ser dilucidadas en la Reunión no se limitaban a una situación surgida en el Caribe, sino "a eventos que podrían producirse en cualquier parte del Continente y que,

---

(59) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. No. 8, 11 de agosto, 1959, pág. 2.

por lo mismo, es necesario afrontar mediante el establecimiento de normas de carácter general" (60).

Refiriéndose a las aspiraciones y normas positivas de convivencia internacional americana el Presidente Alessandri observó que

> "*junto al principio sagrado de la democracia hay otros que no lo son menos, como el de la no intervención, que tanto costara conquistar hasta convertirlo en norma de derecho internacional positivo*" (61).

Definió la democracia como

> "*el gobierno del pueblo, ejercido por sus representantes designados libremente en elecciones periódicas que garanticen la voluntad popular y que se fundamenta en el sagrado respeto de la personalidad humana y de sus derechos, cuya verdadera cuna es el Evangelio de la civilización cristiana*" (62).

Agregó que:

> "*no concebía para nosotros cualquier otro régimen que se aparte de estas normas, lo que no quiere decir que no seamos profundamente respetuosos del sistema de gobierno que quisiera darse un Estado*" (63).

Dijo también que "junto a la idea fundamental de la democracia hemos de colocar, como ya lo expresé, el principio sagrado de la no intervención" (64). Se refirió a la afirmación de que la "independencia es para los Estados lo que la libertad para los individuos" (65).

Completando esa idea agregó que "la independencia es la libertad de los Estados" y que,

> "*la intervención es un atentado contra esa libertad. Esto es efectivo y nada podríamos aceptar que vulnere este principio. En esta materia debe procederse con extrema prudencia, porque las excepciones pueden conducir a nuevos argumentos que en definitiva lleven al término de la soberanía, lo cual resulta tanto más grave mientras más pequeñas sean las naciones*" (66).

---

(60) V: ibid. pág. 4.
(61) V: ibid. pág. 4.
(62) V: ibid. pág. 4.
(63) V: ibid. pág. 4.
(64) V: ibid. pág. 5.
(65) V: ibid. pág. 5.
(66) V: ibid. pág. 5.

Fijando una saludable tónica de moderación para las deliberaciones de la Va. Reunión de Consulta, el Jefe del Estado chileno expresó que

> *"cuando podemos decir mucho, el criterio suele aconsejarnos no expresar más de lo necesario para llegar a soluciones prácticas e inmediatas sobre aquello que esencialmente nos divide"* (67).

Para resumir en forma concluyente sus consideraciones en torno a los temas de los derechos humanos y la no intervención, expresó que

> *"si queremos que prevalezca en nuestra América un concepto de libertad, quizás no sea una mala forma de practicarla el dejar a cada pueblo el cuidado de su propio destino, enalteciendo por cierto lo positivo y el valor supremo de las normas jurídicas que otorgan título para alternar entre las naciones civilizadas"* (68).

Refiriéndose en otro extremo de su discurso a uno de los temas de la relación entre la prosperidad y la estabilidad política expresó el Presidente Alessandri,

> *"estamos firmemente convencidos de que existe una estrecha relación entre ambos conceptos; pero aun cuando la primera ayuda al mantenimiento de esta última no es susceptible de crearla si ella no se fundamenta en principios solidamente establecidos capaces de subsistir y predominar aun en períodos de fuertes crisis económicas* (69).

Recapitulando los temas principales de su discurso anteriormente expuestos, el Presidente Alessandri concluyó abogando por la formación de lo que él llamó una "democracia internacional" que se materialice, según su concepción, armonizando

> *"nuestro sentido anhelo de que jamás sean vulnerados los derechos humanos con el absoluto respeto al principio de no intervención que, por ser como he dicho la base de la independencia de los Estados, da expresión a la libertad internacional indispensable para una armónica y sana convivencia continental"* (70)

---

(67) V: ibid. pág. 5.
(68) V: ibid. pág. 5.
(69) V: ibid. pág. 5.
(70) V: ibid. pág. 5.

Discurso de respuesta del Secretario de Estado Herter.

Conforme las disposiciones reglamentarias tradicionales de las reuniones de consulta de Cancilleres, correspondió al Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, señor Christian Herter, responder al discurso del doctor Alessandri, habiendo sido la capital de su país la sede de la precedente Reunión de Consulta de Cancilleres.

En una significativa alusión al primer tema de la Reunión de Consulta de Cancilleres, el Secretario de Estado Herter citó una observación del Conquistador de Chile, don Pedro de Valdivia, que él calificó de "profética y verdaderamente americana al declarar en una carta dirigida al Rey, que Santiago estaba destinada a crecer y prosperar a condición de que nadie viniese de España o de otras naciones del Nuevo Mundo a intervenir en sus asuntos" (71).

El aspecto más importante del discurso del Secretario de Estado Herter fué su referencia a los cuatro principios consagrados en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en los cuales radicaba el problema de "restablecer el equilibrio tradicional entre la paz, por una parte, y la libertad y el progreso por la otra" (72).

Refiriéndose específicamente a estos principios expresó que

> *"antes que nada está el principio de no intervención, que ha servido de fundamento en las relaciones de nuestros países. Viene, en segundo lugar, el principio de seguridad colectiva. Juntos, estos dos principios forman las bases de la paz y de la independencia de este continente. El tercero, es el principio del ejercicio efectivo de la democracia y del respeto a los derechos humanos; el cuarto, es la cooperación en el desarrollo económico y social, un principio de especial pertinencia en el momento presente"* (73).

Sesión de Apertura. Elección del Presidente permanente de la Reunión. Su discurso de aceptación.

La Va. Reunión de Consulta de Cancilleres inició sus deliberacio-

(71) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. No. 15 (español) 12 de agosto, 1959, pág. 1.

(72) V: ibid. pág. 6.

(73) V: ibid. pág. 6.

nes dirigida por un presidente provisional designado conforme el Reglamento de las Reuniones de Consulta por el Presidente de la República de Chile. Esta elección había recaído en la persona del eminente ciudadano chileno Emilio Bello Codesido.

En la Sesión de Apertura celebrada en la tarde del 12 de agosto de 1959, se procedió a la elección del Presidente permanente de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres. Resultó electo por aclamación con esa calidad Su Excelencia el doctor Germán Vergara Donoso, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Para agradecer su elección como Presidente permanente de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, el Canciller Vergara Donoso, enfocó los problemas americanos que debían plantearse en la Reunión de Consulta, desde una perspectiva universal. Dijo, en efecto, que "los problemas y las aspiraciones de América no pueden desligarse en su análisis y perspectiva de las características y tendencias de la comunidad internacional" (74). En su concepto, la solución de esos problemas "no pueden tener una solución de violencia" (75).

Subordinando las cuestiones específicas que debían ser planteadas en la Reunión de Consulta a otros objetivos de mayor consecuencia para los pueblos americanos, expresó que no cabría "comprometer el destino grande que América merece, acentuando diferencias que no son fundamentales, sino fortalecer todo aquello que nos una y que reclama acción inmediata y urgente" (76).

Reflejando la tónica de prudencia que ya había fijado el Presidente Alessandri en su discurso, el Canciller Vergara Donoso resumió la tesis de su discurso expresando que el Gobierno de Chile estaba en la "confianza en que los problemas de América serán examinados sin perder esa visión de conjunto, la única que puede evitar el que un arranque de impaciencia, frente al presente transitorio, comprometa las grandes líneas del futuro del Continente" (77).

Organización de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

Conforme las disposiciones reglamentarias de la Reunión de Consulta, se designaron tres comisiones: una Comisión de Credenciales, integrada por México, Bolivia y Argentina y una Comisión de Coordinación y Estilo compuesta por Brasil, Haití, El Salvador y Estados Unidos de América. Así también, conforme las disposiciones transitorias del Reglamento de la Reu-

---

(74) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. No. 59, 11 de agosto, 1959, pág. 1.

(75) V: Ibid. pág. 1.

(76) V: Ibid. pág. 2.

(77) V: Ibid. pág. 3.

nión, se constituyó una Comisión General compuesta por los Representantes de todos los Estados miembros de la OEA. La Comisión General fué presidida por el Canciller de Colombia, Julio César Turbay Ayala, y como Relator de la misma, el señor Manuel Tello, Secretario de Relaciones Exteriores de México. Además de estas Comisiones se establecieron tres Grupos de Trabajo.

Fué convenido a proposición del Canciller de Cuba que las sesiones plenarias de la Reunión de Consulta, así como las de la Comisión General, estarían abiertas al público.

Debate General.

Las deliberaciones de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres sobre los temas específicos de su Programa se iniciaron con un debate general en el que participaron todos los Cancilleres presentes.

Dada la extraordinaria trascendencia de las cuestiones que debían ser consideradas, constituye una tarea imprescindible para el estudio de esta Reunión, el análisis de los discursos pronunciados en el debate general.

El planteamiento antinómico de las cuestiones a debatirse, la existencia de un estado de espíritu que situaba en condiciones de acentuada inestabilidad criterios tradicionales firmemente establecidos por la experiencia histórica, todo ello producía la sensación de que las concepciones jurídico-políticas del Panamericanismo entrarían en la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres en un sensible estado de transición propicio a la perplejidad y a la expresión categórica de las tendencias encontradas. Pocas veces en la historia del Panamericanismo se vió una conferencia de plenipotenciarios desenvolverse en una atmósfera tan poco propicia a la serenidad como la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres. Puede decirse que en ella no se inició la consideración de las cuestiones que le fueron sometidas. Ella constituyó más bien, la continuación, concentrada en un punto de insuperable resonancia, de un debate que ya se había empeñado en los términos más apasionados de la opinión pública del Continente.

Hemos expuesto en otro extremo de este escrito los temas generales que abarcaba el programa oficial de la Reunión de Consulta. Consideramos, sin embargo, útil que, a manera de introducción al análisis de los discursos pronunciados en el debate general, exponer las cuestiones derivadas de la Agenda del programa general de la Conferencia que suscitaron los discursos de los Cancilleres participantes en el debate general. Estas cuestiones pueden designarse como sigue:

1.- Causa de las tensiones internacionales en el Caribe.

2.- Análisis del fenómeno de las tensiones políticas internacionales.

3.- El principio de no intervención desde el punto de vista de los actos individuales de un Estado y de las medidas adoptadas por una organización internacional.

4.- Reglamentación de la norma de no intervención.

5.- La seguridad colectiva y la democracia.

6.- Relatividad del principio de no intervención.

7.- Relación entre la norma de no intervención y la protección internacional de los derechos humanos y de la democracia representativa.

8.- Precisión del concepto de la democracia.

9.- Grado de internacionalización de los derechos humanos y la democracia representativa.

10.- Vinculación entre la democracia y la paz.

11.- Relación entre el subdesarrollo económico y la inestabilidad política.

12.- Localización geográfica de la situación internacional objeto de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

Discurso del Canciller del Brasil.

La posición de Brasil fué fijada con nitidez por su Canciller el Señor Horacio Lafer en la sesión del 12 de agosto de 1959. Fundamentó esa posición en dos premisas esenciales. En primer término, la necesidad de no abandonar los principios consagrados por una serie de tratados y convenciones, tales como la Convención de La Habana de 1928 sobre Luchas Civiles, el Tratado de Río de 1947, la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Declaración de Caracas y la de los Presidentes en Panamá que, en su concepto constituyen, "la Ley de la vida colectiva e interdependiente de las naciones americanas" (78). Abundando en otro principio de la política brasi-

(78) V: Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Doc. 11 del 13 de agosto, 1959. pág. 1.

lera, se refirió a la norma de no intervención, "columna maestra de la defensa de la soberanía y de las relaciones de las naciones americanas" (79). Agregó a este respecto que,

> *"el principio de no intervención perdería todo su sentido y utilidad si consintiésemos que en él se hiciesen excepciones gracias a las cuales un Estado o grupo de Estados se pudiese erigir en juez de acontecimientos ocurridos en el ámbito de las soberanías de los demás"* (80).

Concluyó sus consideraciones en torno a la no intervención expresando que

> *"de allí que el Brasil no concuerde ni con actitudes que infrinjan compromisos suscritos ni con cualquier medida que resulte en intervenciones de un país en otro, sea preparando rebeliones para llegar a territorios vecinos, sea realizando agresiones directa o indirectamente".*

Señaló como instrumento para dirimir situaciones derivadas de la violación del principio de no intervención a la Comisión Interamericana de Paz, "cuya actuación debe vigorizarse" (81).

En lo que respecta al mantenimiento de la democracia en América el Canciller de Brasil planteó el problema más bien desde un punto de vista sociológico que estrictamente político. Expresó, en efecto, que el problema tiene sus

> *"raíces en condiciones económicas, culturales y sociales y mientras esas condiciones no se modifiquen, dichos pueblos no podrán por sí mismos alcanzar el nivel de consolidación de la democracia a que aspiran"* (82).

Partiendo de esa concepción, el Canciller brasilero consideró el problema del fortalecimiento y expansión del régimen democrático en América como,

> *"inseparable de la mejoría de las condiciones en que se encuentra su población. Separar los hechos políticos de la situación económica que en el fondo les dió origen equivaldría a ignorar de antemano el factor fundamental del fenómeno"* (83).

---

(79) V: ibid. pág. 2.
(80) V: ibid. pág. 2.
(81) V: ibid. pág. 2.
(82) V: ibid. pág. 2.
(83) V: ibid. pág. 3.

Reducida en su aspecto esencial la problemática económica de América se traduce en un desequilibrio entre el aumento de la población y los recursos existentes para sustentarla. A este efecto señaló el Canciller de Brasil que,

> *"para comprender mejor la gravedad del problema baste considerar que en 1980 la América Latina tendrá una población de cerca de 320 millones de seres humanos que clamarán por una existencia digna, libre de miseria, de enfermedad y de ignorancia. Solamente para el Brasil se prevé una población de 110 millones de habitantes"* (84).

De todo ello el Canciller de Brasil deduce que la misión más digna y elevada que podría encomendarse no es otra que lo que él llamó "la redención del hombre americano" (85).

Discurso del Canciller de la República Dominicana

El texto completo de este discurso figura como anexo del presente opúsculo y un análisis del mismo aparece en el capítulo dedicado a exponer la actuación de la Delegación de la República Dominicana en la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

Discurso del Canciller de Colombia

En su discurso el Canciller de Colombia, señor Julio César Turbay Ayala, entró a fondo en el examen de los puntos específicos del Programa.

En su concepto no existe dificultad alguna en lo que hace a la conveniencia de que los países de América evolucionen hacia formas democráticas cada vez más perfectas. El problema, sin embargo, se plantea cuando se consideran los métodos para encontrar esa finalidad, especialmente en presencia del concepto novísimo de la internacionalización de la democracia. Señaló que esta finalidad pretendían algunos alcanzarla mediante el ejercicio de la

---

(84) V: ibid. pág. 3.

(85) V: ibid. pág. 4.

intervención colectiva destinada al derrocamiento de gobiernos. A este respecto el Canciller de Colombia fijó claramente la posición de su país.

> *"Sea esta la oportunidad -dijo- de reafirmar la convicción, que Colombia comparte con muchos otros países, de que la intervención no pierde su carácter de tal, ni atenúa sino que agrava sus consecuencias, por la circunstancia de ser realizada en grupo, ni es susceptible de ser confundida con la acción colectiva prevista en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca"* (86).

Por consiguiente, el problema de la democracia y la dictadura en América no debe constituir en el concepto del Canciller de Colombia un planteamiento de fuerza. Por ello considera como

> *"completamente infundada la creencia de que la intervención colectiva puede ser lícita, pues por este procedimiento se le abren de par en par las puertas de la intervención a cualquier grupo mayoritario de Estados que deseen inmiscuirse en los actos de otras naciones* (87).

Por otra parte, el discurso del Canciller de Colombia se extendió en un vigoroso alegato en favor del principio de no intervención. Calificando la norma de no intervención como "la más grande conquista de que puede ufanarse el Continente" (88), propuso formalmente la adopción de una fórmula conforme la cual se enumeraran una serie de actos de intervención con miras a su represión. A este respecto observó que,

> *"de la propia manera como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro define los principales actos constitutivos de la agresión y establece un procedimiento preciso y terminante para su represión, se podría intentar ahora la definición de los principales actos de intervención y la forma cómo los Estados deben actuar para impedir las perniciosas consecuencias de ésta"* (89).

El tema de la protección internacional de los derechos humanos fué objeto de especial consideración en el discurso del Canciller Turbay Ayala. Dijo que,

> *"el medio más eficaz para garantizar el respeto a los derechos y libertades del individuo es el de obtener que los distintos países los incorporen ante todo a su legislación interna y establezcan en ella el adecuado régimen procesal de protección* (90).

---

(86) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 12, del 12 de agosto, 1959, pág. 3.

(87) V: ibid. pág. 3.

(88) V: ibid. pág. 5.

(89) V: ibid. pág. 4.

(90) V: ibid. pág. 6.

En cuanto al establecimiento de un verdadero régimen internacional sobre la materia, el Canciller colombiano estimó como etapa previa o simultánea la concertación de una convención que haga jurídicamente obligatorias las normas sustantivas sobre la materia. En cuanto a los aspectos procedimentales del problema, expresó que "los derechos humanos solo pueden estar protegidos a través de mecanismos jurídicos" (91). A este efecto se decide por un sistema mixto, es decir, que comprenda tanto los métodos jurisdiccionales como los no jurisdiccionales. Por consiguiente, se mostró partidario del establecimiento de una comisión de derechos humanos o de una corte interamericana para la protección de esos derechos (92).

En otro aspecto de su discurso, el Canciller colombiano trató de manera específica el problema de la defensa del sistema democrático en América.

Ponderando el estado en que se encuentra todavía el régimen tradicional de la responsabilidad internacional del Estado, observó que

> *"si en el orden práctico suelen presentarse obstáculos para investigar la conducta internacional de los Estados, no se puede desconocer el hecho de que, trasladada esa investigación al plano nacional y dirigida a establecer el comportamiento interno de cualquier gobierno, estaría llamada a conocer superiores dificultades y posiblemente a generar situaciones conflictivas de muy difícil tratamiento"* (93).

Pasó entonces a considerar algunas de las dificultades inherentes al establecimiento de un régimen internacional de calificación de la democracia representativa. Reiteró que

> *"la calificación que se intente emitir sobre si un régimen determinado es o no genuinamente democrático, ofrece serios riesgos y dificultades. Para que tal calificación pudiera hacerse con medianas probabilidades de acierto, sería preciso haber acordado antes un criterio común acerca de las condiciones y requisitos que, en el sentir de la colectividad, configuran el tipo de gobierno representativo democrático. Y aún así todavía se correría el seguro peligro de cometer perturbadoras equivocaciones. No es infrecuente ni imposible*

---

(91) V: ibid. pág. 7.

(92) V: sin embargo, infra pág. 76 el análisis del proyecto de Colombia sobre el particular.

(93) V: ibid. pág. 8.

que un gobierno que ha tenido limpio origen democrático se desvíe consciente o inconscientemente hacia senderos de dictadura" (94).

Continuó señalando por vía de ejemplo que,

"La prensa y el pueblo pueden abrigar la bien arraigada convicción de que un determinado gobierno no coincide con el espíritu de la Carta en cuanto al ejercicio efectivo de la democracia representativa y, sin embargo, los organismos o entidades internacionales a quienes se encarga la tarea de comprobar técnicamente tal deficiencia y de hacer la correspondiente calificación, encontrarían en su empeño escollos insuperables" (95).

Se refirió finalmente a las ideas expresadas recientemente por el Jefe del Estado colombiano en un mensaje a la Sociedad Interamericana de Prensa en los siguientes términos

"por lo menos a los demócratas de la actual generación, nos corresponderá librar nuestras propias batallas por la libertad dentro del ámbito nacional, dejando que la opinión internacional libre ejerza como hasta ahora, una influencia decisiva que dentro de la Organización de los Estados Americanos no haría otra cosa que debilitarse" (96).

Según su análisis del problema de la internacionalización de la democracia, la solución propugnada por el Canciller colombiano es de carácter tangencial.

"No dudamos nosotros -dijo- de la utilidad de buscar procedimientos indirectos, que podrían ser de gran eficacia para fortalecer la democracia y evitar el indeseable advenimiento de nuevos gobiernos de fuerza. Siguiendo este derrotero, se podría pensar por ejemplo en la conveniencia de incorporar a la legislación nacional los derechos del hombre, asegurándoles una protección jurisdiccional. De análoga manera ejercería saludable efecto la vigilancia activa para impedir los actos violatorios del principio de no intervención" (97).

Entre esas medidas de carácter indirecto señaló los esfuerzos para mejorar la condición económica y social del hombre americano. Consideró que en primer término esa finalidad deseada debe ser el resultado del esfuerzo particular de cada país,

---

(94) V: ibid. pág. 8.
(95) V: ibid. pág. 8.
(96) V: ibid. pág. 9.
(97) V: ibid. pág. 9.

"pero sería ingenuo -agregó- suponer que los países latinoamericanos puedan, por sus propios medios, superar todas las dificultades económicas y conjurar los trastornos sociales y la perturbación política que la miseria engendra" (98).

Discurso del Canciller de El Salvador

En el concepto del Canciller de El Salvador, señor Alfredo Ortiz Mancía, el ejercicio de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos constituye una condición *sine qua non* para las buenas relaciones entre los Estados americanos.

"Es evidente -dijo- que la armonía entre las repúblicas americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito de cada una de ellas".

Como criterios de gobierno democrático el Canciller Ortiz Mancía señaló los siguientes: la alternabilidad en el poder y el sufragio libre.

Agregó en este sentido que,

"la existencia de regímenes no democráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos y un peligro para la armonía y la paz en este Hemisferio" (99).

En su discurso el Canciller de El Salvador formuló iniciativas específicas tendientes a

"la preparación de un estudio que se encomendaría al Consejo Interamericano de Jurisconsultos tendiente a considerar las medidas y los procedimientos existentes o que puedan establecerse en el Sistema Interamericano, en relación con el respeto de los derechos y libertades fundamentales y el ejercicio efectivo de la democracia representativa, y sobre el procedimiento que permita apreciar el cum-

---

(98) V: ibid. pág. 10.

(99) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 20 del 12 de agosto, 1959. pág. 3.

plimiento de esos principios y las medidas que deben tomarse en caso de incumplimiento de los mismos; estudio que debería ser considerado por la Conferencia Interamericana o por la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores" (100).

Abogó también el Canciller de El Salvador por la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos "encargada de promover su respeto y efectividad, con atribuciones específicas señaladas por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos" (101).

Finalmente, el Canciller de El Salvador propuso que el proyecto de resolución sobre los temas relativos a la protección de la democracia representativa y los derechos humanos fuera designada con el nombre de "Declaración de Santiago".

Discurso del Canciller de Guatemala

Para el Canciller de Guatemala, señor Jesús Unda Morillo, la crisis de la convivencia pacífica en el Caribe tiene su causa en la inobservancia de ciertas normas fundamentales de derecho internacional consignadas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En apoyo de este concepto expresó que

> *"si los países americanos ponen en práctica las normas de nuestra Organización, terminarán las tensiones políticas internacionales y habrá mantenimiento efectivo de la paz hemisférica"* (102).

Se refirió en su discurso el Canciller de Guatemala, caracterizándolas como normas fundamentales de la Organización de Estados Americanos, a la no intervención y la no agresión.

Al referirse a la situación jurídica desde el punto de vista internacional de la democracia representativa y de los derechos humanos, el Canciller Unda Murillo expresó que tanto la una como los otros

> *"caen todavía en forma exclusiva dentro de los asuntos internos y dentro de la jurisdicción privativa de cada Estado. No obstante ser*

---

(100) V: ibid. pág. 3.

(101) V: ibid. pág. 4.

(102) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 19 del 12 de agosto, 1959, pág. 2.

principios preconizados en instrumentos internacionales como la Carta de la Organización de los Estados Americanos, no existen normas de derecho ni documentos contractuales que eleven el cumplimiento de estos deberes al campo internacional y determinen las medidas colectivas que pudieran adoptarse en caso de incumplimiento" (103).

Observó que, en lo que respecta a la democracia representativa,

"no ha querido la Organización ni siquiera hacer recomendaciones para el no reconocimiento de gobiernos de facto que puedan instituirse en contra de los propios procedimientos constitucionales de sus respectivos países" (104).

El discurso del Canciller Unda Murillo constituyó un vigoroso alegato en el sentido de la inexistencia en el estado actual de la cuestión de un verdadero régimen internacional de protección de la democracia representativa y de los derechos humanos. En tales condiciones, observó que, en ausencia de normas sustantivas y procedimientos sancionantes,

"está vedada a la comunidad, y con mayor razón a sus miembros individualmente considerados, toda acción que pretenda intervenir en los asuntos internos o externos de otro país, con base en que no se hace efectivo el principio de la democracia representativa, o que no se respetan los derechos y libertades fundamentales del hombre. De lo contrario, lejos de fortalecer el sistema americano de solidaridad, cooperación y justicia, estaríamos creando la anarquía que habría de destruir el sistema, propiciando toda clase de intervenciones, fricciones y disturbios, y nos alejaríamos cada día más de nuestro deber de mantener y consolidar la paz en el Hemisferio" (105).

Si encuadrando su examen de la situación rigurosamente conforme el derecho existente el Canciller Unda Murillo llega a esas conclusiones, es por otra parte enfático al analizar los problemas como una cuestión de *desiderata* general:

"Los pueblos de América -dijo- no pueden aceptar otra forma de vida política que la que encuadra dentro de la democracia efectiva y el Estado de derecho. Si todos los gobiernos de América se proponen con verdadera fe su cumplimiento, fortaleceremos a nuestra Organización y la paz quedará mucho más asegurada" (106).

---

(103) V: ibid. pág. 3.
(104) V: ibid. pág. 3.
(105) V: ibid. pág. 4.
(106) V: ibid. pág. 4.

Discurso del Canciller de México

El discurso del Canciller de México, señor Manuel Tello, constituyó un alegato consecuente con la tradicional posición de México en lo que respecta a la materia de la no intervención, y con las propias declaraciones formuladas por el Canciller mexicano en ocasión de la visita a México del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos en el banquete ofrecido a dicho funcionario internacional el 13 de julio de 1959.

Teniendo en cuenta esos antecedentes, el discurso del Canciller mexicano ante la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres se inició con una afirmación categórica en favor del principio de no intervención. Expresó, en efecto, en uno de los párrafos iniciales de su discurso que

> *"para el Gobierno de México sea verdaderamente reconfortante que, en la agenda que tenemos ante nosotros, se hable, en el tema primero, de asegurar la observancia del principio de no intervención y, en el segundo, de mantenerlo estrictamente"* (107).

Desarrollando su argumentación sobre esta norma fundamental del sistema interamericano, el Canciller mexicano hizo un planteamiento novedoso en la historia del principio de no intervención de indudable originalidad y trascendencia. Señalando el contraste entre el artículo 15 de la Carta de la Organización de Estados Americanos y el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, el Canciller mexicano observó que mientras el primero radica su énfasis exclusivo en la intervención individual o por un grupo de Estados, la disposición pertinente de la Carta de las Naciones Unidas se refiere principalmente a un nuevo tipo de intervención o sea, como dijo el Canciller Tello, "la intervención de una organización internacional en los asuntos interiores de los Estados Miembros" (108).

No obstante el acierto de la observación precedentemente expuesta del Canciller mexicano, su discurso contiene una salvedad categórica a ese respecto. Dijo, en efecto, que

---

(107) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. No. 22, 12 de agosto, 1959, pág. 1.

(108) El autor del presente opúsculo no puede menos que encomiar este acertado planteamiento del Canciller mexicano, que ya hicimos determinadamente en nuestra obra "EL CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS", Volumen II (Separata), al examinar la norma interamericana de no intervención en relación con la protección internacional de los derechos humanos. A este respecto expresamos al analizar el artículo 15 de la Carta de la OEA lo siguiente: "Ahora bien, cuál sería el alcance de la frase "grupo de Estados", con la cual fué definida esta última invocación? Según lo que, a nuestro parecer, es posible co-

"sería erróneo, por otra parte, argüir que la ausencia de una disposición semejante en la Carta de nuestra Organización continental pueda interpretarse como autorización a esta última para llevar a cabo actos de la misma naturaleza que los expresamente vedados a la Organización Mundial. Es evidente que la Organización de los Estados Americanos no es ni puede ser un superestado. Está basada, lo mismo que las Naciones Unidas, en el reconocimiento expreso de la soberanía de sus miembros y, por lo tanto, los límites de la esfera de acción que le está permitida o, en otras palabras, los límites de su competencia son, en el orden jurídico-político, los fijados en su carta o, para ser más preciso, en los Capítulos IV y V de la misma que tratan respectivamente de la solución pacífica de controversias y de la seguridad colectiva" (109).

El Canciller de México considera, sin embargo, que la cuestión suscitada es de tal trascendencia como para que sea objeto de alguna consideración por los órganos de la Organización. Expresó, en efecto, que

"aun cuando estemos firmemente persuadidos de lo correcto de la tesis que acabo de enunciar en el sentido de que la Organización de los Estados Americanos no puede invadir el dominio reservado de sus miembros ni fué instituída -como lo he dicho en otra ocasión- para crear, mantener o derrocar gobiernos -o como lo agrego ahora- para sustituirse a los Estados en la elección y aplicación de medidas internas para su libre desenvolvimiento y para la defensa de sus instituciones públicas, quizás no sea superfluo preguntarnos si no contribuiría al perfeccionamiento de nuestro sistema orgánico la enunciación clara y expresa de la tesis en cuestión" (110).

Refiriéndose a la situación jurídica desde el punto de vista internacional de las disposiciones generales de la Carta relativas a la democracia representativa y a los derechos humanos, el Canciller mexicano no abriga dudas en cuanto a la juridicidad positiva de las disposiciones de la Carta a este respecto y, por consiguiente, de su obligatoriedad.

---

legir de las actas de la IXa. Conferencia, el sentido de la frase en cuestión no cabría interpretarlo como si se refiriera exclusivamente a una concertación accidental entre cierto número de Estados que se coaligan para imponer físicamente o por una irresistible coacción moral, determinada conducta a un tercer Estado. En nuestra opinión, el Artículo 15 de la Carta de la OEA ***se refiere también a la Organización.*** Sostener que el Artículo 15 de la Carta de la OEA no se refiere a la Organización, equivaldría a admitir que dicho instrumento proclama el advenimiento del Super-Estado en el Continente americano, porque sólo cuando la soberanía de los Estados hubiese sido substituída por la sobe-

(109) V: ibid. pág. 2.

(110) V: ibid. pág. 3.

"Es evidente -dijo- por lo menos lo es para nosotros, que la Carta de la Organización de los Estados Americanos constituye un todo armónico e indivisible cuyo cumplimiento tiene fuerza de obligatoriedad. Pero al mismo tiempo, consideramos que sus estipulaciones están sujetas a interpretación y, como consecuencia de ello, conviene precisar su alcance, ya que es obvio que incurriríamos en una contradicción manifiesta si, por exaltar algunos de los principios consagrados por ella, violáramos otros cuyo mantenimiento, inclusive, puede tener mayor fuerza para nuestra pacífica convivencia" (111).

En tales condiciones, el Canciller Tello favoreció la realización del estudio doctrinal previsto en el numeral 2o. del Programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, no sin antes haber observado que "ya contamos con un estudio del Comité Jurídico Interamericano" (112).

"Este estudio -observó- es de tal manera importante y tendrá repercusiones tan serias en el futuro de nuestra Organización y en el de las relaciones entre nuestros países, que debe realizarse dentro del marco sereno del derecho, con sólido apoyo en las tradiciones jurídicas de nuestro Continente y con la mira de seguir perfeccionando un sistema que asegure la paz y la cooperación entre las veintiún repúblicas de nuestro Continente" (113).

El Canciller de México concluyó afirmando que la relación entre el subdesarrollo económico y la inestabilidad política era en su concepto "axiomática".

Discurso del Canciller de Costa Rica

Después de señalar la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Tratado de Río, la Convención sobre deberes y derechos de los Estados, el Pacto de Río de Janeiro (sic) y la Declaración Americana so-

---

ranía de la Organización y, sólo entonces, cabría suponer que existe una imposibilidad jurídica de que esta última incursione irregularmente en la jurisdicción privativa del Estado. Si advirtiéramos, por el contrario, que la obra constituyente de los plenipotenciarios de Bogotá consistió ante todo, en crear un instrumento de cooperación entre soberanías igualitarias, veríamos entonces que el Artículo 15 de la Carta de la OEA cumple una función de suma importancia en la Carta de la OEA, por cuanto viene a ser el principio que deslinda las

(111) V: ibid. pág. 5.
(112) V: ibid. pág. 5.
(113) V: ibid. pág. 5.

bre los derechos y deberes del hombre, que en su concepto constituyen "instrumentos no superados de ordenación jurídica internacional", el Canciller de la República de Costa Rica, señor Alfredo Vargas Fernández, se preguntaba sin embargo, si tales tratados serían suficientes para realizar las finalidades más importantes perseguidas por los mismos, tales como las relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad, la protección de los derechos del hombre y la democracia representativa. La solución de esa cuestión sería la tarea principal de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres en cuya realización la delegación de Costa Rica prestaría su colaboración (114).

Discurso del Canciller de Haití

El Canciller de Haití, señor Louis Mars, señaló la situación particular en que se encontraba su país ante la situación del Caribe que sería objeto de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres. A este respecto manifestó que Haití se proponía "mantener su completa neutralidad y mantener toda su independencia frente a unos y otros" (115).

Refiriéndose a las invasiones subversivas que se habían producido en el Caribe las calificó como "casos característicos de agresión directa" (116). Por otra parte, las emisiones radiofónicas preparatorias de las invasiones las calificó como un caso de agresión indirecta.

Refiriéndose a la situación del Caribe que se produjo en el año 1950, y a la forma de solución que aportó en esa ocasión la Comisión de Paz, señaló los principios generales que pueden derivarse de las recomendaciones contenidas en el Informe de la Comisión de Paz, de 1950, el Canciller de Haití concluyó exponiento los términos de un proyecto de resolución, no sin antes haber señalado los aspectos económicos e ideológicos de la nueva crisis internacional en el Caribe (117).

---

respectivas esferas de competencia entre los Estados americanos y su Organización, y el correctivo de aquellas interpretaciones excesivas de la Carta que se traduzcan en una ingerencia indebida de la Organización en el dominio reservado al Estado. Si esto es así, es preciso concluir en que el artículo 15 prevé también, para impugnarla igualmente, toda decisión o medida legislativa propuesta en cualquier órgano de la Organización que tienda a invadir ilegítimamente las soberanías nacionales. Parecería una paradoja la posibilidad de que la Organización incurriera en una ***intervención*** como la censurada por el

(114) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 23 del 12 de agosto, 1959.

(115) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 38 del 13 de agosto, 1959, pág. 1.

(116) V: ibid. pág. 3.

(117) Más adelante al examinar los proyectos presentados a la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, haremos el análisis del proyecto haitiano.

Discurso del Canciller de los Estados Unidos de América

El Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, señor Christian Herter, inició su exposición reconociendo la existencia de una tensión internacional en la zona del Caribe.

Refiriéndose a las inquietudes político-sociales existentes en el área del Caribe, que a su vez las relacionó con aspiraciones comunes a los pueblos de la mayor parte del mundo, dijo que esas inquietudes se han concentrado en los siguientes objetivos: "el desarrollo de las economías de los países de la región con miras a elevar los niveles de vida del pueblo, y el ejercicio efectivo de la democracia representativa basado en el respeto a los derechos humanos" (118).

Agregó que aunque estas aspiraciones eran perfectamente justificadas, y aunque en algunos aspectos se habían realizado progresos significativos, habían surgido sin embargo, difíciles problemas. A este respecto señaló que:

> *"Durante los últimos meses por lo menos tres países han sido atacados por expediciones armadas que venían desde afuera de sus fronteras. Otros gobiernos han dado a saber su preocupación por amenazas de ataque desde el exterior. Durante este período varios gobiernos han sido amenazados por propaganda alevosamente hostil originada en otros países"* (119).

Después de señalar estos hechos como determinantes de las tensiones surgidas en toda la región del Caribe, el Secretario de Estado Herter expresó que,

---

Artículo 15 de la Carta de la OEA. Pero basta recordar las graves cuestiones que se suscitaron a este respecto en la Xa. Conferencia en ocasión de los debates sobre el tema relativo a la "Intervención del comunismo internacional en las Repúblicas americanas", para persuadirnos del contenido de realidad que corresponde a esa aparente paradoja. A tales prevenciones se debe que en la "Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo", se dejara constancia solemne en el sentido de que la forma de gobierno que una nación se dé libremente no puede justificar la adopción de medidas colectivas tendientes a alterar o modificar ese gobierno, porque dicha Declaración se refiere estrictamente a los "peligros de orden extracontinental", susceptibles de afectar precisamente los derechos de autodeterminación y de no intervención de cada

(118) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 36 del 13 de agosto, 1959. pág. 2.

(119) V: ibid. pág. 2.

> *"El fundamento más importante de las relaciones que se han desarrollado en este hemisferio es el principio de no intervención por ningún Estado americano en los asuntos de cualquier otro Estado americano"* (120).

Agregó que no obstante ello, "en el Caribe, el principio de no intervención ha sido sometido a dura prueba" (121).

Continuó expresando que

> *"Los informes recogidos por los comités nombrados por el Consejo de la Organización de Estados Americanos actuando conforme el Tratado de Río de Janeiro, establecieron que varios de los esfuerzos revolucionarios dirigidos contra gobiernos en el área del Caribe, han partido de otros países, a pesar de las cláusulas del Convenio de La Habana de 1928. Aun más, parece que por lo menos algunas de estas expediciones fueron organizadas en otros países con el conocimiento y consentimiento de funcionarios cuyos gobiernos se habían comprometido a impedir tal acción. Las expediciones han obtenido armas de fuentes oficiales en otros países a pesar de las declaraciones públicas de una política contraria"* (122).

Siguió manifestando el Secretario de Estado Herter que estas invasiones se habían tratado de justificar por sus alegados móviles democráticos. A este respecto comentó el Secretario de Estado Herter que cualquiera que sea la justificación de tales móviles "no podemos conducir nuestras relaciones interamericanas sobre la teoría de que el fin justifica los medios y que la Carta y otros tratados pueden ser ignorados a voluntad" (123).

El tema de la protección internacional de la democracia representativa ocupó un aspecto considerable del discurso del Secretario de Estado Herter. En su concepto la democracia es un producto espontáneo de cada país.

Estado Americano". Véase también páginas 120-122 y notas marginales Nos. 175-176-178-178-bis y 179, donde se examina el sentido de una enmienda uruguaya a lo que debía ser el artículo 15 de la Carta de la OEA, que no fué aprobada en la IXa., Conferencia y cuyo propósito consistía en ampliar el campo de las excepciones al artículo 15 de la Carta de la OEA.

(120) V: ibid. pág. 2.
(121) V: ibid. pág. 2.
(122) V: ibid. pág. 2.
(123) V: ibid. pág. 3.

> *"Estamos convencidos -dijo- de que la base para el crecimiento más sano y duradero de las instituciones democráticas dentro de un país nace de su propio pueblo"* 124.

En este orden de ideas se refirió en primer término a la promoción de la democracia mediante el empleo de medidas coercitivas de carácter internacional y a este respecto observó que

> *"la historia nos ha mostrado que los intentos para imponer una democracia a un pueblo a la fuerza desde afuera puede fácilmente resultar en la mera substitución de una forma de tiranía por otra"....*
> *"El debilitar el principio de no intervención y el principio de seguridad colectiva en un esfuerzo para promover la democracia, es, por lo tanto una actividad de auto-derrota. Las tensiones que se han desarrollado en el área del Caribe en los últimos seis meses, según la opinión de los Estados Unidos, han tenido un efecto opuesto al de estimular la democracia. Han forzado a los gobiernos a adoptar medidas más estrictas de control. Han obligado a los gobiernos a desviar recursos de constructivos programas económicos y sociales hacia fines militares debido a las amenazas de ataque desde el exterior. Finalmente, fomentando las condiciones de conflicto interno y de desconfianza y mala voluntad internacional, estas tensiones han proporcionado justamente la oportunidad que los comunistas internacionales siempre están buscando para proyectarse ellos mismos y sus políticas y prácticas anti-democráticas en los asuntos de otros países* (125).

Al sostener que

> *"la falta de satisfacción democrática ha sido un factor importante que ha contribuído a la intranquilidad y tensiones recientes en el Caribe, y en otras ocasiones en otros lugares de América"* (126).

El Secretario de Estado Herter expuso su punto de vista en cuanto a los métodos para alcanzar la finalidad de la democracia representativa en las naciones americanas. Expresó que uno de estos métodos consistía en la observancia de los principios de no intervención y de seguridad colectiva, porque ambos

> *"aseguran a cada país la oportunidad de desarrollar su vida política libre de intervención externa"* (127).

---

(124) V: ibid. pág. 3.
(125) V: ibid. pág. 3.
(126) V: ibid. pág. 5.
(127) V: ibid. pág. 4.

y agregó que

> *"esa oportunidad y esa libertad son la primera condición necesaria para el crecimiento de la democracia"* (128).

Sugirió también el establecimiento de una entidad orgánica destinada a promover la democracia representativa. Un posible primer paso práctico podría ser -dijo-

> *"el establecimiento dentro de la estructura de la OEA, de una comisión u otro órgano dotado de la autoridad para reunir los puntos de vista de los gobiernos y pueblos americanos para aclarar la naturaleza de la democracia representativa, y trazar un rumbo que la OEA podría seguir al evocar la máxima cooperación de los gobiernos para la efectiva realización de los principios democráticos"* (129).

En todo caso el Secretario de Estado Herter hizo hincapié en que el establecimiento de una orden internacional pacífico es imprescindible para el crecimiento de las instituciones democráticas.

Finalmente, con respecto a la generalidad de las cuestiones planteadas en el Programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, el Secretario de Estado Herter propuso tres iniciativas específicas:

> 1o. *la adopción de una declaración de principios básicos del sistema interamericano con especial referencia a los principios involucrados en la situación del Caribe objeto de la Reunión de Consulta de Cancilleres.*
>
> 2o. *El establecimiento de un comité transitorio para estudiar la situación del Caribe e informar a la XI Conferencia Interamericana; y*
>
> 3o. *La atribución de facultades a la Comisión Interamericana de Paz "para considerar problemas de la clase que ha azotado la zona del Caribe antes que lleguen al punto de transformarse en amenazas para la paz"* (130).

---

(128) V: ibid. pág. 4.
(129) V: ibid. pág. 6.
(130) V: ibid. págs. 4-5.

Discurso del Canciller de Paraguay

Para el Canciller de Paraguay, señor Raul Sapena Pastor, la tarea de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, planteaba dos soluciones de este modo conceptuadas en su discurso:

> 1o. *"la urgencia de dar más efectividad y vigencia" a los principios de no intervención y de no agresión, al ejercicio efectivo de la democracia representativa y al respeto de los derechos humanos; y*
>
> 2o. *"la necesidad de definir si ha de establecerse un adecuado equilibrio o si ha de darse preeminencia a alguno de ellos"* (131).

Refiriéndose al principio de no intervención expresó que es

> *"la más importante y fundamental condición para la convivencia armónica de los estados, y que en el momento que vivimos no existe nada, absolutamente nada, que pueda justificar el quebrantamiento de dicha norma para pretender intervenir en la vida interna o externa de los demás Estados"* (132).

El Canciller Sapena Pastor expresó su completo acuerdo con la finalidad consagrada por el artículo 5o. de la Carta de la Organización de Estados Americanos en cuanto a la organización política de los Estados sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. En el concepto del Canciller de Paraguay la democracia no constituye un problema de voluntad de un Estado para vivir conforme los principios democráticos, toda vez que el problema de la democracia se encuentra condicionado por diversos factores imprescindibles sin cuya realización efectiva no es posible la existencia de la democracia. En este sentido señaló el *factor económico*, el *factor de anterior progreso*, el *factor de cultura*, el *factor de política*, el *factor geográfico* y *los factores externos* (133). Expresó que las dificultades en la realización de esos factores

> *"en manera alguna podría justificar una organización política del Estado contraria a los ideales democráticos americanos, y debe servir, en cambio, para estimular el esfuerzo excitando la colaboración económica, cultural y técnica, así como la comprensión solidaria individual y colectiva de todos los miembros de nuestra Organización"* (134).

---

(131) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 32 del 13 de agosto, 1959. pág. 2.

(132) V: ibid. pág. 2.

(133) V: ibid. pág. 3.

(134) V: ibid. pág. 3.

Refiriéndose al respeto a los derechos humanos expresó que para

> *"las Naciones de América que hemos adoptado, todas, la forma republicana de gobierno, el ejercicio efectivo de la democracia representativa es solo una parte, es tan sólo el aspecto político de los derechos del hombre"* (135).

A este respecto expresó que los derechos humanos tenían una lógica y natural precedencia sobre los derechos políticos. Concluyó expresando que

> *"más allá de las diferencias transitorias y las desinteligencias que pudieran existir entre algunos gobiernos del Continente, debe prevalecer la idea salvadora de conservar la paz y la armonía en nuestro Hemisferio"* (136).

Discurso del Canciller de Cuba

Después de definir al régimen revolucionario cubano como un gobierno democrático de facto que en su concepto "ostenta plenamente lo que Gastón Jeze denomina la "investidura plausible" y su legitimidad equivale, por ende, a la que dimana del sufragio" (137), el Canciller de Cuba señor Raul Roa afirmó que su gobierno iría a elecciones y sobre este punto hizo las siguientes afirmaciones:

> *"Iremos a las elecciones en el más breve plazo posible, condicionado siempre por la consolidación de la obra revolucionaria; pero sin que nadie nos señale la fecha, por ser éste un acto de la jurisdicción interna del Estado cubano. Y llegamos más lejos todavía. Estamos dispuestos a someternos, dentro de seis meses, con la presencia de profesores universitarios, periodistas, líderes políticos, obreros y religiosos del Continente, a un referendum popular, a fin de que se decida libremente, el plazo de extinción del Gobierno Provisional; y a ese efecto, retamos a que nos imiten aquellos que*

(135) V: ibid. pág. 4.

(136) V: ibid. pág. 4.

(137) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 39 del 13 de agosto, 1959, pág. 2. Resulta, curioso observar que la invocación del concepto de ***investidura plausible*** aparece también citada por el Tribunal de Garantías Constitucionales de Cuba en el fallo pronunciado el 28 de agosto de 1953 al declarar fuera de lugar el recurso de inconstitucionalidad incoado por veinticinco ciudadanos cubanos con el fin de impugnar de

de democracia representativa tienen sólo una sombría fachada que pretenden ocultar vanamente sus mazmorras y crímenes" (138).

Al analizar la génesis de las tensiones políticas del Caribe el Canciller cubano expresó que

"si en América hay tensiones es porque sobreviven dictaduras atrincheradas contra sus pueblos y contra todos los pueblos que han alcanzado una etapa de vida democrática" (139).

En su concepto el fenómeno de la dictadura es

"el producto de una serie de factores que configuran un tenebroso complejo que integran la miseria, el analfabetismo, la posesión feudal de la tierra, la deficiencia técnica, la carencia de capitales de inversión, la dependencia del comercio exterior, el libre juego de intereses foráneos, consecuencias todas del bajo nivel de desarrollo económico (140).

Al referirse al principio de no intervención definió la intervención como

"un acto de naturaleza conminatoria, mediante el cual un Estado impone o trata de imponer su voluntad a otro, ya por el uso de la fuerza armada, ya por cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, según se expresa en el Artículo 15 de la Carta de Bogotá" (141).

---

ilegalidad el gobierno del General Batista que el 10 de marzo de 1952 asumió el poder en Cuba. En uno de los considerandos de la sentencia en cuestión se dice "que los gobiernos de facto cuando obtienen la llamada investidura plausible, es decir, cuando por sus caracteres de fortaleza y estabilidad logran el asentimiento de los gobernados mediante el acatamiento de los habitantes del nuevo orden político y el reconocimiento expreso o tácito, manifestado por el mantenimiento de relaciones diplomáticas de las naciones que forman la comunidad jurídica internacional, no sólo pueden abrogar las normas que organizan el orden político-jurídico anterior, sino que consecuentemente pueden darse su nuevo propio orden legal; en cuanto a lo primero porque lo demanda su misma razón de ser y, respecto de lo segundo, en virtud del principio de la continuidad jurídica del Estado". (Véase despacho de Prensa Asociada del 29 de agosto de 1953 "Corte decide Gobierno de Cuba está justificado legalmente").

(138) V; ibid. pág. 2. Hasta el presente, el régimen de facto cubano no ha convocado a elecciones ni tampoco ha celebrado el referendum airadamente anunciado por su Canciller.

(139) V: ibid. pág. 4.

(140) V: ibid. pág. 4.

(141) V: ibid. pág. 7.

Expresó que el régimen de protección de los asilados y exilados políticos no reviste carácter de intervención y a este respecto citó la Convención de Caracas sobre asilo territorial, así como la Convención de La Habana de 1928 sobre Deberes y Derechos de los Estados en casos de Luchas Civiles y su Protocolo de Revisión de 1957, para expresar que

> *"las obligaciones de vigilancia y control del Estado se refieren únicamente, a las actividades enderezadas al derrocamiento por la fuerza de un gobierno extranjero"* (142).

En lo que respecta al tema de la no intervención y la protección internacional de los derechos humanos y la democracia representativa, expresó que

> *"no cabe confundir ni identificar a la intervención propiamente dicha, es decir, a la intromisión ilegal de un Estado o grupo de Estados en los asuntos de otros, con las medidas que pueda adoptar una organización internacional, legalmente autorizada al efecto, con el objeto de proteger intereses reconocidos en el derecho que rige a esa organización"* (143).

Invocando las disposiciones del artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas en cuanto este artículo se refiere a aquellos asuntos que corresponden "esencialmente a la jurisdicción interna de los Estados" como excluídos de las medidas de carácter internacional que puede acordar la Organización de las Naciones Unidas, el Canciller de Cuba hizo extensiva esa disposición de la Carta de las Naciones Unidas a la interpretación del artículo 15 de la Carta de la OEA. Dijo, en efecto, que

> *"cuando haya de interpretarse el sentido y el alcance del principio de no intervención desde el punto de vista de la protección internacional de los derechos humanos, resulta obligado determinar, en primer término, la naturaleza de la cuestión o asunto, objeto de las medidas colectivas que se tomen respecto de un Estado"* (144).

El Canciller de Cuba continuó en ese orden de ideas para afirmar rotundamente que

---

(142) V: ibid. pág. 8.
(143) V: ibid. pág. 9.
(144) V: ibid. pág. 9.

"el gobierno revolucionario de Cuba es partidario decidido de la protección internacional de los derechos humanos y de la sanción, también internacional, de quienes los desconocen" (145).

También expresó su apoyo a la

"consideración de varios temas (en la XI Conferencia de Quito del año venidero) encaminados a crear un sistema eficaz para fortalecer el ejercicio de las libertades fundamentales, proteger los derechos humanos y establecer, cuando menos, un cordón sanitario en torno a las dictaduras, que debían ser radicalmente excluídas de la comunidad jurídica americana por vivir al margen de la ley internacional" (146).

Discurso del Canciller de Nicaragua

Al entrar en la consideración de los temas específicos del Programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, el Canciller de Nicaragua, señor Alejandro Montiel Argüello, observó que la dificultad de la situación del Caribe objeto de la Reunión de Consulta consiste en que "no es una controversia sino un estado de tensiones políticas". Refiriéndose entonces a la génesis de esa situación expresó que

"a juicio del Gobierno de Nicaragua, ese estado de tensiones políticas se ha originado por no haberse observado estrictamente el principio de no intervención consagrado categóricamente en la Carta de Bogotá y que constituye la más preciada conquista del derecho americano, la médula misma de nuestra Organización y la verdadera clave de convivencia pacífica de los pueblos del Continente" (147).

La anterior afirmación conduce a concluir al Canciller de Nicaragua que importa entonces reforzar el principio de no intervención. A este

---

(145) V: ibid. pág. 10. Importa contrastar esta rotunda afirmación con otro aspecto del discurso del Canciller cubano en el que afirmó también rotundamente, que la celebración de elecciones es un "acto de la jurisdicción interna del Estado cubano" que presumiblemente y en el sentido de ese párrafo debe escapar a la fiscalización de la comunidad internacional.

(146) V: ibid. pág. 10.

(147) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 40 del 13 de agosto, 1959. pág. 2.

respecto opinó que el Tratado de Río se fundamenta en el concepto de no agresión más bien que en el de no intervención. Por consiguiente, estuvo de acuerdo con las previsiones del proyecto de la delegación de Colombia en el sentido de señalar criterios específicos de no intervención para proveer a su sanción. Refiriéndose al concepto de la democracia representativa y a su protección internacional, el Canciller de Nicaragua expresó que uno de los requisitos más importantes de la democracia, "es el de la pureza de los comicios electorales" (148) y a este respecto hizo una proposición específica consistente en que

> *"inspirado en ese propósito, el Gobierno de Nicaragua estima que esta Reunión de Consulta podría recomendar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que, cuando el Gobierno de un Estado Miembro le solicitare la designación de Representantes de su seno para que presencien, con el carácter de observadores, las elecciones que hayan de realizarse, no tenga inconveniente en considerar favorablemente lo solicitado"* (149).

Finalmente, el Canciller de Nicaragua expresó su repudio al comunismo internacional que,

> *"además de amenazar la libertad y la existencia de las instituciones democráticas de América, ha atentado contra su paz interna y la estabilidad constitucional de su gobierno" (de Nicaragua)* (150).

Discurso del Canciller de Uruguay

Para el Canciller de Uruguay, señor Homero Martínez Montero, en la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres se planteaban dos cuestiones: una calificada por él "como transitoria y anecdótica" (151) y otra, de carácter permanente. En cuanto a la primera, el objetivo debía ser "la solución del problema con el retorno de la paz y de la tranquilidad que deben reinar en América" (152). En cuanto a la segunda, "consolidar las preciosas conquistas del derecho internacional americano que en algunos momentos pudieron aparecer por parte de algunos, como puestas en discusión" (153). Entre esas

---

(148) V: ibid. pág. 3.

(149) V: ibid. pág. 4.

(150) V: ibid. pág. 5.

(151) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 58 del 14 de agosto, 1959. pág. 1.

(152) V: ibid. pág. 1.

(153) V: ibid. pág. 1.

conquistas el Canciller uruguayo distinguió aquéllas que "son el fruto de una larga, laboriosa y a veces dura lucha, elaboración jurídica y experiencia histórica" y otras "que no han culminado su evolución y no han encontrado la fórmula definitiva que realice en los hechos todas sus virtualidades de futuro" (154).

Refiriéndose a las críticas que se han vertido sobre el principio de no intervención fundadas en el alegato de que el mantenimiento de ese principio favorece y defiende a los regímenes de fuerza, observa que tal imputación es infundada y expresó, en defensa del principio de no intervención que

> *"los beneficios que la sociedad humana en general y la comunidad de naciones americanas en particular derivan de esa conquista invalorable, son superiores a los males que eventualmente supondría el supuesto beneficio que pudieran obtener de su aplicación, gobiernos que actuaran de un modo permanente sustentados por la fuerza y que violaran sistemáticamente los derechos humanos"* (155).

Observó que el principio de no intervención, tal como ha sido consagrado en la Carta de la Organización de Estados Americanos obedece a una concepción conforme la cual se dispone ·

> *"en forma expresa, categórica, sin matices, reservas ni sutilezas, cubriendo cualesquiera eventualidad que el futuro deparase, incluso las circunstancias que hoy se invocan para ponerle en duda, que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro Estado"* (156).

El Canciller de Uruguay elabora este concepto para sostener que no solo incluye el que se deriva del texto del artículo 15 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, sino también el concepto de no intervención consagrado por la Carta de las Naciones Unidas (157).

Apuntalado en los conceptos de que "no hay civilización sin derecho" (158), el Canciller de Uruguay observa la contradicción y paradoja en que se resuelve la tesis que sostiene que

---

(154) V: ibid. pág. 1.
(155) V: ibid. pág. 4.
(156) V: ibid. pág. 5.
(157) V: supra nota marginal No. 108.
(158) V: ibid. pág. 5.

> *"para reafirmar la democracia y la libertad, para restaurar el respeto de los derechos humanos, violemos el derecho y abramos la puerta a la arbitrariedad. Paradójico y tremendamente peligroso para los mismos valores que queremos defender. El respeto de las obligaciones emergentes de los instrumentos internacionales que constituyen e integran el derecho internacional americano es la base esencial de su evolución y de su progreso. Su violación, sea cual fuere el pretexto o el fin con que se haga, puede conducir directamente a su fracaso. Y es evidente que su fracaso conduce a su vez al imperio de la fuerza, en cuyo terreno podríamos ser avasallados"* (159).

Razonando sobre el estado actual del derecho internacional americano, el Canciller uruguayo afirmó que

> *"la única posibilidad en que nuestros Estados han convenido en descartar la aplicación rígida del principio de no intervención, por consiguiente norma excepcional que, como tal, es de interpretación restrictiva, es el caso de aquellas medidas que, adoptadas también de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad de América"* (160).

Se deduce de la anterior afirmación que, conforme el criterio del Canciller uruguayo, solo el peligro de amenazas a la paz justifica el empleo de medidas que exceptúen de su aplicación el principio de no intervención.

> *"Y es esta situación, -agregó el Canciller uruguayo- la conducta objetiva de un Estado, materializada en hechos, y no el régimen interno de ese Estado, la única que debe provocar la puesta en marcha del mecanismo para la preservación de la paz y la seguridad"* (161).

En lo que respecta a la protección internacional de la democracia y de los derechos humanos, el Canciller uruguayo se refiere a la definición temática propuesta por su país e incluida en el programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, relativa a la realización de un estudio doctrinario sobre

> *"la posible relación jurídica entre el respeto efectivo de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos previstos por el derecho internacional positivo americano"* (162).

---

(159) V: ibid. pág. 5.

(160) V: ibid. pág. 6.

(161) V: ibid. pág. 6.

(162) V: ibid. pág. 7.

El comentario más significativo de la exposición del Canciller uruguayo a ese respecto es, sin duda alguna, el contenido en el siguiente párrafo, en el cual alude,

> *"a la posibilidad de que un Estado Americano pueda verse privado de su derecho a utilizar, eventualmente en su beneficio, los instrumentos y medios de protección creados por nuestra Organización de Estados, cuando su conducta se hubiera caracterizado por la violación sistemática de sus obligaciones en materia de protección de derechos humanos y de ejercicio efectivo del gobierno representativo. Esta propuesta, no hace más que formular jurídicamente, en forma abstracta y general, el problema que, "de facto" y en forma concreta, planteó la actitud de la mayoría de los Estados Miembros del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, al resolver la convocatoria de esta Reunión de Consulta en los términos de que da cuenta la resolución respectiva"* (163).

Discurso del Canciller de Panamá

Para el Canciller de Panamá, señor Miguel J. Moreno, la gravedad de la tarea que se planteaba a la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres ameritaba el ejercicio de la moderación y la serenidad, y conforme ese orden de ideas afirmó que

> *"la República de Panamá se siente obligada a declarar que no es partidaria de que se adopten aquí decisiones que pudieran resultar precipitadas"* (164).

---

(163) V: ibid. pág. 7. No podemos menos que señalar la evidente contradicción entre estas consideraciones del Canciller uruguayo y otro aspecto de su discurso ya citado en el que expresa que el ejercicio de la acción colectiva para el mantenimiento de la paz solo debe tener como premisa "la conducta objetiva de un Estado, materializada en hechos y no el régimen interno de ese Estado". Es evidente que si una proposición como la apuntada por el Canciller de Uruguay se convirtiera en norma del sistema americano, ella constituiría una invitación al desencadenamiento de medidas de fuerza por un Estado por consideraciones ideológicas para imponer en otro Estado determinado régimen de gobierno, concordante con su propia ideología, ya que bastaría que esa medida de fuerza fuese tomada por un Estado democrático contra otro que estime como no democrático para que quede asegurada su impunidad ante la abstención que conforme

(164) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 60, del 14 de agosto de 1959. pág. 2.

Agregó que la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres no debía producir "el espectáculo de una América dividida" (165).

Refiriéndose a uno de los hechos que han contribuído a la creación de las tensiones internacionales en el área del Caribe, el Canciller de Panamá declaró que

> *"víctima de una invasión, y bajo el dolor de ver su territorio irrespetado por la audacia del invasor, violada su integridad territorial y ofendida su dignidad de nación soberana, Panamá recurrió, revestida de serenidad y de confianza en el espíritu justiciero de América, a la Organización de los Estados Americanos en cuyas manos está poner orden en los predios trastornados de nuestra América. El pueblo de Panamá, la nación entera, apoyó a su gobierno legítimo que es la expresión de la voluntad popular. Con la razón a su haber, Panamá, su gobierno y su pueblo, recurrieron a las naciones hermanas de América en su hora difícil y América les hizo justicia. La agresión de que fuimos víctimas sirvió para que América demostrara al mundo que las normas de derecho que se ha dado no son letra muerta ni preceptos adormecidos por el tiempo"* (166).

Planteando el problema de la democracia en América en una forma similar a la que formuló el Canciller del Brasil, el Canciller de Panamá plantea el problema de la democracia en función no solamente de valores políticos sino de valores sociales y económicos esenciales. Dijo en efecto, el Canciller de Panamá que

> *"Para que los pueblos se mantengan fieles al culto democrático, para que acrecienten su amor a la democracia, han de sentir los beneficios que sólo puede ofrecer el vivir democrático. Es necesario que sientan que la democracia significa para ellos su liberación del hambre, de las enfermedades, de la ignorancia. Es preciso entonces que las democracias en los países pequeños y de economías débiles o incipientes se coloquen en condiciones de ofrecer a sus pueblos trabajo permanente, con salarios que les permitan una vida sana y digna; la educación que los lleve al cultivo y desarrollo de sus ca-*

---

el criterio uruguayo debía producirse de parte de los demás Estados Americanos para venir en ayuda del Estado agredido. Semejante propuesta constituiría un grave atentado contra el sistema de seguridad colectiva interamericana que se fundamenta estrictamente en el concepto de no agresión y no en parcialidades o descriminaciones derivadas de la calificación del régimen interno de un Estado.

(165) V: ibid. pág. 2.

(166) V: ibid. pág. 5.

pacidades; las condiciones de higiene que puedan brindarles una mejor salud, los medios de comunicación y de transporte que faciliten el intercambio de sus productos; los mercados para sus materias primas y artículos elaborados en competencia justa y leal, libre de la explotación o de la extorsión; en suma, un nivel de vida que corresponda a la dignidad propia de todo ser humano, y que coloque a las masas trabajadoras en condiciones de disfrutar de su trabajo y de su capacidad creadora" (167).

Discurso del Canciller de Argentina

Para el Canciller de Argentina, señor Diógenes Taboada, "los notorios sucesos acaecidos en el área del Caribe constituyen el antecedente inmediato de esta Reunión" (168). Definiendo las atribuciones que correspondía ejercer la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres dijo que

"no puede ser nuestra misión atribuir responsabilidades ni pronunciar sanciones sino buscar, dentro del espíritu de confraternidad que debe presidir y orientar a las asambleas interamericanas, las fórmulas que eliminan las fricciones existentes entre esos países" (169).

Refiriéndose a los principios del sistema interamericano expresó que

"entre ellos se destaca el principio de la no intervención, expresado en el artículo 15 de la Carta, al establecer enfáticamente que ningún Estado, o grupo de Estados, tiene derecho a intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de cualquiera de los otros" (170).

Ponderando la importancia de esta norma interamericana observó que debe procederse

"con gran cautela y extremo cuidado, cuando el plausible propósito de mejorar su efectividad, se procure designar organismos o dar poderes con carácter permanente para que determinen cuándo y cómo se ha violado" (171).

---

(167) V: ibid. pág. 7.

(168) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 61 del 14 de agosto, 1959. pág. 2.

(169) V: ibid. pág. 2.

(170) V: ibid. pág. 3.

(171) V: ibid. pág. 3.

El Canciller argentino observó que además del principio de no intervención había otro "igualmente valioso" o sea, el relativo a la "vigencia y efectividad del régimen democrático y representativo, al cual todos hemos adherido y que arranca del fondo mismo de nuestro pasado" (172).

Hizo notar, sin embargo, el Canciller argentino, que el régimen democrático "depende de muchos factores, entre los cuales no es el menos importante el económico" (173).

Resumió el Canciller argentino el criterio de su delegación expresando que presentaría

> *"un proyecto de resolución por el cual quede expresamente reafirmado el principio de la no intervención en el régimen interno de cada uno de los países americanos, y al propio tiempo una solemne exteriorización de anhelos para que esos mismos pueblos y gobiernos hagan efectivo el régimen democrático, con el consiguiente respeto a las libertades y derechos esenciales del hombre"* (174).

Discurso del Canciller de Honduras

El discurso del Canciller hondureño, señor Andrés Alvarado Puerto, se caracterizó por afirmaciones dogmáticas como las siguientes:

> *"El intervencionismo en América es el fruto ominoso de las Dictaduras". "Los gobiernos libres y de origen popular si algo han exportado es el ejemplo, las ideas puras de libertad y de dignidad humanas"* (175).

Refiriéndose al principio de no intervención propuso en primer término que, al considerarse el estudio sugerido por el Canciller de Colombia sobre actos de intervención, se incluyera "el relativo al irrespeto de sentencias artitrales" (176).

Formuló también otro concepto inédito de la intervención o sea lo que él denominó la "intervención diagonal" definida por él como

---

(172) V: ibid. pág. 3.

(173) V: ibid. pág. 4.

(174) V: ibid. pág. 5.

(175) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 62 del 14 de agosto de 1959. pág. 2.

(176) V: ibid. pág. 2.

"el grado de correlación entre un Gobierno -como expresión de autoridad estatal- y grupos más o menos extensos de nacionales desafectos a otro Gobierno" (177).

A este concepto de la intervención agregó otro, el de la "intervención horizontal", o sea "el trasiego incontrolado de armas en favor de regímenes dictatoriales".

Entre estas dos formas de intervención es decir, la "diagonal" y la "horizontal" consideró a esta última

"más terrible en sus consecuencias que la otra, porque si la primera se orienta a destruir la organización jurídica de otro Estado, como estructura formal -o real a veces- la intervención horizontal aniquila la esencia viva del pueblo, su voluntad inextinguible de ser libre, en definitiva: la fuente misma de su soberanía" (178).

Propuso finalmente, que "la función de respeto a la vida interna de los Estados debe extenderse a cancelar todo comercio armamentista en un país que sufra crisis interna".

Discurso del Canciller de Bolivia

Después de agotar una extensa exposición introductiva sobre la reciente historia política de su país, el Canciller de Bolivia, señor Victor Andrade, entró a considerar la materia de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres con un análisis del principio de no intervención, vinculándolo seguidamente a la consideración de otro de los temas de la Reunión de Consulta o sea, el relativo a la protección internacional de los derechos del hombre y de la democracia representativa. Expresó en primer término que se ponía un exagerado énfasis en los aspectos formales de la no intervención caracterizados por desembarcos militares e intervenciones materiales directas, pero en cambio dijo:

"dejamos que persista un intervencionismo intelectual y espiritual a través de medios de difusión y de comunicación que no admiten fronteras políticas ni geográficas" (179).

---

(177) V: ibid. pág. 2.

(178) V: ibid. pág. 4.

(179) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 65 del 14 de agosto, 1959, pág. 5.

A este efecto dijo que el principio

> *"tiene que perfeccionarse acomodándose a las realidades que impone la convivencia internacional, sujeta a este nuevo mundo revolucionado por el progreso de las comunicaciones"* (180).

Planteando el problema de la no intervención y la protección internacional de la democracia representativa y de los derechos humanos, dijo que

> *"Estamos actuando en un ambiente aparentemente contradictorio. Parece que no pudieran conciliarse los extremos de los puntos que pretendemos resolver en esta Quinta Reunión de Cancilleres. Por una parte queremos mantener la rigidez absoluta del principio de no intervención y por la otra, queremos que en el Continente americano la asociación de nuestros países adopte medidas prácticas y efectivas que hagan posible que en algunos países donde todavía no se hace, se practique la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos. Pero yo pregunto, señores, cómo se puede obtener la transformación de ciertas condiciones sin disponer de un sistema que obligue dicho cambio de condiciones? En verdad parece que el problema de esta disyuntiva es más complejo de lo que pudieran creer nuestra buena voluntad y nuestras buenas intenciones, y así debemos hacerlo comprender también a la opinión pública del Continente"* (181).

Refiriéndose específicamente a las dificultades que implicaría el establecimiento de un régimen de protección de la democracia representativa el Canciller de Bolivia planteó estas interrogantes:

> *"Qué cuerpo, qué entidad, en base a qué principios se calificará la pureza de un régimen en cuanto al ejercicio de la democracia representativa? Y lo que se puede decir sobre los organismos necesarios de coerción para el ejercicio de la democracia representativa, se puede decir también para el respeto a los derechos humanos"* (182).

El Canciller de Bolivia expresó, sin embargo, que no planteaba "estas contradicciones con el ánimo de traer un ambiente de pesimismo a esta Reunión" (183).

---

(180) V: ibid. pág. 5.
(181) V: ibid. pág. 6.
(182) V: ibid. pág. 6.
(183) V: ibid. pág. 6.

Hecha esta afirmación que el Canciller de Bolivia declaró tener por objeto aclarar en su propio pensamiento las interrogantes que hacía en busca de una solución, desembocó en esta afirmación rotunda:

> *"Si los males son de tal magnitud que sea necesario echar por la borda ciertos fetiches, creo que el Continente tiene la obligación de hacerlo"* (184).

Discurso del Canciller de Venezuela

Después de exponer algunas ideas personalísimas (185) sobre los antecedentes de la Va. Reunión de Cancilleres y sobre los términos del Programa de la misma y la función general de la Organización de Estados Americanos, el Canciller de Venezuela, señor Ignacio Luis Arcaya, expuso el criterio de su gobierno en relación con los temas del Programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, refiriéndose a los "principios básicos" de la Organización de Estados Americanos. Calificó a estos principios como "valores de orden moral que están por encima de los valores de orden político y que deben empezar a regir con fuerza imperativa" (186). Agregó que estos valores son la paz, la libertad y la seguridad económica. Negó que existiera ninguna jerarquía entre unos y otros (187).

El Canciller de Venezuela citó textualmente el artículo 15 de la Carta de la Organización de Estados Americanos y dijo: "se ha hablado de que este principio es para defender la soberanía. Si señor" (188). Pero a renglón seguido agregó que la norma de no intervención "ya no es operante ante la realidad notable que nos ha enseñado América en los diez años que tiene de vigencia" (189).

---

(184) V: ibid. pág. 7.

(185) Dijo, por ejemplo, que la Reunión de Consulta de Cancilleres fué convocada "después de la fracasada pretensión de la temeraria actitud de una dictadura americana que quiso hacer imputaciones calumniosas a regímenes democráticos que son orgullo de la nueva era de libertad de América". Así también expuso un nuevo concepto geográfico del Caribe al extender los límites del ***Mediterráneo de América*** hasta la Patagonia. Finalmente, afirmó que la OEA no ha derrocado a "ningún gobierno pero si se la ha visto -y seamos sinceros y francos, y es una de las autocríticas que hay que hacer- hemos visto mantener dictaduras a través de la OEA".

(186) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 68 del 14 de agosto de 1959.

(187) V: ibid. pág. 6. Esta afirmación revela algunos de los errores de concepto del

(188) V: ibid. pág. 6.

(189) V: ibid. pág. 6.

El Canciller de Venezuela se pregunta, sin embargo,

> *"a qué soberanía se refiere la Carta de los Estados Americanos. Se refiere acaso, a aquella soberanía en la cual pretenden escudarse los que detentan arbitrariamente el poder, o es la única y legítima soberanía que existe: la soberanía popular?"* (190).

Agregó que esa era una pregunta que debe ser respondida porque no había que "confundir la soberanía con la detentación del poder. Son conceptos completamente distintos" (191).

Para justificar sus anteriores consideraciones el Canciller de Venezuela citó un editorial del periódico "La Prensa" en el que se dice que la soberanía que tiene que hacer respetar la OEA no es la de la detentación del poder" por un hombre o un grupo, sino que es la soberanía popular" (192).

Prosiguió el Canciller de Venezuela relacionando el concepto de soberanía con el Tratado de Rio de Janeiro para demostrar la limitación que había sufrido la soberanía definida por el artículo 15 de la Carta en virtud de aquel Tratado. El párrafo en cuestión del discurso del Canciller de Venezuela dice así:

> *"Si examinamos el Tratado de Río de Janeiro, hecho con posterioridad a esta Carta de Bogotá, de este Artículo 15 que se pretende implacable y bajo el cual se escudan quienes temen que los hombres que viven en el exilio, expatriados por el terror y la violencia de los regímenes que despotizan a sus países, vuelvan allí para derrocarlos y para incorporar su pueblo al concierto democrático de América.*

---

discurso comentado. Los principios consagrados en un instrumento jurídico, en un Tratado, como es la Carta de la OEA no contiene otra cosa sino normas jurídicas. Toda noción de ***valores*** es una especulación metajurídica. Las normas de la Carta no son imperativas porque presuponen nociones axiológicas. Se imponen simplemente por el carácter obligatorio de los tratados internacionales libremente convenidos por las Partes con los que concluyen. ***Pacta sunt servanda.***

(190) V: ibid. pág. 6.

(191) V: ibid. pág. 6.

(192) V: ibid. pág. 7. Estas afirmaciones del Canciller de Venezuela demuestran la total confusión de método de que adolece el discurso comentado. Es evidente que la Carta de la OEA es un instrumento de derecho internacional y como tal, el concepto de soberanía que consagra el artículo 15 no puede ser otro que el concepto de soberanía del Estado como atributo inherente a la personalidad del Estado como sujeto de derecho internacional. Por el contrario, el concepto de soberanía popular es una noción de derecho constitucional.

Están equivocados. Veamos el Tratado de Río de Janeiro y veremos allí cómo se hacen concesiones mucho más catégoricas en el orden de esa soberanía intangible que se pretende intocable. Cómo ahí podemos nosotros, todos los países de América, estar automáticamente en una guerra, sin declararla. Eso es más grave para la soberanía estatal, porque afecta tanto la norma de gobierno como la propia soberanía popular" (193).

La anterior afirmación conduce al Canciller de Venezuela a preguntarse por qué si se han hecho tales concesiones de soberanía como las consagradas en el Tratado de Río, no podrían hacerse otras que califica de "menores", "para que los pueblos de América tengamos todos gobiernos representativos y se respeten los derechos humanos".

Refiriéndose al problema del subdesarrollo económico como un factor condicionante de la crisis de la democracia, afirmó que "bastaria observar el simple hecho de que a medida que el desarrollo económico se extiende en América van desapareciendo las dictaduras y que afortunadamente hoy solo quedan pocas".

El Canciller de Venezuela sin embargo expresa que "países más desarrollados económicamente que otros han tenido dictaduras y que países completamente subdesarrollados económicamente aparecen con una larga tradición democrática" (194).

En otro aspecto de su discurso y refiriéndose a la política internacional de su país, el Canciller de Venezuela dice que Venezuela

"sostiene como norma inalterable de su política internacional la cooperación en lo económico, cultural y político, sobre bases de igualdad y sincero respeto a los tratados y obligaciones internacionales; la defensa de la independencia y de los intereses nacionales de Venezuela, la no intervención y las relaciones con todos los Estados de la comunidad internacional sin reparar en su régimen interno; y, por sobre todo una actitud de franca simpatía y de solidaridad con los países democráticos y hacia los pueblos que luchan por su

---

(193) V: ibid. pág. 7. Aquí vemos una vez más confundidos los conceptos de soberanía popular en derecho constitucional y soberanía del Estado como sujeto de derecho internacional. Por otra parte este párrafo contiene una afirmación errónea. En efecto, el Tratado de Río no es posterior sino anterior a la Carta de Bogotá. El Tratado de Río fué concertado en la Conferencia de Petrópolis, en 1947, y la Carta de la Organización de Estados Americanos en la IX Conferencia de Bogotá, de 1948.

(194) V: ibid. pág. 9.

independencia y autodeterminación. Lo que quiere decir que Venezuela está contra toda forma política que desconozca, posponga o subestime la dignidad del hombre, el espíritu de la democracia y el ideal de la Justicia" (195).

Discurso del Canciller de Ecuador

Para el Canciller de Ecuador, señor Carlos Tobar Zaldumbide, la tensión "en la zona del Caribe" es de incumbencia para todos los Estados Americanos.

"*Esa tensión -dijo- afecta a todos los Estados americanos cuya existencia y progreso se fundamenta en el respeto indivisible del derecho y en el perfeccionamiento creciente de la solidaridad internacional*" (196).

Expresó que existían en América principios de coexistencia pacífica "que deben relacionarse de tal manera entre si que ninguno de ellos pueda significar negación o desmedro del otro" (197). Señaló que esos principios son

"*el respeto a la soberanía de los Estados, que se traduce en la fórmula jurídica de la no intervención; el ejercicio de la democracia representativa y el acatamiento de los derechos fundamentales de la persona humana*" (198).

Vinculó el subdesarrollo económico a los asuntos políticos. Consideró la importancia de la Comisión de Paz en la solución de tensiones internacionales y la necesidad de revisar el estatuto de dicho organismo para perfeccionarlo.

En el concepto del Canciller del Ecuador, el régimen interno de un Estado es asunto de incumbencia internacional. Dijo en este sentido que

---

(195) V: ibid. pág. 12. No puede ser más contradictorio el tono ingerencista del discurso del Canciller de Venezuela contra todo régimen de gobierno que no se ajuste al concepto democrático y su afirmación sobre lo que es la política internacional de Venezuela de no intervención y de relaciones con todos los Estados de la comunidad internacional "sin reparar en su régimen interno".

(196) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 78 del 17 de agosto, 1959. pág. 2.

(197) V: ibid. pág. 2.

(198) V: ibid. pág. 2.

> *"la posibilidad de que existan y perduren regímenes dictatoriales y tiranías que vulneran impunemente los más elementales derechos del hombre ya no puede concebirse como un asunto exclusivamente de orden interno, sino atinente al campo internacional y a la impostergable defensa de los grupos humanos que lo conforman"* (199).

Conforme esas ideas expresó que

> *"no existe, pues, sino en apariencia, conflicto entre las nuevas exigencias de la conciencia democrática internacional y el respeto que se debe a la soberanía de los Estados. Lo que hace falta es plantear el problema en fórmulas jurídicas para, luego, adoptar las consiguientes resoluciones"* (200).

Observó, sin embargo, que aunque la Carta de la Organización de Estados Americanos consagra el principio de la organización política de los Estados conforme el ejercicio efectivo de la democracia representativa, dicho instrumento sin embargo, "nada dice en cuanto al cabal cumplimiento de tan altas obligaciones" (201).

El Canciller de Ecuador se mostró partidario de que "se estudie y encuentre un sistema que garantice el respeto efectivo de esos principios (202).

Finalmente, el Canciller de Ecuador ponderó la importancia de la Operación Panamericana como instrumento de la organización de la solidaridad económica interamericana.

Discurso del Canciller de Perú

El Canciller de Perú, señor Raul Porras Barrenechea, expresó que el principio de "la solidaridad en la democracia es tan categórico y de tanto o más imperio que el referente a la no intervención" (203). Citó en ese sentido una declaración de principios de uno de los partidos mayoritarios del Perú que proclama que

---

(199) V: ibid. pág. 4.

(200) V: ibid. pág. 4.

(201) V: ibid. pág. 5.

(202) V: ibid. pág. 5.

(203) V: QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES. Doc. 92, del 17 de agosto, 1959, pág. 2.

> *"Solo tienen rango de Estado soberano, aquellos gobiernos cuyos poderes provienen del pueblo soberano"* (204).

Reconoció que existe una "fricción" entre el artículo 5, inciso d, de la Carta y el artículo 15. Expresó sin embargo que esa "antinomia es simplemente circunstancial". Reconoció también que

> *"desde el punto de vista jurídico, que no podemos abandonar, no hay ahora ley ni jurisdicción internacionales establecidas para condenar y sancionar a un Estado que no ejerce la democracia representativa ni respeta los derechos humanos"* (205).

Sugirió *de lege ferenda,* que la violación repetida por un gobierno de los principios contenidos en la Carta debía ser sancionada como en el artículo 6 de la Carta de las Naciones Unidas, con la expulsión de la Organización.

Terminó el Canciller de Perú su discurso argumentado en favor de la creación para el porvenir de una

> *"auténtica solidaridad democrática en que la acción colectiva se proyecte no sólo para proteger la paz y la seguridad sino también para favorecer la democracia y los derechos humanos"* (206).

Capítulo IV

PROYECTOS PRESENTADOS

Como síntesis de las posiciones expuestas en el debate general por los Cancilleres participantes en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, fueron sometidos diversos proyectos de resolución que, conforme la materia tratada y siguiendo los temas del Programa de la Reunión, pueden clasificarse así:

a) *proyectos sobre la norma de no intervención;*

b) *proyectos sobre protección internacional de los derechos humanos y la democracia representativa;*

c) *proyectos mixtos que versaban solidariamente sobre las diversas materias del Programa de la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres;*

---

(204) V: ibid. pág. 2.
(205) V: ibid. pág. 3.
(206) V: ibid. pág. 6.

d) proyectos de organización internacional que propugnaban por la creación de organismos o el mejoramiento de los ya existentes destinados a cumplir funciones de vigilancia de la paz y la prevención de actos susceptibles de quebrantar la paz;

e) proyectos sobre solidaridad económica interamericana.

Proyectos sobre la norma de no intervención

Versaban taxativamente sobre el tema de la no intervención los proyectos de la República Dominicana, Colombia y Haití, respectivamente sometidos el 12 y 13 de agosto de 1959.

El proyecto dominicano, circulado como Documento No. 24, contenía, en primer término, en su dispositivo, una disposición general en virtud de la cual se recomendaba a los Estados americanos tomar medidas adecuadas para evitar la preparación y organización en su territorio de empresas militares de carácter sedicioso contra otros Estados americanos. Además, señalaba una serie de actos cuya prohibición preconizaba y que se referían a la organización de empresas militares subversivas. Asimismo, trataba como cuestión específica la propaganda radial sistemática con incitación a la rebelión y a la desobediencia civil contra el gobierno. Finalmente, recomendaba la ratificación por todos los Estados americanos de la Convención de La Habana sobre Deberes y Derechos de los Estados en casos de luchas civiles de 1928 y su Protocolo de Revisión de 1957.

El proyecto de Colombia, circulado como Documento No. 17, consistía en su aspecto formal en una versión revisada del documento originalmente presentado por la Delegación de Colombia bajo el número 17 (corrigenda 2) (207). Este proyecto propugnaba por la definición de casos específicos de violación del principio de no intervención que serían incorporados en un

(207) El proyecto original de Colombia coincidía con el proyecto de la República Dominicana en calificar como intervención los hechos contemplados en la Convención de La Habana de 1928 sobre Luchas Civiles y su Protocolo de revisión de 1957. En el proyecto dominicano, sin embargo, la calificación de intervención se derivaba implícitamente de la rúbrica del proyecto. En cambio, el proyecto colombiano calificaba expresamente los hechos numerados como violatorios de la no intervención. Ambos proyectos también agregaban la propaganda subversiva por la radio a la serie de actos calificados como intervención. Sin embargo, el proyecto colombiano incluía además de la propaganda radial, la propaganda televisada pero, a diferencia del proyecto dominicano, sólo se limitaba a impugnar las campañas subversivas "por la radio y la televisión oficiales". El proyecto dominicano no hacía esta distinción pero requería que la

"instrumento interamericano" en el cual se incluirían previsiones relativas a la prevención y represión a las violaciones de la norma de no intervención configurada por los casos definidos en el propuesto instrumento. Dicho instrumento debería ser preparado por el organismo que designara el Consejo y sería trasmitido a los gobiernos para su conocimiento y observaciones y finalmente a la decisión de la XI Conferencia Interamericana.

El proyecto de Haití (documento No. 33 de fecha 13 de agosto, 1959) contenía una declaración condenatoria como contrarios al principio de no intervención y al régimen del asilo, los hechos que configuran la situación de tensiones internacionales en el Caribe, objeto principal de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres. Contenía también una serie de medidas cuya adopción estaba limitada a los gobiernos de la zona del Caribe, tales como la prevención de la propaganda hostil, la renovación de relaciones diplomáticas y la preparación de un informe que debía ser sometido al Consejo de la OEA con una relación de las medidas adoptadas por los gobiernos contemplados en el proyecto con el objeto de hacer efectivas las recomendaciones propuestas en el proyecto. Recomendaba también a los gobiernos de la zona del Caribe la concertación de un tratado multilateral de no agresión y de prevención de actividades subversivas contra sus vecinos. Finalmente, encargaba al Consejo de la Organización la "preparación del proyecto de tratado previsto en la Sexta Conferencia Internacional Americana a fin de que pueda considerarse en la XI Conferencia Interamericana".

El proyecto de México (documento 41, del 13 de agosto de 1959) planteaba formalmente las observaciones formuladas por el Canciller Tello en su discurso en el debate general en lo que respecta a extender la aplicación del principio de no intervención a las actuaciones de la Organización de Estados Americanos.

El proyecto mexicano sostenía que la omisión de que adolece la Carta de la OEA en el sentido de prohibir textualmente la intervención de la OEA en los asuntos internos de los Estados Americanos debe ser corregida aun cuando esta prohibición pueda considerarse implícita en la Carta de la OEA según su propio texto o, por aplicación de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas cuyas disposiciones no pueden ser menoscabadas por la Carta de la OEA.

---

propaganda radial tuviera un carácter "*sistemático*", requisito éste no exigido en el proyecto colombiano. Finalmente, el proyecto colombiano contemplaba la designación por el Consejo de la Organización de Estados Americanos de una comisión especial de cinco Estados miembros para "vigilar la ocurrencia de algún o algunos de los hechos enumerados" en el proyecto como violatorios del principio de no intervención con la recomendación de que dicha comisión informara "al Consejo de la Organización de Estados Americanos según la gravedad de cada caso".

En tal virtud, el proyecto concluía en su dispositivo en una declaración según la cual "la Organización de los Estados Americanos no podrá intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de sus Miembros, sin que este principio se oponga a la aplicación de los métodos y procedimientos previstos en el Capítulo Vº de la Carta de la propia Organización y definidos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca" (208).

Proyectos sobre protección internacional de los derechos humanos y de la democracia representativa.

Los proyectos presentados bajo esta rúbrica se agrupaban en dos clasificaciones: unos, dedicados a organizar la protección internacional de los derechos humanos y otros, a la protección internacional de la democracia en cuanto este concepto se refiere al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en un Estado democrático.

I.- Los proyectos sobre protección internacional de los derechos humanos fueron sometidos por las delegaciones de Colombia (documento No. 16 del 12 de agosto de 1959); Venezuela (documento No. 25 del 12 de agosto de 1959); Chile (documento No. 52 del 13 de agosto de 1959) y Perú (documento No. 53 del 13 de agosto de 1959).

Estos proyectos tomaban como punto de partida la existencia en el Continente Americano de un principio generalmente aceptado en el sentido de que la protección de los derechos humanos debía ser tutelada por la comunidad internacional. Algunos de esos proyectos precisaban, sin embargo, que esta protección internacional de los derechos humanos no tenía un carácter exclusivo o sustitutivo de su protección nacional, sino más bien un carácter completivo a fin de asegurar la tutela de esos derechos cuando fallaran las garantías previstas en el ordenamiento jurídico interno del Estado. Asi, por ejemplo, el proyecto de Colombia expresaba textualmente en uno de sus considerandos

> "*que por la vía de la convención se consigue segura y fácilmente el anhelo de que los derechos fundamentales queden incorporados a las legislaciones nacionales o amparados debidamente por ellas,* en consonancia con el principio de que la protección nacional debe preceder a la internacional".

---

(208) V: supra pág. 46 nota marginal No. 108.

Asi también, el proyecto de Chile contenía en un aspecto de su dispositivo, relativo a la creación de una comisión interamericana de derechos humanos, una previsión en el sentido de que dicha comisión "no cursara esas quejas (quejas sobre violación de derechos humanos) sino cuando se acredite que se han agotado los recursos de orden interno para corregirlas".

Los proyectos examinados bajo este numeral romano coincidían en recomendar la creación de organismos internacionales de protección de los derechos humanos. También coincidían en que el instrumento creativo de esos órganos tutelares, tuviera el carácter de una convención o tratado. Sin embargo, había proyectos, como el de Chile, que contenían dos órdenes de disposiciones tutelares de los derechos humanos: una de ellas, consistía en la creación inmediata por la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres de una comisión interamericana de derechos humanos compuesta por siete miembros elegidos a título personal por el Consejo de la Organización de Estados Americanos y otra, en virtud del cual se solicitaba al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la preparación de un "proyecto de convención sobre protección de los derechos humanos fundamentales".

Como características distintivas de los proyectos presentados podrían señalarse las siguientes. Unos proyectos, como el de Colombia, en realidad contemplaban la concertación de dos tipos de proyectos de convención: uno dedicado a definir con carácter jurídico positivo las normas substantivas de los derechos humanos y otro, destinado al establecimiento de los órganos tutelares propiamente dichos de las normas substantivas. A este respecto el proyecto se decidía por un organismo jurisdiccional de protección de los derechos humanos. En efecto, recomendaba "la creación de una Corte Interamericana para la protección" de los derechos humanos.

Similar orden de previsiones perseguía el proyecto de Ecuador el cual, sin embargo, aunque distinguía la elaboración de normas sustantivas sobre derechos humanos de sus procedimientos tutelares como cuestiones diferenciadas, no decidía el último de estos aspectos por cuanto se limitaba a recomendar que el Comité Jurídico "consulte un sistema de protección de esos derechos".

Como ya dijimos, el proyecto colombiano se decidía sobre este último particular por la protección jurisdiccional de los derechos humanos mediante un tratado o convención destinado al efecto. Los demás proyectos, como los de Venezuela, Chile y Perú se limitaban a recomendar la elaboración de un proyecto de convención sobre protección de los derechos humanos, pero sin contener disposición explícita alguna en cuanto a la cuestión principal textualmente prevista por el proyecto colombiano, relativa a la elaboración de las normas sustantivas.

Finalmente, todos los proyectos coincidían en que la decisión definitiva en cuanto a recomendar a los Estados Americanos la adopción de los

proyectos de convención contemplados, fuera referida a la XIa. Conferencia Interamericana de Quito, a diferencia del proyecto de Chile que, como ya dijimos, disponía la creación inmediata de una comisión interamericana de derechos humanos, a reserva del proyecto de convención que debía elaborar el Consejo para ser sometido a la consideración de la XIa. Conferencia Interamericana.

II.- En lo que respecta a la protección internacional de la democracia propiamente dicha, podrían identificarse tres proyectos, o sean los de Brasil (documento No. 47 del 13 de agosto, 1959), Nicaragua (documento No. 42 del 13 de agosto, 1959) y Venezuela (documento 18 del 12 de agosto, 1959).

El proyecto de Brasil también identificado como *Declaración de Santiago* comprendía en su dispositivo seis definiciones de principios característicos de la democracia americana o sean, la supremacía de la ley, el sufragio libre, la alternabilidad en el poder, los derechos humanos, el desarrollo de la estabilidad económica, la elevación del nivel de vida y el progreso social.

El proyecto de Nicaragua se refería específicamente a un aspecto esencial de la democracia representativa o sea el ejercicio del derecho de sufragio libre y el carácter electivo de las autoridades supremas del Estado. Este proyecto recomendaba un régimen voluntario e inicial de protección del derecho de sufragio consistente en la posibilidad de que un Estado americano solicitara del Consejo de la Organización de Estados Americanos "la designación de observadores para las elecciones de autoridades supremas". El proyecto recomendaba que cuando tal solicitud fuese presentada al Consejo de la OEA ésta sea "acogida favorablemente".

El proyecto de Venezuela partía de la idea de un paralelismo entre la paz y la tranquilidad internacional y la democracia. Contemplaba en su dispositivo la elaboración de un proyecto de convención "que establezca un procedimiento y formule las medidas" para garantizar el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Se trataba de un proyecto limitado al establecimiento de medidas tutelares sin prever definiciones substantivas de la materia cuya protección preconizaba.

Proyectos Mixtos

Bajo esta rúbrica pueden clasificarse aquellos proyectos que agrupaban en sus previsiones las distintas materias comprendidas en el Programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres. Puede decirse que estos proyectos respondían al concepto de tensiones internacionales contemplado por el Programa de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres en cuanto este con-

cepto implica la presencia de una serie de factores heterogéneos que configuran ese fenómeno contemporáneo de anormalidad internacional.

Asi por ejemplo, los proyectos de El Salvador (documento No. 6, del 10 de agosto, 1959), de Chile (documento No. 51, del 13 de agosto, 1959), de Uruguay, (documento No. 54 del 13 de agosto de 1959) y de Argentina (documentos Nos. 37 y 43 del 13 de agosto de 1959), se referían respectivamente al principio de no intervención y de no agresión y a la protección de los derechos humanos; al examen de situaciones o hechos relacionados con la paz, el ejercicio legítimo de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos y el afianzamiento de la solidaridad americana.

Conforme estas rúbricas, el proyecto de El Salvador contenía una exhortación a los Estados entre los cuales exista una situación de tirantez para que arreglaran sus diferencias por medios pacíficos y, al mismo tiempo, recomendaba al Consejo de Jurisconsultos la preparación de un estudio sobre las medidas y los procedimientos existentes o que puedan establecerse para la protección de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Este proyecto también disponía la creación de una comisión interamericana de derechos humanos organizada por el Consejo de la Organización de Estados Americanos.

Asi también, en el orden sucesivo de las rúbricas señaladas, el Proyecto de Chile encomendaba al Consejo de la OEA

> *"el examen, conciliación e informe de cualquiera situación o hecho ocurrido en el Continente que pueda poner en peligro la paz, quebrantar las normas en que se funda el ejercicio legítimo de la democracia representativa o el respeto integral de los derechos de la persona humana y siempre que ello cause inquietud en el ámbito americano".*

Toda vez que esta recomendación se traducía en una amplitud de las facultades del Consejo de la OEA, se atribuía un carácter provisional a esa atribución de facultades hasta la XIa. Conferencia Interamericana.

Similares características ofrecían los proyectos de Argentina sobre cumplimiento de obligaciones para con el sistema interamericano (documento No. 37 del 13 de agosto, 1959) y sobre realización de un estudio de las causas que provocan tensiones internacionales (documento No. 43 del 13 de agosto, 1959).

El primero de estos proyectos se resolvía en una reafirmación del principio de no intervención y en una exhortación al cumplimiento de las obligaciones jurídicas interamericanas y al ejercicio efectivo de la democracia y los derechos humanos. También comprendía un llamado a la concordia a los gobiernos y a los pueblos. El otro proyecto argentino recomendaba la realización de un estudio integral de las causas generales de orden social, político, económico y cultural que provocan tensiones internacionales en América, informe que debía ser elevado a la XIa. Conferencia Interamericana.

Finalmente, el proyecto de Uruguay guardaba cierta similitud con el segundo proyecto argentino por el acusado eclecticismo de su concepción, si bien adoptaba una fórmula mucho más elaborada que el proyecto argentino. El proyecto uruguayo comprendía, en efecto, recomendaciones sobre los tres temas principales de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres tales como las relativas a "la estricta observancia del principio de no intervención y el cumplimiento riguroso de las obligaciones emergentes de los instrumentos jurídicos vigentes del derecho internacional americano, destinadas a preservar la independencia de los Estados" a la realización por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos de un estudio sobre "los medios adecuados para asegurar el respeto efectivo de los derechos humanos en forma compatible con el respeto de la soberanía y el orden constitucional de cada Estado y con el principio de no intervención" y, finalmente a que se diera "preferente atención a los estudios y planes para el desarrollo económico y la cooperación técnica internacional en el entendido de que la independencia económica, el progreso y elevación del nivel de vida de los pueblos, serán vigoroso estímulo para lograr la efectiva evolución hacia regímenes de libertad y democracia".

Proyectos de Organización Internacional

Bajo esta rúbrica situamos aquellos proyectos, que como los presentados por Ecuador (documento No. 31, del 12 de agosto de 1959) y Haití (documento No. 35 del 13 de agosto 1959), preconizaban el mejoramiento de determinadas creaciones orgánicas del sistema interamericano o la creación de nuevas modalidades de ese género. Asi el proyecto de Ecuador propugnaba por la devolución a la Comisión Interamericana de Paz del "poder necesario para el cumplimiento de las finalidades que inspiraron su creación en la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en La Habana en 1940".

El proyecto ecuatoriano recomendaba específicamente la revisión del estatuto de la Comisión Interamericana de Paz con particular referencia a los artículos 2, 7, 11, 12 y 15.

El proyecto de Haití tenía un carácter de emergencia. Preveía el establecimiento de una comisión especial integrada por cinco Estados miembros del Consejo de la OEA, destinada a mantenerse informada sobre la aplicación de las decisiones tomadas por el Organo de Consulta. La duración de este organismo cesaría "con el restablecimiento en condiciones normales de las relaciones internacionales americanas actualmente conturbadas". Aparentemente, la finalidad de este proyecto consistía en proveer un organismo de integración reducida al estilo de la Comisión de Paz pero con facultades mayores que las que en virtud de su nuevo estatuto tenía el referido organismo y mientras se cumplían los propósitos perseguidos por el proyecto ecuatoriano, ya examinado.

Proyectos sobre solidaridad económica Interamericana.

Bajo la rúbrica general de solidaridad económica pueden agruparse los proyectos presentados conjuntamente por las delegaciones de Brasil, Argentina, Perú y Ecuador (documento No. 46 del 13 de agosto de 1959) sobre medidas para acelerar e intensificar la "Operación Panamericana". Este proyecto conjunto contenía una recomendación general en el sentido de que los gobiernos americanos "se esfuercen por que el Consejo de la Organización de Estados Americanos y los demás organismos cuya acción sea necesaria, den curso rápido y eficaz a las medidas propuestas por el Comité de los 21".

Por otra parte, los proyectos de las delegaciones de Cuba y de Perú (documentos 48 y 45 del 13 de agosto de 1959) vinculaban expresamente los problemas del subdesarrollo económico y la inestabilidad política. El proyecto cubano recomendaba el establecimiento de un comité especial, integrado por cinco especialistas no gubernamentales, de fama internacional, que serán designados sin demora por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos". Este comité tendría por finalidad la elaboración de un informe "concreto y detallado sobre la afluencia de financiamiento externo que requiere la América Latina para acelerar la tasa de su crecimiento económico".

Finalmente, el proyecto atribuía ciertas instrucciones específicas al propuesto comité de expertos en relación con el carácter de las inversiones (debían ser preferentemente de origen oficial) y las condiciones de los préstamos.

El proyecto peruano solo contenía disposiciones de carácter general. Vinculaba en su dispositivo el problema de la estabilidad de la democracia y el acrecentamiento de la cooperación económica entre las Repúblicas americanas. Preconizaba también la adecuación de las normas de cooperación

económica teniendo en cuenta que esa cooperación debía regir entre países productores de materias primas por una parte y, por países altamente industrializados, de otra parte.

Finalmente, recomendaba la intensificación de los esfuerzos para que se llevara a la práctica los objetivos de la Operación Panamericana.

Por último, el proyecto de Bolivia (documento No. 55 del 13 de agosto, 1959) trataba el tema de la reducción de gastos militares excesivos. Recomendaba que el Consejo de la OEA realizara un estudio de dicho problema "y su repercusión negativa en el desarrollo económico y social del Continente, debiéndose aconsejar la manera de reducirlos en forma compatible con la defensa continental". El proyecto recomendaba finalmente, que el estudio así realizado por el Consejo fuera incluído en el programa de la XIa. Conferencia Interamericana.

Capítulo V

ANALISIS DE LAS RESOLUCIONES APROBADAS POR LA Va. REUNION DE CONSULTA DE CANCILLERES

Como resultado de sus deliberaciones, la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres aprobó 17 Resoluciones. Con base en los proyectos presentados, estas resoluciones fueron elaboradas por los tres grupos de trabajo y la Comisión de Coordinación y Estilo designados por la Reunión de Consulta.

Resolución I

La Resolución 1a. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres corresponde en la nomenclatura de los proyectos presentados al proyecto de la Delegación de Brasil, también rubricado bajo el epígrafe de "Declaración de Santiago". El texto definitivo de esta Resolución sigue en su mayor parte la redacción original del proyecto brasilero, con las enmiendas adicionales que se le introdujeron en su parte declarativa tomadas del proyecto de la delegación de El Salvador sobre principio de no intervención y de no agresión y sobre protección de los derechos humanos (Doc. No. 6) y, las enmiendas introducidas tanto en la parte declarativa como en el dispositivo por el Grupo de Trabajo No. II.

Entre estas últimas enmiendas se significan la condenación de la proscripción política sistemática y la consagración del principio de la libertad de prensa y radio y la televisión, como elemento esencial de un régimen democrático.

La Resolución 1a. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres representa la culminación de un esfuerzo iniciado en la IXa. Conferencia Internacional Americana para definir el concepto de la democracia representativa a que se adscriben las Repúblicas americanas. Como es sabido, el artículo 5, párrafo d de la Carta de la Organización de Estados Americanos especifica como un elemento de la solidaridad interamericana la organización política de los Estados americanos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Aunque en la IXa. Conferencia se consideraron varias fórmulas para definir la democracia, tales como las sometidas por las delegaciones de Brasil y de Uruguay, las dificultades que se presentaron para su adopción determinaron su retiro si bien se dejo constancia de ellas en las actas de la Conferencia (209).

El concepto de democracia consagrado por la Resolución 1a. de la Reunión de Consulta de Cancilleres de Chile se identifica con la concepción clásica del Estado liberal adoptada por todas las Constituciones americanas

---

(209) La fórmula brasilera estaba concebida en los siguientes términos: "*El régimen democrático que los Estados Americanos adoptan está fundado en el voto libre, la pluralidad de los Partidos, la posibilidad de iniciativa privada y la garantía de los derechos fundamentales del hombre*". La fórmula uruguaya tenía más bien un carácter enumerativo. Proponía como elementos constitutivos del concepto de democracia representativa los siguientes: "*1º el titular del poder funda su derecho en el consentimiento otorgado por sufragio universal y en elecciones libres, que admitan pluralidad de partidos; 2º el ejercicio del poder se ajusta a mandatos constitucionales expresos; 3º se reconoce la responsabilidad de todo gestor y publicidad de toda gestión, con libertad de control y crítica; 4º se asegura el ejercicio y protección de los derechos de la persona humana*". El informe del Relator de la Comisión I de la IX Conferencia señala también que la delegación de Brasil "pretendía aun más; que la condición del Estado democrático (verificable por el texto de las respectivas Constituciones) fuese exigido para ingresar en la Organización. Aspiraba por último a que se acentuara la diferencia fundamental entre el concepto de democracia en Occidente y el que prevalece en Oriente donde se desconocen los principios arriba enunciados"; y agrega lo siguiente: "Fué sin embargo, preferida la fórmula genérica según la cual la solidaridad de los Estados descansa *sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*". V: ACTAS Y DOCUMENTOS DE LA IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, Vol. III, págs. 109 y 179.

y, completada por la innovación que introducen en la dogmática constitucional contemporánea los derechos sociales y económicos del hombre (210).

Aunque la Declaración tiene por finalidad contribuir a formar un estado de opinión pública internacional sobre la necesidad de realizar los objetivos políticos-sociales que proclama, es precisamente el principio de la democracia económica y social el que acusa en el contexto una tendencia más acentuada hacia su internacionalización, además de estar concebido como una garantía general de los demás principios proclamados en la Resolución. Expresa, en efecto, el apartado VIII y último del dispositivo de la Declaración de Santiago que

> *"los Estados Americanos con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes, para consolidar y desarrollar su estructura económica y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos"*.

La Declaración de Santiago constituye la reafirmación de un estado de conciencia internacional en América que encuentra expresión en la Declaración de Principios sobre la Solidaridad y Cooperación Interamericanas (Resolución XXVII) de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, de 1936, en la cual se define por primera vez un concepto que luego va a elaborarse progresivamente en las subsiguientes reuniones de plenipotenciarios de América. Allí se proclama, en efecto, "la existencia de una democracia solidaria en América."

Pero importa observar cómo en esta última Resolución y en el mismo texto donde se consagra la solidaridad democrática de los Estados Americanos, se precisa también que las naciones de América proclaman "el respeto irrestricto a sus soberanías".

Ambos principios, es decir, la existencia de una democracia solidaria en América y el debido respeto a la soberanía del Estado, constituyen elementos formativos de una tradición que evoluciona progresivamente a través de sucesivos pronunciamientos internacionales americanos que culmi-

---

(210) Esta nueva tendencia del Derecho Constitucional moderno se encuentra consagrada por la Revisión Constitucional dominicana de 1955 y 1959, cuyo título segundo y bajo la rúbrica de Derechos Humanos, se reconocen los derechos sociales y económicos de la persona humana (artículos 14, 15, 16, 17 y 18).

nan en la "Declaración de Santiago". De ahí que no obstante la fraseología incidentalmente excesiva de que adolece esta Declaración en algunos de sus considerandos como ocurre con el que pretende hacer de ese documento una contribución "a la erradicación de las formas de dictaduras, despotismos o tiranías", no cabe, sin embargo, interpretarla como un llamado a la subversión ni como una proclamación de carácter revolucionario, toda vez que la finalidad respetable de sus afirmaciones están concebidas con espíritu de persuasión moral y no de militancia revolucionaria por cuanto afirma también en otro de sus extremos, que sus enunciaciones no se proponen "quebrantar el respeto a la facultad que tienen todos los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno".

Esta afirmación de la competencia del Estado y de sus órganos soberanos para dirimir su destino político, vincula derechamente la Declaración de Santiago no solamente con la fase inicial de la evolución del concepto de la democracia solidaria interamericana, sino también con otras etapas trascendentales de esa progresión conceptual, tales como la Declaración de México, de 1945, adoptada por la Conferencia de Chapultepec en la cual, junto a la declaración de que "los Estados Americanos reiteran su ferviente adhesión a los principios democráticos que consideran esenciales para la paz de América" (Principio 11), se afirma un principio vinculado a una tradición que se extiende en la perspectiva histórica hasta los tiempos del Congreso del Istmo de 1826 o sea, el que reitera que "cada Estado es libre y soberano y ninguno podrá intervenir en los asuntos internos o externos de otro" (Principio No. 3).

La Declaración de Santiago fija la realización del ideal democrático como una causal o condición necesaria para la convivencia pacífica en el Continente.

La afirmación de que "la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el ejercicio efectivo de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas", afirmación ésta que se relaciona directamente en el contexto del párrafo en cuestión al hecho de que "la falta de acatamiento de tales principios es fuente de preocupación general y da origen a emigraciones que suscitan frecuentes y graves tensiones política entre el Estado de que proceden y los Estados que las reciben", encuentra su antecedente directo y reciente en una de las conclusiones del Informe de la Comisión Investigadora del Organo de Consulta sometido al Consejo de la OEA el 13 de marzo de 1950, que señala entre los factores básicos de la situación del Caribe que se produjo en esa época,

> *"el crecido número de exilados políticos en la región del Caribe, ya que los nacionales de un país determinado no solo tratan de luchar contra el gobierno de ese país sino que tienden también a con-*

gregarse con los de otros países con propósitos similares. Muchos de esos exilados son personas sinceras e idealistas que habiéndoseles deprovisto de garantías democráticas en su país de origen, luchan necesariamente para reincorporarse a la vida política" (211).

La relación entre la paz y la democracia constituyó uno de los temas favoritos de la abundante literatura pacifista que siguió a la terminación de la Primera Guerra Mundial. Esta doctrina ha ejercido al parecer sensible influencia en el pensamiento internacional americano. Ella aparece evidente, por ejemplo, en la Resolución LXXII de la VIII Conferencia Internacional Americana sobre "Enseñanza de la Democracia", en la cual se expresa que "es necesario difundir el conocimiento de los principios democráticos", porque "el conocimiento de tales principios crearía en nuestros pueblos un ambiente más propicio para el mantenimiento de la paz, la conciliación y la justicia en el Continente".

Ella informa también el espíritu del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Carta de la OEA.

Mayores reservas suscita la afirmación contenida en otro de los considerando de la Declaración de Santiago al afirmar que "la existencia de regímenes no democráticos es incompatible con los principios en que se funda

---

(211) El inconveniente de atribuir al párrafo citado de la Declaración de Santiago un carácter absoluto y dogmático se hace ostensible a la luz de la frase final del párrafo del informe del Organo de Consulta cuando observa que

> "Otros, aventureros, revolucionarios profesionales, cuyo objeto primordial parece ser el promover el tráfico ilegal de armas y las expediciones revolucionarias contra países con los cuales no tienen vínculo alguno".

Conviene asimismo tener en cuenta los siguientes considerandos de la Resolución VIIa. de la Segunda Reunión de Consulta de Cancilleres de La Habana de 1940:

> "que es regla general del derecho público interno, incorporada a las Constituciones y leyes de los Estados, la exclusión de los extranjeros del gobierno y ejercicio de los derechos políticos (considerando 4º) *y que la referida exclusión del goce de esos derechos políticos implica la prohibición tácita de que los extranjeros se dediquen a actividades políticas dentro del territorio del Estado en que residen"* (considerando 6º).

El dispositivo de la Resolución después de hacer un llamado a la concordia y la buena voluntad con el fin de evitar toda actitud que pueda comprometer la paz y la seguridad con miras a la restauración de la armonía continental, recomienda a todos los Estados Americanos "la estricta observancia del principio de no intervención y el cumplimiento riguroso de las obligaciones provenientes de los instrumentos jurídicos vigentes del Derecho Internacional Americano, destinadas a preservar la independencia y la soberanía de los Estados".

Resolución III

La Resolución IIIa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres constituye prácticamente una versión textual del párrafo 4o. del dispositivo del Proyecto de Resolución de Uruguay, identificado como Documento No. 54 (214). Encomienda al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del derecho internacional americano vigente. En su redacción original el proyecto uruguayo básico establecía como cuestión previa a la decisión del mismo que la Reunión de Consulta resolviera "la conveniencia de estudiar esa relación jurídica".

No puede ser de mayor trascendencia el planteamiento que hace esta Resolución. En su estado actual la Organización de Estados Americanos posee dos órdenes de métodos o procedimientos para ejercer su competencia. Unos son procedimientos de arreglo pacífico propiamente dichos y otros, de seguridad colectiva.

Toda vez que otras Resoluciones de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres preveen disposiciones con respecto a la protección internacional de los derechos humanos, es evidente que la Resolución IIIa. de la Va. Reunión de Consulta se refiere específicamente a la protección internacional de la democracia representativa (215). Bastaría considerar los principios constitutivos del orden democrático de gobierno como son definidos por la Declaración de Santiago, para persuadirnos de la magnitud y consecuencia de un procedimiento internacional destinado a fiscalizar la realización de tales princi-

---

(214) V: supra, pág. 79 el análisis de este proyecto.

(215) V: infra el comentario sobre la Resolución IX de la Va. Reunión de Consulta, págs. 117-140.

pios muchos de los cuales se refieren nada menos que a la organización política del Estado y al funcionamiento de sus órganos constitutivos. El problema planteado por la Resolución IIIa. es de una infinita complejidad y delicadeza, especialmente cuando se piensa que sus previsiones se destinan a un sistema de Estados que han aceptado el principio de no intervención como una de las normas más consubstanciadas con la existencia de ese sistema.

Resolución IV

Al iniciarse la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, una de las ideas que fueron motivo de frecuentes consultas entre las delegaciones participantes fué la de atribuir a un órgano interamericano adecuado la misión de continuar el examen y prevención de las tensiones internacionales objeto de la Va. Reunión de Consulta. Importaba asegurar la continuidad de este esfuerzo inicial como uno de los resultados de mayor consecuencia de la Va. Reunión de Consulta.

Al principio se pensó en la creación de un organismo *sui generis* concebido como una comisión de vigilancia de la paz en el Caribe (216). Esta comisión tendría "poderes para actuar tan pronto como hubiera indicios de tensiones, sin esperar a que se hubieran producido de hechos las violencias". Tendría además un carácter provisional en tanto que la XIa. Conferencia Interamericana acordara las medidas necesarias para fortalecer el sistema interamericano de paz y seguridad en lo concerniente a situaciones como las que causaban las tensiones internacionales en el Caribe.

Pronto se formó, sin embargo, un consenso general en cuanto a aprovechar organismos ya existentes en el sistema interamericano con el fin de atribuirles las facultades específicas que, como resultado de sus deliberaciones, le confiriera la Va. Reunión de Consulta. El organismo escogido para esa finalidad fué la Comisión Interamericana de Paz (217) creada por la Resolución XIV de la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de 1940.

---

(216) V: Despacho de Prensa Unida Internacional del 12 de agosto de 1959, por Henry Reymond, procedente de Santiago de Chile, publicado en La Nación, de Ciudad Trujillo, en su edición de la misma fecha.

(217) Hasta el 6 de julio de 1949 esta Comisión era conocida con el nombre de "Comisión Interamericana de Métodos para la Solución Pacífica de Conflictos". La nueva denominación le fué dada en su Estatuto definitivo aprobado el 24 de mayo de 1950.

Sin embargo, conforme su Estatuto vigente aprobado por el Consejo de la OEA en la sesión extraordinaria del 9 de mayo de 1956, la Comisión sólo está habilitada para actuar en casos de controversias internacionales con la anuencia previa de las Partes. En efecto, según el artículo 15 de su Estatuto, tan pronto la Comisión es apoderada de una controversia debe proceder a consultar a la otra u otras Partes sobre si consienten o no en la actuación de ella en el caso. Por otra parte, el artículo 13 dispone que si el resultado de esta consulta fuese negativo, la Comisión debe abstenerse de actuar limitándose a dar conocimiento de su actuación al Consejo de la OEA. Esta concepción rigurosa de la competencia de la Comisión constituyó, por cierto, un acentuado desvío del concepto que a ese respecto había sido consagrado en el Estatuto que se dió la Comisión el 24 de mayo de 1950, según el cual ésta podía actuar "a requerimiento de cualquier Estado americano, cuando las negociaciones directas se hayan agotado o cuando no esté en trámite alguno de los otros procedimientos diplomáticos usuales o de solución pacífica o cuando circunstancias de hecho hagan imposible cualquier negociación" (párrafo 7 del Estatuto).

En estas condiciones convenía imprimir al procedimiento de la Comisión Interamericana de Paz una mayor flexibilidad si se contemplaba la utilización de sus servicios en relación con los problemas considerados en la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

El examen por la Va. Reunión de Consulta de la situación precedentemente expuesta tuvo como resultado la Resolución IVa. identificada bajo la rúbrica de "Comisión Interamericana de Paz" (218).

El dispositivo de la Resolución IVa. de la Va. Reunión de Consulta comprende cuatro párrafos substantivos. Los párrafos *primero* y *segundo* se refieren a la competencia de la Comisión. En el caso del párrafo primero la competencia de la Comisión se encuentra limitada a la realización de estudios destinados a ulterior decisión por otros organismos superiores de la OEA, sobre las materias específicamente enumeradas en dicho párrafo.

Las materias sobre las cuales versan dichos estudios son las siguientes:

> *a) Métodos y procedimientos para evitar cualesquiera actividades procedentes del exterior encaminadas a derrocar gobiernos constituídos o a suscitar casos de intervención o agresión contempla-*

---

(218) V: El texto de esta Resolución en el ACTA FINAL DE LA Va. REUNION DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, Apéndice, pág. XVII.

dos en instrumentos tales como la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles sin menoscabo de: 1) los derechos y libertades de los exilados políticos reconocidos por la Convención sobre Asilo Territorial; 2) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 3) las constituciones nacionales de los Estados americanos;

b) *Relación entre las violaciones de los derechos humanos o la falta de ejercicio de la democracia representativa, por una parte, y las tensiones políticas que afecten la paz continental, por la otra, y*

c) *Relación entre el subdesarrollo económico y la inestabilidad política.*

El análisis atento de los conceptos iniciales del párrafo primero revela que la indicación de materias específicas que contiene dicho párrafo tiene un carácter mas bien enunciativo, toda vez que el mandato que, en primer término, tiene la Comisión Interamericana de Paz en virtud de la Resolución comentada consiste en realizar "el estudio de las cuestiones que han sido objeto de la convocatoria de esta Reunión", etc. etc.

En todo caso, la interpretación que cabe deducir del párrafo primero de la Resolución IVa. es que ese párrafo, no autoriza a la Comisión a pronunciarse sobre controversias específicas, toda vez que el mismo método seguido por la Reunión de Consulta para examinar las cuestiones que fueron objeto de su convocatoria fué el de considerar tales cuestiones "en sus aspectos generales y múltiples". En estas circunstancias, parecería que la Comisión Interamericana de Paz al cumplir el mandato recibido en virtud del párrafo primero de la Resolución IVa. debe ajustarse al método seguido por la Va. Reunión de Consulta.

Por el contrario, otra es la atribución de competencia que confiere a la Comisión de Paz el párrafo segundo de la Resolución IVa. En este caso, la Comisión de Paz se encuentra habilitada para cumplir funciones de solución de controversias o de otras situaciones internacionales. Es precisamente en este párrafo donde la Resolución IVa. introduce una modificación substancial al procedimiento de la Comisión de Paz conforme su Estatuto vigente de 1956, toda vez que conforme el párrafo en cuestión, la Comisión puede actuar no solamente a requerimiento de un gobierno o gobiernos americanos, sino también por iniciativa propia. Por otra parte, entre las materias que puede conocer la Comisión de Paz en esa virtud figuran las que se enumeran en el párrafo primero con la sóla limitación de que su actuación está "subordinada al consentimiento expreso de los Estados para investigaciones que se deben realizar en sus respectivos territorios".

El párrafo segundo de la Resolución IVa. de la Va. Reunión de Consulta constituye también una extraordinaria innovación en los métodos de solución pacífica de las controversias en el Continente Americano por cuanto atribuye a la Comisión de Paz competencia para conocer de controversias o situaciones en materia de derechos humanos o de falta de ejercicio de la democracia representativa, sí bien limitada a los casos en que tales controversias impliquen una situación de tensiones políticas susceptibles de afectar la paz continental. Es ciertamente deplorable la falta de precisión de que adolece a este respecto la Resolución IVa. por cuanto no especifica el procedimiento a seguir por la Comisión en una materia de tanta consecuencia. En efecto, ¿de qué manera expediría la Comisión su actuación sobre las materias enumeradas en el párrafo primero cuando actúa en virtud del párrafo segundo? ¿Sería conforme el artículo 22 de su Estatuto vigente o según el párrafo tercero de la Resolución?

El párrafo tercero de la Resolución IVa. se refiere al procedimiento que debe seguir la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones en virtud del párrafo primero de la Resolución. Consiste en la preparación de un informe preliminar que será debidamente sometido a los gobiernos americanos para que éstos tengan la oportunidad de formular sus observaciones, al cual seguirá un informe definitivo que sería presentado a la XIa. Conferencia Interamericana o a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para fines de decisión.

El párrafo cuarto de la Resolución tiene por objeto precisar que el nuevo procedimiento y las atribuciones conferidas a la Comisión en virtud de la Resolución IVa. tienen un carácter provisional hasta que la XIa. Conferencia Internacional Americana decida modificar el Estatuto vigente de la Comisión con el fin de incorporar con carácter permanente dichas atribuciones a la Comisión Interamericana de Paz. Si esta finalidad propuesta es decidida afirmativamente, la Comisión Interamericana de Paz además de sus atribuciones generales como Comisión de buenos oficios en casos de controversias, estaría expresamente facultada para conocer de situaciones como las señaladas en el párrafo primero del dispositivo de la Resolución IVa. de la Va. Reunión de Consulta.

Resolución V

Esta Resolución (219) tiene por objeto someter al estudio y dictamen del Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, la declaración

---

(219) V: el texto de Esta Resolución en el Apéndice contentivo del Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, pág. XIX.

contenida en el proyecto de Resolución presentado por la Delegación de México a la Va. Reunión de Consulta. Dicha declaración está concebida en los siguientes términos:

> *"La Organización de los Estados Americanos no podrá intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de sus miembros, sin que este principio se oponga a la aplicación de las medidas y procedimientos previstos en el Capítulo V de la Carta de la propia Organización, y definidos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca".*

La ponencia mexicana se fundamenta en lo que podríamos llamar la aparente deficiencia de que adolece el concepto de la no intervención tal como se encuentra formulado en el artículo 15 de la Carta de la OEA. Esta deficiencia consiste en que mientras el artículo 15 de la Carta de la OEA se refiere con particular énfasis a la intervención individual o colectiva de uno o más Estados en los asuntos internos o externos de otro u otros Estados, dicha disposición carece, en cambio, de una prohibición igualmente expresa a que la Organización de Estados Americanos intervenga en los asuntos internos o externos de los Estados miembros.

Esta concepción contrasta ostensiblemente con la del artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual, por el contrario, se refiere en forma exclusiva, para prohibirla igualmente, a toda ingerencia de la ONU en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados miembros.

La laguna de que, sin duda alguna, adolece el artículo 15 de la Carta de la OEA, es de aquéllas que felizmente, pueden ser superadas sin recurrir a sutilezas de interpretación jurídica. Como advierte, por cierto, el Informe del Relator del Comité 1o. de la Comisión I de la Conferencia de San Francisco al referirse al artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, la norma de no intervención definida por este artículo y párrafo "puede, en realidad, considerarse implícita en toda organización que tenga un carácter genuinamente internacional". Con acierto observa también el Canciller de México, ponente de la declaración más arriba transcrita que,

> *"sería erróneo, por otra parte, argüir que la ausencia de una disposición semejante en la Carta de nuestra Organización continental pueda interpretarse como autorización a esta última para llevar a cabo actos de la misma naturaleza que los expresamente vedados a la Organización mundial".*

La insuficiencia que acusa la norma interamericana de no intervención se explica por razones históricas.

Producto de una experiencia vital de las naciones americanas, el concepto americano de la no intervención tenía que corresponder en su expresión normativa a los datos proporcionados por las vicisitudes históricas que determinaron el proceso de formación de esta norma fundamental de las relaciones interamericanas. Por otra parte, la peculiaridad de la norma americana de no intervención se explica también en las características singulares que ofrece la evolución de las instituciones políticas interamericanas.

Sucede que en América los principios de convivencia internacional se depuraron y fijaron antes de que se produjera la integración de los Estados que la componen en una organización internacional propiamente dicha. Como es sabido, este último desenlace ocurre al final de un proceso que se prolonga durante 122 años, desde el Congreso del Istmo, de 1826 a la IXa. Conferencia Interamericana de Bogotá, de 1948.

Antes de 1948 las relaciones americanas se debaten entre dos fuerzas poderosas que determinan el estado de descentralización de esas relaciones: de una parte, las fuerzas centrípetas que culminan en el ensayo de la Convención sobre la Unión Panamericana, de 1928 y, por otra parte, las fuerzas centrífugas que frustran la tentativa representada por esa Convención.

Esta tendencia hacia el individualismo y la descentralización que acusa la historia de la Organización de Estados Americanos en su proceso formativo no llega a ser dominada por completo al llegar a la etapa decisiva de la IXa. Conferencia. Baste recordar el debate que allí se produjo en cuanto al problema de las facultades del Consejo de la OEA, cuyos resultados constituyen un regreso en cuanto a la tendencia que se inició en la Conferencia de Chapultepec, de 1945, en el sentido de atribuir plenas facultades de carácter político a ese órgano (220).

Cierto que en la IXa. Conferencia se introdujo en la norma de no intervención tal como ésta había quedado formulada en la Conferencia de Montevideo, de 1933 y en la Conferencia de Buenos Aires sobre Consolidación de la Paz, de 1936, una innovación de suma importancia al quedar condenada en la fórmula del artículo 15 de la Carta de la OEA tanto la *intervención colectiva* como la *intervención individual*. Es evidente que esta innovación tuvo un carácter deliberado y fué introducida con una conciencia muy clara de su intención. Importa retener a este respecto el testimonio de uno de los más autorizados comentarios que ella tuvo. Nos referimos al informe sobre

---

(220) V: Herrera Báez, Porfirio "El Consejo Interamericano de Jurisconsultos", 1954, Volumen I, págs. 59 y siguientes.

la IXa. Conferencia Internacional Americana del ex-Secretario General de la OEA, Dr. Alberto Lleras, quien expresó sobre el particular lo siguiente:

> *"Constituía, también, evidentemente, una grieta peligrosa para el principio de la no intervención el tratar de establecer una distinción entre la intervención colectiva y la intervención unilateral, para justificar la primera y mantener la condenación sobre la segunda. El hecho de que una mayoría de naciones, dentro de un determinado grupo, se asocie para intervenir en los asuntos internos de un Estado, no garantiza, en manera alguna, la bondad o rectitud de sus propósitos. Ninguna ley distinta del interés individual o colectivo de los Estados sería la aplicable en esa emergencia"* (221).

Ya en este pasaje de su exposición doctrinal advertía el ex-Secretario General de la OEA la presencia de un nuevo proceso de anormalidad en las relaciones interamericanas cargado de consecuencias muy peligrosas para la paz y la tranquilidad de América como las que a partir de la segunda década del presente siglo habían causado una profunda crisis en las relaciones americanas, oportunamente detenida por los compromisos solemnes pactados en la Convención de Montevideo de 1933, sobre Deberes y Derechos de los Estados. Si la intervención unilateral por razones económicas y financieras había expuesto la solidaridad interamericana a una quiebra política y moral de incalculables consecuencias, así también los conflictos ideológicos librados por los Estados contendientes con todos los recursos políticos, económicos y de propaganda disponibles presentan manifestaciones igualmente destructivas del orden jurídico americano.

Las proporciones que asumen esos conflictos al enfrentar unos Estados contra otros determinan precisamente una manifestación inédita de la intervención, es decir, la intervención colectiva, la intervención por un grupo de Estados para tratar de imponer mediante la aplicación de presiones internacionales de todo género, determinada ideología política a otros Estados que, a su vez, movilizan sus recursos para hacer frente a esos intentos.

En tales condiciones, la ponencia de México surge con toda oportunidad en un momento en que, como lo registran los resultados de la Va. Reunión de Consulta, se aboga por el empleo de los procedimientos colectivos de la Organización de los Estados Americanos, para afirmar en la totalidad de las naciones americanas, bajo la garantía y sanción de esos procedimientos, una misma práctica de principios políticos inspirados en la ideología democrática-liberal.

---

(221) V: Anales de la Organización de los Estados Americanos, Vol. I, No. 1, 1949, pág. 26.

El estudio y dictamen sobre el *aspecto jurídico* de la ponencia mexicana, como lo requiere la Resolución Va. de la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres, contaría, por la misma novedad de la cuestión, con escasos antecedentes en la experiencia jurídica americana sobre la materia. Conviene recordar, sin embargo, que ya en la IXa. Conferencia Interamericana de Bogotá la Delegación de Uruguay propuso una enmienda a lo que debía ser el actual artículo 19 de la Carta de la OEA que, de haber sido aprobada, habría ampliado en gran manera la esfera de competencia de la Organización de Estados Americanos. Como es sabido, el artículo 19 de la Carta constituye una excepción a los artículos 15 y 17 de la Carta que fijan, el primero, la norma general y, el segundo, un caso particular de la no intervención. En su redacción definitiva el artículo 19 de la Carta de la Organización de Estados Americanos está concebido en los siguientes términos:

> *"Las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los artículos 15 y 17".*

La enmienda uruguaya se proponía excluir de la aplicación de la norma de no intervención, además de las medidas adoptadas por la Organización en virtud de los pactos de seguridad colectiva, "las medidas que se adopten *de acuerdo con las finalidades de este Pacto*".

No hay duda en cuanto a que el propósito deliberado de la enmienda uruguaya consistía en restringir el alcance de la excepción a la norma de no intervención ampliando dentro del marco mismo de dicha excepción las posibilidades de acción de la OEA. Al patrocinar su enmienda el delegado de Uruguay establecía precisamente un paralelismo entre la norma americana de no intervención consagrada por el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas:

> *"Yo señalo -decía el delegado de Uruguay- que el inciso 7 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas no limita a la paz y la seguridad exclusivamente, las medidas permisibles sino que habla de no intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. Vale decir, que es mucho más amplio; y como aquí la aplicación de los tratados vigentes queda subordinada a la frase "paz y seguridad", por esta norma que se va a votar (la fórmula del artículo 19 de la Carta de la OEA) venimos a limitar la aplicación de la Carta de las Naciones Unidas"* (222).

---

(222) V: Actas y Documentos de la IXa. Conferencia Internacional Americana, Vol. III, pág. 231.

Como el Presidente de la Comisión Primera advirtiera al delegado de Uruguay que la Carta de la Organización de Estados Americanos tendría una estipulación en el sentido de que los derechos y obligaciones de los Estados Americanos con respecto a la Carta de las Naciones Unidas no serían menoscabados por efecto de la Carta de la OEA, el delegado de Uruguay hizo esta significativa observación:

> *"Con respecto a las Naciones Unidas, sí, Señor Presidente; pero, con respecto a la eficacia de la acción de esta organización americana (la OEA) quería señalar yo que el círculo es más reducido y es, a mi modo de ver, de menor progreso que el que ya se ha adoptado en la Carta de las Naciones Unidas"* (223).

Este es el único antecedente que proporcionan los trabajos preparatorios de la Carta de la OEA en lo concerniente a la cuestión específica que plantea la ponencia mexicana. Pero este antecedente no solamente constituye un indicio fehaciente de que la cuestión no fué ajena a los plenipotenciarios de Bogotá que redactaron la norma de no intervención, sino que es muy conveniente tenerlo en cuenta al proceder al estudio que debe realizar el Comité Jurídico de Río sobre dicha ponencia.

Frente a la dilatada polémica doctrinal suscitada por el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas dando origen a dos abundantes corrientes discrepantes (224) en cuanto al sentido de esa disposición del instrumento constitutivo de la Organización Internacional de New York y, ante la jurisprudencia expansiva que reflejan las resoluciones de los órganos principales de las Naciones Unidas sobre la materia, elementos que son sin duda alguna imprescindibles al estudio de la ponencia mexicana, importa tener en cuenta el sentido restrictivo con que parecería que debe ser considerada toda excepción a la norma de no intervención según lo justifica la experiencia histórica americana y los trabajos preparatorios de la Carta de la OEA que acabamos de citar.

Por el momento parecería que, desde el punto de vista práctico, la misma ausencia en la OEA de órganos permanentes con atribuciones políticas restará posibilidades a que se planteen conflictos entre la competencia de la Organización y la competencia de los Estados, toda vez que las cuestiones más importantes que se plantean a este respecto tendrán una solución legislativa si llegan a materializarse efectivamente los proyectos que se están considerando actualmente para organizar la protección internacional de los dere-

---

(223) V: ibid. pág. 231.

(224) V: Lawrence Preuss "Article 2, Paragraph 7, of the Charter of the United Nations and Matters of Domestic Juridiction", en Recueil des Cours 1949, Vol. 74.

chos humanos y de la democracia representativa, que son precisamente, las materias sobre las cuales se han venido planteando principalmente en las Naciones Unidas, las posibilidades interpretativas del artículo 2 párrafo 7 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. De todos modos, el estudio que elabore definitivamente el Comité Jurídico de Río de Janeiro en virtud de la Resolución Va. de la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres, puede constituir un valioso aporte a la interpretación de una de las cuestiones de mayor trascendencia de la Carta de las Naciones Unidas, susceptible no solamente de inspirar interpretaciones de la Carta sino también la labor cuasi legislativa de las Conferencias Interamericanas.

Resolución VI

Esta Resolución (225) tiene por objeto remitir al Comité Jurídico de Río de Janeiro el proyecto de resolución de la Delegación de Ecuador sobre la Comisión Interamericana de Paz, a fin de que el Comité Jurídico de Río expida un estudio y dictamen al respecto.

El proyecto de la Delegación de Ecuador advierte en su dispositivo la finalidad específica que persigue, es decir, la revisión del Estatuto vigente de la Comisión Interamericana de Paz, especialmente en lo que hace a los artículos 2, 7, 11, 12 y 15, "con miras a devolver a dicho organismo el poder necesario para el cumplimiento de las finalidades que inspiraron su creación en la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en La Habana en 1940".

El examen de los artículos específicamente señalados por el proyecto de Ecuador con miras a las finalidades declaradas en dicho proyecto, amerita las siguientes observaciones.

Es sin duda alguna cierto que, en su actual redacción, el artículo 2 del Estatuto vigente de la Comisión Interamericana de Paz establece una especie de derecho de veto a la actuación de la Comisión por cuanto dicho artículo dispone que la Comisión sólo se ocupará de un caso "previa anuencia de las Partes". Esta interpretación se hace aún más clara a la luz del artículo 15, también contemplado para los fines de su posible revisión por el proyecto de Ecuador, en cuanto éste último artículo dispone que cuando un Estado solicita la actuación de la Comisión, "ésta procederá a consultar la otra u otras Partes sobre si consienten o no la actuación de ella en ese caso".

---

(225) V: el texto de esta Resolución en el Apéndice contentivo del Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, pág. XIX.

Por otra parte, el artículo 17 dispone que si el resultado de esa consulta es negativo, la Comisión debe abstenerse de ocuparse del caso, limitándose a informar sobre el particular a los gobiernos de América por intermedio de sus respectivos representantes en el Consejo de la OEA y, al Consejo mismo.

En tales condiciones, es evidente que si se desea que la Comisión Interamericana de Paz cumpla una misión efectiva dentro del sistema interamericano de solución pacífica de las controversias, es de todo punto necesario la revisión de los artículos 2 y 15, así como también del artículo 17 de su Estatuto vigente.

Sin embargo, no advertimos en qué sentido puede ser mejorado el artículo 7 del Estatuto de la Comisión de Paz si se le compara con el párrafo 2 del antiguo Estatuto, aprobado en 1950. En efecto, conforme el artículo 7 del Estatuto vigente de la Comisión de Paz, los miembros de la Comisión pueden ser los mismos representantes de los gobiernos ante el Consejo de la OEA, mientras que, segun el antiguo Estatuto de 1950, dichos miembros eran especialmente acreditados por sus gobiernos, los cuales podían designar un representante suplente para reemplazar al titular durante su ausencia. Nos parece evidente que el artículo 7 en cuestión contribuye a hacer más expedita la actuación de la Comisión por la simple razón de la permanencia de sus miembros en la sede de la Comisión, lo que hace más fácil la convocatoria de la misma. En cambio, la actuación de la comisión se haría más demorada si estuviera supeditada a la designación en un momento dado por los Estados miembros de la Comisión, de sus representantes en dicho organismo. La práctica demuestra que suele producirse una lamentable pérdida de tiempo en obtener que las Cancillerías designen su representante en la Comisión de Paz con la rapidez que exige la situación. Es muy posible que, las más de las veces, los gobiernos designen a sus representantes ante el Consejo de la OEA como sus representantes también ante la Comisión de Paz. Si ello es así, es preferible la solución del Estatuto vigente, a fin de mantener la unidad en el procedimiento de integración de los miembros de la Comisión de Paz.

Consideramos que la revisión del artículo 11 del Estatuto vigente de la Comisión de Paz necesariamente abarca la revisión del artículo 10 dada la conexidad inmediata entre ambas disposiciones. Quizás sea preferible un retorno a la solución del párrafo 10 del Estatuto de 1950 de la Comisión.

El artículo 12 del Estatuto vigente de la Comisión se refiere a la rotación de la presidencia de la Comisión. Este artículo se limita a disponer que la presidencia de la Comisión sea rotativa y además, renovada anualmente. Es evidente que la disposición equivalente del Estatuto de 1950 es más explícita, por cuanto dispone además en qué forma se produce la rotación de la presidencia la cual, según el párrafo 4 de dicho Estatuto, se hará conforme "un orden establecido por sorteo" y agrega que "los países cuyos representantes hayan ocupado anteriormente la presidencia figurarán, en su orden, al final de la lista".

Otro aspecto que consideramos de particular importancia y que aparece omitido en el proyecto de la Delegación de Ecuador es el relativo a las normas generales que tendrá en cuenta la Comisión de Paz en su actuación. Estas normas generales, que figuraban expresamente consignadas en el Estatuto de 1950 de la Comisión (principios de equidad, de justicia, derecho internacional, instrumentos internacionales aplicables) aparecen omitidas en el Estatuto vigente de la Comisión Interamericana de Paz. Consideramos que una afirmación explícita de principios objetivos de solución pacífica de las controversias moderaría la tendencia que parece revelar el Estatuto vigente de la Comisión de Paz hacia las soluciones políticas de las controversias internacionales.

Toda vez que la enumeración de artículos que señala el proyecto de Ecuador, objeto de la Resolución VIa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, no tiene un carácter taxativo, parecería también conveniente que el Comité Jurídico de Río tuviera en cuenta al estudiar la posible revisión del Estatuto vigente de la Comisión de Paz, la Resolución IVa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres. Si tal se hiciere, la Comisión Interamericana de Paz además de sus atribuciones generales e indeterminadas como comisión de buenos oficios o mediación en caso de controversias, estaría expresamente facultada para conocer de situaciones como las señaladas en el párrafo 1o. del dispositivo de la Resolución IVa. de la Va. Reunión de Consulta.

Resolución VII

Al iniciarse las deliberaciones de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, varios proyectos de Resolución, como los presentados por las Delegaciones de Colombia, Haití y la República Dominicana (226) propugnaban porque la Va. Reunión de Consulta adoptara una resolución en la cual se calificaran como actos violatorios de la norma interamericana de no intervención los previstos en la Convención de La Habana, de 1928, sobre Luchas Civiles y en su Protocolo de Revisión, de 1957. Los proyectos señalaban también otros actos de intervención no previstos en los referidos instrumentos o sean, la propaganda radial destinada a alterar por la violencia el régimen de gobierno de un Estado americano. Algunos, como el proyecto de la Delegación de Colombia, contenían dos órdenes de disposiciones: unas, tendientes a procurar un pronunciamiento inmediato de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres y, otras, destinadas a la elaboración ulterior de instrumentos destinados a reglamentar mediante la previsión de casos específicos, la norma de no intervención.

---

(226) V: Supra pág. 74-75.

Todos esos proyectos se transformaron en una resolución única que, bajo la rúbrica de "Preparación de un instrumento sobre casos de violaciones al principio de no intervención", (Resolución VII) compendió las deliberaciones de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres sobre la materia de la no intervención, considerada a la luz de las tensiones internacionales del Caribe.

Esta Resolución (227) se deriva directamente del proyecto revisado de la Delegación de Colombia el cual fué objeto de algunas modificaciones en el Grupo de Trabajo I (228). Estas modificaciones abarcan tanto la parte justificativa como el dispositivo del proyecto colombiano. A nuestro parecer, las enmiendas introducidas por el Grupo de Trabajo I al Proyecto colombiano no resultaron en su mejoramiento. Un inconsecuente espíritu de timidez guió la concepción del texto definitivo de la Resolución VII de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

No hay duda, sin embargo, de que en lo que respecta al primer párrafo de la parte justificativa del proyecto colombiano, las modificaciones introducidas por el Grupo de Trabajo I mejoraron el texto definitivo. En efecto, mientras el primer considerando del proyecto colombiano establece una relación de causa a efecto entre la falta de una enumeración de los casos que constituyen intervención directa o indirecta de un Estado en otro Estado y la afectación de la paz y la seguridad del Continente, premisas que carecen de cierto sentido de proporción, en cambio, el texto definitivamente aprobado encierra un razonamiento más exacto en cuanto afirma que la estricta observancia de los compromisos sobre no intervención "contribuirá a lograr más eficazmente el orden de paz y de justicia a cuyo servicio los Estados americanos instituyeron su organismo regional".

Por el contrario, las enmiendas introducidas por el Grupo de Trabajo I al segundo considerando del proyecto colombiano enuncia ya, lo que en el texto del dispositivo de la Resolución VII constituye una sensible falla en comparación con el correcto planteamiento jurídico del segundo considerando y del dispositivo del proyecto colombiano.

El proyecto colombiano, lo mismo que la Resolución VII planteaba el problema de una legislación completiva del principio de no intervención tanto en lo que se refiere a la definición o indicación de casos violatorios del principio de no intervención, como en lo atinente a los procedimientos para la prevención y represión de tales violaciones. Ocurre, sin embargo, que

---

(227) V: el texto de esta Resolución en el Apéndice conteniivo del Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, pág. XX.

(228) El Grupo de Trabajo I estuvo integrado por las Delegaciones de Brasil, México, Perú y Ecuador. Fué presidido por el Embajador de Brasil, Dr. Fernando Lobo.

mientras el proyecto colombiano preconizaba el mismo método de construcción jurídica para el tratamiento de estos dos elementos previstos en el proyecto, en cambio la Resolución VII definitivamente elaborada por el Grupo de Trabajo I, hace una distinción fundamental en cuanto al tratamiento de estos elementos.

En efecto, la fórmula colombiana proponía la definición de casos específicos de violación del principio de no intervención y del procedimiento sancionante en un sólo instrumento jurídico. De esta manera el proyecto colombiano apoyado en antecedentes concordantes trata correctamente ambas materias como un problema de codificación del derecho internacional.

Otro fué, sin embargo, el método adoptado por el Grupo de Trabajo I al redactar el texto definitivo de la Resolución VII de la Va. Reunión de Consulta. En lo que respecta a la numeración de casos de violación al principio de no intervención, el Grupo de Trabajo I adoptó la misma técnica del proyecto colombiano, es decir, optó por un proyecto de instrumento o proyecto de convención; en cambio, en lo concerniente a los procedimientos sancionantes recomendó la elaboración de un *"Informe"*.

Son evidentes, las implicaciones del método adoptado por la Resolución VII desde el punto de vista de la técnica americana de construcción jurídica. En cuanto al primer aspecto sustantivo de la materia considerada por la Resolución, se sigue el concepto de codificación del derecho internacional, es decir, de materias susceptibles de ser reguladas mediante la creación de derechos y obligaciones jurídicos positivos. Por el contrario, en lo que hace al aspecto procedimental del problema, se sigue la técnica del *desarrollo del derecho internacional*, o sea, el método de construcción jurídica preconizado para aquellas materias en que no existe un consenso definitivamente logrado de opinión jurídica.

En nuestro concepto, el método adoptado por la Resolución VII de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres no es consecuente con otras disposiciones verdaderamente audaces, dentro del estado del derecho internacional americano, adoptadas por la Va. Reunión de Consulta con respecto a ciertas materias que en modo alguno se encuentran aptas para su codificación en el derecho internacional americano o en el derecho internacional general (229). Separar las definiciones substantivas del procedimiento sancionante en materia de intervención implica en nuestro concepto, un desconocimiento

---

(229) V: por ejemplo, la Resolución IXa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, en virtud de la cual se encomienda al Consejo de la OEA la preparación de *"un proyecto de Convención sobre ejercicio efectivo de la democracia representativa y que establezca el procedimiento y las medidas aplicables a ese respecto"*.

de los antecedentes existentes en el derecho internacional americano que justifican suficientemente la adopción de un mismo método de construcción jurídica para ambas cuestiones. Implica también una actitud inexplicablemente vacilante en lo que respecta al tratamiento jurídico de un problema que adquirió en el temario de la Va. Reunión de Consulta el primer rango y que, por ello, ameritaba un enfoque mirado con un mayor realismo jurídico.

No nos detendremos a considerar los antecedentes de doctrina y de derecho internacional positivo que justifican plenamente la recomendación de la VIIa. Resolución en lo que respecta a elaborar un proyecto de Convención o de instrumento para definir casos violatorios de la norma de no intervención.

Si bien es de admitir que los antecedentes en lo que respecta al problema de los procedimientos tutelares de la norma de no intervención no son tan abundantes como en lo que concierne al primer aspecto del problema, los que en realidad existen son, sin duda alguna, concluyentes y más lo son todavía aquellos que se derivan de instrumentos fundamentales del sistema interamericano como son el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, de 1947, y la Carta de la Organización de Estados Americanos.

Teniendo en cuenta los casos de violación del principio de no intervención previstos en los proyectos de resolución presentados sobre la materia de la no intervención a la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, así como los antecedentes que ofrece el derecho internacional general a ese respecto, tales elementos ya eran suficientes para precisar ideas en cuanto a qué casos violatorios de la norma de no intervención podrían ser susceptibles de procedimientos internacionales de prevención o represión. La abundante jurisprudencia suministrada por la aplicación del Tratado de Río de Janeiro, precisamente sobre los casos previstos en los proyectos de resolución presentados, constituyen elementos decisivos que debieron haber inducido a la adopción del método preconizado por el proyecto colombiano (230).

Procedía entonces confiar en la sabiduría y prudencia de los organismos competentes de la Organización de los Estados Americanos en materia jurídica para atribuirles la elaboración de un proyecto de convención en los términos previstos por el proyecto colombiano, en la seguridad de que ese proyecto habría deslindado con estricto criterio aquellos casos de intervención

---

(230) V: APLICACIONES DEL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA, 1948-1949, División de Derecho y Tratados del Departamento Jurídico de la Unión Panamericana, Washington, D. C., 1955.

susceptibles de ser tratados conforme el principio de seguridad colectiva y mediante los procedimientos recomendables según el caso. Sería de esperar que la XIa. Conferencia Interamericana corrija las notorias deficiencias de la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres y le atribuya al Comité Jurídico de Río de Janeiro o al Consejo de la OEA la elaboración de un instrumento que comprenda tanto las definiciones substantivas de casos de intervención como los procedimientos de prevención y represión que se justifiquen.

Resolución VIII

La Resolución VIIIa., identificada bajo la rúbrica de "Derechos Humanos" (231), fué elaborada por el Grupo de Trabajo II (232) y es el resultado de la sistematización en un documento único de los diversos elementos aportados por los proyectos de resolución presentados a la Va. Reunión de Consulta sobre la protección internacional de los derechos humanos (233).

Así, de la parte justificativa de la Resolución, integrada por cinco considerandos, corresponde al proyecto de Venezuela el considerando 1º; al proyecto de Colombia los considerandos 3º y 4º y, el considerando 5º al proyecto de Ecuador. El considerando 2º constituye una redacción independiente elaborado por el Grupo de Trabajo.

El dispositivo abarca dos partes o sean, una *declaración* basada íntegramente en la declaración contenida en el proyecto de Colombia sobre la materia y una *resolución*. La resolución se encuentra subdividida en dos partes, correspondiendo al proyecto de Colombia el texto comprendido bajo el numeral I y al proyecto de Chile el texto bajo el numeral II.

La parte justificativa de la Resolución VIIIa. se refiere a las declaraciones que se han producido en el Continente Americano en el sentido de reafirmar la tendencia del derecho internacional americano hacia la protección internacional de los derechos humanos y a los esfuerzos realizados

---

(231) V: el texto de esta Resolución en el Apéndice contentivo del Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, pág.

(232) El Grupo de Trabajo II estuvo integrado por las Delegaciones de Bolivia, Panamá, Costa Rica, Honduras y Argentina. Fué presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, señor Alfredo Vargas Fernández.

(233) V: Supra págs. 76-78 el análisis de estos proyectos.

por los Estados americanos en las Naciones Unidas para que sean adoptados por la Organización Internacional de New York los instrumentos de protección universal de los derechos humanos.

Las premisas fijadas por los cinco considerandos que integran la primera parte de la Resolución VIIIa. concluyen en una *declaración* que, como dijimos, constituye el primer aspecto de su dispositivo. En esta *declaración* se afirma que la protección internacional de los derechos humanos puede considerarse como una materia susceptible de codificación. Expresa, en efecto, la *declaración*, que "se halla preparado el ambiente en el Hemisferio para que se prepare una convención" sobre la materia.

A esta *declaración* sigue la resolución final en la que se ordenan las medidas específicas que deben cumplirse para realizar los propósitos señalados en la declaración. Como hemos advertido, este aspecto de la Resolución VIIIa. comprende dos partes. La primera, atribuye al Consejo Interamericano de Jurisconsultos o en defecto al Comité Jurídico de Río, la elaboración de un proyecto de convención sobre derechos humanos y "un proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de protección de los derechos humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos". La parte segunda dispone la creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos de siete miembros, cuya organización y atribuciones estarían a cargo del Consejo de la OEA.

Antecedentes de la Resolución VIIIa. de la Va. Reunión de Consulta. La Conferencia de Chapultepec, 1945.

La Resolución VIIIa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres representa una nueva etapa en el proceso de elaboración de un régimen interamericano de protección de los derechos humanos. Estrictamente, el proceso se inicia en la Conferencia de Chapultepec de 1945, donde, entre los reiterados pronunciamientos que allí se expiden para reconocer las prerrogativas de la persona humana en la comunidad internacional (234), se significan particularmente la Resolución IXa. sobre "Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano" y la Resolución XLa. sobre "Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre".

En la primera de estas resoluciones se preconiza la incorporación al anteproyecto de pacto constitutivo de la Organización de Estados Americanos de una declaración de deberes y derechos internacionales del hombre que servirían "para precisar los principios fundamentales del derecho internacional".

---

(234) V: ACTA FINAL DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ, febrero-marzo, 1945, México, D. F.

A su vez, la Resolución XLa. proclamó la adhesión de las repúblicas americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre y se pronunció en favor de un sistema de protección internacional de los mismos. De esta resolución se origina la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, toda vez que ella dispuso, en efecto, atribuir al Comité Jurídico Interamericano la redacción del texto de dicha declaración.

Al adoptar esta iniciativa, la Conferencia de Chapultepec fué aún más lejos, toda vez que en dicha Resolución precisó la naturaleza jurídica que atribuía por anticipado a la declaración de derechos y deberes fundamentales del hombre, cuya preparación prescribía. En efecto, la Resolución XLa. consideraba explícitamente que la referida declaración sería "adoptada en forma de Convención por los Estados".

La IXa. Conferencia Internacional Americana.

La tendencia así originada en la Conferencia de Chapultepec prosigue en la IXa. Conferencia Interamericana de Bogotá. Allí, sin embargo, no se logran los objetivos propugnados por la Resolución XLa. de la Conferencia de Chapultepec. Cierto que en Bogotá se adopta la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como resultado de las detenidas y sabias deliberaciones que se producen en torno al proyecto sometido por el Comité Jurídico de Río de Janeiro. Sin embargo, quedan frustrados los votos de la Conferencia de Chapultepec en el sentido de que a este instrumento se le imprimiera el carácter de una convención creativa de derechos y obligaciones jurídicos. En efecto, cuando se procede a escrutar la voluntad de los Estados americanos en cuanto a la naturaleza jurídica que debía tener la Declaración Americana, 12 votos contra 7 deciden que esta Declaración no debía tener el carácter de un tratado o convención. Por otra parte, cuando también se pregunta a la Conferencia si este instrumento ha de tener el carácter de una simple declaración de principios, la votación registra 18 votos a favor y sólo 2 votos en contra.

He aquí los términos de un autorizado comentario que por más que se limita a formular la posición de un país, es revelador del ambiente que prevaleció en la Conferencia de Bogotá sobre la protección internacional de los derechos humanos:

> *"El entusiasmo con que México sostuvo la protección Internacional en las Conferencias de Chapultepec y San Francisco decía el Lic. Germán Fernández del Castillo- ya había disminuído bastante, como se ve en las respuestas que dió a dos notas del Canciller de Uruguay, Rodríguez Larreta, y a un memorándum sobre ellas trasmitido por la Embajada de los Estados Unidos, y en cuyas respuestas se opuso a la protección internacional directa, por ser contraria*

al principio de no intervención, que es una de las conquistas más valiosas del régimen interamericano, que había que cuidar muy celosamente. La protección internacional -continúa afirmando el Lic. Fernández del Castillo- ya fuera jurídica o ya fuera judicial, no eliminaría los inconvenientes de la protección diplomática, sino que los agravaría, toda vez que cualquier violación a los derechos esenciales del hombre o cualquier supuesta violación, sujetaría a México, al igual que a los demás países de América, más tarde o más temprano, a la intervención política o judicial en sus asuntos internos, realizada por organismos que por su carácter internacional tendría más fuerza aún que la del Estado que reclamara mediante la protección diplomática. La intervención sistemática de un organismo internacional para hacer cumplir los derechos del hombre tendría que acarrear la tendencia de uniformar a través de su jurisprudencia, el tipo de las relaciones entre el Estado y el individuo. lo que es inadmisible, dada la diversidad de necesidades y de circunstancias de cada pueblo" (235).

Igualmente significativo es el siguiente testimonio del jefe de la Delegación brasilera en sus comentarios sobre los resultados de la IXa. Conferencia Interamericana. Refiriéndose a la Resolución XXXIa. de la IXa. Conferencia sobre creación de una Corte Interamericana de Derechos Humanos, dice así el eminente jurista brasilero:

"El pensamiento de la Comisión redactora era, pues dejar a las leyes prácticas y tribunales internos de cada país el modo de hacer efectivo el cumplimiento y observancia de tales derechos (los derechos humanos). La Comisión VIa. de la Conferencia de Bogotá no pensaba lo contrario. Allí quedó entendido que en el estado actual de las ideas sobre el asunto, no se podría ir más allá" (236).

El balance de la IXa. Conferencia Interamericana en lo que respecta al debate sobre protección internacional de los derechos humanos, registra dos resoluciones capitales. En primer término, la Resolución XXXa. o Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Resolución XXXIa. identificada bajo la rúbrica de "Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre".

---

(235) V: MEXICO EN LA IXa. CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, México, 1948, págs. 139 y sigs.

(236) V: RELATORIO DO CHEFE DA DELEGACAO DO BRASIL, EMBAIXADOR JOAO NEVES DA FONTAURA, Ministerio da Relasoes Exteriores, Río de Janeiro, 1948, pág. 64.

En cuanto a la primera de estas resoluciones, ya hemos señalado la naturaleza de este instrumento conforme el criterio concluyente de una mayoría abrumadora de los plenipotenciarios de Bogotá. A tal punto era categórico y terminante ese criterio que cuando se consideraba en la IXa. Conferencia lo que es actualmente el párrafo j) del artículo 5 de la Carta de la OEA que dice así:

> *"los Estados Americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo"*

la Comisión Primera aprobó a unanimidad una constancia con respecto a dicha disposición que fué concebida en los siguientes términos:

> *"La Comisión deja constancia en el Acta de que la aprobación del principio contenido en el ordinal g) del artículo 4 no importa la incorporación en el Pacto (Carta de la OEA) de la declaración sobre derechos y deberes del hombre que esta Conferencia ha formulado"* (237).

En lo concerniente a la Resolución XXXIa. relativa a la creación de una Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre, la Conferencia se limitó a encomendar al Comité Jurídico de Río la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de dicha Corte, el cual se destinaba a ser considerado en la Xa. Conferencia Interamericana "para que ésta estudie si considera que ha llegado el momento para una decisión sobre la materia".

La Primera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos

La siguiente jornada histórica en el proceso hacia el establecimiento en América de un régimen internacional de protección de los derechos humanos se produce en la Reunión del Comité Jurídico de Río de Janeiro, de 1949 y en la Primera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos de Río de Janeiro, de 1950. Las conclusiones del Comité Jurídico de Río fueron articuladas en su Informe de fecha 26 de septiembre de 1949. En este Informe el Comité Jurídico llega a la conclusión de que, por el momento, es prematuro proceder a la elaboración del proyecto de estatuto de una Corte Interamericana para proteger los derechos del hombre. Estas conclusiones del Comité Jurídico de Río se fundamentan en dos consideraciones capitales.

> *"En primer término -observa el Comité Jurídico- la falta de derecho positivo substantivo sobre la materia constituye un grave obstáculo. Lo más aconsejable sería que la convención sobre los derechos humanos procediera al estatuto".*

---

(237) V: ACTAS Y DOCUMENTOS DE LA IXa. CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, Vol. III, pág. 182.

Al concluir este aspecto de su argumentación el Comité Jurídico propuso que la Xa. Conferencia Interamericana examinara esta sugestión en el entendido de que una vez que la convención sobre definiciones sustantivas sobre los derechos humanos fuera ratificada, se procediera entonces a elaborar el estatuto de una Corte Interamericana de Derechos Humanos. El otro argumento substancial en que se apoyan las conclusiones del Comité Jurídico se refiere a la organización y coordinación que requería la Corte Interamericana sobre derechos humanos con el orden jurisdiccional interno de los Estados. A este respecto, el Comité Jurídico observa en su Informe que la elaboración del estatuto de una Corte Internacional para proteger los derechos del hombre "implicaría una radical transformación de los sistemas constitucionales vigentes en todos los países del Continente".

Las deliberaciones de la Primera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos en torno a la cuestión de la creación de un Organo jurisdiccional de protección de los derechos humanos se produjeron sobre dos documentos básicos:

1º *el Informe del Comité Jurídico Interamericano, ya citado, y*

2º *el proyecto de convenio sobre Creación de la Corte Interamericana de Derechos del Hombre, sometido por la Delegación de Uruguay.*

La Resolución del Consejo de Jurisconsultos

Las deliberaciones de la Primera Reunión del Consejo de Jurisconsultos sobre la materia se desarrollaron primero en la Subcomisión IVa. y finalmente en la Comisión IIIa. La referida Subcomisión aprobó un proyecto de resolución por medio de la cual se recomendaba al Comité Jurídico que

"tomando en consideración el proyecto de la delegación de Uruguay, elabore el que le fué encomendado por la IXa. Conferencia Interamericana, a fin de que sea examinado por este Consejo en su Segunda Reunión, antes de realizarse la Xa. Conferencia Interamericana".

Este proyecto de resolución fué objeto de un prolongado debate en la IIIa. Comisión de la Primera Reunión del Consejo de Jurisconsultos donde fué presentado un proyecto de la delegación de Perú con el carácter de una enmienda al proyecto de resolución aprobado por la Subcomisión IVa. cuyo dispositivo citamos más arriba. La enmienda peruana aprobada párrafo por párrafo constituye las conclusiones de la Primera Reunión del Consejo de Jurisconsultos sobre el Dictamen rendido por el Comité Jurídico de Río en atención de los términos de la Resolución XXXIa. de la IXa. Conferencia Internacional Americana. El dispositivo de la Resolución de la Primera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos dice así:

CONGRESO NACIONAL
BIBLIOTECA JUAN PABLO DUARTE

"RESUELVE:

1º Aprobar el dictamen del Comité Jurídico de Río de Janeiro relativo a la creación de una Corte Interamericana para proteger los derechos del hombre;

2º Remitir dicho dictamen a la Secretaría General del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, con los documentos, proyectos y opiniones presentados en esta Primera Reunión, con la recomendación de que dicho Consejo incluya el mismo tema en el programa de la Segunda Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos".

La Segunda Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos

Reunida en 1953, en Buenos Aires, la Segunda Reunión del Consejo de Jurisconsultos, el tema relativo al establecimiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos fué incluído en el programa de dicha reunión. Las conclusiones de la Segunda Reunión del Consejo de Jurisconsultos no distan mucho, en lo substancial, de las aprobadas por el mismo organismo en su Primera Reunión de Río de Janeiro, de 1950. Estas conclusiones están consignadas en el dispositivo de la Resolución XVIa. de la Segunda Reunión del Consejo de Jurisconsultos que dice así:

"Primero: Elevar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos las conclusiones a que arribara el Comité Jurídico Interamericano, relativas a la misión que le fuera encomendada por la Resolución XXXIa. de la IXa. Conferencia Internacional Americana; Segundo: Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos considere lo referente al tema denominado "Corte Interamericana para Proteger los Derechos del Hombre" a los efectos de que conforme con las normas establecidas, decida, si lo estima conveniente, su inclusión en la Agenda de la Décima Conferencia Interamericana a celebrarse en Caracas en 1954".

Esta Resolución fué aprobada por el plenario de la Segunda Reunión del Consejo de Jurisconsultos por 12 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención (238).

---

(238) Para más detalles sobre las deliberaciones de la Segunda Reunión del Consejo de Jurisconsultos sobre el tema de la protección internacional de los derechos véase: Herrera Báez, P.- EL CONSEJO INTERAMERICANO DE JURISCONSULTOS, Vol. II (Separata), págs. 49-62.

Un problema de técnica jurídica

No hay duda de que a través de las etapas subsiguientes a la IXa. Conferencia Internacional Americana el problema de la protección internacional de los derechos humanos en el Continente Americano, había llegado a un verdadero *impasse* con la reafirmación en dos reuniones sucesivas del Consejo Interamericano de Jurisconsultos de las conclusiones del Informe del Comité Jurídico de Río sobre la Resolución XXXIa. de la IXa. Conferencia.

Las causas de esa situación fueron advertidas con irreprochable criterio por el Comité Jurídico de Río en su referido Informe. La IXa. Conferencia Interamericana había incurrido en un error de método al disponer medidas para la creación de un órgano encargado de administrar la función tutelar de los derechos humanos más rigurosa que podía concebirse, sin prever al mismo tiempo, un método práctico para asegurar en el futuro la transformación de las normas substantivas consagradas en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre en un instrumento creativo de derechos y obligaciones jurídicos.

La Xa. Conferencia Interamericana

En estas condiciones se llega a la Xa. Conferencia de Caracas. Cuando la Comisión Preparatoria del programa de la Xa. Conferencia procedió a dar cumplimiento a la tarea que le había sido atribuída por el Consejo de la OEA, el tema relativo a la protección internacional de los derechos humanos fué planteado en los mismos términos de la Resolución XXXIa. de la IXa. Conferencia, es decir, que previó específicamente el establecimiento de una Corte Interamericana para proteger los derechos humanos.

Planteado en esos términos, el tema fué excluído del programa de la Xa. Conferencia por votación nominal del Consejo de la OEA en su sesión extraordinaria del 10 de noviembre de 1953, al no haber alcanzado la mayoría requerida de 11 votos la moción para incluir el tema en cuestión en el programa de la Conferencia.

Esta decisión, sin embargo, no eliminó del programa definitivo de la Xa. Conferencia Interamericana el tema general de la protección internacional de los derechos humanos. En efecto, el proyecto de programa de la Xa. Conferencia contenía bajo la rúbrica general de "Asuntos Sociales", un tema identificado bajo el numeral 19 que había sido incluído a solicitud del gobierno de México. Este tema estaba concebido en los siguientes términos: "Derechos humanos. Medidas tendientes a promover los derechos humanos sin menoscabo de la soberanía nacional y el principio de no intervención".

El sentido de esta iniciativa había sido precisado por el Representante de México al proponer el tema en cuestión mediante la carta que con

fecha 28 de octubre de 1953, dirigió al Secretario de la OEA:

> *"Mi gobierno ha estimado pertinente -decía el Embajador Quintanilla- aprovechar la reunión de la próxima Conferencia Interamericana para que, tomando siempre en cuenta los principios de soberanía nacional y de no intervención, las Repúblicas Americanas tengan oportunidad de proponer y examinar medidas tendientes a dar la mayor difusión al conocimiento de los derechos humanos y a fomentar su observancia"* (239).

El tema propuesto por México fué aprobado por unanimidad de votos.

Aunque como lo observa el Representante de Uruguay ante el Consejo, la fórmula del tema sobre derechos humanos permitiría estudiar "en forma amplia todos los aspectos de los derechos humanos" (240), incluyendo por supuesto, el de la protección jurisdiccional de esos derechos en el campo internacional, la propuesta de México tuvo la virtud de rebasar el *impasse* en que se encontraba el tema, permitiendo nuevos planteamientos que no fueran exclusivamente los contemplados por la Resolución XXXIa. de la IXa. Conferencia Interamericana.

Las Resoluciones XXVIIa. y XXIXa. de la Décima Conferencia

El balance de las deliberaciones de la Xa. Conferencia Interamericana sobre el tema de los derechos humanos queda registrado en dos Resoluciones capitales: la Resolución XXVIIa. sobre "Fortalecimiento del Sistema de Protección de los Derechos Humanos" y la Resolución XXIXa. identificada con la rúbrica de "Corte Interamericana para Proteger los Derechos Humanos".

La primera de estas Resoluciones consagra la alternativa por la que optó la Xa. Conferencia en presencia de las dos corrientes de opinión que se produjeron sobre el tema de la protección internacional de los derechos humanos. La primera de estas tendencias, de carácter moderado, radicando principalmente la protección de los derechos humanos en el sistema jurisdiccional de los Estados, noción ésta que había sido implícitamente consagrada en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, introducía, sin embargo, un elemento tangencial pero, de todos modos, de definido carácter internacional, en el sistema de protección de los derechos humanos iniciado en la IXa. Conferencia Interamericana. A esta concepción co-

---

(239) V: Doc. C-i-223 (anexo 4, texto original DCI-43/12, español) y ACTA DE LA SESION EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO DE LA OEA celebrada el 10 de noviembre, 1953, Doc. C-a-136, págs. 1323.

(240) V: ibid. 1244.

rrespondía el proyecto de resolución presentado por la Delegación de México, cuyo elemento de mayor progreso estaba comprendido en el párrafo 6o. de su dispositivo, el cual encargaba a la Unión Panamericana que

> "*periódicamente se sirviera recabar de los Estados Miembros las informaciones que tengan a bien proporcionarle sobre la aplicación que hayan podido dar a lar resoluciones consignadas en este documento*" (241).

Las demás recomendaciones contenidas en el proyecto mexicano tenían un carácter esencialmente educativo.

La otra tendencia, que propugna por un sistema de protección preponderantemente internacional de los derechos humanos, fué sustentada por la Delegación de Uruguay, (242) cuyo proyecto de resolución centralizaba el mecanismo de protección internacional de los derechos humanos en el Consejo de la OEA, auxiliado a su vez, por un órgano que sería denominado "La Comisión de Derechos Humanos", con facultades tutelares generales y específicas en materia de derechos humanos. Esta resolución confiaba también al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la preparación de un proyecto de convención para el establecimiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos. Puede decirse que en el proyecto uruguayo alcanzaban su expresión mejor lograda en el Continente Americano los procedimientos cuasi jurisdiccionales de protección internacional de los derechos humanos. Todo el sistema tutelar de los derechos humanos, cuya ubicación en el régimen interno de los Estados había sido reconocida en la IXa. Conferencia Interamericana, recibía un desplazamiento radical mediante la creación de un sistema, si no exclusivo, por lo menos en decisiva concurrencia con la jurisdicción doméstica del Estado.

De la confrontación entre ambas tendencias surgió la Resolución XXVIIa. de la Xa. Conferencia Interamericana, la cual sigue muy de cerca la concepción preconizada por el proyecto mexicano. En esta Resolución, en la que gravitó sensiblemente el más cuidadoso miramiento hacia el principio de no intervención, se hacía de la Unión Panamericana un centro de coordinación de una serie de actividades de educación, propaganda y observancia de los derechos y deberes humanos fundamentales a cargo de los Estados mismos y de la Unión Panamericana, pero se omitía todo procedimiento destinado a fiscalizar y sancionar la conducta individual de los gobiernos en cuanto al cumplimiento de las recomendaciones consagradas por la Resolución.

---

(241) V: Doc. No. 125. DIARIO DE LA Xa. CONFERENCIA INTERAMERICANA, No. VIII, marzo 10, 1954, págs. 160-261.

(242) V: Doc. 156. DIARIO DE LA Xa. CONFERENCIA INTERAMERICANA, No. IX, marzo 11, 1954, págs. 314-315.

Además de haber iniciado en una forma más bien indirecta y tangencial la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, la Xa. Conferencia se ocupó también de la protección propiamente jurisdiccional de los derechos humanos. A esta concepción obedece precisamente la Resolución XXIXa. identificada por la rúbrica de "Corte Interamericana para Proteger los Derechos Humanos". En este sentido, la Xa. Conferencia de Caracas rechazó las conclusiones negativas a que habían llegado el Comité Jurídico de Río y las reuniones del Consejo Interamericano de Jurisconsultos de 1950 y 1953.

En efecto, en virtud de esta Resolución la Xa. Conferencia dispuso que el Consejo de la OEA continuara los estudios acerca de la protección jurisdiccional de los derechos humanos sobre la base de los proyectos y estudios ya existentes con la finalidad de que se llegue a establecer una Corte Interamericana para proteger los derechos humanos con miras a que la XIa. Conferencia Interamericana se pronuncie al respecto.

Comentario de la Resolución VIIIa.
de la Quinta Reunión de Consulta

En contraste con la perspectiva histórica revelada por las Resoluciones precedentemente expuestas, la Resolución VIIIa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres podrá constituir en caso de que sus previsiones generales alcancen el grado de efectividad tutelar que preconiza, el más audaz sistema de protección internacional de los derechos humanos hasta ahora logrado por la organización regional de los Estados Americanos.

Uno de los méritos más apreciables que ofrece la Resolución VIIIa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres consiste en haber superado las deficiencias de técnica jurídica que se originaron en la IXa. Conferencia Internacional Americana en materia de protección internacional de los derechos humanos. En efecto, la Resolución VIIIa. no solamente preconiza el criterio de que la función internacional de tutela de los derechos humanos corresponde organizarla dentro de un régimen jurídico, sino que también la declaración formal que sirve de preámbulo al dispositivo de la Resolución, advierte que es en un instrumento jurídico por excelencia, es decir, la convención, donde debe quedar consagrado ese régimen de derecho.

Por lo demás, y ésta es, por cierto, la contribución más valiosa que hace la Resolución VIIIa. al correcto planteamiento de la materia, la primera parte de su dispositivo fija un estricto paralelismo entre la creación convencional de las normas substantivas de los derechos humanos y el establecimiento, conforme el mismo procedimiento de creación normativa, de los órganos de tutela de esos derechos. Es también encomiable el criterio adoptado a los efectos de esta última cuestión específica, por cuanto la Resolución prevé el establecimiento de órganos jurisdiccionales (Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos) y de órganos no jurisdiccionales.

Inconstitucionalidad de la Resolución VIIIa.

Pero el aspecto de la Resolución VIIIa. que se presta, a nuestro parecer, a los más justificados reproches, es el que se refiere a la parte IIa. del dispositivo de esta Resolución. No es de extrañar que ésta es la única recomendación entre todas las adoptadas por la Va. Reunión de Consulta que fué votada negativamente por cuatro delegaciones (243) y objeto de reservas expresas por tres de ellas (244).

A nuestro parecer, la parte segunda del dispositivo de la Resolución VIIIa. adolece de graves fallas de orden constitucional. Consideramos que la Reunión de Consulta de Cancilleres conforme el Pacto constitutivo de la Organización de los Estados Americanos, no está facultada para crear un órgano como la propuesta Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni para conferir al Consejo la facultad de atribuir funciones específicas a dicha Comisión. De acuerdo con el artículo 33 de la Carta de la OEA, corresponde a la Conferencia Interamericana determinar la estructura y funciones de los órganos de la Organización. Por consiguiente, la parte segunda de la Resolución VIIIa. constituye una recomendación en exceso de la competencia de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres conforme la Carta de la OEA.

Es de lamentar que la Va. Reunión de Consulta no procediera con el miramiento que puso de manifiesto la IVa. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Washington, de 1951, al declinar por razones atinentes a su competencia, la consideración del proyecto sometido por la delegación de El Salvador sobre el estatuto de una Corte Americana de Justicia, al expresar por órgano del Relator de su Comisión II que todo pronunciamiento de la Reunión de Consulta relativo al referido proyecto

> *"entrañaba una decisión de orden constitucional relativa a la creación de un nuevo órgano de la Organización de los Estados Americanos, punto sobre el cual sólo era capaz de decidir la Conferencia Interamericana"* (245).

No sería admisible el argumento de que la IIa. Reunión de Consulta de Cancilleres creó un nuevo órgano dentro del sistema interamericano de paz, o sea la Comisión Interamericana de Paz, toda vez que para la época de esa Conferencia, 1940, no existía el instrumento constitutivo de la Organización de los Estados Americanos como la Carta de la OEA, que define estrictamente la competencia de cada uno de sus órganos.

---

(243) Dichas delegaciones fueron las siguientes: Argentina, Estados Unidos de América, República Dominicana y Uruguay.

(244) Dichas reservas corresponden a las delegaciones de Uruguay, Argentina y Estados Unidos de América.

(245) V: IVa. REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, ACTAS Y DOCUMENTOS, Serie sobre Conferencia y Organismos, No. 12, 1951, pág. 205.

Es también cierto que la Va. Reunión de Consulta atribuyó nuevas funciones a la Comisión Interamericana de Paz, determinación ésta que, sin duda alguna, sería también objetable desde el punto de vista constitucional, pero por lo menos esta Resolución tiene un carácter provisional, circunstancia ésta que no ocurre con respecto a la parte segunda de la Resolución VIIIa., toda vez que la creación orgánica prevista en esta recomendación tiene un carácter permanente.

La parte segunda de la Resolución VIIIa. es incongruente, inconstitucional e innecesaria. Incongruente porque introduce un elemento de confusión y contradicción con respecto a la parte primera de la Resolución, que recomienda una técnica de construcción jurídica que es la única admisible conforme la Carta de la OEA; inconstitucional, por las razones precedentemente expuestas, e innecesaria, por cuanto ya la Comisión Interamericana de Paz, conforme las atribuciones provisionales que le confirió la Resolución IVa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, ha sido investida con ciertas atribuciones en materia de derechos humanos, como lo observa por cierto, el párrafo 1o. de la reserva de la Delegación de Uruguay a la Resolución VIIIa. de la Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (246).

Resolución IX

Esta Resolución encomienda al Consejo de la Organización de Estados Americanos la preparación "de un proyecto de convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa, y que establezca el procedimiento y las medidas aplicables a ese respecto".

Consideraciones previas sobre la Resolución IXa.

Salta a la vista el problemático contraste de esta Resolución, cuando se la confronta con las disposiciones de la Resolución IIIa. Ocurre, en efecto, que mientras, por una parte, la Va. Reunión de Consulta consideró, conforme los términos de su Resolución IIIa., que la precisión del concepto de la democracia y el empleo de procedimientos internacionales destinados a la tutela de ese concepto son materias lo suficientemente árduas y complejas como para que fuesen objeto de un estudio general a fin de que los Estados consideraran, con miras a cualquier decisión ulterior, todas las implicaciones del problema, por otra parte, la Resolución IXa. parece decidir que

---

(246) V: ACTA FINAL DE LA QUINTA REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, Doc. 89, pág. 18.

la materia se encuentra definitivamente apta para ser codificada, lo que implica necesariamente, una decisión en cuanto a que, conforme criterios técnicos consagrados, (247) existe ya una considerable práctica internacional así como también un acervo concordante de precedentes y doctrina que justifican para toda finalidad práctica, la puesta en vigor de procedimientos tutelares destinados a la protección internacional de la democracia representativa.

Sin embargo, no se podría válidamente afirmar que la Va. Reunión de Consulta tuvo el tiempo ni la necesaria serenidad de espíritu para ponderar las graves cuestiones que plantea una decisión de tanta consecuencia como la que conlleva la Resolución IXa. de la Va. Reunión de Consulta. Al saltar la etapa necesaria y previa que para el mismo asunto había preconizado la Resolución IIIa. de la Reunión de Consulta, se cometió una evidente ligereza.

Cabe aquí recordar a este respecto, las palabras sabias y aleccionadoras de un eminente jurista americano, al referirse en los siguientes términos a los problemas de la codificación americana de derecho internacional:

> *"Tampoco sería procedente apresurar el dinamismo de la codificación cuando las reglas no sean comprendidas de la misma manera o no tengan garantías serias de realización. En estos casos, las reservas o las excepciones introducidas para llegar a una apariencia de acuerdo o a una apariencia de formulación sin virtualidad práctica, no tendrían otro efecto que debilitar la autoridad del derecho convencional y desprestigiar la utilidad de la codificación"* (248).

Podría atribuirse la concepción contradictoria que informa las Resoluciones IIIa. y IXa. de la Va. Reunión de Consulta al contraste que puede advertirse en el párrafo 2, subpárrafos a) y b) del Temario de la Va. Reunión de Consulta; pero por más ambiguo o en cierto modo contradictorio que revela ser este aspecto del temario de la Reunión de Consulta, sería de desear que en Santiago de Chile la técnica jurídica no se hubiera rendido en este caso a los apasionamientos ideológicos que en la capital chilena dramatizaron en aquel escenario coronado por las nieves andinas las tensiones políticas en el Caribe.

---

(247) V: Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, Artículo 15.

(248) V: MAURTUA, Víctor M.- Un Grave Capítulo de la Codificación Americana del Derecho Internacional, en REVISTA DE DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO, No. 11, TOMO XXI No. 42, Habana 30 de junio de 1932, pág. 240.

Alcance específico de la Resolución IXa. Anteproyectos

Específicamente, la Resolución se propone garantizar la observancia del artículo 5, párrafo d) de la Carta de la OEA, según el cual

> *"la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa"*.

En efecto, el único considerando de la Resolución IXa. se basa enteramente en una cita textual del dispositivo de la referida disposición de la Carta (249).

La Resolución IXa. de la Va. Reunión de Consulta representa el resultado de las deliberaciones del Grupo de Trabajo II sobre los proyectos que concretamente se referían a la protección internacional de la democracia representativa. Algunos de esos proyectos, como el de Chile, (Doc. No. 51) atribuían al Consejo de la OEA facultades para examinar, entre otras situaciones internacionales, el quebrantamiento de las normas en que se funda el ejercicio legítimo de la democracia representativa. Otros, como el de El Salvador, (Doc. No. 6) manteniéndose estrictamente dentro de las previsiones del párrafo II (a) del temario de la Va. Reunión de Consulta, se limitaban a encomendar al Consejo de Jurisconsultos la preparación de un estudio sobre "Medidas y Procedimientos Aplicables para Garantizar el Ejercicio efectivo de la Democracia Representativa".

Entre las dos tendencias preconizadas por estos proyectos, se significaba el proyecto de Venezuela (Doc. No. 18) cuya parte justificativa se basaba en la alegada correlación entre la paz y la existencia del régimen de la democracia representativa y en la afirmación concluyente de la necesidad de establecer un procedimiento internacional de fiscalización y garantía del régimen democrático. Como conclusión de esas premisas, el dispositivo del proyecto recomendaba al Consejo de la OEA la "preparación de un proyecto de convención que establezca el procedimiento y formule las medidas a que se refiere el considerando". Este proyecto de convención una vez aprobado por el Consejo, pasaría a formar parte del Programa de la XIa. Conferencia Interamericana.

Concebido en estos términos, el proyecto de Venezuela se basaba enteramente, a distinción del proyecto de El Salvador, en el párrafo II (b) del temario de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres (250). Los términos de

---

(249) V: Acta Final de la Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Apéndice, pág. XI.

(250) V: Supra pág. 30.

la Resolución XIa. revelan que el Grupo de Trabajo II adoptó el proyecto de Venezuela como base de sus deliberaciones sobre el tema de la protección internacional de la democracia representativa. Pero el Grupo de Trabajo II no se limitó a recomendar pura y simplemente el proyecto venezolano en su concepción original sino que, por el contrario, realizó una labor de depuración y simplificación de sus términos. Como resultado de ella fueron eliminados del proyecto ciertas afirmaciones doctrinarias así como también la serie de plazos perentorios que prescribía para la elaboración del proyecto de convención que preconizaba.

Antecedentes del Artículo 5 párrafo d) de la Carta de la OEA

Antes de ponderar la significación y el alcance de la Resolución IXa. conviene revisar los antecedentes del artículo 5, párrafo d) de la Carta de la OEA.

Habiéndonos referido ya, al examinar la Resolución 1a. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres a los pronunciamientos que sobre la ideología democrática de los Estados Americanos se habían manifestado con anterioridad a la IXa. Conferencia de Bogotá (251), nuestra atención se orienta ahora exclusivamente a las deliberaciones que culminaron en la adopción de esa norma del instrumento constitutivo de la Organización de Estados Americanos.

La cuestión aparece planteada en el anteproyecto que sobre la primera parte de la futura Carta de la OEA prepararon en colaboración los delegados de Chile y Perú, señores Barros Jarpa y Belaúnde (252). Este documento esbozaba lo que habría de ser una de las secciones más importantes de la Carta de la OEA, toda vez que en ella se definían, además de la naturaleza y propósitos de la futura Organización, los principios y los derechos y deberes fundamentales de los Estados Americanos.

En su ubicación y concepción originales, el actual artículo 5, párrafo d) de la Carta de la OEA correspondía al artículo 4 párrafo c) del del anteproyecto y además, estaba redactado en los siguientes términos:

> *"la democracia, fundada en el voto libre, en la pluralidad de partidos, en la posibilidad de iniciativa económica privada y en la garantía de los derechos fundamentales del hombre, es el régimen que asegura la libertad dignificadora de la persona humana".*

La consideración de ésta fórmula en la Subcomisión A. de la IXa. Conferencia Internacional Americana suscitó algunas reservas derivadas del

---

(251) V: supra pág. 82-87.

(252) V: ACTAS Y DOCUMENTOS DE LA IXa. CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, Vol. III, págs. 88-90.

carácter contractual que tendría por efecto de su inclusión en un instrumento creativo de derechos y obligaciones jurídicas positivas como sería la Carta de la OEA. Estas reservas fueron ampliamente expuestas por el Representante de México quien propuso la eliminación de la fórmula en cuestión "por considerar que la organización democrática del Estado no podía ser objeto de una obligación contractual" (253). Para otros delegados, como los de Uruguay, Brasil y Cuba, era de todo punto justificado y procedente la incorporación de la fórmula propuesta al pacto constitutivo de la OEA, si bien admitían que en la especie, se trataba de una norma jurídica imperfecta en razón de que "por ahora resultara imposible garantizar internacionalmente su ejercicio efectivo" (254).

El Representante de México insistió en que la fórmula propuesta suscitaba dificultades al pretender atribuirle el carácter de una obligación contractual. Observó también que la fórmula propuesta incurría en una contradicción con otras disposiciones de la Carta que consagraban el respeto debido a la soberanía de los Estados toda vez que con ella se pretende imponer una pauta a la organización interna de estos. Hizo notar además que:

> "*Los medios por los cuales los Estados Americanos lograrían en su desarrollo evolutivo realizar la democracia, serían seguramente muy diversos; y que se podía esperar que en el curso de ese desarrollo algunos de ellos podrían infringir precisamente los principios de la democracia*" (255).

Finalmente el Representante de Cuba que ya había hecho reserva de presentar una fórmula sustitutiva por cuanto no le parecía enteramente satisfactoria la que se había propuesto, presentó un texto que, con la adición posterior de la palabra "representativa" es la que definitivamente aceptó la Subcomisión A y, por último constituyó el texto del artículo 5, párrafo d) de la Carta de la OEA.

La afirmación de la ideología democrática en la Carta de la OEA fué también planteada en la IXa. Conferencia al ser considerado el texto del artículo 2 de la Carta de la OEA, relativo a la aptitud para ser miembro de la Organización de los Estados Americanos. Este planteamiento tuvo el desenlace que a continuación se expone.

---

(253) V: ibid. pág. 298.

(254) V: Declaración del Representante de Uruguay; ibid. pág. 299. En el mismo sentido se manifestaron los Representantes de Cuba y Brasil.

(255) V: ibid. pág. 299.

En su redacción original, tal como aparecía en el referido anteproyecto, el actual artículo 2 de la Carta de la OEA estaba concebido en los siguientes términos:

> *"Los Estados Americanos son, por derecho propio, miembros de la Organización".*

Este texto fué objetado por el Representante de Ecuador quien insistió sobre la inconveniencia de la expresión "por derecho propio". Hizo notar que "lo que se debía establecer no era la calidad de miembro, que fuera un derecho propio de todo Estado, sino que los Estados miembros tenían derecho a estar representados en la Organización cualquiera que fuere su gobierno (256)".

Esta tesis fué apoyada por el Representante de Brasil, si bien abogó también porque se establecieran condiciones para la aceptación de miembros.

Por otra parte, el Representante de Uruguay propuso que al texto propuesto se le agregara una frase en el sentido de que para ejercitar este derecho (derecho de ser miembro de la OEA) "será necesario la ratificación del presente pacto *y la aplicación efectiva de los principios democráticos*" (257).

Esta enmienda uruguaya fué, sin embargo, retirada y, finalmente, fué adoptada a proposición del Representante de Panamá, Dr. Alfaro, el texto actual del artículo 2 de la Carta de la OEA del cual se eliminó todo elemento de carácter ideológico. El texto de esta fórmula es el siguiente:

> *"Son miembros de la Organización todos los Estados Americanos que ratifiquen la presente Carta".*

Grado y sentido de la obligatoriedad jurídica
del Artículo 5, párrafo d) de la Carta

Arduos y complejos son los problemas de interpretación que presenta el artículo 5, párrafo d) de la Carta de la OEA analizado a la luz de los antecedentes de su redacción y de su peculiar naturaleza o contenido.

Existen, sin duda alguna, autorizados comentarios del instrumento constitutivo de la Organización de los Estados Americanos que sostienen la obligatoriedad jurídica de que está revestida esa norma en derecho estricto.

---

(256) Declaración del Representante de Ecuador, Dr. Parra Velasco. V: ibid. pág. 176.
(257) V: ibid. pág. 176.

He aquí, por ejemplo, el testimonio del ex-Secretario General de la OEA al referirse al Capítulo de la Carta donde se encuentra ubicado el artículo en cuestión:

> "*Una vez que la Carta entre en vigor los principios reconocidos en su artículo 5 serán normas de obligatoriedad indiscutible, aunque siempre tuvieron una fuerza moral inequívoca en las resoluciones y declaraciones que precedieron a la Carta. No sólo será la fuente más legítima y auténtica para interpretar las restantes disposiciones, sino que la violación de esos principios por un Estado no podrá ser considerada menos grave que la violación de cualquier otra parte dispositiva de la Carta* (258).

Sin embargo, el artículo 5, párrafo d), de la Carta suscita cuestiones que no se resuelven por una simple afirmación de su juridicidad positiva. No se justifica desvincular su interpretación del sistema general de la Carta de la OEA en cuanto este instrumento traduce la experiencia internacional americana al través de un dilatado proceso histórico.

Importa citar una vez más las afirmaciones hechas por el Ministro de Relaciones Exteriores de México en la Va. Reunión de Consulta al referirse a ésta disposición de la Carta:

> "*Es evidente -decía el Secretario de Estado Tello- por lo menos lo es para nosotros, que la Carta de la Organización de Estados Americanos constituye un todo armónico e indivisible cuyo cumplimiento tiene fuerza de obligatoriedad. Pero al mismo tiempo consideramos que sus estipulaciones están sujetas a interpretación y, como consecuencia de ello, conviene precisar su alcance ya que es obvio que incurriríamos en una contradicción manifiesta si por exaltar algunos de los principios consagrados por ella violaramos otro cuyo mantenimiento inclusive, puede tener mayor fuerza para nuestra pacífica convivencia*" (259).

---

(258) V: ANALES DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS AMERICANOS, Vol. 1, No. 1, 1949, pág. 23. Resultan, sin embargo, un tanto contradictorias estas afirmaciones del ex-Secretario General de la OEA con el criterio que sostiene en cuanto a las normas consagradas en el Capítulo III de la Carta al expresar al respecto (véase ibid. pág. 25) que "no puede decirse que el Capítulo III sea una auténtica carta de deberes y derechos de los Estados. Algunos de los artículos consagran principios, normas fundamentales de convivencia americana más que derechos y obligaciones para cada Estado". No alcanzamos a entender cómo puede sostenerse un criterio de juridicidad menos riguroso y estricto respecto del Capítulo III de la Carta, en contraste con el Capítulo II. Si la afirmación del ex-Secretario General respecto del Capítulo III de la Carta es válida debía serlo igualmente en lo que hace al Capítulo II.

(259) V: Discurso del Excmo. Señor Manuel Tello, Ministro de Relaciones Exteriores de México, pronunciado en la Sesión Plenaria de apertura de la Va. Reunión de Consulta celebrada el 12 de agosto, 1959. Doc. No. 22, pág. 5.

Consciente de las complejidades interpretativas y de las problemáticas aplicaciones prácticas que deducían de esa disposición de la Carta algunas de las tendencias que se manifestaron en la Quinta Reunión de Consulta, el Canciller mexicano optaba entre las dos soluciones que ofrecía el punto II del temario de la Reunión, por aquella que se inclinaba hacia una más detenida y reflexiva ponderación del artículo 5 párrafo d) de la Carta.

> *"De allí -continuaba el señor Tello- que estamos de acuerdo de que se haga el estudio doctrinario que se prevé en el tema II de nuestro programa de trabajo. Para ello ya contamos con un estudio del Comité Jurídico Interamericano. Este estudio es de tal manera importante y tendrá repercusiones muy serias en el futuro de nuestra Organización y en el de las relaciones entre nuestros países, que debe realizarse dentro del marco sereno del derecho, con sólido apoyo en las tradiciones jurídicas de nuestro Continente y con la mira de seguir perfeccionando un sistema que asegure la paz y la cooperación entre las veintiúna Repúblicas de nuestro Continente"* (260).

La Democracia en el destino Latinoamericano

Aunque la experiencia monárquica o la concepción aristocrática del poder político no han sido extrañas a la historia de América, el mismo carácter episódico de esas modalidades excepcionales en el proceso de formación de las instituciones políticas del Continente y la rápida solución de continuidad que ellas tuvieron bajo el influjo de las ideas liberales, demuestran que uno de los rasgos característicos de la singularidad de América es la existencia de un sentimiento o vocación instintiva por la democracia y que, si existe un destino histórico en los pueblos, puede decirse que las naciones americanas nacieron para ser regidas por las ideas democráticas de gobierno.

El acontecimiento de su emancipación aparece consubstanciado con dos convicciones esenciales: la idea de independencia y la idea de la democracia. Este último sentimiento se arraiga de tal manera en el alma de las nuevas nacionalidades que ya uno de los más genuinos representantes de la primera nación americana que se emancipó, identificaba a la Humanidad con las ideas democráticas triunfantes en la Unión Americana.

> *"Toda la Europa está con nosotros -decía desde Europa Benjamín Franklin en 1777- los que viven bajo un régimen de arbitrariedad, aprueban sin embargo la libertad y la desean; casi desesperan de poder obtenerla en Europa. Por esos motivos aquí se expresa corrientemente que nuestra causa es la causa de la humanidad entera y que al defender nuestra libertad luchamos por la de los otros"* (261).

---

(260) V: ibid. 5.

(261) V: Guani, Alberto. "LA SOLIDARITE INTERNATIONALE DANS L'AMERIQUE LATINE", en Recueil des Cours, Vol. VIII, 1925, III, pág. 214.

Con no menos apasionamiento sería exultada la ideología democrática en el proceso de emancipación de las colonias de la América española, como también ocurriría más tarde en la América portuguesa. Por ello veremos que una de las más significativas manifestaciones de la inquietud hispanoamericana en el alba de su lucha emancipadora es la labor de divulgación de "La Declaración de los Derechos del Hombre, de 1789" por el ilustre patricio colombiano Nariño. Por lo demás, uno de los más renombrados historiadores europeos de la emancipación americana ha señalado la íntima identificación de los héroes de la independencia americana con las ideas, los símbolos y la fraseología de la Revolución Francesa (262).

Conviene, sin embargo, no perder de vista que el general prevalecimiento de la democracia en la ideología de la independencia americana no solamente procede con ritmo histórico variable sino también con reservas sumamente arraigadas que restan unidad a la integración democrática americana. Si en la América inglesa la democracia adquiere en las instituciones políticas, económicas y religiosas una rápida consolidación, iniciándose así una trayectoria ininterrumpida, por otra parte, en la América española el más grande de los caudillos de la libertad americana advierte el profundo abismo que separa los principios de organización política proclamados por la Revolución Francesa y el estado social americano. Esta situación mueve al Libertador a formular juicios sobre la realidad socio-política americana a los que el tiempo dará valor de profecía:

> *"Los acontecimientos de la tierra firme decía, en efecto, Bolívar en su célebre Carta de Jamaica nos han probado que las instituciones perfectamente representativas no son adecuadas a nuestro carácter, costumbres y luces actuales... En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere; y por el contrario estamos dominados de los vicios que se contraen bajo la dirección de una nación como la española que sólo ha sobresalido en fiereza, ambición, venganza y codicia"* (263).

Es de notar además que la lucha emancipadora en Hispanoamérica estuvo preponderantemente encauzada hacia una finalidad de independencia, de rompimiento con el vínculo de subordinación a la tutela metropolitana. Por eso, cuando se produce la convocatoria para el Congreso de Panamá de 1826, la idea de confederar la América para una finalidad de conjunto se redu-

---

(262) V: Mancini, J.-"BOLIVAR Y LA EMANCIPACION DE LAS COLONIAS ESPAÑOLAS."

(263) V: CARTAS DEL LIBERTADOR compiladas por Vicente Lecuna, Tomo I, págs. 195-196.

ce esencialmente a estos dos propósitos cardinales: la defensa americana contra todo nuevo intento de subordinación al poder español y la solución pacífica de los conflictos interamericanos (264).

La aparición de una nueva modalidad, de una profunda variante en la historia de la política internacional tal como se definía en el esquema de la propuesta anfictionía bolivariana, es afirmada con inequívoco énfasis

---

(264) Afirma el señor Eduardo Rodríguez Larreta en reciente artículo publicado en la revista "Combate", de San José, Costa Rica (No. 7 de julio-agosto, 1959, pág. 23), sobre el derecho de intervención colectiva en defensa de la democracia, que en la invitación de Bolívar para el Congreso de Panamá el Libertador se refiere a "la necesidad de una organización democrática en lo interno y a la aplicación de sanciones contra cualquier miembro que violase los principios fundamentales de la República". Ignoramos de qué fuente se origina esta cita del ex-Canciller uruguayo, toda vez que la Circular de invitación para el Congreso de Panamá dirigida por Simón Bolívar a los Gobiernos de Colombia, México, la América Central, las Provincias Unidas de Buenos Aires, Chile y el Brasil, suscrita en Lima el 7 de diciembre de 1824, tal como aparece reproducida en una publicación tan respetable como la Compilación de los Tratados, Convenciones, Recomendaciones, Resoluciones, etc. de las Conferencias Internacionales Americanas (1889-1936) publicados por la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, no contiene el párrafo en cuestión.
Por otra parte, afirma también el señor Rodríguez Larreta, que la conclusión 26 del Acta de Panamá dispone que "serían expulsados de la anfictionía aquellos pueblos que abandonaren la forma republicana". El texto a que parece referirse el señor Rodríguez Larreta corresponde mas bien al Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua entre las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos, del 15 de junio de 1826, que constituye el instrumento más importante concertado en el Congreso de Panamá de 1826. El artículo 29 del Tratado dispone lo siguiente: "***Si alguna de las partes variase esencialmente sus actuales formas de gobierno, quedará por el mismo hecho excluída de la Confederación y su gobierno no será reconocido ni ella readmitida en dicha Confederación, sino por el voto unánime de todas las partes que la constituyeran entonces***". Sin embargo, para comprender el sentido exacto de esta disposición del Tratado de Confederación de 1826 es preciso interpretarlo a la luz del objetivo esencial de la propuesta confederación bolivariana, que no era otro sino el de asegurar la independencia americana contra la posibilidad de que las autocracias europeas se coaligaran para someter nuevamente al coloniaje las nacientes repúblicas americanas.
En el pensamiento de Bolívar, la concepción republicana del Estado constituía ante todo una afirmación de la independencia de América frente a Europa, cualquiera que fuese el grado de perfección de las instituciones que debían corresponder a esa concepción. Oportuno es recordar a este respecto las profundas reservas de Bolívar en cuanto a la viabilidad general de la democracia absoluta en la América de su tiempo, como lo revela su histórico discurso ante el Congreso de Angostura, del 15 de febrero de 1819. Así se explica que Bra-

en la respuesta de Colombia a la invitación de Bolívar para el Congreso del Istmo. No es ocioso repetir uno de los extremos más notables de la nota colombiana:

> *"El principio peligroso de intervención -dice Santander- que algunos gobiernos del antiguo mundo han abrazado y practicado con calor, merece de nuestra parte una seria consideración, así por su tendencia a alentar las amortiguadas esperanzas de nuestros obstinados enemigos, como por las consecuencias fatales que produciría en América la introducción de una máxima tan subversiva de los derechos soberanos de los pueblos"* (265).

Posteriormente, iniciadas ya las etapas formativas de la confederación o solidaridad, como luego se dirá, de las naciones americanas, se afirman en sucesivas conferencias de plenipotenciarios de las repúblicas americanas, las ideas democráticas que rigen las aspiraciones de sus pueblos. Así, la Resolución sobre "Arbitraje" de la Primera Conferencia Internacional Americana de 1890, expresa en uno de sus considerandos que:

> *"Las naciones americanas, regidas por principios, deberes y responsabilidades del gobierno democrático, y ligados por comunes, vastos y crecientes intereses, pueden dentro de la esfera de su propia acción, afirmar la paz del Continente y la buena voluntad de todos sus habitantes"*.

De la misma manera, en la convocatoria para la Segunda Conferencia Internacional Americana de México, de 1902, se alude a "la comunidad de instituciones políticas, hoy substancialmente idénticas en las naciones de este Hemisferio".

---

sil, entonces regido por un Emperador, hubiese sido invitado al Congreso de Panamá. Asimismo, ya desde entonces puede apreciarse hasta qué punto las consideraciones políticas o las realidades de la vida imponen paliativos a la pureza dogmática de ciertos principios ideales, como lo demuestra la exclusión de Haití de la invitación al Congreso de Panamá para no contrariar los prejuicios raciales de los Estados Unidos de América y comprometer su participación en dicho Congreso, no obstante ser la Patria de Dessalines la primera nación de Latinoamérica en haberse liberado de la coyunda europea y haber contribuído considerablemente a la causa bolivariana. VEANSE: Yépez, J. M.- DEL CONGRESO DE PANAMA A LA CONFERENCIA DE CARACAS, 1826-1854, págs. 64-65, y Leger -Abel Nicolás-. HISTOIRE DIPLOMATIQUE D'HAITI, págs. 151-152.

(265) V: DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA DE LA VIDA PUBLICA DEL LIBERTADOR DE COLOMBIA, PERU Y BOLIVIA, publicados por disposición del General Guzmán Blanco, Tomo IX (Caracas, 1876) No. 2530, pág. 606.

La Conferencia Interamericana de Montevideo, de 1933, que inicia, con la adopción del principio de no intervención, una era de fecundas posibilidades para la solidaridad interamericana, coincide con acontecimientos mundiales que pronto exigirían una reafirmación de la idea fundamental de la confederación americana o sea la intangibilidad de la soberanía e independencia de las naciones americanas.

El advenimiento en Europa de los regímenes totalitarios que con la finalidad última de satisfacer por medio de la guerra sus apetitos expansivos, habían organizado su estructura política interna conforme un principio de subordinación total de las actividades sociales e individuales de la nación a la voluntad de potencia y de dominio del comando superior del Estado, creaba un peligro para la libertad e independencia de las repúblicas americanas que asumía también las características de un reto ideológico.

En esas circunstancias se originan las más determinadas afirmaciones de la ideología democrática americana que hasta entonces se habían manifestado en el Continente como materia de incumbencia para la solidaridad panamericana. Así se plantea nuevamente lo que podríamos llamar el Casus Foederis democrático en la historia del panamericanismo en la VIIIa. Conferencia Internacional Americana de 1938, y se reafirma con una modalidad específica en la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Panamá de 1939 y, con todo vigor y determinación, en las Reuniones de Consulta de 1940 y 1942.

Conviene, sin embargo, precisar que en esas históricas reuniones, la protección del credo democrático americano se plantea en función de un riesgo externo esencialmente vinculada a la defensa de la soberanía e independencia política de América.

Es a partir de la IXa. Conferencia Internacional Americana donde se originan, propiciados por la Declaración de Principios de la Conferencia de Chapultepec, de 1945, los lineamientos primarios de una nueva concepción de la solidaridad defensiva de la democracia en América. Allí ciertamente se asume una actitud congruente con las preocupaciones decisivas de las primeras Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores frente al nuevo totalitarismo de izquierda que, con mayor peligrosidad iniciaba su labor de penetración en el medio americano. Esta actitud aparece elocuentemente definida en la Resolución XXXIIa. de la IXa. Conferencia Internacional Americana sobre preservación de la democracia en América. Aunque en esta Resolución se abarcan las dos tendencias totalitarias, es decir, la de derecha y la de izquierda representada por el comunismo internacional, el riesgo contemplado por esa Resolución es definidamente de origen externo y sólo subsidiariamente de carácter interno en lo que éste se presenta como una manifestación tributaria de movimientos políticos extra-americanos.

Con todo, la defensa de la democracia no se limita en la Conferencia de Bogotá a definir una posición frente al imperialismo ideológico de procedencia extraña al Continente Americano. Los plenipotenciarios de la IXa. Conferencia se propusieron también preservar los principios que sustenta la ideología democrática y propugnar por su vigencia en las repúblicas americanas mediante sus respectivas normas y procedimientos legales internos. Testimonio de esa preocupación fué la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y las disposiciones contenidas en el artículo 5, párrafos d) y j) y el artículo 13.

La garantía internacional de la democracia representativa y el artículo 5, párrafo d) de la Carta

Ahora bien, ¿cuál es el sentido de esas disposiciones de la Carta y en particular del artículo 5, párrafo d) cuya garantía mediante procedimientos directos y específicos propone la Resolución IXa. de la Va. Reunión de Consulta?

Parece que importa tener en cuenta al analizar cualquiera de las disposiciones de la Carta, especialmente cuando se trata de deducir consecuencias ulteriores de las premisas que ellas presentan, que toda reglamentación adjetiva de dichas estipulaciones debe ser autorizada por la Carta conforme un método de interpretación que consulte el sentido general y las limitaciones de la Carta como producto de la experiencia internacional americana. Este método interpretativo se nos hace cuanto más imprescindible en razón de que entran en juego estipulaciones de tanta consecuencia cuya mera enunciación pone de relieve sus dificultades intrínsecas.

Por más acabado y perfecto que sea el contenido de juridicidad positiva de todas las normas consagradas por la Carta de la OEA, el mismo sentido literal de algunas de ellas convence de que es preciso discriminar en la Carta aquellas normas que fijan reglas generales de conducta cuya perfecta y total realización no podría concebirse de otra manera sino como un ideal superior, subordinado en sus posibilidades de realización a la relatividad de la condición humana ya sea desde el punto de vista individual o colectivo. Ejemplos de esa categoría peculiar de normas serían, además de las que consagra el artículo 5, párrafo d) de la Carta, aquellas otras, como las que figuran en el párrafo c) y el párrafo h) que estipulan respectivamente, que "la buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí" y que "la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera", así como también, la disposición del artículo 3 que obliga a cada Estado a respetar "los principios de la moral universal".

Cuando se intenta interpretar para los fines de su reglamentación estricta el artículo 5, párrafo d) de la Carta, uno de los problemas que de inmediato surge en el espíritu es el de la definición de sus términos. Puesto que el examen de las Constituciones americanas revela que todos los Estados

del Continente están organizados políticamente bajo la forma republicana y democrática de gobierno, lo que contempla el citado artículo de la Carta, según lo que resulta también del sentido literal de su texto, es la efectividad del ejercicio de ese particular régimen de organización política que se han dado los Estados Americanos. Si abrumadora es la empresa que supone definir la "democracia representativa", (266) más problemático resulta aún el control de la realización efectiva de ese concepto acudiendo a procedimientos internacionales que pretendieran sustituir los procesos sociales muchas veces incontrolables que condicionan la evolución política de una nación.

Si tomamos como punto de partida para esa tarea el mismo artículo 5, párrafo d) advertiremos las deficiencias manifiestas de que adolece esta disposición de la Carta de la OEA. En efecto, limitar el concepto de la democracia representativa, como lo hace evidentemente el artículo 5, párrafo d) de la Carta, a un sistema de organización política del Estado, es posible que dé satisfacción a la idea de la democracia como sistema político, pero no a la idea de democracia en el sentido que adquiere este concepto en la dogmática constitucional contemporánea que comprende tanto la organización del Estado como las reivindicaciones sociales y económicas del hombre.

Por otra parte, ya hemos visto (267) cómo la IXa. Conferencia después de haber elaborado con algún detenimiento cada una de las normas substantivas de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, no consideró, sin embargo, que las definiciones consagradas en ese documento fueran lo suficientemente satisfactorias como para registrarlas en un instrumento consagratorio de derechos y obligaciones jurídicos.

También hemos recordado cómo al adoptarse la fórmula del artículo 5, párrafo j) donde se "proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de nacionalidad, raza, credo o sexo", se consideró necesario dejar una constancia formal en actas de que ese ar-

---

(266) "Ninguna definición de la democracia puede adecuadamente abarcar la vasta historia que denota este concepto. Para algunos es una forma de gobierno, para otros, un modo de vida social. Hay hombres que han encontrado su esencia en el carácter del electorado, las relaciones entre el gobierno y el pueblo, la ausencia de diferencias económicas profundas entre los ciudadanos, el no reconocimiento de privilegios fundados en el nacimiento o la riqueza, la raza o las creencias. Inevitablemente, su contenido ha cambiado en el tiempo y en el espacio. Lo que ha parecido democracia a un miembro de una clase dominante, ha parecido a sus semejantes menos favorecidos una oligarquía indefendible. La democracia tiene un sentido en cada esfera de la vida y en cada una de esas esferas suscita problemas especiales que no admiten generalizaciones satisfactorias o universales". V: Laski, Harold, en ENCICLOPEDIA OF SOCIAL SCIENCES, 1937 Vol. V, pág. 76. (Traducción del autor).

(267) V: Supra pág. 107.

tículo y párrafo no implicaban la incorporación a la Carta de la OEA de aquella Declaración.

No menos insuperables dificultades confrontó la IXa. Conferencia al pretender una definición satisfactoria de la democracia. Por consiguiente, la conclusión más razonable que se puede derivar del artículo 5, párrafo d) de la Carta es que la realización del ideal democrático propugnado por esta disposición de la Carta, quedaba como una expresión de opinión pública internacional, como un *desideratum* general por el que propugnarían todos los países americanos conforme las condiciones históricas de su proceso de formación política, social y cultural.

Existen desde luego, ciertas opiniones extravagantes que sostienen con vehemencia la extraviada tesis de que la Carta justifica sin más, la concertación de medidas internacionales encaminadas a coaccionar gobiernos con el fin de ajustarlos a determinada práctica de la democracia. Algunas de esas opiniones han llevado su iracundia ideológica hasta escribir en la Carta palabras que no se encuentran en ella (268).

Lo cierto es que la IXa. Conferencia declinó subordinar la condición del Estado Miembro de la OEA a criterio subjetivo alguno de naturaleza política o de cualquier otra naturaleza. Conviene recordar a este respecto las deliberaciones de la IXa. Conferencia sobre el artículo 2 de la Carta cuya fórmula quedó concebida en términos de rigurosa objetividad (269). En efecto, esta disposición de la Carta se limita a expresar que:

> *"Son miembros de la Organización todos los Estados Americanos que ratifiquen la presente Carta".*

---

(268) Así, por ejemplo, el señor Rómulo Betancourt en el discurso pronunciado en el Congreso Nacional de Venezuela al asumir la presidencia de su país, se expresó en los siguientes términos: "Solicitaremos cooperación de otros gobiernos democráticos de América para pedir, unidos, que la Organización de los Estados Americanos excluya de su seno a los gobiernos dictatoriales porque no solo afrentan la dignidad de América sino *porque el artículo 1o. de la Carta de Bogotá, Acta de Constitución de la OEA, establece que sólo pueden formar parte de ese organismo los gobiernos de origen respetable, nacidos de la expresión de la voluntad popular a través de la única fuente legítima de poder, que son las elecciones libremente realizadas*". (Véase: *El Universal* de Caracas, edición del sábado 14 de febrero de 1959, pág. 41, columna 1a. y 2a.). El artículo 1ro. de la Carta de la OEA dice única y exclusivamente lo siguiente: *"Los Estados Americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional".*

(269) V: supra pág. 122.

Este mismo concepto es reproducido en el artículo 3 al referirse a la admisión en la OEA de una nueva entidad política que surja como resultado de la unión de varios Estados Miembros.

La tutela coactiva de la democracia
y el sistema de la Carta de la OEA

Legislar al amparo del artículo 5, párrafo d) de la Carta de la OEA sobre la facultad de disponer medidas colectivas destinadas a conformar la organización de los poderes públicos de un Estado a determinados conceptos preestablecidos de régimen político, constituye una pretensión desvinculada de la doctrina internacional a que se adscribe la Carta y trastornadora de la rigurosa distribución de competencias que equilibra el sistema de ese instrumento. La Organización de los Estados Americanos no constituye un sistema superestatal de competencia sino más bien, un instrumento de cooperación entre soberanías igualitarias. Lejos de consagrar el desplazamiento de la soberanía del Estado por un orden superior y exclusivo en el cual quedan absorbidos todos los poderes del Estado nacional, la Carta de la OEA toma como punto de partida el concepto subjetivo de la soberanía del Estado. En característico contraste con ciertas doctrinas internacionales contemporáneas que se proponen la abolición del concepto de soberanía y de la personalidad del Estado, la Carta de la OEA afirma por el contrario las calidades tradicionales de la soberanía del Estado. En efecto, uno de los rasgos característicos de la Carta de la OEA que mejor define su naturaleza es su profundo arraigo en la tradición de que es parte y a la cual se debe. En vez de significarse como una improvisación o una innovación, la Carta de la OEA constituye más bien una relación de continuidad con los elementos formativos de la solidaridad interamericana a través de su peculiar desenvolvimiento histórico. Por ello es que, precisamente, el primer artículo del dispositivo de la Carta de la OEA expresa, que con ese instrumento lo que hacen los Estados americanos es "*consagrar*" la "*organización internacional que han desarrollado*" para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia" etc.

El instrumento constitutivo de la Organización de Estados Americanos, formado por el arrastre de las tendencias contrapuestas que históricamente inciden en su elaboración, se encuentra solicitado por dos concepciones divergentes que aparecen ostensiblemente en su sistema, o sea, la concepción individualista y la concepción solidarista de las relaciones internacionales.

De ahí, por una parte, sus declaradas finalidades como instrumento de cooperación internacional y, por otra parte, las deliberadas e insistentes referencias que contiene a la "personalidad del Estado", a la intangibilidad de sus "derechos fundamentales", a su "soberanía" y a su "independencia".

Puesto que la Carta dispone expresamente (artículo 9) que aún antes de ser reconocido el Estado *tiene derecho de organizarse como mejor lo entendiere* (lo que implica que ese derecho también asiste al Estado después de ser miembro de la OEA, toda vez que la Carta no ha fijado requisitos de carácter ideológico a la entrada de un Estado en la OEA), todo ello significa que el artículo 5, párrafo d) se limita a enunciar en términos relativamente exactos una aspiración común de los Estados americanos en su libre desarrollo.

Cierto que el artículo 13 de la Carta dispone que en su libre desenvolvimiento "el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal", pero no es menos verdad que la ejecución o sanción práctica de este artículo se encuentra severamente restringida por otro precepto de suma trascendencia en el desarrollo del orden jurídico interamericano, como es la norma de no intervención que prohibe categóricamente "*cualquier forma de ingerencia* o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de *los elementos políticos*, económicos y culturales que lo *constituyen*". Ahora bien, ¿qué otro elemento político puede considerarse más constitutivo de la personalidad del Estado que su gobierno? ¿No estatuye también el artículo 8 de la Carta que "los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna"?

Dadas estas circunstancias, es preciso convenir en que todo procedimiento de carácter internacional tendiente a modificar en alguna forma el régimen interno de un Estado por disposición conminatoria o por medio de un reclamo específico decretado con tal finalidad, o es contrario a la Carta de la OEA o implica una revisión de este instrumento por vía indirecta.

Un instrumento como la Carta que se adhiere de manera categórica y reiterada a la doctrina de los derechos fundamentales del Estado, no justifica interferencia tan radical en un dominio reservado a la soberanía del Estado por el derecho internacional general como la que propone o implica la Resolución IXa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres.

Cierto que la fase evolutiva más reciente del derecho de la comunidad internacional americana se ha llegado a organizar en uno de sus instrumentos más notables o sea, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, el concepto del uso de la fuerza para determinados fines de seguridad internacional. Pero cualesquiera que sean las digresiones ideológicas expuestas en el preámbulo de ese instrumento, conviene tener muy en cuenta que el Tratado de Río, como observa el Profesor Kuntz, está basado enteramente en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y en el concepto de ataque armado (270).

---

(270) V: Kuntz, Joseph L. "THE INTERAMERICAN TREATY OF RECIPROCAL ASSISTANCE", en American Journal of Internacional Law, enero 1948, págs. 111-120.

El empleo de medidas coactivas en las relaciones interamericanas está estrictamente vinculado a una situación perfectamente deslindada con carácter excepcional en el sistema interamericano. Fuera de las hipótesis rigurosas que contempla el Tratado de Río, toda resolución o recomendación de carácter coactivo que incida sobre asuntos que corresponden a la competencia discrecional del Estado, como son ciertamente, los que se refieren a su organización política y social, constituye una determinación en exceso del espíritu y la letra de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y, por tanto, puede ser justificadamente rechazada, por inaceptable e ilegal, por el Estado contra el cual vaya dirigida.

Tal como aparecen definidos por el artículo 4 de la Carta, los propósitos esenciales de la Organización de los Estados Americanos se realizan mediante cinco funciones diferenciadas de la Organización, que son las siguientes:

1a.) Mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente;

2a.) Prevención de las posibles causas de dificultades y la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Miembros;

3a.) Ordenamiento de la acción solidaria de los Estados Americanos en caso de agresión;

4a.) Solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos, y

5a.) Promoción del desarrollo económico, social y cultural.

Fuera de la *primera* y la *tercera* de las funciones arriba expuestas y, en las hipótesis excepcionales que puedan darse y que justifiquen el empleo de medidas de fuerza, la Carta no autoriza para el cumplimiento de las demás funciones sino medidas de cooperación que sean libremente aceptadas por los Estados.

Sin embargo, con base en el artículo 5, párrafo d) no solamente se pretende justificar una fiscalización del régimen interno de un Estado sino también la sanción de los Estados que se califiquen como dictaduras o que no se conformen enteramente a un determinado concepto de ortodoxia democrática.

En tales condiciones, parecería que la Resolución IXa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres se propone organizar lo que, empleando una expresión característica del Profesor Scelle, vendría a ser una verdadera "competencia de intervención" (271) tendiente a la tutela coactiva de la de-

---

(271) V: Scelle, J. "La Theorie et Practique de la Fonction Executive en Droit International, en RECUEIL DES COURS, Vol. 55, 1936, pág. 104.

mocracia, en desconocimiento flagrante del artículo 19 de la Carta, que sólo hace permisible el empleo de medidas coercitivas en los casos que esté en juego el mantenimiento de la paz y la seguridad continentales.

El Dictamen del Comité Jurídico
de Río del 29 de octubre de 1946

Resulta oportuna la cita de un documento elaborado por un organismo cuyas opiniones están concebidas según la más depurada objetividad científica y revestidas además de insospechable autoridad moral. Nos referimos al Dictamen sobre "Defensa y Preservación de la Democracia de América frente a la eventual instalación de regímenes antidemocráticos en el Continente", emitido por el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro conforme la Resolución XXXIIIa. de la Conferencia de Chapultepec de 1945, relativa al proyecto que bajo esa rúbrica sometió a dicha Conferencia la delegación de Guatemala. Estimamos que las opiniones de ese Dictamen conservan su vigencia no obstante la inclusión en la Carta de la OEA del artículo 5, párrafo d) de ese instrumento.

> *"La facultad -dice el Dictamen del Comité Jurídico de Río- que en el proyecto (de Guatemala) se otorga a cada Estado de apreciar libremente si el nuevo gobierno es democrático o antidemocrático, lleva notoriamente a una intervención de los negocios interiores del otro Estado. Así es que el proyecto viene a quebrantar el principio de no intervención, por el cual lucharon los países americanos y cuya proclamación por la VIIa. Conferencia Interamericana de Montevideo, modificó substancialmente la situación del Panamericanismo, por cuanto eliminó recelos y temores y orientó a los Estados Americanos por la vía del más franco acuerdo y firme unión... Volver a los sistemas anteriores, abrir la vía a cualquier forma de intervención, sería grave error de deplorables consecuencias... Sostenemos que el proyecto de Guatemala si fuera aceptado, tendría los efectos referidos, porque para saber si un gobierno es o no democrático, los demás Estados necesariamente deberían realizar una investigación encaminada a esclarecer en qué medida es aquél expresión auténtica de la voluntad popular respectiva... Aun el gobierno designado en elecciones populares estaría expuesto a ser vedado, bien por su orientación ideológica, bien por fallas en el proceso electoral que se acuse de haber sido influído por fraude o la violencia, bien por la misma legislación electoral que niegue el voto a determinados sectores por razones de sexo o de color, bien por muchos otros motivos que producirían para el Estado con nuevo gobierno, el examen por parte de países extranjeros, de su legislación, de los actos de sus autoridades y de las mismas sentencias de sus jueces, lo que vale afirmar que ese Estado quedaría sometido a innegable intromisión extraña... Un elemental raciocinio indica que al admitirse la tesis de que sólo deben subsistir gobiernos que se califiquen de democráticos, dicha calidad debe presentarse así*

al iniciarse el gobierno como durante su funcionamiento. En ese orden de ideas sería preciso una vigilancia constante destinada a remover cualquier obstáculo opuesto al funcionamiento normal de las instituciones. Esto obligaría no solamente a no reconocer gobiernos antidemocráticos sino a intervenir en todo acto que, de acuerdo con la apreciación de otro se haya convertido posteriormente en antidemocrático. Así América se vería en la necesidad de emprender cruzadas políticas periódicas, todo lo cual no traería sino la confusión, el caos".

Sin duda alguna que el Informe del Comité Jurídico de Río se refiere, conforme el proyecto de Guatemala, a medidas individuales adoptadas por un Estado con respecto a otro. Consideramos, sin embargo, que lejos de disminuir la gravedad de los problemas que señala el Comité Jurídico éstos no serían menos arduos o ciertos por el hecho de que la fiscalización de la naturaleza democrática o dictatorial de un gobierno americano, fuese decretada por la Organización de Estados Americanos mediante la adopción de medidas colectivas.

El pretendido paralelismo o ecuación entre la paz y la democracia

Con el fin de hacer más aceptable la tesis que pretende justificar conforme el artículo 5, párrafo d) de la Carta el empleo de la fuerza para fiscalizar la conducta democrática de un gobierno, se ha pretendido establecer una ecuación entre los conceptos de régimen no democrático o dictatorial y de peligro para la paz y la seguridad internacionales. Según esa tesis, todo gobierno que no responda a la calificación de gobierno democrático debe ser necesaria y fatalmente considerado como un régimen trastornador de la paz y la seguridad internacionales. Sobre esa premisa dogmática se pretende cohonestar la aplicación de las soluciones coactivas previstas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca a la fiscalización de la naturaleza política de un gobierno.

Ni la lógica, ni las enseñanzas de la historia demuestran que todo gobierno democrático sea necesariamente pacífico. Hay más de un país de América que no podría escuchar semejante afirmación sin sentir cierto resquemor en su conciencia nacional. Tampoco la historia demuestra que todo gobierno no democrático o dictatorial sea fatalmente peligroso o agresivo. ¿A qué se debe esta confusión de conceptos? Ella tiene su origen inmediato en la historia de los regímenes totalitarios europeos que aparecen

responsabilizados como culpables de la Segunda Guerra Mundial (272). Cualquiera que sea la parte de verdad que corrobore esa atribución exclusiva de responsabilidad, sería preciso aclarar si la voluntad de agresión de esos regímenes no es anterior a la monstruosa organización política que se dieron y si esta concepción política fué más bien un instrumento, un efecto, que no la causa eficiente de la política de agresión a que se entregaron los personeros de esos regímenes.

No sería científicamente correcto ni políticamente aconsejable partir de generalizaciones deducidas de fenómenos históricos problemáticos y, por lo demás, extraños por su naturaleza y tendencias a la experiencia americana, para justificar en ellas el empleo en este Continente de procedimientos preventivos de seguridad internacional por razones de ideología política.

He aquí, por otra parte, las prudentes reservas con que se refiere a la democracia y al internacionalismo un estudioso del problema:

> *"Supongamos ahora -dice el profesor Tassitch- que todo el mundo haya adoptado el régimen democrático (lo que no se ha realizado aún desde el advenimiento de los regímenes autoritarios) aun entonces los intereses y las opiniones podrían discrepar hasta el punto*

---

(272) Al referirse al argumento de que la autocracia pone la paz en peligro observa el eminente jurista francés Joseph Barthelemy: "para apreciar científicamente este cargo es bueno tener en mente la célebre frase de Jaurés: "el capitalismo lleva en sus flancos la guerra como la nube lleva la tempestad". Esta frase del tribuno socialista ha sido repetido hasta la saciedad, salvo que se ha reemplazado la palabra capitalismo por otra. Es preciso, pues, una vez más, liberarse de las ideas prefabricadas. El reproche que se hace a la autocracia es el reflejo de una idea favorita de la Revolución Francesa y que podría expresarse así: la guerra es hechura de los Príncipes, la paz es de los pueblos. Esta doctrina era la del Presidente Wilson. En el pensamiento del padre de la Sociedad de Naciones, si el Emperador Guillermo II no hubiera existido, la guerra no hubiera tenido lugar. Bastaría entonces suprimir al Emperador, devolver a Alemania su propio destino y la paz estaría asegurada para siempre. Tal es el espíritu del Tratado de Paz. El sucesor demócrata del Presidente Wilson, el Presidente Franklin Roosevelt prosigue la misma idea pero, según la nueva moda, modifica la fórmula sustituyendo los príncipes por los dictadores. Esa es la esencia de su discurso en la Conferencia de la Consolidación de la Paz de Buenos Aires: "los hechos nos demuestran claramente que la aparición de la autocracia en los asuntos mundiales pone la paz en peligro, mientras que tales manifestaciones no surjan donde el ideal democrático se encuentra fielmente representado... En el interior de las naciones democráticas, la principal preocupación del pueblo es impedir que se perpetúen y progresen las instituciones autocráticas sinónimos de esclavitud en el interior y de agresión en el exterior". V: Bathelemy, Joseph. "Politique Interieur et Droit International" en RECUEIL DES COURS, 1937, Vol. 59, pág. 503.

de provocar conflictos muy agudos. No es suficiente en este mundo ser demócrata; es preciso, sobre todo, entenderse, conceder, y aun consentir sacrificios necesarios. La democracia pretende derivar su origen del racionalismo y de los principios fundados en la razón. En la realidad concreta ella se ve obligada, como todos los fenómenos sociales, a adaptarse y acomodarse a la evolución. Su postulado fundamental es la idea del derecho; en la realidad viviente, este postulado se realiza en medio de oposiciones y de contradicciones que pueden chocar con la paz y la justicia. En las relaciones internacionales, la idea democrática no es más que un solo factor en el sentido del despertar y de la afirmación de la conciencia internacional, es decir, en el sentido de la solidaridad y de la paz. En la realidad concreta esa conciencia sufre influencia de diversos factores que poseen su propia fuerza y significación independientemente de la idea democrática" (273).

De todos modos, en el caso de que un gobierno, cualquiera que sea su organización política interna, realice actos de agresión o desarrolle una política internacional violatoria de las normas de la seguridad colectiva internacional, existen en el Continente instrumentos encaminados a prevenir y sancionar los actos en que se produzca esa conducta internacional impropia. En tales situaciones estaríamos en presencia de figuras jurídicas previamente diferenciadas en el derecho internacional americano y sancionadas por procedimientos internacionales adecuados a su gravedad inherente. No pueden ser más atendibles las consideraciones que a ese efecto expone el Comité Jurídico de Río de Janeiro en su citado Dictamen:

"También en el campo de las relaciones exteriores -dice el Comité Jurídico- un caso que hoy y aquí es doméstico, puede mañana y allí asumir un carácter internacional. Es, verbi gratia, el caso de un gobierno cuya acción amenazara la paz. Entonces, el funcionamiento del mecanismo internacional se funda ya no en el hecho en sí del gobierno o en los antecedentes internos o domésticos de su formación, sino en la calificación de sus actividades exteriores. En otras palabras, el aspecto de su acción que pasa a revestir interés internacional, no es el interno de su Constitución o de su funcionamiento, sino el de sus relaciones con uno o más Estados de la comunidad americana. En la mencionada hipótesis el caso que era doméstico conviértese en público; el caso que era de interés interno pasa a ser de interés internacional. En ese evento, la acción de los demás Estados no se dirige contra el gobierno por su origen, proceso que procedió su nacimiento, etc., sino por la política externa que adelanta en perjuicio de la paz".

---

(273) Tassitch, George. "La Conscience Juridique Internationale", en RECUEIL DES COURS, Academie du Droit International, 1938, Vol. III, No. 65, Pág. 336.

El llamado "Caso de España"

Las finalidades que parece propugnar la Resolución IXa. de la Va. Reunión de Consulta podrían tener el efecto de crear situaciones adversas a la paz y la tranquilidad de América. Nada sería capaz de herir tan profundamente los sentimientos nacionales de un Estado americano como todo procedimiento internacional destinado a cuestionar la probidad institucional de su régimen interno, y nada podría provocar reacciones colectivas tan intensas como el intento de romper de ese modo el vínculo de adhesión entre un pueblo y su gobierno. La historia contemporánea ofrece ejemplos que demuestran el éxito discutible o prácticamente nulo que han tenido ciertas iniciativas destinadas a aislar a un Estado de la comunidad internacional por razones de ideología política. Así lo intentó la Organización de las Naciones Unidas en el llamado "caso de España" planteado por el gobierno comunista de Polonia, con los resultados que son universalmente conocidos: una profunda división entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la adhesión del pueblo español a su gobierno y, pocos años después, la admisión de España en la ONU y en sus organismos especializados (274)

Convivencia pacífica o guerra ideológica: alternativa de la política americana contemporánea

Se dicen hoy las palabras *democracia* y *dictadura* y en su nombre se abren las trincheras de una beligerancia ideológica sin cuartel en cuya vorágine de excesos y tensiones desaparece toda posibilidad de propiciar las soluciones que requiere el planteamiento de los fenómenos que corresponden a esos conceptos en sus verdaderas causales históricas y sociales.

Manifestación típica de ese estado de cosas es la conducta de ciertos personajes que apropiándose calidades democráticas, considéranse en estado de beatitud, de posesión de la verdad eterna y, en ese trance, se invisten como severos e inexorables inquisidores de la democracia revelada. Proponen medidas para fulminar con excomuniones ideológicas a los gobiernos que significan como infieles del dogma democrático y proponen aislarlos con peregrinas iniciativas de "cordones sanitarios" y otras ac-

---

(274) V: YEARBOOK OF THE UNITED NATIONS (1946-47) págs. 66-67; 126-130; 345-351; YEARBOOK OF THE UNITED NATIONS (1948-49) págs. 311-315; YEARBOOK OF THE UNITED NATIONS (1950) págs. 341-344. Estos volúmenes del Anuario de las Naciones Unidas registran el proceso de uno de los más infortunados capítulos en la historia de las Naciones Unidas. Demuestran la frustración a que tarde o temprano está condenada la intervención por motivos de ideología política.

tividades proselitistas destinadas a comprometer el Continente en una colérica Internacional de la Intolerancia. En esto pretenden mostrarse más limpios de culpa que los fariseos del Evangelio. Tratan de convertir el artículo 5, párrafo d) de la Carta en una tensa alambrada de púas destinada a separar artificialmente el territorio indivisible de la cooperación interamericana en áreas antagónicas de segregación ideológica, cuando lo cierto es que mirados los problemas de nuestro Continente en su conjunto y no en sus aspectos parciales, "la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen" requiere algo más que "la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa". Requiere tolerancia, requiere mutuo respeto y comprensión, voluntad de acercamiento y de conciliación, deseo sincero de buscar a partir de la línea coincidente de sus vicisitudes y problemas y hasta de sus comunes pecados originales, la fórmula permanente de una convivencia fraternal y pacífica. Porque todo intento de unificar en América una práctica ideal de democracia mediante procedimientos coercitivos de carácter internacional, además de constituir punto menos que una confesión de ignorancia del vasto y completo problema de la democracia, no puede conducir a otros resultados que los que cabría esperar de una empresa simplista y utópica que, en la más inocua de sus consecuencias, no pasará de ser más que una lamentable pérdida de tiempo y energías.

Resolución X

El texto de esta Resolución fué elaborado por el Grupo de Trabajo II de la Va. Reunión de Consulta con base en el proyecto de resolución presentado por la Delegación de Nicaragua. El proyecto nicaraguense propugnaba por una medida de fiscalización de un aspecto específico del ejercicio de la democracia representativa o sea, el sufragio libre. Consistía dicha medida, según el dispositivo del proyecto en cuestión, en que

> *"en el caso de que el gobierno de un Estado miembro solicite del Consejo de la Organización de Estados Americanos la designación de observadores para las elecciones de autoridades supremas su solicitud sea acogida favorablemente".*

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo II sobre este proyecto fueron sometidas a la Comisión General y luego al Plenario de la Reunión de Consulta mediante un proyecto de resolución que, bajo la rúbrica de "Designación de Observadores para las elecciones de autoridades supremas", acordaba que el proyecto de resolución de la delegación de Nicaragua

> *"sea remitido al Consejo de la OEA para que lo estudie y rinda un informe acerca del mismo a la XIa. Conferencia Interamericana".*

El proyecto de Nicaragua sobre designación de observadores para las elecciones de autoridades supremas no carece por cierto, de antecedentes en la historia política de Centroamérica en general y de Nicaragua, en particular.

Ya en la Conferencia de Washington de 1923 los gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, suscribieron por medio de sus plenipotenciarios una convención con fecha 7 de febrero de 1923, relativa a la preparación de proyectos de leyes electorales.

Este instrumento disponía la designación por las partes contratantes de una Comisión de dos juristas por cada uno de los países partes de dicha Convención. Las Comisiones asi designadas se reunirían en una ciudad escogida por las partes con la finalidad de redactar en el plazo de dos meses un proyecto general de ley electoral la cual sería posteriormente adaptada por cada comisión nacional, con la colaboración de las demás, a los requisitos constitucionales y las necesidades específicas de cada país (artículos I, II y III).

La Convención contenía disposiciones en cuanto a ciertas providencias que debían ser especialmente consagradas en el proyecto de ley electoral, tales como el establecimiento de un método de identificación de los ciudadanos mediante la posesión compulsiva de tarjetas electorales así como reglas para la clasificación de los partidos políticos y su justa representación en las juntas electorales y en los comités electorales o directores encargados de recibir los votos y fiscalizar el resultado de las votaciones (artículo V).

Años después, en 1927, en razón de que se hizo imposible la aplicación efectiva de la ley electoral del 20 de marzo de 1923 "debido al hecho de que el registro de ciudadano no podía ser efectuado en el tiempo prescrito y de que era también imposible efectuar ese registro inmediatamente", el Gobierno de Nicaragua se dirigió al Presidente de los Estados Unidos de América mediante carta del 15 de mayo de 1927 en la que solicitaba "la ayuda amistosa del Presidente de los Estados Unidos de América para preparar una adecuada ley electoral en Nicaragua; asegurar la vigilancia por americanos imparciales de las elecciones y obtener la ayuda norteamericana para entrenar y dirigir una fuerza de policía imparcial con el fin de garantizar el orden y evitar la intimidación de los electores, así como para asegurar la ayuda norteamericana a los fines de tranquilizar la situación del país de modo que esas elecciones pudieran ser honestamente celebradas" (275).

---

(275) V: Carta del Presidente de Nicaragua Adolfo Díaz al Presidente Coolidge de los Estados Unidos de América, en AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, Vol. XXII, julio 1928, No. 3, pág. 118. (Traducción libre del autor del texto de la carta en inglés extraída de la fuente citada).

La carta del Presidente de Nicaragua arriba citada iba acompañada de un memorándum de sugestiones contentivo de medidas que podrían ser tomadas para asegurar la celebración de elecciones imparciales libres y honestas en Nicaragua, en octubre de 1938. En este memorándum se recomendaba la creación de una comisión nacional electoral que estaría integrada por tres miembros sugeridos por el Presidente de los Estados Unidos de América. Dos de estos miembros serían representantes de los partidos Conservador y Liberal, respectivamente, que recomendaran dichos partidos. El tercero, que actuaría como Presidente de la Comisión sería un ciudadano de los Estados Unidos de América.

Las funciones de la comisión electoral serían las de vigilar las elecciones y prescribir reglamentos con fuerza de ley para el registro de electores y otras materias no previstas en la ley electoral.

Además de esta comisión nacional, serían creadas comisiones departamentales y juntas locales integradas siguiendo la misma forma de integración de la Comisión Nacional.

El memorándum contenía también disposiciones relativas al licenciamiento del Ejército Nacional conjuntamente con la disolución de las fuerzas de la oposición. El mantenimiento del orden sería asumido por una fuerza que sería organizada, dirigida y comandada por oficiales norteamericanos destacados por el Presidente de los Estados Unidos de América.

La solicitud del Presidente de Nicaragua fué aceptada por el Presidente de los Estados Unidos de América mediante carta del 10 de junio de 1927. En esta carta, el Presidente norteamericano expresaba al Presidente de Nicaragua que estaba pasando instrucciones al Ministro de los Estados Unidos en Nicaragua con el fin de considerar con el Presidente de Nicaragua "la manera conforme la cual la ayuda de los Estados Unidos podría ser acordada de la mejor manera para vigilar las elecciones de Nicaragua y para mantener el orden del país hasta la celebración de dichas elecciones".

Finalmente, el Presidente de Nicaragua expidió un decreto con fecha 21 de marzo de 1928, mediante el cual ponía en vigor el sistema de vigilancia de las elecciones de Nicaragua de 1928 conforme el sistema de vigilancia integrado por miembros de los partidos políticos contendientes y un representante de los Estados Unidos de América destinado a la vigilancia de las elecciones de Nicaragua de 1928 (276).

Es evidente que el proyecto de Nicaragua sometido a la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres además de no propugnar por una regla impera-

---

(276) V: ibid. págs. 119-124.

tiva aplicable, a juicio de la Organización de Estados Americanos, a cualquier caso particular, tampoco consagra un procedimiento de tan profunda incidencia como los antecedentes más arriba expuestos.

Refiriéndose al informe de la misión observadora aliada de las elecciones en Grecia del 10 de abril de 1936, ha llegado a sostener un reputado jurista europeo que

> *"el desarrollo de un mecanismo de ese género debe ser considerado como una de las tareas más constructivas en el terreno de la organización internacional"* (277).

Séanos permitido expresar la convicción de que nada podría sugerir con mayor exactitud la idea de una soberanía estatal en crisis como una tutela de ese género.

Resolución XI

Esta Resolución se origina en una iniciativa de la Delegación de Cuba ante el Consejo de la OEA tendiente a incluir en el programa de la Va. Reunión de Consulta un punto que, según la delegación ponente, se denominaría "Subdesarrollo Económico e Inestabilidad Política". Esta proposición fué formalmente sometida al Consejo de la OEA en su sesión del 17 de julio de 1959 por el Representante interino de Cuba (278) y sobre ella se pronunció el Consejo de la OEA en su sesión del 30 de julio de 1959, en la cual fué aprobado el Programa definitivo de la Va. Reunión de Consulta. La votación de la propuesta cubana en el Consejo produjo el siguiente resultado: 8 votos a favor; 4 en contra y 9 abstensiones. No habiendo logrado la mayoría necesaria, la propuesta fué, por consiguiente, excluída del programa definitivo de la Reunión de Consulta.

Posteriormente, y ante la amenaza del gobierno cubano de abstenerse de asistir a la Va. Reunión de Consulta en razón del rechazo de su propuesta, el Consejo adoptó el 6 de agosto de 1959 una Resolución en la cual se dejaba constancia de que el tema sobre subdesarrollo económico e inestabilidad política sugerido por el gobierno de Cuba quedaba comprendido en el punto primero del programa de la Va. Reunión de Consulta. Esta Resolución fué adoptada por 17 votos a favor, 2 abstensiones, 1 voto en contra y, 1 país ausente de la sesión.

---

(277) V: Lauterpacht, H.- RECOGNITION IN INTERNATIONAL LAW, pág. 174, nota marginal No. 2, in fine.

(278) V: Comunicado de Prensa de la OEA, No. C-76/59 del 17 de julio de 1959.

En estas circunstancias fué como la Va. Reunión de Consulta conoció de un proyecto de resolución sobre "Subdesarrollo Económico e Inestabilidad Política" presentado por la delegación de Cuba y que fué registrado como documento No. 48 de fecha 13 de agosto de 1959, de la Reunión. Este proyecto, sin embargo, no fué el único que planteó problemas de carácter económico en las deliberaciones de la Va. Reunión de Consulta. En efecto, cuatro delegaciones: Brasil, Argentina, Perú y Ecuador, presentaron conjuntamente un proyecto de Resolución (Doc. No. 46 del 13 de agosto, 1959) sobre medidas para acelerar e intensificar la "Operación Panamericana". Ambos proyectos fueron objeto de substanciales modificaciones en el Grupo de Trabajo III que elaboró el proyecto de Resolución bajo la rúbrica de "Subdesarrollo Económico y Preservación de la Democracia" que finalmente se adoptó como la Resolución XIa. de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres (279).

El proyecto de la delegación de Cuba constaba de diez considerandos, una declaración integrada por cuatro párrafos y una parte resolutiva dividida en dos párrafos y subpárrafos. El proyecto cubano obedecía a una concepción hipertrofiada de sus premisas y además estaba redactado con una fraseología consecuente con esa concepción. Su dispositivo recomendaba la constitución de un comité especial de cinco especialistas no gubernamentales designada por el Secretario General de la OEA con el mandato específico de presentar a la XIa. Conferencia Interamericana un informe sobre la afluencia de financiamiento externo que requiere la America Latina para acelerar la tasa de su crecimiento económico. Dicho informe debía ser preparado conforme tres criterios principales expuestos en el dispositivo.

Por su parte, el proyecto conjunto constaba de un preámbulo en el que se relataban los antecedentes de la "Operación Panamericana". Finalmente, la parte más substancial de su dispositivo recomendaba que los gobiernos americanos y el Consejo de la OEA dieran curso rápido y eficaz a las medidas propuestas por el Comité de los 21.

La labor del Grupo de Trabajo III tuvo como resultado un proyecto que se caracterizó por su sentido de proporción, sin perjuicio de las finalidades prácticas que persigue.

Estructuralmente la Resolución XIa. de la Va. Reunión de Consulta está integrada por una parte preambular que consta de diez considerandos, una declaración y una parte resolutiva. La parte preambular, salvo dos considerandos que corresponden al proyecto de la delegación de Cuba y que fueron objeto de acertadas enmiendas, fué elaborada totalmente por el Grupo de Trabajo III.

---

(279) V: el texto de esta Resolución en el Apéndice contentivo del Acta Final de la Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, pág. XXIII.

La declaración consta de un sólo párrafo y tiene el carácter de una conclusión derivada de las premisas fijadas en la parte preambular. Finalmente, la parte resolutiva constituye una reproducción textual del párrafo 2o. del dispositivo del proyecto conjunto de Brasil, Argentina, Perú y Ecuador, sobre la "Operación Panamericana".

Génesis de la solidaridad
económico-social interamericana

La idea de que las naciones americanas deben mancomunar sus recursos para crear condiciones favorables a la prosperidad, el desarrollo económico y bienestar social de sus respectivos pueblos, constituye uno de los primeros temas del Panamericanismo organizado. Ya en la Primera Conferencia Internacional Americana, se adopta la iniciativa de la creación de un Banco Internacional Americano idea que, sucesivamente reiterada en subsiguientes conferencias internacionales americanas, (280) constituye uno de los más significativos resultados de la llamada "Operación Panamericana, promovida por el gobierno de los Estados Unidos del Brasil con el fin de imprimir ímpetu decisivo a la colaboración económica interamericana con miras a la elevación del nivel de vida económica y social de las naciones americanas.

Raro es consultar las actas de las conferencias internacionales americanas y no encontrar en ellas una indicación del vivo y permanente interés de las Repúblicas Americanas por lograr en el campo de la cooperación económica una solidaridad cada vez más perfecta.

Siendo tan vasta la perspectiva histórica de la evolución de la solidaridad económica interamericana, parece un tanto limitada la relación de antecedentes que contiene el preámbulo de la Resolución XIa. de la Va. Reunión de Consulta. Esta circunstancia se explica en el cambio de énfasis que se ha operado en el planteamiento de la solidaridad económica interamericana.

---

(280) V: Resolución IIa. sobre Banco Panamericano, de la Segunda Conferencia Internacional Americana de 1902 y la Resolución XXXVIIIa. sobre "Organismo Interamericano de Cooperación Económica y Financiera", de la Séptima Conferencia Internacional Americana, la Resolución XLIIa. de la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires sobre "Instituto Interamericano Económico Financiero", así como la Resolución VIa. sobre "Instituto Económico y Financiero Interamericano" de la VIIIa. Conferencia Internacional Americana y las Resoluciones IVa. y XIVa. de la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

Hasta la VIIIa. Conferencia Internacional Americana la idea de la colaboración entre las Repúblicas Americanas se justifica por los méritos propios de esta concepción. La solidaridad económica aparece como una conclusión natural del concepto general de la solidaridad interamericana conceptuada en los siguientes términos por un distinguido internacionalista latinoamericano:

> *"Qué es en fin de cuentas la solidaridad internacional? A mi parecer no es otra cosa que el propósito sincero de unir las naciones a fin de realizar por esta unión fines más elevados y más amplios que los que pueden ser obtenidos por la actividad particular, aislada e independiente de cada Estado. En este sentido la solidaridad debe ser amplia e ilimitada. Es injusto admitir solo una categoría de actividades para las cuales la solidaridad sea posible y otras para las cuales no lo sea"* (281).

Afirmación de una nueva conciencia en la problemática económico-social americana

Pero ya en la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Panamá, se perfila el esquema de una nueva concepción de **la solidaridad económica** interamericana en función de factores ideológicos y políticos. La amenaza que se cernía entonces sobre el Continente Americano como resultado de la peligrosa crisis de la convivencia internacional europea, puso de manifiesto la necesidad de confrontar la voluntad solidaria de los países americanos y la conducta positiva que pronto habían de afirmar frente a las fuerzas que se disputaban la hegemonía del mundo, con los recursos de que disponían para hacer frente a ese reto. La profunda grieta que debilita la estructura de la solidaridad política interamericana, producida por la precaria condición económica y social de los pueblos latinoamericanos, da origen a una grave preocupación que va a constituir un creciente elemento de inquietud en todos los futuros planteamientos de emergencia justificados en la invocación de esa solidaridad.

Las Primeras Reuniones de Consulta de Cancilleres

De ahí que una de las más elaboradas resoluciones de la Primera Reunión de Consulta se refiera a la *cooperación económica*, rúbrica con la cual se significa la Resolución IVa. de esa Reunión de Consulta.

La nueva concepción de la cooperación económica interamericana como condición de la solidaridad política, queda definida por cierto, en el

---

(281) V: GUANI, A. "LA SOLIDARITE INTERNATIONALE DANS L'AMERIQUE LATINE", en Recueil des Cours, Academia de Derecho Internacional de La Haya, Vol. VIII, 1925, pág. 334. (Traducción del Autor).

primer párrafo del dispositivo de esa Resolución en el cual se declara que:

> *"Es conveniente y necesario, hoy más que nunca en vista de las actuales circunstancias, que se establezca entre dichas Repúblicas una estrecha y sincera cooperación con el fin de proteger su estructura económica y financiera, mantener su equilibrio fiscal, asegurar la estabilidad de sus monedas, difundir y ensanchar sus industrias y desarrollar su comercio".*

Este planteamiento se reafirma nuevamente y con mayor insistencia en las posteriores reuniones de consulta cuando ya las naciones americanas están en su mayor parte comprometidas en el conflicto bélico 1939-1945. Testimonio de ello son la Resolución XXVa. sobre Cooperación Económica y Financiera de la IIa. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de La Habana, de 1940, y las Resoluciones IIa., IIIa., IVa., Va., VIa., VIIa., VIIIa., Xa., XIa., XIIa., XIIIa., XIVa., XVa., XVIa., y XIXa., de la Tercera Reunión de Consulta de Río de Janeiro, de 1941, donde no solamente se propugnan soluciones de los problemas económicos creados por la contribución americana al esfuerzo bélico de las democracias, sino que también se advierte la necesidad de continuar intensificando durante las épocas posteriores a la terminación del conflicto bélico, la más estrecha colaboración económica, para elevar el nivel de vida de las poblaciones americanas.

La Conferencia de Chapultepec de 1945

La terminación del conflicto bélico fué motivo para que las Repúblicas americanas, aleccionadas por los riesgos y los problemas económicos confrontados en común, reconocieran esa necesidad en una de las más trascendentales reuniones interamericanas o sea la famosa Conferencia de Chapultepec de 1945. Lo que podríamos considerar como una nueva conciencia de los problemas económicos y sociales americanos fué elocuentemente expresado en un documento de relevante significación histórica o sea, la Carta Económica de las Américas en la que se articularon diez principios de colaboración económico-social que fijaron las metas cardinales de la solidaridad interamericana futura. Allí también, en otro capital pronunciamiento de esa Conferencia o sea la Declaración de México, se proclamaron entre otros principios normativos de las relaciones americanas, el que expresa que "la educación y el bienestar material son indispensables al desarrollo de la democracia" (282).

---

(282) V: ACTA FINAL DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA SOBRE PROBLEMAS DE LA GUERRA Y DE LA PAZ, México, 1945.

La IX Conferencia Internacional Americana

El reconocimiento de que la solidaridad interamericana constituye una ecuación político-económica fué significativamente expresado en un documento que no obstante las circunstancias que han impedido su aceptación formal por todos los países americanos, revelan claramente las preocupaciones que inquietan justamente a las naciones de este Hemisferio. Nos referimos al Convenio Económico de Bogotá instrumentado en la IXa. Conferencia Internacional Americana en el cual se expresa en su parte preambular, como reiteración concluyente de las ideas propugnadas en la Conferencia de Chapultepec, que

> *"la seguridad económica indispensable para el progreso de todos los pueblos americanos es, en todo momento, la mejor garantía de su seguridad política y de su esfuerzo conjunto para el mantenimiento de la paz continental".*

Planteamientos tales como los relativos a la financiación de programas de desarrollo económico interamericanos mediante las inversiones privadas o instituciones interamericanas de crédito para fines de fomento económico, la situación de las materias primas en los mercados de consumo de esas materias y la estabilización de los precios, revelaron en esa Conferencia la apremiante necesidad de rebasar la etapa de los tanteos provisionales y las vacilaciones dilatorias frente a los problemas económicos del Hemisferio, si es que la solidaridad interamericana debía tener una significación positiva en las relaciones de los pueblos del Continente.

La IVa. Reunión de Consulta
de Washington, de 1951

La justificación de la solidaridad económica interamericana por consideraciones de preservación ideológica y política se reafirma en la IVa. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de Washington, de 1951, en una serie de resoluciones de carácter económico que se significan como la contrapartida de los acuerdos esencialmente políticos adoptados en esa Reunión, expresamente convocada para movilizar los esfuerzos mancomunados del Hemisferio contra la amenaza del comunismo internacional (283).

---

(283) "La política de agresión del comunismo internacional llevada a cabo por intermedio de sus satélites, ha traído una situación que pone en peligro a todas las naciones libres. Las veintiuna Repúblicas americanas se han dedicado conjuntamente a la causa de la libertad. Esta causa común, más aun que el factor geográfico, nos ha llevado a trabajar unidos en pro de la seguridad colectiva. Nuestra colaboración está basada en el principio de que la defensa de uno es inseparable de la defensa de los demás. El problema que se plantea en los actuales momentos con respecto a nuestra colectividad americana es el de la supervi-

Nuevamente ante una situación de emergencia continental de carácter político, los gobiernos de América afirmaban el carácter conmutativo de la solidaridad política y la solidaridad económica en términos aun más categóricos, si se quiere, que las resoluciones que sobre la materia se habían adoptado en las primeras reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Una vez más, los gobiernos americanos insistían también en que los problemas de la solidaridad económica no debían limitarse a los simples requerimientos de situaciones políticas de emergencia, toda vez que para la mayor efectividad de la contribución latinoamericana a actuales o futuras emergencias, era preciso desarrollar una permanente acción cooperativa en el Hemisferio para elevar el nivel de vida de las naciones americanas.

Expresión de estas preocupaciones fueron sin duda alguna, la Resolución IXa. sobre mejoramiento del nivel social, económico y cultural de los pueblos de América; la Resolución Xa. sobre mejoramiento económico y social de las clases trabajadoras; la Resolución XIa. sobre mejoramiento del trabajador americano y la Resolución XIIa. sobre desarrollo económico.

Las ideas justificativas de estas Resoluciones exponen claramente una concepción característica de la cooperación económica interamericana. En estas Resoluciones se expresa, por ejemplo, que no satisfacer las necesidades económicas y sociales del hombre, pueden llevarlo a escoger doctrinas incompatibles con sus propios intereses y con los derechos de los demás, con la seguridad de todos, con el bienestar general y con los ideales democráticos (Resolución IXa.); que las instituciones democráticas que son consubstanciales en las Repúblicas Americanas se fundamentan en los principios de igualdad y solidaridad humana y del bienestar de sus habitantes y que la propagación de doctrinas exóticas contrarias al espíritu de América y sus libertades públicas encuentra favorable desarrollo en los países atrasados material y culturalmente, por lo que es menester combatir la miseria y la ignorancia como un medio efectivo de defender la democracia y los derechos del hombre (Resolución Xa.) Advertían también que el objetivo de elevar el nivel de vida de los pueblos, entraña trascendental importancia, porque la seguridad interna de las Repúblicas Americanas, fundada en un idóneo funcionamiento

---

vencia misma de todo lo que ella representa en el mundo. Los Estados Unidos habiendo emprendido una movilización urgente de todos sus recursos para la defensa común, desean consultar a los demás miembros de la Organización de los Estados Americanos con respecto a la situación universal que todos confrontamos y la coordinación de esfuerzos colectivos que se requiere para hacerle frente". Véase: Nota del Representante de los Estados Unidos de América al Presidente del Consejo de la OEA de fecha 18 de diciembre de 1950, solicitando la convocatoria de la IV Reunión de Consulta de Cancilleres, en ACTAS Y DOCUMENTOS DE LA IV REUNION DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, 26 de marzo- 7 de abril de 1951.

de la democracia representativa, no puede fortalecerse permanentemente sino es a base de una producción creciente, cuyos rendimientos se distribuyan de modo equitativo entre los miembros de la comunidad (Resolución XIa.). Con esas finalidades, se disponía también que las Repúblicas Americanas continuaran colaborando activamente y aun con mayor esfuerzo en programas de desarrollo económico, programas de cooperación técnica, con el objeto de crear estructuras económicas sólidas y prósperas en las regiones de América insuficientemente desarrolladas y para mejorar el nivel de vida de sus habitantes (Resolución XII).

La Operación Panamericana. Antecedentes

Fué con oportuno y acertado criterio que la Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Santiago de Chile puso de relieve en el marco de su Resolución XI, la más nueva y autorizada expresión de la inquietud latinoamericana en la presente coyuntura histórica formulada en el programa de cooperación económica de envergadura continental felizmente identificada con el nombre de "Operación Panamericana", debida a la iniciativa del Presidente Kubitschek de los Estados Unidos de Brasil, cuyos términos revelan por una parte su vínculo de continuidad con la más característica de las tradiciones continentales y, por otra parte, el sentido de militancia práctica con que han sido concebidas sus finalidades.

La iniciativa del Presidente Kubitschek se produce en un momento en que un profundo malestar afecta evidentemente la vida americana, agravada por la contradicción manifiesta entre los principios de convivencia interamericana y la deficiente efectividad de los mismos en lo que atañe a una verdadera integración económica del Continente.

Los debates que se produjeron en torno a las graves cuestiones que se plantean en el malogrado Convenio Económico de Bogotá habían fijado en términos inequívocos la problemática económico-social interamericana.

En la IX Conferencia Internacional Americana y en las fallidas tentativas posteriores que se realizaron en el Continente, se hizo claro que la inquietud social en Latinoamerica estaba llegando a un punto crítico que amenaza con conmover peligrosamente los fundamentos de la solidaridad interamericana.

De 1928 a 1938 el sistema de relaciones de los Estados americanos realizó un extraordinario progreso en el campo jurídico político al lograr unificar la conciencia jurídica del Continente mediante la fórmula de la no intervención y al organizar el mecanismo de la consulta para los fines de la solidaridad defensiva de América frente a la agresión exterior, conquista que resulta definitivamente consagrada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de 1947. Pero ya desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, fué tomando cuerpo un estado de conciencia en las naciones

americanas que descubría en la ausencia de una verdadera cooperación económica interamericana, una gravísima falla en la solidaridad continental.

La época del cobro compulsivo de las acreencias, de los préstamos usurarios, de las intervenciones financieras, ha sido superada en sus formas más odiosas de explotación de las naciones por las naciones. Se trata ahora de organizar una relación más respetable, pero al mismo tiempo, de ardua realización por cuanto requiere coordinar la acción de una serie de factores económico-financieros para poner en marcha, dentro de un sistema internacional basado en la libertad de sus soberanías integrantes, el proceso de desarrollo en gran escala de las deficientes economías latinoamericanas.

La Carta del Presidente Kubitschek
del 28 de mayo de 1958

Es en estas condiciones, y en un ambiente continental cargado como se produce la más reciente y vigorosa tentativa de integración de la solidaridad económica interamericana. Nos referimos a la iniciativa tomada por el Presidente de los Estados Unidos de Brasil, doctor Juscelino Kubitschek de Oliveira, al dirigirse por carta fechada en Río de Janeiro el 28 de mayo de 1958, al Presidente de los Estados Unidos de América, General Dwight Eisenhower. Se trata de un documento conciso en el que la expresión de la realidad americana se expresa en términos de persuasiva admonición. Después de referirse a las agresiones sufridas por el Vicepresidente Nixon en reciente viaje a los países latinoamericanos, expresa el Presidente Kubitschek, lo siguiente:

> *"Permítame Vuestra Excelencia expresar que ha llegado la hora de que revisemos fundamentalmente la política de entendimiento de este hemisferio y procedamos a un examen de lo que se está haciendo en favor de los ideales panamericanos, en todas sus implicaciones. Estaremos todos nosotros -es hora de preguntarnos- actuando en el sentido de establecer un vínculo indestructible de sentimientos e intereses que la grave coyuntura aconseja y recomienda?... Vuestra Excelencia estará en condiciones, como ningún otro, de apreciar la gravedad de la pregunta que le formulo en la intención exclusiva de delimitar, para luego extinguir, una serie de incomprensiones que en este momento son fácilmente curables pero que pueden crecer, si no le damos la debida atención"* (284).

Reducido a sus términos literales, lo que proponía el Presidente Kubitschek, conforme sus propias palabras, consistía en "proceder a un verdadero examen de conciencia frente al Panamericanismo, y saber si estamos en buen camino" (285).

---

(284) V: OPERACAO PAN-AMERICANA, Documentario I, Río de Janeiro, 1958. Presidencia de la República. Pág. 12. (Traducción libre).

(285) V: ibid. pág. 13.

Los efectos de la epístola del Presidente Kubitschek no se hacen esperar. El 5 de junio de 1958 el Presidente Eisenhower contesta la carta del Primer Mandatario brasilero expresando que la halla de "extremo interés". Sugiere que ambos gobiernos deben entrar en contacto en el más breve plazo en lo que se refiere a las consultas con los demás miembros de la comunidad americana y con respecto a la adopción inmediata de medidas que determinen a través de todo el Continente una reafirmación de la devoción al Panamericanismo y un mejor planteamiento de los intereses comunes y del bienestar de nuestros países".

En la carta del Presidente Eisenhower aparecen dos consideraciones esenciales. Reconoce la necesidad de una mayor integración económica interamericana, pero al mismo tiempo no descuida plantear un problema político cuyas funestas influencias están haciendo estragos en la solidaridad interamericana, es decir, el problema del comunismo internacional. Por eso, en su respuesta el mandatario norteamericano se refiere en particular a la necesidad de considerar entre los problemas que afectan la unidad del Continente, el de "una ejecución más completa de la declaración de solidaridad de la Xa. Conferencia Interamericana, realizada en Caracas, en 1954".

La iniciativa había prendido en el otro sector de la dualidad económico-social interamericana. Importaba ahora avanzar hacia los entendimientos básicos y a los programas específicos de acción. Interesaba también identificar la iniciativa del Presidente Kubitschek con una expresión sencilla y directa que cautivara la imaginación colectiva.

Discurso del Presidente Kubitschek ante los Representantes Diplomáticos americanos

La palabra fué suplida también por el Presidente Kubitschek en su discurso del 20 de junio de 1958, pronunciado en presencia de los Representantes diplomáticos de los Estados Americanos acreditados en Brasil.

> "*En cuanto a la Operación Panamericana en vista, deseo resaltar que ella ha sido comprendida por todos; el Brasil pretende apenas colaborar, en la medida de sus fuerzas, para un entendimiento general y efectivo entre los países hermanos del Continente. Nada pleitea para sí, aisladamente, ni habrá en las gestiones específicas de la Operación iniciada, cabida para conversaciones bilaterales. No hay en esta comunidad de naciones libres, pretensión de liderato que logre resultados fecundos y duraderos*" (286).

(286) V: ibid. pág. 32.

Por lo mismo que se trata de una empresa que no se perdería en el vacío de las palabras resonantes y huecas, su significación militante y constructiva, y su sentido político hondamente enraizado en la tradición más hermosa del Continente, quedaban admirablemente expresados en las palabras: "Operación Panamericana".

Todo el discurso insistía vigorosamente en el tema palpitante del problema actual del Panamericanismo: las naciones de América requieren y merecen un puesto en las deliberaciones sobre el destino del mundo como lo exige su solidaridad. Pero esa participación no podría ser efectiva si no se elimina lo que el Presidente Kubitschek llamaba la "gran llaga" del Panamericanismo o sea, el subdesarrollo.

> *"Existe -decía el Presidente Kubitschek- una definición política, y ética también, para el subdesarrollo. Difícil es difundir el ideal democrático y proclamar la excelencia de la iniciativa privada en el mundo, cuando en nuestro hemisferio predominan condiciones económico-sociales, reflejos del subdesarrollo, conducentes al estatismo"* (287).

El discurso precisaba además, tres objetivos generales de la Operación Panamericana, o sean, la intensificación de las inversiones en las áreas económicamente atrazadas del Continente, el control de las fluctuaciones de los precios de los productos básicos y vigorizar la acción de los organismos financieros internacionales de su política de préstamos para fines de desarrollo económico.

Pero la Operación Panamericana en el pensamiento del ilustre ponente de la iniciativa no se reducía a un simple programa de recuperación económica del hemisferio. Los objetivos de la Operación Panamericana son esencialmente políticos en cuanto este concepto queda precisado por la definición de la solidaridad interamericana. Este carácter esencial de la Operación Panamericana aparece definido con toda precisión en el conocido Pro-Memoria sometido a las misiones diplomáticas latinoamericanas en Río de Janeiro, del 9 de agosto de 1958, en el cual se expresa que,

> *"la Operación Panamericana no es una acción limitada en el tiempo con objetivos a ser alcanzados en corto plazo, sino una nueva orientación de la política continental con el fin de colocar a la América Latina mediante un proceso de valorización total, en condiciones de participar más eficazmente en la defensa de Occidente, a través de un sentido creciente de vitalidad y un mayor desarrollo de sus posibilidades. La Operación Panamericana no es, así, un simple programa, sino toda una política. La Operación Panamericana debe ser comprendida como un colorario de la estrategia general de Occidente, de entre cuyos objetivos fundamentales sobresalen los siguientes: preservación del régimen democrático, basado en la libertad religiosa y política y en el respeto a la propiedad privada y a la libre empresa;*

(287) V: ibid. pág. 35.

defensa de todas las áreas que interesan a la seguridad del mundo libre. En el cuadro de la Operación Panamericana, la lucha por la democracia se identifica con la lucha contra la inercia y el subdesarrollo. El subdesarrollo reinante en este Hemisferio compromete moral y materialmente la causa que defendemos. Zonas subdesarrolladas son zonas abiertas a la penetración de la ideología antidemocrática. La batalla del Occidente es, bajo muchos aspectos y en todas sus implicaciones, la lucha por el desarrollo. Las ideologías materialistas se alimentan de la penuria y de la miseria de donde se originaron; el combate a estas constituye el único camino seguro para el combate efectivo a aquéllas. Donde haya miseria nuestra causa estará siempre en peligro" (288).

Reunión Informal de Cancilleres, Washington, 1958

Ya en el Pro-Memoria brasilero del 9 de agosto de 1958 a las misiones diplomáticas americanas acreditadas en Río de Janeiro que acabamos de citar, el gobierno de Brasil había expresado algunas ideas específicas en cuanto al modus operandi que sugería para iniciar concretamente la Operación Panamericana. Preguntaba en este sentido el gobierno brasilero

"si estarían de acuerdo (los demás gobiernos de América) con que se efectuasen contactos informales y entendimientos preliminares en Washington a través de las misiones diplomáticas acreditadas ante el gobierno de los Estados Unidos de América, con vistas a un primer examen y análisis del problema del subdesarrollo en América Latina. Esos entendimientos en Washington, de los cuales también participarían las misiones acreditadas junto a la Organización de los Estados Americanos, podrían asumir eventualmente una forma y una articulación más coordenada si se constituyese un Comité de 21, destinado a asentar las bases de acuerdo a ser consagrado en una reuniónfinal" (289).

Sugería además que estos primeros contactos en Washington,

"podrían realizarse en la segunda quincena de septiembre o en la primera quincena de octubre, caso de que ese plazo fuese juzgado adecuado para el necesario e indispensable trabajo previo de documentación y levantamiento de problemas de desarrollo económico" (290).

A principios de septiembre de 1958 el gobierno de los Estados Unidos de América se dirigía a los demás gobiernos de América mediante sus respectivas misiones diplomáticas acreditadas ante dicho gobierno con el fín de extender una invitación a una reunión informal de Ministros de Relaciones

(288) OPERACION PANAMERICANA, compilación de Documentos -II, Río de Janeiro, 1958, págs. 99-101.

(289) V: ibid. Vol. II, pág. 98.

(290) V: ibid. Vol. II, pág. 98.

Exteriores de las Repúblicas Americanas que tendría lugar en Washington los días 23 y 24 de septiembre, aprovechando la asistencia de la mayoría de los Cancilleres de América al XIII Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Consecuente con el carácter que debía tener esta reunión, en ella no se tomarían votaciones en materias de fondo ni se producirían resoluciones formales, pero se preveía que en caso de que existiera un comunicado público para resumir las deliberaciones de la Reunión. Dicha Reunión tendría un programa limitado y de carácter general que abarcaría tres puntos. Los puntos 1o. y 2o. comprendían respectivamente, una revisión de la política mundial que se iniciaría con una exposición del Secretario de Estado norteamericano y un examen de las posibilidades de continuar en el futuro la práctica de las reuniones informales de Cancilleres. El punto 3o. del programa se refería específicamente a la Operación Panamericana y estaba redactado del siguiente modo:

> *"Considerar cómo la Operación Panamericana, tal como ha sido propuesta por el gobierno brasilero, puede ser llevada a término a fín de obtener los más rápidos y adecuados resultados de ella".*

Esta iniciativa del gobierno de los Estados Unidos de América encontró inmediata aceptación de parte de las demás Repúblicas americanas. A continuación examinaremos los resultados sobresalientes de la Primera Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, celebrada los días 23 y 24 de septiembre, en Washington.

Pro-Memoria del gobierno brasilero del 22 de septiembre de 1958 a la Reunión Informal de Cancilleres de Washington

Para comprender la magnitud del problema del subdesarrollo económico en la América Latina y de la solución programada del problema según la concepción de la Operación Panamericana, resulta de sumo interés examinar el documento presentado a la Reunión Informal de Cancilleres de Washington por el gobierno brasilero con fecha 22 de septiembre de 1958. Este documento constituye un despliegue de la perspectiva futura del desarrollo económico latinoamericano a la luz de objetivos básicos que deben ser logrados en un determinado paréntesis de tiempo cuya extensión plantea con dramática objetividad la medida del esfuerzo que deben realizar de conjunto los países latinoamericanos para colocarse definitivamente en un puesto de gravitación general en el mundo.

La parte esencial de este documento comprende cinco aspectos diferentes de un desarrollo programático cuyo común denominador es el problema del subdesarrollo.

El primer punto del Pro-Memoria brasilero del 22 de septiembre de 1958, propone una definición del concepto de desarrollo económico considerado

> *"como la obtención de un nivel de renta "per cápita" que permita la iniciación de un proceso acumulativo y autónomo de crecimiento con recursos propios, de un índice satisfactorio, sin bruscas y graves alteraciones institucionales"* (291).

Este índice sería alcanzado cuando se produjese una disminución "de la distancia que separa los países latinoamericanos de las grandes potencias económicas en términos de renta per cápita".

El Pro-Memoria aprovecha los estudios por la Organización de las Naciones Unidas sobre el problema del subdesarrollo económico y en este sentido fija como primer objetivo hacia la plenitud económica latinoamericana, un nivel de renta "per cápita" calculado en 480 dólares conforme la valorización actual de esta unidad monetaria (292). El término para lograr este objetivo sería el año 1980 que, conforme la Operación Panamericana sería el año en que las economías latinoamericanas alcanzarían la categoría de *economías desarrolladas*, de cumplirse con el ritmo necesario, el programa de cooperación económica previsto.

El segundo punto del documento brasilero

> *"consistiría en la fijación por acuerdo continental, de una tasa de crecimiento acumulativo para el producto bruto de los países latinoamericanos, tomados en conjunto; tasa necesaria para superar el aumento de la población y provocar la iniciación del progreso autónomo de desenvolvimiento, en ritmo satisfactorio"* (293).

La tasa de crecimiento (294) que propone el documento brasilero sería la cifra anteriormente citada de una renta "per cápita" equivalente a 480 dólares o más que sería alcanzada durante los próximos veinte años.

---

(291) V: ibid. Vol. III, pág. 89.

(292) Esta proposición ocupa un lugar de la mayor importancia en los planes de la Operación Panamericana hasta el punto de que la operación misma ha sido definida por el Delegado de Brasil ante la Ia. Reunión del Comité de los 21, como "la adopción en acuerdo continental, de un índice de crecimiento que permita a los países latinoamericanos, en su conjunto, superar los 480 dólares "per cápita" en el año 1980".

(293) V: ibid. pág. 91.

(294) Es de advertirse que la frase *"acelerar la tasa de desarrollo económico de la América Latina"* que aparece en el 9o. considerando de la Resolución XI de la Va. Reunión de Consulta donde, precisamente, se alude a la Operación Panamericana, está empleada de una manera impropia si se tiene en cuenta el sentido técnico específico que tiene el concepto de "tasa de desarrollo económico" o "índice de crecimiento económico" en los planes de la O. P. A. En efecto

El tercer punto del Pro-Memoria sería

> *"la determinación de las fuentes y la magnitud de los recursos internacionales, públicos y privados necesarios para completar las economías nacionales"* (295).

La fórmula para el cálculo de los recursos requeridos para lograr los objetivos anteriores expuestos se realizaría mediante un estudio de la relación entre los índices del crecimiento de la población y el crecimiento necesario del producto nacional considerado a base de los objetivos fundamentales de la Operación Panamericana. Para tener una idea del método a seguir en el cálculo de las inversiones brutas que requerirían las Repúblicas americanas, el documento brasilero pone como ejemplo el caso de Brasil. Según el Pro-Memoria, el Brasil acusa un índice de crecimiento calculado en 2.5% al año. Si las entradas "per cápita" de la población brasilera pudieran ascender a las sumas de 400, 497 o 619 dólares respectivamente para una población que en 1980 se calcularía en 110 millones de habitantes, ello requeriría que las inversiones brutas en el Brasil correspondientes a cada uno de esos índices alternativos de entrada "per cápita", alcanzaran los niveles correspondientes de 14.4%, 17.6% y 20.8% del producto nacional bruto anual. Agrega el documento brasilero que aunque esporádicamente el Brasil ha alcanzado en los últimos diez años niveles de inversiones hasta el 17%, "un índice de 20.8% exigiría un esfuerzo de economía sin precedente o alternativamente un complemento de la economía nacional con recursos internacionales públicos o privados o de ambas clases".

El cuarto punto del Pro-Memoria brasilero consistiría en

> *"la identificación de los principales sectores de estrangulación de las economías latinoamericanas que deberían ser removidos por la acción individual o colectiva"* (296).

Este objetivo básico es considerado por el documento brasilero "como una cuestión del más alto interés que abra amplias perspectivas de cooperación efectiva entre las naciones americanas".

---

la tasa o índice de crecimiento económico constituye en dichos planes, un estimado preestablecido que se propone fijar como meta de un proceso. Por consiguiente, no cabe sin violentar la propiedad del lenguaje y especialmente tratándose de materia técnica tan importante, decir como afirma el referido considerando de la Resolución XI, que los esfuerzos de cooperación económica en el Hemisferio son "para acelerar la tasa de desarrollo económico". Creemos que la frase en cuestión debió decir: "para fijar la tasa de desarrollo económico" o, en todo caso, para "acelerar *el ritmo* del desarrollo económico de la América Latina, una vez fijada la tasa o índice de desarrollo económico".

(295) V: ibid. pág. 92.

(296) V: ibid. pág. 93.

Según el documento brasilero, los sectores de estrangulación de las economías latinoamericanas son de dos órdenes: unos, se refieren a la capacidad de importación de los países latinoamericanos y otros, al desenvolvimiento y corrección de las deficiencias técnicas. En primer orden estarían los problemas *de expansión* de los mercados internacionales; la estabilización de los mercados de productos básicos y la instalación y expansión de industrias sustitutivas de las importaciones.

En el segundo orden se colocarían los problemas de energía, transportes y comunicaciones, alimentación y agricultura, industrias de base y educación.

El quinto punto del Pro-Memoria brasilero plantea

> *"la caracterización de las alternativas de acción, abiertas a América Latina, para asegurar la obtención de los índices de crecimiento que vengan a ser adoptados como metas de la "Operación Panamericana"* (297).

Este es posiblemente el planteamiento más vital del documento brasilero por cuanto incide sobre el problema de la capitalización del desarrollo económico latinoamericano. Observa incidentalmente el documento brasilero en este aspecto de su exposición que el volumen de los programas de reconstrucción y desarrollo realizados por el gobierno de los Estados Unidos de América principalmente para Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial, sumando los auxilios militares inclusive en período de la guerra han alcanzado a una cifra líquida superior a 80 mil millones de dólares. La magnitud del esfuerzo financiero que requeriría el desarrollo económico latinoamericano traducido en su aspiración inmediata a un nivel de 480 dólares de renta "per cápita", puede apreciarse en líneas generales cuando se tiene en cuenta que solamente para el Brasil se requeriría una inversión bruta de 17.6% que correspondería a un producto total bruto de 55 mil millones de dólares.

Comunicado de la Reunión Informal
de Cancilleres de Washington

La circunstancia de que en el breve término de dos días y tres sesiones sucesivas de trabajo llegaran los Cancilleres acreditados ante la Primera Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores de Washington, de 1958, a tomar acuerdos básicos sobre materias tan importantes como las que a continuación se indicarán, se explica, sin duda alguna, por el interés manifiesto que adquieren en la opinión pública del Continente los problemas del desarrollo económico de las Repúblicas americanas. Pero es preciso, igualmente, tener en cuenta que esos resultados se deben en gran medida, a las sugestiones prácticas contenidas en los planes sobre la "Operación Panamericana" elaborados por el gobierno del Brasil.

---

(297) V: ibid. pág. 95.

El acierto de esas sugestiones en las que, desde luego, se asimilan y reeditan, muchos de los fundamentales planteamientos propuestos en las deliberaciones de la IX Conferencia Internacional Americana, se refleja en el Comunicado aprobado en la tercera y última sesión de la Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada el 24 de septiembre de 1958. Después de referirse a la importancia de la solidaridad de los Estados americanos y a la fe de las naciones americanas en su capacidad para realizar los objetivos de esa política general, el Comunicado fija las orientaciones que debe seguir la acción constructiva de los Estados americanos para imprimir un impulso más vigoroso a su desarrollo económico y social.

El Comunicado de la Reunión Informal de Cancilleres comprende en síntesis, dos órdenes de disposiciones: unas, de fondo y otras, de procedimiento. En cuanto al fondo, el documento hace una distinción entre las medidas de carácter general, a largo plazo, y aquellas de carácter específico, de cumplimiento inmediato. En cuanto a las primeras, recomienda como sugestión de los Cancilleres

> "*que durante el período próximo, antes de la XIa. Conferencia Interamericana, se dé especial atención a la formulación de nuevas medidas de cooperación económica tomando como punto de partida los seis temas propuestos por el gobierno de Brasil en su memorandum del 9 de agosto de 1958, concerniente a la iniciativa presentada con la denominación de "Operación Panamericana" y cualesquiera otros temas que los demás gobiernos de las Repúblicas del Continente deseen someter en relación con el tema general de que se trata, o sea, el fomento del desarrollo económico y el siguiente tema propuesto por el Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina: elaboración y desarrollo inmediato de un amplio programa continental de formación de técnicos para el desarrollo económico, principalmente en ingeniería, agronomía, ingeniería industrial, economía, administración pública y administración de negocios*" (298).

Dentro de la misma clasificación de medidas puede incluirse la indicada en el punto segundo del Comunicado o sea la relativa a la "identificación de los esfuerzos para establecer mercados regionales en la América Latina". En este sentido se recomienda la aceleración de los "estudios concretos encaminados hacia el establecimiento de mercados regionales en Centro y Sur América" y, a este efecto, se recomienda también, como sugerencia de los Cancilleres, que "a más tardar en la XI Conferencia interamericana se presente un informe a los miembros de la OEA sobre el progreso realizado en este importante proyecto". A este respecto el Comunicado pone de relieve lo siguiente:

> "*que el gobierno de los Estados Unidos ha hecho saber que está preparado para ayudar económicamente a establecer industrias sol-*

---

(298) V: Ibid. pág. 105.

ventes, por medio de los organismos apropiados, en términos convenientes, con el fin de estimular la realización de las ventajas de los mercados regionales, mediante la inversión de capital público y privado" (299).

Otra previsión de indudable trascendencia es la relativa a la situación de los mercados de los productos básicos. Aunque originalmente este asunto había sido diferenciado en un párrafo especial fué, sin embargo, a la postre incorporado a los términos generales del punto segundo que declara sobre el particular que,

"la estructura económica de la mayoría de las Repúblicas americanas exige que se busquen soluciones en forma urgente a estos problemas para lo cual deberán efectuarse consultas, tanto entre los estados de la Organización de los Estados Americanos sobre bases bilaterales y multilaterales, como también con los países productores y consumidores de otras áreas geográficas" (300).

En contraste con las medidas anteriormente señaladas con respecto a las cuales se prevén resultados iniciales para la época de la celebración de la XIa. Conferencia Interamericana, el Comunicado recomienda, en cambio, como objetivo de realización inmediata, "el establecimiento de una institución interamericana de fomento económico en la que participen todos los países americanos".

Trataremos ahora del procedimiento sugerido para la realización de las recomendaciones de fondo arriba expuestas. En primer término por lo que hace a los seis temas el memorándum brasilero del 9 de agosto de 1958, y las otras iniciativas de los Estados americanos, inclusive el tema de Argentina, el Comunicado recomienda el establecimiento por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos de

"una Comisión Especial del Consejo en la que estarían representados los gobiernos de las 21 Repúblicas americanas. A medida que esta Comisión llegue a conclusiones sobre las providencias que pudieran tomarse deberá presentar sus informes al Consejo de la Organización. Entonces podrá tomarse, la acción necesaria para poner en ejecución tales proyectos o medidas por conducto de los órganos de la Organización o directamente por los Gobiernos, según sea apropiado" (301).

Como se recordará, ya en el Pro-Memoria brasilero del 9 de agosto de 1958 se disponía la creación de un "Comité de 21" como método de trabajo para iniciar la "Operación Panamericana".

---

(299) V: ibid. pág. 106.

(300) V: ibid. pág. 107.

(301) V: ibid. pág. 105.

En cuanto al establecimiento de mercados regionales en la América Latina, el procedimiento sugerido por el Comité consiste en que la Organización de los Estados Americanos, la CEPAL y la ODECA, "apresuren sus estudios y medidas concretas encaminadas al establecimiento de mercados regionales en Centro y Sur América".

Finalmente, en lo que respecta al establecimiento de una institución interamericana de fomento económico, el Comunicado recomienda la convocatoria por el Consejo Interamericano Económico y Social, lo más pronto posible, "una Comisión Especializada de representantes gubernamentales, según se recomienda en la Resolución XVIII de la Conferencia Económica de Buenos Aires". A este respecto dispone que la Comisión prevista se reuna en sesión permanente hasta terminar la redacción del proyecto de convenio que establece la institución propuesta.

El Comité de los 21

En la tarde del 24 de septiembre de 1958 en que suscribieron los Cancilleres de América el Comunicado que daba cuenta de los resultados de su Reunión Informal de Washington, se reunió el Consejo de la Organización de los Estados Americanos para adoptar una resolución mediante la cual se ponía en ejecución una de las medidas de procedimiento recomendadas por la Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores. Dicha resolución abarcaba dos puntos. El primero se refería a una de las ideas contenidas en el Comunicado de la Reunión Informal de Cancilleres relativa a la "conveniencia de promover la celebración más frecuente de similares reuniones informales de Ministros de Relaciones Exteriores y de otros altos representantes de gobiernos".

Sobre este particular, la resolución del Consejo recomienda el estudio de esa sugestión "con miras a la posible inclusión de este asunto en el Programa de la XI Conferencia Interamericana". Pero el aspecto más importante de la resolución del Consejo está contenida sin duda alguna en el párrafo segundo de su dispositivo conforme el cual se establece

> *"una Comisión Especial para que estudie con anticipación a la XI Conferencia Interamericana la formulación de nuevas medidas de cooperación económica a la luz de las consideraciones contenidas en el mencionado Comunicado".*

Esta Comisión celebró su primera reunión el 17 de noviembre de 1958 y distribuyó sus labores en una subcomisión de coordinación y varios grupos de trabajo. Los grupos de trabajo, según sus atribuciones, abarcan las siguientes materias:

a) establecimiento de una institución interamericana de fomento económico;

b) problemas de cooperación técnica;

c) problemas relacionados con el comercio de productos básicos;

d) problemas relativos a los mercados regionales;

e) proposición de la delegación de El Salvador sobre café;

f) asuntos varios.

La República Dominicana participó en los grupos de trabajo sobre problemas de cooperación técnica y sobre comercio de productos básicos (302).

La primera reunión del Comité de los 21 tuvo un carácter exploratorio y de planteamientos generales de los problemas económicos del Continente. Como resultado de sus deliberaciones se adoptó un pronunciamiento identificado con el nombre de "Declaración de la Comisión de los 21", aprobado en la sesión solemne del 2 de diciembre de 1958. Entre los puntos esenciales de esta Declaración sobresalen el que se refiere a la resolución que respalda la iniciativa de establecer una institución interamericana de fomento económico y a la convocatoria del Comité de Expertos el 8 de enero de 1959, que debía redactar el convenio que establece dicha institución.

Mención especial merecen también los acuerdos relativos a

> "*La necesidad de complementar las medidas que adopten o hayan adoptado los países interesados en recibir y atraer capitales extranjeros por medio de convenios con los países proveedores de capital para que la reducción especial de impuestos que ofrezcan o puedan ofrecer los primeros no se frustre por falta de medidas complementarias de parte de los países que están en capacidad de proveer capital*" (303).

Igual importancia revisten los entendidos relativos a los problemas de los mercados de los productos básicos, con particular referencia a las bruscas fluctuaciones y caída repentina de los precios de estos productos.

Finalmente, el Comité de los 21 designó para asegurar la continuidad de los trabajos así iniciados, un grupo de trabajo que se reuniría en la Unión Panamericana a partir del 15 de enero de 1959 (304).

---

(303) V: ibid. págs. 127-128.

(304) Para una visión de conjunto de las deliberaciones del Comité de los 21, véase: Informe de la Delegación del Brasil a la Comisión Especial del Consejo de la Organización de los Estados Americanos encargada de dictar nuevos medios de cooperación económica (Comité de los 21) en OPERACION PANAMERICANA, V: ibid. Vol. V, págs. 143-206.

El Banco Interamericano de Desarrollo

Con la firma del instrumento constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, el 8 de abril de 1959, en la Unión Panamericana, se cumple uno de los principales acuerdos convenidos en la Reunión Informal de Cancilleres de Washington, de 1958, y a la vez, uno de los objetivos de la Operación Panamericana.

Ya hemos señalado más arriba (305) los orígenes remotos de la idea que propugnaba por el establecimiento de una institución bancaria destinada a fomentar las relaciones mercantiles y a unificar la concesión de créditos y otras operaciones bancarias entre las Repúblicas americanas. Esta idea, que había suscitado particular interés en vísperas de la Segunda Guerra Mundial (306), cobró ímpetu durante los años de la guerra como consecuencia de los problemas económicos especiales que se produjeron en muchos países de América. Pero es en la IXa. Conferencia Internacional Americana donde esta iniciativa adquiere su más deliberada expresión en los debates que allí se empeñan sobre la necesidad de una integración más efectiva de la solidaridad económica interamericana.

Los proyectos de desarrollo económico que durante la guerra habían sido patrocinados en varias Repúblicas americanas por el Export Import Bank (EXINBANK), habían convencido a los gobiernos latinoamericanos de la mayor conveniencia de los préstamos provenientes de instituciones bancarias oficiales en comparación con los bancos comerciales ordinarios.

Aunque la idea encontró resistencias de parte de los Estados Unidos de América, los debates de la IXa. Conferencia sobre el problema de las inversiones para fines de fomento económico fijaron un estado de conciencia firmemente arraigado en el ánimo de los estadistas latinoamericanos en el sentido de que si el estado de postración económico-social de los pueblos latinoamericanos se resolvería conforme el principio de la solidaridad interamericana, debía allanarse el camino hacia el establecimiento de una institución de crédito de tipo intergubernamental que canalizara la capitalización del fomento económico latinoamericano con un criterio distinto del que tradicionalmente prevalecía en las instituciones crediticias privadas.

---

(305) V: supra pág. 145 nota marginal No. 280.

(306) En efecto, ya el 10 de mayo de 1940 suscribieron 9 Países de América un proyecto de Convención que establecía un Banco Interamericano que aunque tenía un carácter internacional estaba organizado conforme las leyes de los Estados Unidos. Este proyecto fué sometido al Congreso de los Estados Unidos por el Presidente Roosevelt mediante carta del 5 de junio de ese año. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos no tomó medida alguna para la adoptación por los Estados Unidos de este convenio. Entre los 9 países que suscribieron este acuerdo se encontraba la República Dominicana. Los demás firmantes fueron Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América, México, Nicaragua y Paraguay.

La importancia de una institución netamente interamericana destinada a esa finalidad, no solamente surgía de las dificultades inherentes a las inversiones de origen privado, sino también de las notorias deficiencias que acusaba la política crediticia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y las operaciones específicas del Fondo Monetario Internacional.

La tesis latinoamericana, que había sido expuesta con insuperable competencia y tenacidad en los debates de la IXa. Conferencia, principalmente por la delegación de México (307) adquiere en los planes de la Operación Panamericana, renovada firmeza en su afirmación y similar competencia en su justificación. En realidad, aunque la iniciativa de establecer una institución bancaria para el desarrollo económico latinoamericano, había sido consagrada en el Comunicado de la Reunión Informal de Cancilleres de Washington, de 1958, el proyecto tuvo que rebasar nuevas resistencias residuales basadas en los mismos argumentos esgrimidos en los debates de la IXa. Conferencia. A este respecto, las deliberaciones de la primera reunión del Comité de los 21 fueron sumamente instructivas y, por lo demás, marcan la etapa decisiva en la historia de uno de los más antiguos y justificados proyectos de cooperación económica interamericana.

> *"Ya se nos dijo -decía el delegado de Brasil, señor Schmidt- que para la solución de nuestros males económicos debe ser buscada en la afluencia de capitales privados extranjeros".*

Refiriéndose a la cuestión de las inversiones privadas advertía, sin embargo, el delegado brasilero lo siguiente:

> *"El señor Mann no ocultó, por ejemplo, que los capitales privados de su país encuentran abundante mercado doméstico que presenta atractivos mucho más convincentes que otros mercados de fuera. En verdad, si tomamos en consideración las necesidades mínimas para la puesta en marcha de nuestro desarrollo, América Latina ha contado con poca base por parte de las inversiones privadas norteamericanas. De una inversión global de 33 mil millones de dólares, más o menos, cupo 11 mil millones al Cánada y 9 a toda la América Latina. De estos 9, que nuestra parte continental recibió, 4 fueron destinados a explotaciones de petroleo, lo que constituye inversiones de tipo especial y de interés inmediato para quien lo realiza. Por las propias cifras aquí expuestas por el señor Mann, nuestros veinte países recibieron así, una parte reducida de inversiones privadas. El señor Mann y el gobierno norteamericano nada tienen que ver con eso, ya que el capital privado en esta democracia, se dirige por donde quiere el inversor, el cual no sufre otra influencia que la*

---

(307) V: MEXICO EN LA IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1948, págs. 197 á 280.

de su propio interés y conveniencia. Necesitamos un gran esfuerzo de imaginación para atribuir al Estado norteamericano el deber de dirigir las inversiones privadas por donde mejor le parezca políticamente. En vista de estas consideraciones se nos figura que el señor Mann obró con lealtad y espíritu panamericanista, al acentuar que no se pueden esperar inversiones particulares de origen norteamericano, de envergadura decisiva" (308).

Sintetizando categóricamente la conclusión necesaria a que había que llegar del análisis de esta dura y verídica realidad, el delegado brasilero exponía una vez más, la tesis latinoamericana en los siguientes términos:

"la culpa no es de los bancos, ni nuestra, ni de las industrias; la culpa es de una grande y llamativa omisión; la de un establecimiento concebido para asumir un tipo de riesgo para el cual el establecimiento bancario tradicional no está preparado. Hay un claro a llenar con urgencia" (309).

Iniciadas las negociaciones y estudios para el establecimiento de un Banco Interamericano de Desarrollo, el 8 de enero de 1959, por la Comisión Especializada designada al efecto, integrada por economistas de los 21 países miembros de la OEA, sus deliberaciones terminaron con la firma el 8 de abril de 1959 del instrumento constitutivo de dicha institución bancaria interamericana.

El total de los recursos del Banco asciende a 1000 millones de dólares. De esta suma, 850 millones de dólares constituye el capital autorizado del Banco en forma de acciones y los 150 millones restantes representan un fondo de operaciones especiales. El convenio constitutivo del Banco entrará en vigencia cuando los instrumentos de ratificación hayan sido depositados por representantes de países cuyas suscripciones comprendan por lo menos el 85% del capital autorizado en la forma de acciones. Las funciones del Banco conforme las disposiciones del convenio, son las siguientes:

"1) Promover la inversión de capitales públicos y privados para fines de desarrollo;

2) Utilizar su propio capital, los fondos que obtenga en los mercados financieros y los demás recursos de que disponga, para el financiamiento del desarrollo de los países miembros, dando prioridad a los préstamos y operaciones de garantía que contribuyan más eficazmente al crecimiento económico de dichos países;

---

(308) V: ibid. págs. 98 y sgs.

(309) V: ibid. pág. 107.

3) *Estimular las inversiones privadas en proyectos, empresas y actividades que contribuyan al desarrollo económico y complementar las inversiones privadas cuando no hubiere capitales particulares disponibles en términos y condiciones razonables;*

4) *Cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos, en forma compatible con los objetivos de una mayor complementación de sus economías y de la promoción del crecimiento ordenado de su comercio exterior;*

5) *Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos*" (310).

El convenio dispone asímismo que con el tiempo el capital del Banco se aumentará en 500 millones de dólares.

Prelación relativa entre los conceptos de democracia y desarrollo económico. Conceptos del Presidente Alessandri.

Constituye el desarrollo económico y social una relación de causa-efecto del fortalecimiento y preservación de las instituciones democráticas; o es, por el contrario, la democracia, en el sentido estricto de este concepto, una consideración anterior y condicionante del progreso económico y social de los pueblos americanos?

La pregunta parecería ociosa toda vez que los reiterados pronunciamientos de las más recientes conferencias y reuniones interamericanas, entre ellas la Va. Reunión de Consulta por medio de su Resolución XIa. parecen decidirse por la primera solución que plantea esta alternativa.

A tales extremos llega esa tesis que la lectura compara del tercer considerando de la Resolución XIa. de la Va. Reunión de Consulta, con el párrafo de la Resolución XXXIIa. de la XIa. Conferencia Internacional Americana que invoca, aparece evidentemente interpretado en una forma totalmente distinta al sentido exacto del citado párrafo. En efecto, la afirmación contenida en ese párrafo de la Resolución XXXIIa. de la IXa. Conferencia no consiste en que la defensa y la preservación de la democracia depende de la elevación del nivel de vida económica y social, sino que, por el contrario, lo que

---

(310) V: INFORMACIONES ECONOMICAS. Secretaría del Consejo Económico y Social. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Marzo-abril, 1959, Año 4, números 3 y 4, págs. 1, 2, 3 y 4.

afirma ese párrafo es que la democracia es más bien la condición necesaria para lograr ese objetivo de progreso económico y social. En una palabra lo que dice exactamente el párrafo primero del dispositivo de la Resolución XXXIIa. de la Conferencia de Bogotá es que "solo en un régimen fundado en las garantías de las libertades y derechos esenciales de la persona humana es posible alcanzar este propósito" (el de elevar el nivel de vida de los pueblos americanos).

Apartándose un tanto de la concepción vulgarizada por las reuniones internacionales americanas, pero a nuestro parecer con una inteligencia más profunda que realza la naturaleza espiritual del hombre sobre sus esenciales necesidades económicas y aspiraciones sociales, se significan las palabras del Presidente de Chile, don Jorge Alessandri Rodríguez, al inaugurar la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres, cuando expresaba en estos términos la prioridad e inmanencia de la idea democrática sobre la satisfacción de las necesidades económicas del hombre americano:

> "*Estamos firmemente convencidos de que existe una estrecha relación entre la prosperidad y la estabilidad política; pero aun cuando la primera ayuda al mantenimiento de esta última, no es susceptible de crearla si ella no se funda en principios sólidamente establecidos capaces de subsistir y predominar aun en períodos de fuertes crisis económicas*" (311).

---

(311) V: Doc. No. 8 del 11 de agosto, 1959 de la Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, pág. 5. Esta delicada afirmación del Primer Mandatario chileno que la hace válida la historia de su propio país como ejemplo de supervivencia de la democracia sobre las dificultades económicas, aparece corroborada en un reciente artículo publicado por la REVISTA AMERICANA DE CIENCIA POLITICA bajo el título de "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", por el Profesor S. M. Lipset, donde se afirma que "si las instituciones son aceptadas y valorizadas, la inestabilidad económica no pone necesariamente en peligro la democracia. Las crisis de legitimidad ocurren en épocas de cambios sociales, si los principales grupos sociales no tienen acceso al sistema político, si las principales instituciones conservadoras son amenazadas o si otros problemas históricos, tales como el lugar que le corresponde a la Iglesia, no han sido solucionados". El artículo, sin embargo, está de acuerdo en que la prognosis de la democracia no es alentadora en los países pobres, escasamente educados o intensamente estratificados.

Resolución XII

Esta Resolución se basa en un proyecto de la Delegación de Bolivia cuyo texto definitivo fué elaborado por el Grupo de Trabajo III de la Va. Reunión de Consulta.

Reconociendo que los gastos militares excesivos pueden distraer considerablemente los recursos de un país afectando de manera adversa los programas de desarrollo económico y social y cultural de los países americanos, debilitando así uno de los factores de la estabilidad de sus instituciones democráticas, la Resolución XIIa. concluye con una exhortación a los gobiernos americanos para que examinen el programa de sus gastos militares a fin de que los reduzcan gradual y progresivamente si encontraran que son excesivos en relación con la defensa individual y continental.

Comentario de la Resolución XIIa.

Aunque los conceptos justificativos del proyecto boliviano básico de esta Resolución y del texto definitivamente adoptado son prácticamente idénticos, se observan, sin embargo, algunas diferencias fundamentales en el dispositivo de los dos textos. En efecto, mientras el proyecto boliviano encomendaba al Consejo de la OEA el estudio del problema de los gastos militares y la manera de reducirlos en forma compatible con la defensa continental, el proyecto recomendado por el Grupo de Trabajo III y, finalmente adoptado por la Va. Reunión de Consulta, se resuelve en una simple exhortación a los gobiernos americanos y, por otra parte, condiciona la reducción de los gastos militares no solamente a los requerimientos de la defensa continental sino también de la defensa nacional. La incorporación de este último elemento a la Resolución XIIa. constituye, sin duda alguna, una previsión realista teniendo en cuenta que precisamente, la situación de tensiones internacionales que motivó la convocatoria de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres justifica no solamente las medidas tomadas por los Estados para proveer a su defensa, sino que también es susceptible de modificar sus planes generales de preparación militar concebidos en función de la defensa continental, toda vez que las exigencias provocadas por esas tensiones podrían determinar la elección de cierto tipo de armamentos que pudieran no ser los requeridos para su participación específica en los planes de defensa hemisférica.

Constituye, sin embargo, una deficiencia de la Resolución XIIa., que entre sus premisas no se reconociera explícitamente la vinculación entre la carrera armamentista y las tensiones políticas internacionales, siendo así que los problemas de carácter económico y social que ocasiona el incremento progresivo de los gastos militares tienen su origen directo en la existencia y exacerbación de esos peligrosos fenómenos de la vida internacional contemporánea caracterizados por el concepto de tensiones políticas.

El control de los armamentos en América. Antecedentes.

El problema de la carrera armamentista surge en la conciencia de los estadistas americanos desde las primeras conferencias internacionales americanas. De la materia se ocuparon inicialmente la Quinta Conferencia de Chile, de 1935 y la Conferencia de Consolidación de la Paz, de Buenos Aires, de 1936 (312).

En la primera de estas conferencias se aprueba una resolución relativa a la "Consideración de la Reducción y Limitación de Gastos Militares y Navales sobre una Base Justa y Practicable", mientras en la otra se adoptan las Resoluciones XXXIIIa. y XXXIVa. que, bajo las rúbricas de "Limitación de Armamentos" y (313) "Humanización de la Guerra", recomiendan respectivamente a los gobiernos de América la preparación de

> *"acuerdos generales o bilaterales con el fin de determinar o ampliar la limitación de sus armamentos hasta el extremo de lo posible y dentro de las necesidades de su orden interior y de la defensa justificada de su soberanía"*

y, por otra parte, que

> *"en los Pactos de limitación de armamento que suscriban se hagan constar las estipulaciones de carácter humanitario, tales como las que condenan la infección de las aguas, la siembra de bacterias patógenas, el empleo de gases tóxicos, el uso bélico de líquidos o substancias inflamables, de acuerdo con las posibilidades máximas estimadas por sus representaciones técnicas".*

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, de 1945, celebrada en momentos en que entraba en su fase final la Segunda Guerra Mundial, constituyó una oportuna plataforma para que allí se suscitara nuevamente el tema del control internacional de los armamentos. Esta Conferencia adoptó una resolución por medio de la cual se recomendaba a las repúblicas americanas "que adopten las medidas necesarias para reservar a los gobiernos el control de la fabricación y distribución de armamentos dentro de su territorio, así como el tráfico internacional, teniendo en cuenta los tratados internacionales vigentes".

En la parte justificativa de esta Resolución aparece expuesto con toda precisión el pensamiento capital que había inspirado los pronunciamien-

---

(312) V: CONFERENCIAS INTERNACIONALES AMERICANAS, 1889-1936, Recopilación de los Tratados, Convenciones, Recomendaciones, Resoluciones y Mociones adoptadas por las Siete Primeras Conferencias Internacionales Americanas, etc., págs. 284-285 y 650-651.

(313) El segundo considerando de esta Resolución es el resultado de la adopción de una enmienda presentada por la delegación de la República Dominicana conce-

tos hasta entonces adoptados por las Repúblicas americanas en anteriores conferencias, al referirse al problema de la producción y tráfico indiscriminado de los instrumentos de la guerra. Recordaba, en efecto, esta Resolución, que las Repúblicas americanas habían expresado en múltiples ocasiones "la más espontánea y categórica condenación de la guerra como instrumento para realizar las finalidades políticas e individuales de los Estados", postulados éstos que ya en el primer acuerdo adoptado en la Quinta Conferencia Internacional Americana en la Resolución sobre la materia, fueron confirmados con la expresión del anhelo "de que se mantenga la paz inmutable y permanente entre todos los pueblos de América y todos los pueblos de la tierra" y, además, con la condenación de "la paz armada que exagera las fuerzas militares y navales más allá de las necesidades de la seguridad interior y de la soberanía e independencia de los Estados".

Estas afirmaciones son posteriormente reiteradas en las aludidas Resoluciones XXXIIIa. y XXXIVa. de la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz de Buenos Aires, de 1936, donde se afirma que la limitación de los armamentos es "un medio eficaz para completar toda acción internacional encaminada a la consolidación de la paz" y se declara el "repudio formal de la guerra como instrumento para dirimir diferencias entre los Estados"

La seguridad colectiva interamericana y el control de la carrera armamentista

La concertación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, constituyó, sin duda alguna, una etapa sin precedentes en la evolución del sistema jurídico de paz y seguridad de las Repúblicas americanas al consagrar en sus estipulaciones el nuevo régimen de la seguridad colectiva garantizado mediante el empleo de la fuerza armada por la comunidad internacional organizada.

La circunstancia de que el Tratado de Río, de 1947 estaría llamado a ser el instrumento por excelencia de la defensa del Continente Americano mediante el empleo de medidas coercitivas entre las cuales figura la fuerza armada, suscitó en el ánimo de los plenipotenciarios que lo pactaron algunas inquietudes en cuanto a los incentivos potenciales de ese Tratado para el desarrollo de la carrera armamentista en el Continente. De ahí que, en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad en el Continente se adoptara una resolución que, bajo la rúbrica de "Los armamentos y las obligaciones del Tratado", disponía que "ninguna dis-

---

bida en los siguientes términos: "Las Repúblicas Americanas reconocen la necesidad de limitar las organizaciones y armamentos de la defensa nacional en tal forma que respondan solo a garantizar la seguridad interior de los Estados y la defensa de los mismos en caso de cualquier agresión exterior". Véase: DIARIO DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE CONSOLIDACION DE LA PAZ, No. 12 correspondiente al 12 de diciembre de 1936, pág. 196.

posición 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 o fuerzas armadas más allá de los necesarios para la defensa común en interés de la paz y la seguridad" (314).

La contínua amenaza del comunismo internacional a los países del mundo libre constituyó, sin embargo, una consideración que gravitó sensiblemente en la IXa. Conferencia Internacional Americana. Así se explica que el sistema de la seguridad defensiva interamericana mediante la cooperación militar, instrumentado por el Tratado de Río de 1947, se completara en el Capítulo XIa. de la Carta de la OEA relativo a la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores con un nuevo organismo, o sea, el Comité Consultivo de Defensa, destinado a "asesorar al Organo de Consulta en los problemas de colaboración militar que puedan suscitarse con motivo de la aplicación de los tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva". La Conferencia de Bogotá adoptó también otra disposición en materia de cooperación militar que consistió en mantener la Junta Interamericana de Defensa y sus funciones como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión.

Los deberes de la solidaridad defensiva del Continente y el desarrollo económico y social de los pueblos americanos.

Las responsabilidades asumidas por los Estados americanos en virtud del Tratado de Río, por una parte, y los planes de desarrollo económico y de elevación del nivel social y cultural de los pueblos americanos, por otra parte, suponen planteamientos de suma complejidad y de incalculable pertinencia que no permiten soluciones simplistas que se resuelvan en el abandono de toda preparación militar de carácter defensivo, en aras de una política pacifista exclusivamente dedicada a fines económicos y sociales. América no puede ser indiferente a la posibilidad de que un día, colocada ante otra dramática encrucijada de su destino, tenga que velar sobre las armas por la conservación de su patrimonio espiritual. Ninguna conferencia de desarme o de limitación de armamentos podría pasar ligeramente sobre estas supremas consideraciones sin cometer una grave abdicación de responsabilidad.

---

(314) V: CONFERENCIA INTERAMERICANA PARA A MANUTENCAO DA PAZ E DA SEGURANCA NO CONTINENTE. TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTENCIA RECIPROCA E ATA FINAL, Río de Janeiro, 1947, pág. 21.

Resolución XIII

Esta Resolución tiene por objeto avisar recibo del Informe presentado por la Comisión Interamericana de Paz a la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres conforme lo dispuesto por el Estatuto de la Comisión y además dejar constancia del reconocimiento de la Reunión de Consulta por "la forma en que la Comisión Interamericana de Paz cumple la elevada misión que le ha sido confiada".

Resoluciones XIV, XV, XVI y XVII

Estas Resoluciones se explican por sus rúbricas respectivas o sean las siguientes: "Homenaje a Carlos Dávila"; "Voto de Agradecimiento" (Al Excelentísimo Presidente de Chile, señor Jorge Alessandri Rodríguez, a su Excelencia el Canciller Chileno, Germán Vergara Donoso, a la designación por el gobierno de Chile del señor Emilio Bello Codesido como Presidente Provisional de la Reunión, al Secretario General de la Reunión de Consulta señor Luis Melo Lecaros, al Secretario General de la OEA, señor José A. Mora, así como al personal de Secretaría de la Reunión de Consulta y a la prensa continental); "Gastos Extraordinarios ocasionados por disposiciones de la Quinta Reunión de Consulta" y, "Preparación del Acta Final".

CAPITULO VI

ESTUDIOS Y PROYECTOS ELABORADOS CONFORME LAS RESOLUCIONES DE LA Va. REUNION DE CONSULTA

Introducción

La circunstancia de que durante la preparación de esta obra se hayan completado algunos de los Estudios y Proyectos de convención que de conformidad con las Resoluciones correspondientes de la Va. Reunión de Consulta de Santiago de Chile fueron confiadas al Comité Jurídico de Río de Janeiro, al Consejo Interamericano de Jurisconsultos y al Consejo de la OEA, hace imprescindible dedicar un capítulo de la presente obra al examen de esos Estudios y Proyectos que completan la perspectiva de esa memorable Reunión.

Antes de entrar en materia advertiremos, sin embargo, el carácter fragmentario de este capítulo debido ello a que la elaboración de algunos de los proyectos, como por ejemplo, el encomendado al Consejo de la OEA de conformidad con la Resolución IXa. sobre "Ejercicio de la Democracia Representativa", no se habían todavía concluído definitivamente en el momento en que esta obra ha entrado en prensa. Asimismo, por más que el Estudio confiado al Comité Jurídico de Río en virtud de la Resolución Va. que versa sobre el proyecto de "Declaración de México sobre No Intervención" fuera terminado por el miembro mexicano del Comité Jurídico de Río, Dr. A. Gómez Robledo, a quien se le confió la preparación de un anteproyecto sobre la materia, dicho Estudio sólo compromete la responsabilidad de su autor, toda vez que el Comité Jurídico de Río no ha tenido tiempo para considerarlo definitivamente en su período extraordinario de sesiones de 1959.

I

Exégesis del Estudio del Comité Jurídico sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa.

El Estudio que bajo esta rúbrica elaboró el Comité Jurídico de Río fué originalmente confiado al Consejo Interamericano de Jurisconsultos de conformidad con la Resolución IIIa. de la Va. Reunión de Consulta, el cual, teniendo en cuenta la conveniencia de que se procediera con el debido detenimiento en la preparación de dicho Estudio, solicitó al Consejo de la OEA que convocara con esa finalidad, en sesión extraordinaria, al Comité Jurídico de Río de Janeiro (315).

Estructuralmente el Estudio del Comité Jurídico comprende tres partes y una resolución final.

---

(315) En cierto modo el Estudio del Comité Jurídico sobre la materia "Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa", constituye una reafirmación del criterio que sostuvo en su Dictamen del 29 de octubre de 1946 sobre "Defensa y Preservación de la Democracia en América Frente a la eventual instalación de Regímenes Antidemocráticos en el Continente". La sola diferencia que se advierte es que mientras en su Dictamen de 1946 el Comité Jurídico de Río examina el problema desde el punto de vista de la acción individual o colectiva de un Estado o grupo de Estados, en cambio en su Estudio de 1960 la cuestión se plantea en cuanto a la posibilidad de que la Organización de Estados Americanos adopte medidas tendientes a la sanción del Estado que no se ajuste al concepto democrático de organización política.

La Primera parte contiene una breve relación de los antecedentes del mandato recibido por el Comité Jurídico para la realización del Estudio.

La parte segunda contiene el análisis y conclusiones del Comité Jurídico en lo concerniente al primer aspecto del tema cuyo estudio le fuera encomendado, es decir, la relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia.

El planteamiento de esta primera cuestión le merece al Comité Jurídico una respuesta categórica. Expresa, en efecto, el Estudio del Comité Jurídico que esa relación jurídica "no solo es posible sino evidente". Hecha esta afirmación se enumeran los derechos humanos cuyo ejercicio efectivo en un Estado lo definen como una entidad política democrática.

A seguidas plantea el Comité Jurídico el problema de las garantías de los derechos humanos como una cuestión involucrada por el concepto mismo de Estado democrático; pero como no se trata aquí simplemente, de la protección interna de los derechos humanos sino más bien, de su protección internacional, el Comité Jurídico señala tres etapas necesarias que es preciso cumplir para lograr un sistema perfecto de protección internacional de los derechos humanos.

Según el Comité Jurídico, la primera etapa sería el reconocimiento internacional de esos derechos; en segundo lugar, la consagración de los derechos humanos en una convención o tratado y, finalmente, la creación de los órganos internacionales de tutela de esos derechos internacionalmente reconocidos.

Este planteamiento es por cierto congruente con la tesis que ha venido sosteniendo el Comité Jurídico de Río desde 1949 en su Dictamen del 26 de septiembre de ese año sobre la Resolución XXXI de la IXa. Conferencia Internacional Americana relativa a la elaboración del Estatuto de una Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cual expresó que de proceder a la protección internacional de los derechos humanos mediante órganos adecuados, debían definirse en una convención los derechos humanos que serían internacionalmente protegidos. Precisamente, el Estudio del Comité Jurídico recuerda que en aquella ocasión había observado el Comité que

> *"la falta de derecho sustantivo previo, era obstáculo insuperable para la formulación del Estatuto solicitado"* (316).

Analizando las tres etapas que debe seguir el establecimiento de un régimen de protección internacional de los derechos humanos, el Comité

---

(316) V: Documento CIJ-52, Unión Panamericana, enero, 1960, pág. 6.

Jurídico expresa el criterio que la primera etapa, o sea, el reconocimiento internacional de tales derechos, ya ha sido cumplida por efecto de las resoluciones que sobre la materia fueron aprobadas en la IXa. Conferencia Internacional Americana de 1947. El Comité Jurídico se refiere específicamente a la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y a la Carta Interamericana de Garantías Sociales adoptadas en esa Conferencia.

Finalmente, el Comité Jurídico llega a la conclusión de que

> *"el modo más apropiado para consolidar la democracia en América, es el señalado por la Va. Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, recientemente verificada en Santiago de Chile, o sea la elaboración de un convenio de derechos humanos y la creación de la Corte y la Comisión Interamericanas respectivas"* (317).

La tercera y última parte del Estudio del Comité Jurídico se refiere al otro extremo de la cuestión que plantea la Resolución IIIa. de la Va. Reunión de Consulta relativo a "la facultad de poner en marcha los mecanismos del derecho internacional americano vigente".

El Comité Jurídico al examinar este aspecto de la Resolución IIIa. comienza por advertir la vaguedad del citado párrafo de la Resolución IIIa. toda vez que, como observa el Comité Jurídico, en ese párrafo,

> *"no se dice con la suficiente precisión si esta puesta en marcha de los mecanismos del Sistema Interamericano es para asegurar así el respeto de los derechos humanos como el efectivo ejercicio de la democracia representativa, o únicamente la relación jurídica entre uno y otro requerimiento"* (318).

El Comité Jurídico aborda en su Estudio estas cuestiones con el más amplio criterio. Teniendo en cuenta la Resolución IIIa. se refiere al respeto de los derechos humanos, por una parte, y al ejercicio efectivo de la democracia representativa, por otra parte, el Comité Jurídico se refiere en primer término a la posibilidad de proteger internacionalmente, en la actualidad, los derechos humanos. A este respecto el Comité Jurídico concluye con la expresión del deseo de que el proyecto de convención sobre derechos humanos aprobado en la IVa. Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos sea suscrito y ratificado por los Estados Americanos,

> *"a fin de que los organismos acordados en aquella ocasión: la Comisión y la Corte, empiecen sin tardanza a desempeñar la noble función que les fué adjudicada, de velar por la fiel observancia de los derechos humanos en todo el Continente"* (319).

---

(317) V: ibid. pág. 7.
(318) V: ibid. pág. 9.
(319) V: ibid. pág. 10.

Inmediatamente el Comité Jurídico pasa a examinar si, por otra parte, en el estado actual del derecho americano existe una facultad jurídica de poner en marcha mecanismos del derecho internacional americano para garantizar el ejercicio efectivo de la democracia representativa. El Comité Jurídico hace hincapié en que su respuesta a esta cuestión tiene que referirse necesariamente a la existencia de un derecho vigente que autorice el ejercicio de la facultad a que se refiere la Resolución IIIa. de la Va. Reunión de Consulta, ya que, como observa con entera corrección, "para ocuparse de un derecho futuro no tiene en este caso competencia el Comité". Se pregunta el Comité Jurídico lo siguiente:

> *"Tiene algún órgano de la Organización alguna competencia, que naturalmente debe derivarse de la Carta misma, para sancionar en alguna forma al Estado Miembro cuyo régimen político no sea del todo adecuado al esquema ideal que sería la democracia representativa?"* (320).

La respuesta del Estudio del Comité Jurídico es terminante:

> *"El Comité Jurídico estima que sería en vano buscar en la Carta de la Organización alguna competencia semejante, y cree que puede excusarse de fundamentar circunstanciadamente esta apreciación, mediante la revisión, bien fácil pero bien prolija, que se hiciera de las atribuciones discernidas a cada uno de los órganos de la Organización por su Carta constitutiva. En ningún caso, y menos en materia tan grave como ésta, puede hablarse de facultades implícitas, sino que ellas deben constar expresamente"* (321).

Para justificar esta afirmación el Comité Jurídico examina con moderada prolijidad los dos instrumentos básicos de acción internacional del sistema interamericano o sean, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 y la Carta de la Organización de Estados Americanos (322). A estos instrumentos, cuya obligatoriedad jurídica es incontrovertible y perfecta, agrega el Comité Jurídico como elemento de valoración de su criterio, la Resolución XXXIIa. de la IXa. Conferencia Internacional Americana sobre "Preservación y Defensa de la Democracia en América" y la Resolución XCIIIa. de la Xa. Conferencia Interamericana contentiva de la "Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados

(320) V: ibid. pág. 11.

(321) V: ibid. pág. 11.

(322) El Comité Jurídico se abstiene de mencionar el Pacto de Bogotá de Soluciones Pacíficas y todo el sistema de Convenciones sobre arreglo pacífico anteriores a este último instrumento. Aunque el pacto de Bogotá solo ha sido ratificado por ocho Estados Americanos hubiera sido de interés que el Comité Jurídico hubiera tenido en cuenta este instrumento en la elaboración de su Estudio.

Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional".

A juicio del Comité Jurídico de Río, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 no puede válidamente invocarse como elemento de protección de la democracia representativa en cuanto esa invocación se refiera exclusivamente a la sanción de la naturaleza política de un Estado. El estudio del Comité Jurídico es terminante a este respecto:

> *"El único fundamento legal del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -dice el Comité Jurídico- estriba en el reconocimiento de la legítima defensa individual y colectiva que consagra el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual prescinde en absoluto del régimen interno de los Estados y no tiene en cuenta sino el hecho brutal del ataque armado"* (323).

Por lo que hace a la Carta de la Organización de Estados Americanos, estima el Comité Jurídico que

> *"Lo único que afirmamos es que en el régimen de la Carta de Bogotá no hay lugar para la acción colectiva en defensa o por la restauración de la democracia y por este solo título. Si lo hubiese, lo habría también para proveer compulsoriamente a la observancia de los restantes principios de la Carta, entre ellos, por ejemplo, la cooperación económica y la justicia y seguridad social en cada Estado"* (324).

Veamos ahora en lo concerniente a la Resolución XXXIIa. de la IXa. Conferencia Internacional Americana lo que afirma el Comité Jurídico:

> *"En esta Resolución, denominada justamente (por algo habrá sido) "Preservación y defensa de la democracia en América", reiteraron nuestros gobiernos, de manera inequívoca, su decisión de que hoy por hoy cuando menos, la protección de la democracia es asunto de exclusiva jurisdicción doméstica, mientras la autocracia, una vez más, no redunde en actos de agresión y no ponga en peligro la paz y la seguridad del Continente"* (325).

Finalmente, en lo que respecta a la Resolución XCIIIa. de la Xa. Conferencia Interamericana advierte el Comité Jurídico que la interpretación correcta de tan importante pronunciamiento de la Conferencia de Caracas es que

> *"la corrupción interna de la democracia, mientras no provenga de una agresión exterior o no desenlace en un acto de esta especie, escapa en absoluto al control de la Organización* (326).

---

(323) V: ibid. pág. 17.
(324) V: ibid. Pág. 15.
(325) V: ibid. pág. 17.
(326) V: ibid. pág. 16.

De su análisis del problema el Estudio del Comité Jurídico concluye en que

> *"de acuerdo con el Derecho Internacional Americano vigente, no puede en la actualidad ponerse en marcha ningún mecanismo en defensa de la democracia, por su mantenimiento o su restauración, a no ser en los casos en que dicha defensa fuese también, y por otros motivos, defensa contra la agresión, y según están estos casos taxativamente enumerados en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con la aclaración complementaria de la Resolución XCIIIa. aprobada en la Décima Conferencia Interamericana"* (327).

Crítica del Estudio del Comité Jurídico

Al proceder al análisis crítico del Estudio del Comité Jurídico adoptaremos el método de examinarlo en contraste con la opinión desidente del miembro colombiano del Comité Jurídico, Dr. Caicedo Castilla y del voto divergente del Dr. Raúl Fernández, miembro brasilero del Comité.

La opinión del Dr. Caicedo Castilla, eminente jurista colombiano, contradice, a nuestro parecer, su propia tesis puesto que al pretender demostrar que dentro del derecho internacional americano vigente es posible el empleo de procedimientos destinados a garantizar el ejercicio efectivo de la democracia representativa en América, lo que prueba es que para llegar a ese desenlace sería preciso crear organismos y procedimientos que en la actualidad no existen dentro del sistema jurídico interamericano.

Basado en las disposiciones del artículo 5, párrafo d) de la Carta de la Organización de Estados Americanos, el Dr. Caicedo Castilla sostiene que

> *"Los Tratados o Acuerdos interamericanos posteriores a la vigencia de la Carta de Bogotá, que establezcan o regulen, para ciertas situaciones, la solidaridad continental, no deben celebrarse y aplicarse sino entre los Estados Miembros cuya organización política sea democrática representativa"* (328).

Esta afirmación del Dr. Caicedo Castilla es preciso considerarla en relación con la opinión que sostiene de que "es incompatible con los fines que persigue la solidaridad americana la presencia dentro de la Organización de Estados que no sean democráticos". Ahora bien, la mera invocación del artículo 5, párrafo d) de la Carta no es una demostración concluyente de que la condición del Estado democrático es un requisito fundamental para ingresar

---

(327) V: ibid. pág. 18.

(328) V: ibid. pág. 31.

en la comunidad americana toda vez que, como hemos advertido en otra parte de la presente obra, (329) el artículo 2 de la Carta que se refiere a la participación en la Organización de Estados Americanos, solo establece dos condiciones para ser miembro de la Organización o sean, la condición de Estado americano y la ratificación por ese Estado de la Carta de la OEA. No hay, por consiguiente, requisitos de carácter ideológico para ser miembro de la Carta de la OEA.

En tales condiciones, la tesis del Dr. Caicedo Castilla conduciría a las más absurdas y desconcertantes situaciones puesto que, por una parte, admitiendo la hipótesis de que fuera válida la fiscalización de la estructura democrática o anti-democrática de un Estado, nos encontraríamos con que el Estado en falta podría participar en la realización de los deberes y derechos del más extraordinario de los instrumentos que garantizan la solidaridad interamericana o sea el Tratado de Río y excluído, por otra parte, por una simple cuestión de fecha, de su participación en los instrumentos que organizan la solidaridad interamericana en otros aspectos determinados.

En todo caso, la aplicación rigurosa de su criterio plantearía en la fase preparatoria de las Conferencias Interamericanas o durante su celebración misma, cuestiones previas relativas al régimen político de un Estado, con el fin de decidir qué instrumentos elaborados en esas Conferencias pueden o no ser suscritos por el Estado en cuestión, procedimiento que conduciría a las más irritantes y extraviadas situaciones.

Se nos hace difícil entender también qué es lo que el Dr. Caicedo Castilla entiende por "tratados o acuerdos que establezcan o regulen para ciertas situaciones la solidaridad continental" y qué procedimientos existen según él para discernir esa clase de instrumentos.

Por otra parte llama la atención un aspecto que aunque incidental en la opinión disidente del Dr. Caicedo Castilla importa ser considerado. Nos referimos a su afirmación de que en el Tratado de Río

> *"prevalece un concepto más bien geográfico que jurídico" porque "lo que se tiene principalmente en cuenta para su aplicación, es la zona de seguridad, que se delimita con absoluta precisión"* (330).

Por el contrario, el fundamento del Tratado de Río es una noción jurídica por excelencia o sea, la noción de la legítima defensa individual y colectiva frente al ataque armado o la agresión. Lo que el Dr. Caicedo Castilla entiende como el concepto geográfico del Tratado de Río no es más que

---

(329) V: Supra, pág. 131.

(330) V: ibid. pág. 32.

la técnica de aplicación del Tratado en el espacio. Afortunadamente el Dr. Caicedo Castilla coincide, sin embargo, con la opinión mayoritaria del Comité Jurídico de Río en cuanto sostiene en contraste con su afirmación precedentemente citada, que el Tratado de Río

> "*se basa en el reconocimiento de la legítima defensa individual y colectiva a que se refiere el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual considera solamente el hecho del ataque y no el régimen interno del respectivo Estado*" (331).

Expresa el Dr. Caicedo Castilla que

> "*corresponde a los Estados americanos señalar el procedimiento y las medidas que se enderecen a obtener el respeto de la condición prescrita como indispensable para ser miembro de la Asociación*" (332).

De ahí pasa el Dr. Caicedo Castilla a señalar la serie de medidas que podían adoptarse para garantizar esa condición o sean: llamar la atención al Estado no democrático; recomendaciones o condiciones de índole moral y, en los casos extremos, "la suspensión provisional o definitiva de participar en uno o más órganos de la asociación o en esta misma".

Ahora bien, los párrafos de la opinión disidente del Dr. Caicedo Castilla que siguen a estas últimas consideraciones demuestran que, en el concepto del Dr. Caicedo Castilla sobre la cuestión, no puede decirse que exista un criterio concluyente en cuanto a que hoy por hoy y dentro del sistema vigente de la Carta y del Tratado de Río y otros pronunciamientos interamericanos, se encuentren disponibles órganos y procedimientos destinados a hacer eficaces o a poner en vigor las medidas propuestas por el Dr. Caicedo Castilla. Observa, por ejemplo, que hay una dificultad que consiste en la determinación del concepto de "ejercicio efectivo de la democracia representativa" y a ese respecto sostiene que la apreciación de ese criterio "requiere su inclusión en un tratado". Por otra parte, propone que el órgano encargado de la fiscalización de la condición democrática de un Estado no debe ser una entidad política.

Por consiguiente, el Dr. Caicedo Castilla no prueba que dentro del sistema jurídico interamericano vigente es posible aplicar procedimientos de fiscalización de la conducta democrática o antidemocrática de un Estado.

Sus argumentaciones solamente serían válidas de *lege ferenda* pero nunca de *lege lata*.

---

(331) V: ibid. pág. 32.

(332) V: ibid. pág. 32.

Igual juicio merece el voto divergente del Dr. Raúl Fernández, en cuanto tiende a sugerir atribuciones de competencia y vías de procedimientos actualmente inéditos en el derecho internacional americano.

En el único aspecto que pueden considerarse en realidad "disidentes" con respecto a la opinión mayoritaria del Comité Jurídico de Río los votos del Dr. Caicedo Castilla y del Dr. Fernández, es en que mientras admiten la posibilidad de llegar a un régimen práctico de protección internacional de la democracia representativa, en cambio, la opinión mayoritaria del Comité Jurídico de Río revela muy profundas dudas en cuanto a la viabilidad de tan audaces objetivos de legislación internacional.

II

ESTUDIO SOBRE LA DECLARACION DE MEXICO SOBRE NO INTERVENCION

Como hemos advertido más arriba, este Estudio se debe al Dr. A. Gómez Robledo, distinguido jurista mexicano, miembro del Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro.

Aunque el Comité Jurídico de Río no ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este Estudio y, por tanto, no puede considerarse como una expresión de opinión de este organismo sino que, más bien, representa exclusivamente, el criterio de su autor, este documento tiene un considerable valor doctrinal.

Si la XIa. Conferencia Interamericana fuese llamada a pronunciarse sobre la Declaración de México sobre No Intervención a que se refiere la Resolución Va. de la Quinta Reunión de Consulta, el Estudio del Dr. Gómez Robledo constituye un elemento de juicio que importaría tener en cuenta a ese efecto.

El Estudio del Dr. Gómez Robledo está dividido materialmente en siete partes principales. Siguiendo el método tradicional de los Informes y Dictámenes del Comité Jurídico de Río, la parte 1a. del Estudio en cuestión está dedicada a exponer los términos del mandato recibido por el Comité Jurídico de Río sobre la materia y los antecedentes de este mandato o sean, la Resolución Va. de la Quinta Reunión de Consulta y el Proyecto de la Delegación de México contenido en el documento No. 41 de la Reunión de Consulta. Esta primera parte contiene además, una interpretación del mandato recibido por el Comité Jurídico. Se expresa a este respecto que el Estudio trata ex-

clusivamente de "los aspectos jurídicos de la declaración propuesta por México, sin pronunciarse en absoluto, por no ser de su incumbencia, sobre el interés político que las Repúblicas americanas puedan tener para formular, en los momentos actuales, la proyectada declaración" (333).

Organo competente para pronunciarse
sobre la propuesta mexicana

La parte IIa. del Estudio del Dr. Gómez Robledo está dedicada a determinar qué órgano de la OEA sería competente para expedir un pronunciamiento concebido en los términos de la Declaración de México sobre No Intervención. La conclusión a que llega el Dr. Gómez Robledo es que

> *"el órgano del Sistema Interamericano que sí tendría la más indiscutible competencia para formular una declaración del género de la propuesta por México, sería la Conferencia Interamericana"* (334).

Esa opinión la fundamenta el ponente del Estudio en el artículo 33 de la Carta de la OEA que, como es sabido, dispone que corresponde a la Conferencia Interamericana decidir la acción y la política generales de la Organización, la estructura y funciones de sus órganos, etc. etc. Aunque el Dr. Gómez Robledo expresa que

> *"es dudoso, para decir lo menos, que la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores tenga competencia para proclamar una declaración que, como la propuesta por México, no tiene ostensiblemente un sello de emergencia, de mayor o menor transitoriedad sino que tiene que ver con los aspectos más generales y permanentes de las relaciones entre la Organización y los Estados Miembros"* (335).

no descarta sin embargo "la posibilidad de que justamente para hacer frente a una situación de emergencia sea menester, en un momento dado, referirse de algún modo, por confirmación, innovación o corrección, al funcionamiento general de la Organización" (336).

Comentario

Nos parece más correcta la opinión del Dr. Gómez Robledo en cuanto afirma con énfasis preferente que es a la Conferencia Interamericana a la que compete pronunciar una decisión sobre una materia de la naturaleza de la Declaración de México sobre No Intervención y, asímismo, estimamos

---

(333) V: Estudio del Dr. A. Gómez Robledo de la Declaración de México sobre No Intervención, pág. 2.

(334) V: ibid. pág. 5.

(335) V: ibid. pág. 4.

(336) V: ibid. pág. 4.

igualmente conforme a derecho la duda que expresa en cuanto a que la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores pueda válidamente decidir una cuestión de ese género.

Disentimos, sin embargo, del Dr. Gómez Robledo en cuanto a que por consideraciones de emergencia o de conveniencia política pueda proceder un órgano que no se encuentra habilitado por la Carta de la OEA para disponer sobre la estructura y funciones de los órganos de la Organización, a tomar bajo su responsabilidad una decisión que entraña, como la Declaración de México, una enmienda al artículo 15 de la Carta de la OEA.

Es cierto que en el sistema interamericano existe algún aislado precedente de interpretación o complementación de normas jurídicas convencionales mediante procedimientos que no se han ajustado al mismo método originalmente para la adopción de aquellas normas, como sucede, por ejemplo, con la Resolución XXIXa. de la VIIIa. Conferencia de Lima, de 1938, que aprobó las seis reglas de procedimiento adoptadas por el Consejo Directivo de la Unión Panamericana sobre el procedimiento de aceptación de las reservas a los tratados multilaterales, que se propone completar las reglas establecidas por la Convención de La Habana, de 1928 sobre Tratados.

Creemos, sin embargo, que una vez que el Sistema Interamericano se encuentra referido a una constitución escrita, como es la Carta de la OEA, toda proposición que tienda a introducir modificaciones en el sistema orgánico establecido por ese instrumento constitutivo debe ajustarse rigurosamente a los procedimientos constitucionales previstos para adoptar tales medidas. Naturalmente, todo depende en el caso de la Declaración de México si se desea un pronunciamiento de carácter doctrinario o ilustrativo, desprovisto de obligatoriedad en derecho estricto o si se trata, por el contrario, de un instrumento jurídicamente obligatorio. De todos modos, consideramos que ya sea que se trate de cualquiera de estas dos soluciones, es sin lugar a dudas a la Conferencia Interamericana que correspondería, a nuestro parecer, pronunciarse sobre una materia tan profundamente vinculada al derecho americano como es la norma de no intervención cuyo reforzamiento y precisión progresivos se han realizado precisamente por los métodos de construcción jurídica más rigurosos o sea, la codificación o legislación internacional mediante tratados en sus tres fases definitivas que son la Convención de Montevideo sobre Deberes y Derechos de los Estados, de 1933, el Protocolo de No Intervención de Buenos Aires, de 1936 y, finalmente, la Carta de la OEA.

El Artículo 15 párrafo 8 del Pacto de
la Sociedad de Naciones

Dada la evidente similitud entre el proyecto de declaración de México y la fórmula del artículo 2, párrafo 7 de la Carta de la ONU, el Dr. Gómez Robledo dedica la parte IIIa. de su Estudio al examen del antecedente

inmediato de la referida disposición de la Carta de la ONU o sea, el artículo 15, párrafo 8 del Pacto de la Sociedad de Naciones

Sostiene el Dr. Gómez Robledo que

> *"los conceptos de "dominio reservado", de "competencia exclusiva" o de "jurisdicción doméstica" no aparecen formalmente como tales en la historia de las relaciones internacionales, sino en el momento de organizarse jurídicamente, con sus órganos propios y su esfera de competencia específica, la comunidad internacional"* (337).

Agrega el Dr. Gómez Robledo

> *"De este modo, y al consumar el mundo la gran experiencia, hasta entonces inédita, de la Sociedad de Naciones, comprendieron sus artífices la necesidad que había de inculcar en la mentalidad de todos los Estados, grandes y pequeños, la convicción de que la Liga de Ginebra no había de ser, muy lejos de ello, un superestado, sino que sus funciones habían de ser, en el más estricto sentido, delegadas o limitadas. Con este objeto, y no porque lo impusiera la naturaleza misma del Pacto, sino por motivos de orden preponderante psicológico (como aconteció también, andando el tiempo, al redactarse el artículo correlativo en la Carta de las Naciones Unidas), pareció conveniente que en el Pacto de la Sociedad de Naciones, en la parte relativa al arreglo pacífico de los conflictos, figurara una estipulación que luego pasó a ser el párrafo 8 del artículo 15 del Pacto de la Sociedad de Naciones"* (338).

El Dr. Gómez Robledo valoriza la fórmula del Pacto de la Sociedad de Naciones en cuanto ésta autoriza a un órgano (el Consejo de la Liga de Naciones) y fija un criterio (el derecho internacional) para decidir la excepción de incompetencia fundada en el carácter doméstico y, por tanto, no arbitrable de la disputa sometida al Consejo o a la Asamblea.

Comentario

Si desde el punto de vista terminológico es plausible sostener que las expresiones "dominio reservado", "competencia exclusiva", "jurisdicción doméstica" o "competencia discrecional del Estado" (Rousseau), se encuentran íntimamente vinculadas a la aparición en la comunidad internacional de órganos diferentes de los Estados pero cumpliendo en interés general determinadas funciones, lo cierto es que los conceptos de "dominio reservado" o de

(337) V: ibid. pág. 5.

(338) V: ibid. pág. 6.- Dicho artículo y párrafo decía lo siguiente: "Si una de las partes contratantes pretende y si el Consejo reconoce que la controversia recae sobre una cuestión que el derecho internacional deja a la competencia exclusiva de esta parte, el Consejo lo comprobará en su informe, pero sin recomendar ninguna solución".

"jurisdicción doméstica", ya se encontraban presentes, si bien con otra terminología, en otras nociones que habían sido elaboradas en épocas anteriores por la doctrina internacional.

En efecto, ya en el siglo XVIII advertía el Maestro de Neuchatel que

> *"en las disputas que surgen entre los Estados, una cuidadosa distinción debe ser hecha entre los derechos esenciales y los derechos menos importantes y una línea de conducta diferente debe ser seguida en cada caso".*

y agregaba refiriéndose a su patria que,

> *"los suizos siempre tan listos a adoptar métodos pacíficos de arreglo o a someterse a decisiones jurídicas en disputas sobre materias menos esenciales, rechazaron firmemente toda idea de compromiso de aquellas que tenían designios sobre su libertad y aún rehusaron someterse al arbitraje o al juicio de los Emperadores"* (339).

Vemos así esbozada la idea de la existencia de ciertas cuestiones que los Estados estiman como no susceptibles de arbitramento conforme el derecho internacional. Posteriormente, ésta clasificación de Vattel entre derechos esenciales y no esenciales aparecería nuevamente formulada con equivalente convicción mediante los conceptos de "honor", "intereses vitales", "independencia", "integridad", "existencia", "principios constitucionales", para excluir de los procedimientos previstos en los numerosos tratados de arbitraje concluídos durante el siglo XIX y, posteriormente, la materias que se referían a estos conceptos.

Al proceder de esta manera los Estados perseguían, entonces como ahora, asegurar un mínimo más o menos considerable de reservas en favor de su soberanía nacional al aceptar el derecho internacional como árbitro de las relaciones entre Estados (340).

Como ha observado Politis, la existencia de un "dominio reservado" del Estado ha sido reconocida desde hace mucho tiempo en la práctica internacional y lo que hizo el Pacto de la Sociedad de Naciones fué reconocer oficialmente la existencia de la realidad internacional que corresponde a ese concepto (341).

---

(339) De Vattel, Emer.- *"Le Droit des gens ou Principes De la Loi Naturelle Appliqués a la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains.* COLECCION DE CLASICOS DEL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICADO POR LA CARNEGIE INSTITUTION DE WASHINGTON, 1916, pág. 225.

(340) V: Wilson, Robert. "Reservation Clauses in Agreements for Obligatory Arbitration" en AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, Vol. 23, No. 1, enero, 1929, págs. 70 y 93.

(341) V: Politis, Nicolás. "Le Probleme des Limitations de la Souveraineté" en RECUEIL DES COURS, Vol. VI, 1925, pág. 45.

Sin embargo, conviene tener en cuenta en lo que concierne a los orígenes históricos específicos del artículo 15 párrafo 8 del Pacto de la Sociedad de Naciones, que esta disposición no figuraba en la redacción original del Pacto y fué incluído en su texto definitivo a instancias del Presidente Wilson de los Estados Unidos de América, quien cifraba en la incorporación de esta cláusula al Pacto la esperanza de que su país ratificara el instrumento constitutivo de la Sociedad de Naciones (342). Tampoco debe entenderse que la precisión con que fué formulado el artículo 15 párrafo 8 del Pacto en cuanto establece un órgano y fija un criterio científico para decidir sobre el carácter doméstico de una controversia internacional, se tradujo en un mayor esclarecimiento del problema suscitado por esa disposición. En primer término, el hecho de que la excepción de jurisdicción doméstica propuesta por un Estado conforme el artículo 15 párrafo 8 del Pacto requería practicamente la unanimidad de los miembros del Consejo, excepción hecha de las partes, para ser cohonestada, explica la extrema rareza con que esa disposición fué invocada en la historia de la Sociedad de Naciones (343).

Por otra parte, la aplicación del derecho internacional para decidir la excepción invocada conforme el artículo 15, párrafo 8 del Pacto, tampoco puede considerarse, en realidad, como un elemento de precisión dado el carácter fluído que la misma Corte Internacional de Justicia de La Haya atribuyó a ese criterio al afirmar en su Opinión Consultiva del 7 de febrero de 1923, citada por el Dr. Gómez Robledo, que la cuestión de si un asunto corresponde o no a la competencia exclusiva de un Estado es "esencialmente una cuestión relativa: depende del desarrollo de las relaciones internacionales".

Antecedentes del Artículo 2 párrafo
7 de la Carta de las Naciones Unidas

Las partes IVa. y Va. del Estudio del Dr. Gómez Robledo están destinadas al examen de los antecedentes y a la exégesis del artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

La exposición del Dr. Gómez Robledo en estas secciones de su Estudio constituye un sumario compacto de las tesis familiares de la literatura internacional existente sobre la materia, o sean, la similitud original de la fórmula del proyecto de Dumbarton Oaks sobre "dominio reservado" con la del artículo 15 párrafo 8 del Pacto de la Sociedad de Naciones; la transformación de que fué objeto dicha fórmula como resultado de su desplazamiento

---

(342) V: Politis, ibid. pág. 46.

(343) V: Preuss, Lawrence. "Article 2, Paragraph 7, of The Charter of The United Nations and Matters of Domestic Jurisdiction" en RECUEL DES COURS, Vol. 74, 1949, pág. 562. Este autor cita solamente tres casos en que fuera invocada la excepción de jurisdicción doméstica en la Sociedad de Naciones.

al capítulo de la Carta de las Naciones Unidas que vendría a ser su común denominador; la salvedad introducida al mismo artículo 2 párrafo 7 en cuanto al hacer permisible, no obstante este artículo, la aplicación de las medidas contempladas en el capítulo VII de la Carta, salvedad hecha aún más rigurosa por la contraenmienda australiana finalmente adoptada; las divergencias doctrinales en cuanto al sentido de los términos "intervenir" o "intervención"; la antinomia entre el artículo 2 párrafo 7 y el capítulo IX de la Carta y los problemas derivados de esta antinomia; la distinción entre los conceptos de "exclusividad" y de "esencialidad" que contrastan las fórmulas del artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas y del artículo 15 párrafo 8 del Pacto de la Sociedad de Naciones y la futilidad de toda polémica al respecto; el carácter circunstancial que refleja la jurisprudencia de las Naciones Unidas en lo concerniente a la aplicación del artículo 2 párrafo 7, las veces que ha sido invocado.

De este examen llega el Dr. Gómez Robledo a la conclusión de que

> *"puede afirmarse sin temor de errar, que el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas no ha sido un faro que ilumine la actuación de la Organización en la complejidad de sus relaciones con los Estados Miembros y de estos entre sí, sino por el contrario, un factor de confusión; y más aún, por el subjetivismo que su redacción protege y estimula, un parapeto o proyectil, según los casos, con arreglo a las posiciones variables y nada esenciales de la estrategia política"* (344).

Comentario

Aunque el Dr. Gómez Robledo inspirado por un noble sentimiento de jurista lamenta la ligereza con que fué omitida de la fórmula del artículo 2, párrafo 7 de la Carta de la ONU, toda referencia al derecho internacional, no creemos que dado el sentido eminentemente político con que ha procedido en su desarrollo la llamada "jurisprudencia expansiva" de las Naciones Unidas, hubiera sido posible corregir los desalentadores resultados que recoge la experiencia de la aplicación de este famoso artículo y párrafo del instrumento constitutivo de la organización internacional de New York. Por lo menos, la experiencia de la Sociedad de Naciones no autoriza a haber esperado mejores resultados de la aplicación del artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas si a esta disposición se hubiese incorporado el criterio del derecho internacional para dirimir las excepciones basadas en dicho artículo.

---

(344) V: Estudio, ibid. pág. 15.

Exégesis del texto de la ponencia Mexicana

El Dr. Gómez Robledo pasa enseguida a examinar en la parte VIa. de su Estudio los elementos integrantes del contexto del proyecto de declaración de México. Esta es, por cierto, la parte más extensa y también la más original e importante del Estudio por cuanto en ella se examinan "las consecuencias jurídicas que derivarían para la Organización de los Estados Americanos de una declaración de los gobiernos que reprodujera sustancialmente, en los términos de la propuesta mexicana, el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas" (345).

Se señalan, en primer término, dos diferencias entre el proyecto mexicano y el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas. Sostiene el Dr. Gómez Robledo que la Declaración mexicana no es tan rigurosa como el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, en cuanto el proyecto mexicano, a diferencia de la citada disposición de la Carta de las Naciones Unidas, no excluye que los Estados Americanos estén obligados a someter a procedimientos de arreglo pacífico aún aquellos asuntos que sean esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. El Dr. Gómez Robledo formula inmediatamente esta salvedad.

> "*de esta omisión -dice- no podría inferirse, sin embargo, sin otra consideración que los Miembros estén en la obligación de someter inclusive tales asuntos a dichos procedimientos*" (346).

El fundamento de esta salvedad la encuentra el Dr. Gómez Robledo en el artículo 8 del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, según el cual los procedimientos previstos en dicho Tratado "no podrán aplicarse a las materias que por su esencia son de la jurisdicción interna de los Estados".

A pesar de ello, advierte el Dr. Gómez Robledo que la excepción de jurisdicción interna contemplada por el artículo V del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas no se refiere a cualquier ejercicio de competencia de cualquier órgano de la Organización, "sino a propósito de las situaciones en que más naturalmente puede surgir la duda o sea en el ejercicio de la función jurisdiccional".

La otra diferencia que, según el Dr. Gómez Robledo, acusa el contraste entre el proyecto de declaración de México y el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de la ONU, es que mientras esta última disposición excluye de la excepción de jurisdicción doméstica las medidas coercitivas contempladas en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el proyecto mexicano no se

---

(345) V: Estudio, ibid. pág. 15.

(346) V: Estudio, ibid. pág. 16.

opone "a la aplicación de las medidas y procedimientos previstos en el capítulo V de la Carta de la propia Organización (la OEA) y definidas en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca".

Aclarando su pensamiento a este respecto, el Dr. Gómez Robledo señala que el Tratado de Río de Janeiro, de 1947, no se limita a contemplar medidas coercitivas sino que también su artículo 7 se refiere a aquellas otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericana y para la solución de los conflictos por medios pacíficos o sea, la *consulta pacificadora*, que constituye uno de los aspectos más característicos del Tratado. Por otra parte, agrega el Dr. Gómez Robledo, lo siguiente:

> *"Así pués, la propuesta mexicana deja en sus propios términos, por el hecho mismo de no referirse a ella, la obligación en que están los Estados americanos, conforme al artículo 20 de la Carta de la Organización, de someter "todas las controversias internacionales" que entre ellos puedan surgir, a los procedimientos pacíficos señalados en la propia carta, antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Lo de "todas las controversias" debe, empero, entenderse en consonancia con lo que al respecto establece el "tratado especial" de que habla el artículo 23, que es puntualmente el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, el cual, como acabamos de verlo, exceptúa de los procedimientos de arreglo pacífico "las materias que por su esencia son de la jurisdicción interna del Estado"* (347).

El Dr. Gómez Robledo estima finalmente que la invocación de la excepción de jurisdicción doméstica consagrada por el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas no beneficia solamente a los Estados ratificantes de este instrumento toda vez que "el artículo 20 y el capítulo IV en general (de la Carta de la OEA) son apenas operativos al través del tratado especial (Pacto de Bogotá o el que en el futuro se acordare) que a tenor de lo dispuesto en el artículo 23, "determinará los procedimientos pertinentes a los medios pacíficos".

Comentario

a) Es sin duda alguna cierto que el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de la OEA no obliga a los Estados a someter a los procedimientos de arreglo pacífico aquellos asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados y que, por otra parte, la única salvedad que prevé este artículo al sentido general de sus disposiciones es la que concierne a la aplicación por los órganos competentes de la ONU de las medidas coercitivas a que se refiere el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

---

(347) V: ibid. pág. 17.

Resulta además notoria la omisión que se advierte en el texto de la declaración mexicana del elemento textual contenido en el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual la Carta no obliga tampoco a los Estados Miembros "a someter dichos asuntos (asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados) a los procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta".

Ahora bien, el Dr. Gómez Robledo estima que esta omisión no constituye un obstáculo para invocar la excepción de jurisdicción doméstica conforme la declaración de México en razón de que el artículo V del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, al que reenvía el artículo 23 de la Carta de la OEA, contempla la posibilidad de proponer una excepción de ese género.

Nos parece, sin embargo, que se puede llegar a la misma conclusión del Dr. Gómez Robledo por otra vía menos problemática como la que supone la aplicación del artículo V del Pacto de Bogotá, instrumento que hasta el presente solo ha sido ratificado por ocho Estados americanos. En efecto, si el sentido deliberado de la omisión que aparece en el texto del proyecto mexicano es el de excluir de la excepción de jurisdicción doméstica la aplicación de los procedimientos de solución pacífica de las controversias internacionales, en contradicción con lo que dispone a ese efecto el artículo 2 párrafo 7 de la Carta, consideramos que, toda vez que, en este sentido, el proyecto de declaración de México limita derechos reconocidos a los Estados en virtud del artículo 2 párrafo 7 de la Carta, procedería invocar las disposiciones del artículo 102 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos conforme el cual ninguna de las estipulaciones de esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Consideramos que el sentido de esa disposición es tan amplio que no solamente autoriza invocarla tratándose de una contradicción que existiera entre una estipulación de la Carta de la OEA y otra de la Carta de las Naciones Unidas, sino también respecto de cualquier norma o disposición aprobada en la Organización de los Estados Americanos que implicara una limitación de los derechos de los Estados Americanos conforme la Carta de las Naciones Unidas ya que, por otra parte, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que, en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas (lo que implica también no solamente obligaciones sino derechos) "en virtud de la presente carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta".

b) En lo que respecta a la segunda diferencia que advierte el Dr. Gómez Robledo entre el artículo 2 párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas y el proyecto de declaración de México, consideramos que si es cierto que el Tratado de Río además de contemplar medidas coercitivas, prevé también otro género diferente de medidas como las que contempla su artículo 7, es conveniente tener en cuenta la competencia estricta, *ratione materiae*, que

organiza el Tratado de Río en cuanto se aplica solamente a los casos de agresión u otras situaciones que, sin ser ataque armado, pueden poner en peligro la paz de América al afectar la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano.

Asímismo, conviene tener en cuenta que el artículo 7 del Tratado de Río que se refiere a la llamada consulta pacificadora, prevé una hipótesis de extrema gravedad toda vez que se refiere a la existencia de un conflicto entre dos Estados americanos, y además a la suspensión de hostilidades y al restablecimiento de las cosas al *statu quo ante bellum* y, en último término, a la solución del conflicto por medios pacíficos.

Sin embargo, aún en el caso de que el proyecto se interpretara en el sentido de excluir la excepción de jurisdicción doméstica en la hipótesis del artículo 7 del Tratado de Río, consideramos que la facultad para los Estados no ratificantes del Pacto de Bogotá de invocar dicha excepción aún en esa hipótesis, se justifica plenamente, no en razón de que el capítulo V de la Carta de la OEA requiere la concertación del Tratado especial que contempla el artículo 23 o el mismo Pacto de Bogotá, sino en razón de que la excepción de jurisdicción doméstica o su equivalente terminológico está ya consagrada en los diferentes instrumentos de arreglo pacífico anteriores al Pacto de Bogotá, que todavía están en vigor entre los Estados no ratificantes del Pacto de Bogotá y que han ratificado aquellos tratados como son, por ejemplo, el Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre Estados Americanos (348), de 1927, cuyo artículo primero dispone que el Tratado no abroga ni restringe los compromisos establecidos en los convenios de arbitraje que existan entre dos o más de las altas partes contratantes, ni las obligaciones que de ellos se derivan; y agrega también que en los conflictos que surjan entre naciones que no tengan tratados generales de arbitraje no procederá la investigación en cuestiones que afecten prescripciones constitucionales (art. 14 de la Convención); el Tratado de Arbitraje Obligatorio de 1904 (349), el cual expresa en su artículo primero que este Tratado sólo se aplica siempre que a juicio exclusivo de alguna de las naciones interesadas, dichas controversias no afecten ni el honor nacional. El artículo 2 del mismo tratado precisa que no se considerarán comprometidos ni la independencia ni el honor nacionales en las controversias sobre privilegios diplomáticos, límites, derechos de navegación y validez, inteligencia y cumplimiento de tratados. En el mismo sentido procedería citar el Tratado Interamericano de Arbitraje (350) de 1929, cuyo artículo 2 exceptúa las controversias comprendidas "dentro de la jurisdicción doméstica de cualquiera de las partes en litigio y que no estén regidas por el derecho internacional" y las que afecten el interés o se refieran a la acción de un

---

(348) Ratificado por 20 países.

(349) Ratificado por 6 países.

(350) Ratificado por 16 países.

Estado que no sea parte de este Tratado", el Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación de 1933, cuyo artículo 5, párrafo c), exceptúa de la aplicación del Tratado las cuestiones que el derecho internacional deja libradas a la competencia exclusiva de cada Estado, de acuerdo con su régimen constitucional, y el párrafo d) del mismo artículo a los asuntos que afecten preceptos constitucionales de las partes en controversias y finalmente, el Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación (351) cuyo artículo 6 precisa que el Tratado no afecta los compromisos contraídos anteriormente por las altas partes contratantes en virtud de Acuerdos Internacionales.

Sentido del término "intervención"
en la ponencia mexicana

Entraremos ahora a examinar otro aspecto fundamental de la parte VI del Estudio del Dr. Gómez Robledo que es, posiblemente, el extremo de mayor delicadeza y consecuencia que plantea el proyecto de declaración de México o sea, el abrumador problema de exégesis que entraña el sentido que en ese proyecto adquiere el término "intervención".

El problema se plantea en razón de lo que con todo acierto describe el Dr. Gómez Robledo como la "doble fuente del proyecto mexicano" o sea, el concepto americano de la no intervención a que alude claramente el primer considerando de dicho proyecto y la noción de no intervención tal como la concibe el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas.

La circunstancia de que la no intervención, tal como es definida por el artículo 15 de la Carta de la OEA tiene una amplitud evidentemente mucho mayor que la que corresponde a la concepción del artículo 2 párrafo 7 de la Carta crea, según el Dr. Gómez Robledo, una dificultad hermenéutica prácticamente insuperable, si se trata de interpretar el dispositivo de la Declaración de México a la luz de sus considerandos.

Dice en efecto, el Dr. Gómez Robledo que en este sentido

> *"no puede saberse si lo que se probibe a la Organización de los Estados Americanos (según el proyecto de Declaración de México) es la intervención en su sentido tradicional en este Continente, como ingerencia autoritaria, o bien la intervención como sinónima de toda acción posible por parte de cualquiera de los órganos de la Organización. Si lo primero, no se ve la razón de que se la probiba tan sólo con respecto a los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de sus miembros y no faltaría quien viese en esta restricción una seria infirmación del principio que es, como se ha dicho tantas veces, la piedra angular de nuestra organización regio-*

(351) Ratificado por 15 países.

nal. Si lo segundo, se plantearan inevitablemente en el foro interamericano los problemas de exegética tan ardua que, según hemos visto, ha suscitado el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas" (352).

La VII y última parte del Estudio del Dr. Gómez Robledo articula las conclusiones a que llega de la consideración de los problemas precedentemente expuestos en dicho Estudio. Estas conclusiones pueden resumirse del siguiente modo:

a) que los órganos políticos de la OEA y en particular la Conferencia Interamericana tienen competencia para adoptar el proyecto de la declaración de México;

b) que el sentido del concepto de la no intervención consagrado por la proyectada declaración incluye "tanto la ingerencia autoritaria y constructiva en los asuntos de jurisdicción interna, como también el sentido de toda acción de cualquier género por parte de la Organización;

c) que el proyecto no resuelve si la Organización podría intervenir en asuntos que esencialmente no sean de la jurisdicción doméstica, lo que en caso de que se decidiera en sentido afirmativo, la declaración podría considerarse como derogatoria del artículo 15 de la Carta de la OEA;

d) que podría conjeturarse que en caso de contradicción entre la declaración y el artículo 15 de la Carta, prevalecería el artículo 15 si bien la Carta de la OEA carece de una disposición similar a la del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas;

e) que el adverbio "esencialmente" puede entenderse como sinónimo de "exclusivamente" y también "en el sentido de denotar aquellos asuntos de jurisdicción doméstica que en ningún caso y por ningún motivo dejarían de pertenecer a dicha jurisdicción, aún en la hipótesis de que pasaran a ser objeto de la contratación o a la costumbre internacional";

f) que si adopta la interpretación de que el adverbio "esencialmente" es susceptible de ser entendido como sinónimo de "exclusivamente", la cuestión de si un asunto es o no de la jurisdicción doméstica correspondería ser resuelto de acuerdo con el derecho internacional convencional o consuetudinario;

---

(352) V: ibid. págs. 20-21.

g) *la conclusión anterior es la que desearía ver el Dr. Gómez Robledo probijada por el Comité Jurídico. Si por el contrario el término "esencialmente" se interpreta en el sentido de que un asunto que es esencialmente de la jurisdicción doméstica no deja de serlo nunca, existe una imposibilidad para indicar conforme qué criterio debería resolverse el problema que de esa manera se planteara;*

b) *finalmente el Dr. Gómez Robledo concluye en que toda vez que el proyecto de declaración de México no dice qué órgano y de acuerdo con qué criterio se resolverían las cuestiones planteadas conforme ese proyecto de declaración, parecería que no "está excluída la posibilidad de que el Estado interesado pueda o deba ser el único a quien corresponda en cada caso decidir si el asunto está o no esencialmente dentro de su jurisdicción doméstica, y sin que le sea necesario invocar a este efecto alguna norma de derecho internacional". Sin embargo, a este efecto el Dr. Gómez Robledo sostiene que en este caso o en cualquier otro, debería aplicarse el artículo 5, conciso a) de la Carta de acuerdo con el cual "el Derecho Internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas".*

Comentario

Ya hemos advertido en otra sección de la presente obra (353), que, en nuestra opinión, el proyecto de declaración de México por la circunstancia de incorporar a su texto la terminología empleada por el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas traería consigo, en caso de ser adoptada el lastre embarazozo de la polémica doctrinal y la jurisprudencia contradictorias que se han producido en torno a esta discutida disposición de la Carta de las Naciones Unidas.

En estas condiciones, parecería que, toda vez que la ausencia en la Carta de la Organización de los Estados Americanos de una disposición que prohiba expresamente la intervención de la Organización de los Estados Americanos en asuntos que sean la jurisdicción interna del Estado, no ha constituído un obstáculo para que órganos de la Organización se hayan pronunciado en contra de determinadas iniciativas por considerarlas precisamente como una

(353) V: supra pág. 94.

intervención indebida en los asuntos internos de un país (354), sería entonces preferible guiarse en tan intrincada materia por la tradición y el texto generoso del artículo 15 de la Carta de la OEA, en vez de buscar novedosas soluciones en la penumbra de criterios que, en modo alguno, han conducido a esclarecer satisfactoriamente el problema de la competencia de las organizaciones internacionales generales frente a la competencia del Estado.

En todo caso, de considerarse la adopción del proyecto de declaración de México, podría llegarse a la conclusión interpretativa de que, mientras con el artículo 15, formulado en los términos casi ilimitados de su concepción, se desea prohibir los actos ingerencistas individuales o colectivos de uno o más Estados contra otro Estado (empleando el término "colectivo" en su acepción numérica y en el sentido de que esta reunión de Estados no ha sido autorizada por la Carta ni por ningún órgano de la OEA conforme la Carta) en cambio, con una expresión normativa como la contenida en el proyecto de la delegación de México, se trataría de regular otra modalidad no prevista expresamente en la Carta de la Organización de los Estados Americanos o sea, la intervención de la Organización en los asuntos internos o externos de los Estados.

De esa manera, sin que en modo alguno se afectara la norma de no intervención tal como ha sido consagrada por el artículo 15 de la Carta de la OEA (y en lo que dicha estipulación se refiere a cierta conducta individual o colectiva no autorizada por uno o más Estados) se definiría con los temperamentos adecuados a la acción de una entidad como una organización internacional en la que no deben caber las voliciones unilaterales o irreflexivas del Estado, una regla necesaria que deslinde, por lo menos con conceptos generales, las fronteras entre la competencia del Estado y la competencia de las organizaciones internacionales, teniendo en cuenta las realidades todavía vigentes de las relaciones internacionales.

---

(354) Recuérdese, por ejemplo, las consideraciones que se sostuvieron en la Xa. Conferencia Interamericana en torno a la enmienda de la Delegación de Uruguay al proyecto sobre "Fortalecimiento del Sistema de Protección de los Derechos Humanos", la cual fué rechazada en dicha Comisión, siendo luego confirmado dicho rechazo por el plenario de la Xa. Conferencia, por quince votos a favor y dos en contra. Véase: DIARIO DE LA Xa. CONFERENCIA INTERAMERICANA, No. 24, pág. 953 y No. 27, pág. 1130. Recuérdese también el memorable debate que se produjo en torno al proyecto que en esa Conferencia culminó en la Resolución XCIII o Declaración de Solidaridad para Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional.

En caso de que se opte por esta última resolución (que admitimos no disipa los serios reparos que todavía podrían hacerse a una solución que disminuyera el alcance de la no intervención aún tratándose y, precisamente por ello, de su aplicación a la Organización, consideramos que haría honor a América que en una fórmula en que se tratara de precisar las esferas de competencia de los Estados Americanos frente a su organización regional, se reconociera expresamente el derecho internacional como criterio para discernir el campo privativo de aquéllos y de ésta.

Por otra parte, en lo que respecta al órgano u órganos que tendrían competencia para decidir sobre la aplicación de una norma como la propuesta por la Declaración de México, podrían considerarse la Conferencia Interamericana y la Reunión de Cancilleres, sin menoscabo del recurso a la Corte Internacional de Justicia a que se refiere el artículo 5, del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas.

III

ESTUDIO DEL PROYECTO DE ECUADOR SOBRE LA COMISION INTERAMERICANA DE PAZ

Antecedentes

Como se recordará, la Va. Reunión de Consulta conoció de un proyecto sometido por la delegación de Ecuador conforme el cual se encargaba al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la revisión del Estatuto vigente de la Comisión Interamericana de Paz comprendiendo particularmente los artículos 2, 7, 11, 12 y 15 con el fin de que se volvieran a atribuir a la Comisión las facultades que se le habían en cierto modo limitado por el Reglamento de 1956, actualmente en vigor.

Finalmente el proyecto ecuatoriano expresaba que "el Consejo de la OEA someterá el correspondiente informe a estudio de la XIa. Conferencia Interamericana para los fines respectivos".

En este proyecto se origina la Resolución VIa. de la Va. Reunión de Consulta cuyo dispositivo acuerda "remitir al Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro el proyecto de resolución sobre la Comisión Interamericana de Paz presentado por la Delegación de Ecuador (Doc. No. 31) para su estudio y dictamen".

El Informe del Comité Jurídico

Al proceder al exámen del proyecto ecuatoriano el Comité Jurídico ha advertido que la finalidad de dicho proyecto no consiste en recomendar sin más, la revisión del Estatuto vigente de la Comisión Interamericana de Paz con particular referencia a los artículos 2, 7, 11, 12 y 15, sino más bien el estudio del interés que habría en proceder a esa revisión.

En realidad, esta interpretación entiende justificarla la parte final del proyecto ecuatoriano en cuanto recomienda que el Consejo de la OEA someta a la XIa. Conferencia Interamericana "el correspondiente informe para los fines respectivos". En efecto, el proyecto ecuatoriano se limita a recomendar al Consejo la preparación de un estudio sobre la materia.

Por otra parte, esta interpretación es corroborada por la misma Resolución VIa. de la Va. Reunión de Consulta por cuanto se limita a remitir al Comité Jurídico de Río el proyecto ecuatoriano "para su estudio y dictamen". Ahora bien, el punto de vista fundamental del Comité Jurídico al proceder al examen del proyecto ecuatoriano aparece netamente formulado en un pasaje de su Estudio que dice así:

> *"Cual que fuese el motivo del cambio acerca de las facultades o competencia de la Comisión, el hecho es que las disposiciones de los mencionados artículos 2 y 15 del Estatuto de 1956 constituyen las disposiciones vigentes actualmente y que, en la especie, no se trata de interpretación de esos textos legales, sino de política jurídica, de la utilidad o conveniencia de las normas del 1950 frente a las actuales, cuestión que corresponde resolver a los Estados, muy especialmente si se tiene en cuenta que se trata de una materia esencialmente política como es la relativa a la participación de terceros en la solución pacífica de los conflictos entre miembros de la Organización"* (353).

En este sentido, el Comité Jurídico de Río observa incidentalmente, que tanto la Comisión Interamericana de Paz como el Consejo de la Organización "son las entidades más calificadas para el estudio a fondo de la propuesta del Ecuador por ser los organismos que poseen la experiencia relativa a las funciones de la Comisión". En todo caso, el Comité Jurídico al revisar los antecedentes de las variantes que se han introducido en el Estatuto de la Comisión de Paz durante la existencia de este organismo, hace notar las reticencias que privaron en la actitud de la Xa. Conferencia y en el informe rendido por la Comisión Interamericana de Paz a esa Conferencia en lo que concierne

---

(353) V: COMITE JURIDICO INTERAMERICANO. ESTUDIO DEL PROYECTO DE ECUADOR SOBRE LA COMISION INTERAMERICANA DE PAZ. (Doc. CIJ-50, español), págs. 6-7.

a la posibilidad de restringir sus facultades. En este sentido el Comité Jurídico también cree advertir una tendencia hacia el mantenimiento de una reglamentación liberal para la Comisión de Paz en los términos de la Resolución IVa. de la Va. Reunión de Consulta, conforme la cual se atribuyeron a la Comisión no solamente una mayor libertad de acción sino también nuevos campos de acción hasta el momento imprevistos dentro de las funciones específicas que desde su origen tuvo la Comisión de Paz.

No obstante esas consideraciones, el Comité Jurídico no sostiene un criterio concluyente frente a la alternativa de si procede o no una revisión del Estatuto de la Comisión de Paz en los términos propuestos por el proyecto del Ecuador y a este respecto se limita a exponer brevemente argumentos en apoyo de la concepción liberal y la concepción restrictiva de las facultades de la Comisión (354).

Insistiendo en su tesis de que la cuestión que plantea el proyecto de Ecuador es esencialmente de naturaleza política o de política jurídica, el Comité sostiene como conclusión de su estudio que:

> *"Mientras la Conferencia Interamericana no determine señalar la competencia de la Comisión Interamericana de Paz en términos más precisos, el Comité Jurídico considera, una vez más, que los Gobiernos americanos han de decidir la cuestión de acuerdo con el mayor o menor éxito que haya tenido respectivamente la aplicación del Estatuto de 1950 o el de 1956; éxito o fracaso que al Comité Jurídico no le corresponde obviamente apreciar en forma alguna"* (355).

IV

INSTRUMENTO SOBRE CASOS DE VIOLACION AL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION (PROYECTO DE INFORME DEL COMITE JURIDICO DE RIO DE JANEIRO)

El proyecto e informe a que se refiere la rúbrica son el resultado de las deliberaciones del Comité Jurídico de Río al cumplir el mandato que le atribuyó el Consejo de la OEA conforme la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (356), o sea, la preparación de un proyecto de instrumento a título meramente enunciativo en el que se formule

---

(354) V: ibid. pág. 10.

(355) V: ibid. pág. 11.

(356) V: supra pág.

el mayor número posible de casos que constituyen violaciones al principio de no intervención, así como un informe sobre la posibilidad de crear procedimientos adecuados para asegurar la estricta observancia del principio de no intervención.

El Informe del Comité Jurídico de Río abarca cuatro partes esenciales.

La primera parte se limita a citar los términos de la Resolución VIIa. y a señalar el mandato recibido del Consejo de la OEA en virtud de dicha resolución.

La parte segunda está destinada a justificar los términos del proyecto de instrumento contentivo de casos que constituyen violaciones al principio de no intervención. Este aspecto del Informe del Comité Jurídico se subdivide a su vez en cuatro secciones. La primera de estas subdivisiones constituye una exposición sobre el proceso histórico seguido por el principio de no intervención a través de sus etapas culminantes o sean, la VIIa. Conferencia Internacional Americana de Montevideo de 1933, la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires de 1936 y, finalmente, la Carta de la Organización de los Estados Americanos adoptada en la IXa. Conferencia Internacional Americana de Bogotá, de 1948. Se detiene también el Comité Jurídico a ponderar las transformaciones de la norma de no intervención tal como quedó definitivamente formulada en la Conferencia de Bogotá, no solo en lo que respecta al concepto general consagrado por el artículo 15 de la Carta de la OEA, sino también en lo que respecta a ciertas expresiones específicas derivadas de aquel concepto como son, por ejemplo, las que consagra el artículo 16 y también (aunque el Comité Jurídico no lo menciona) el artículo 17 de la Carta (357). Cita asímismo el Comité Jurídico la excepción estricta al principio de no intervención contenida en el artículo 19 del mismo instrumento.

Finalmente, el Comité Jurídico de Río pasa revista a las declaraciones anteriores y posteriores a la Conferencia de Bogotá que constituyen reafirmaciones de otra naturaleza, pero igualmente corroborantes como las demás, del entrañable arraigo que tiene en el derecho americano la norma de no intervención. La relación de estos antecedentes es, sin embargo, más bien selectiva que exhaustiva.

En la sección segunda el Informe del Comité Jurídico se refiere al antecedente inmediato de la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta o sea el proyecto presentado por la delegación de Colombia que tenía por objeto la elaboración de un convenio que enunciara los principales casos

---

(357) Este artículo, sin embargo, es mencionado por el Comité Jurídico en la sección cuarta de esta parte de su Informe. Véase ibid. pág. 8.

que constituyen violaciones al principio de no intervención, así como también proponía el procedimiento para prevenir y reprimir dichas violaciones (358).

Las subdivisiones tres y cuatro de la parte I del Informe del Comité Jurídico contienen los elementos más substanciales de su opinión. Tratan, en primer término, de las ventajas que se derivarían de la enumeración en un instrumento de los casos de intervención y, por otra parte, de los antecedentes que imprimen juridicidad a los casos de intervención seleccionados por el Comité Jurídico.

Considera, en efecto, el Comité Jurídico de Río, que el instrumento propugnado por la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta tendría las consecuencias beneficiosas que más adelante mencionaremos específicamente al comentar este aspecto de su Informe.

A continuación pasa el Comité Jurídico a justificar los casos de intervención que ha escogido para incorporarlos a su proyecto de instrumento. Esta materia es tratada en la cuarta sección de esta parte del Informe del Comité Jurídico de Río. A este efecto el Comité Jurídico aplica dos criterios: uno, cuantitativo y otro, cualitativo. Basado en que la Resolución VIIa. expresa que la finalidad perseguida es enumerar "el mayor número posible de casos", considera el Comité Jurídico que

> *"la enumeración ha de ser amplia y comprender todos los (casos) que claramente constituyen intervención sin limitarse a los comprendidos en la Convención de 1928 sobre Derechos y Deberes de los Estados en caso de luchas civiles"* (359).

En lo que se refiere a los criterios cualitativos de los casos seleccionados por el Comité Jurídico, estos pueden clasificarse del siguiente modo:

1) *normas jurídicas positivas preestablecidas y vigentes (casos (a) (b) (c) (e) (j) y (k) del proyecto de instrumento).*

2) *situaciones de hecho que por su afinidad con otras situaciones ya reguladas por normas preestablecidas justificaría según el Comité Jurídico de Río, su asimilación al primero (caso d).*

3) *el conjunto del derecho americano y las decisiones de las Conferencias Internacionales americanas (casos (f) y (g).*

---

(358) V: supra pág. 74 el análisis del proyecto colombiano.

(359) V: Comité Jurídico Interamericano. INSTRUMENTO SOBRE CASOS DE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION. (doc. CIJ-51, español, pág. 8.

4) *nociones naturales del concepto general de la no intervención (caso (b).*

5) *doctrina internacional americana y declaraciones americanas (caso (i).*

6) *doctrina internacional americana (caso 1).*

Este análisis de los elementos justificativos del proyecto de instrumento lo resume el Comité Jurídico en las conclusiones de la Parte II de su Informe del siguiente modo:

"*En suma -dice- la enumeración de casos de intervención que se formula en el proyecto de instrumento, con carácter meramente enunciativo, sintetiza la doctrina americana, tal como se desprende de las enseñanzas del derecho, de los ordenamientos de la justicia internacional, de la exposición de los tratadistas, de las convenciones vigentes y de las prácticas continuadas de los gobiernos. Es la pura e ideal doctrina americana, pero al mismo tiempo positivamente probijada por los gobiernos, la que preconizamos*" (360).

Comentario

La exposición de las conveniencias o ventajas que tendría, según el Comité Jurídico, la enumeración por vía de ejemplo en un instrumento internacional de casos de intervención, abarca una serie de consideraciones que en nuestro concepto correspondería discriminarlas del siguiente modo. En un primer grupo podrían incluirse las conveniencias o ventajas basadas en consideraciones de técnica jurídica. En este grupo cabría incluir los párrafos (a), (b), (f) y (h) indicados en la Parte II, sección 3, del Informe del tenor siguiente:

"*a) Desarrollar en forma lógica y necesaria la disposición fundamental del artículo 15 de la Carta de Bogotá;*

b) Consolidar un principio que es básico para la Organización de los Estados Americanos, al fijar normas precisas y concretas para su aplicación;

f) Mantener la técnica jurídica consagrada por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca el cual enumeró los principales casos de agresión;

h) Propiciar el desenvolvimiento progresivo del derecho internacional americano" (361).

---

(360) V: ibid. pág. 11.

(361) V: ibid. págs. 7-8-.

En un segundo grupo se comprenderían aquellas ventajas de carácter político o metajurídico, tales como las definidas por los párrafos (c), (d), (e), (g), (i) y (j) de la referida sección del Informe del Comité Jurídico de Río, concebidos en los siguientes términos:

> *"c) Evitar que por la falta de esas normas un Estado pueda emprender acciones que en realidad comprometen la paz y la seguridad de América;*
>
> *d) Contribuír a garantizar la tranquilidad del Continente;*
>
> *e) Incrementar los factores de armonía y acuerdo entre las República americanas;*
>
> *g) Aprovechar la experiencia americana, puesto que los resultados del sistema, ya mencionado, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, han sido excelentes;*
>
> *i) Resolver jurídica y definitivamente problemas que en la práctica asumen enorme importancia;*
>
> *j) Señalar una pauta sobre la no intervención que sirva a los gobiernos para inspirar su línea de conducta, y al mismo tiempo ilustre a la opinión pública americana sobre el alcance y extensión de aquel principio"* (362).

Ventajas de carácter jurídico

Examinadas las ventajas correspondientes al primer grupo de consideraciones más arriba expuestas, se advertirá que ellas no constituyen específicamente una justificación particular de la reglamentación propuesta por la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta. En efecto, las consideraciones de desenvolvimiento lógico, de precisión y claridad, de desarrollo sistemático y progresivo del derecho internacional a que explícitamente aluden los párrafos (a), (b), (d), (f) y (h) arriba indicados del Informe del Comité Jurídico, se prestan a ser invocadas con respecto a toda obra codificadora del derecho internacional. Ellas puede que reflejen lo que se ha denominado "la convicción jurídica", es decir, "la convicción de la necesidad social de la regla de derecho, cosa individual e inorgánica" (363). Puede también darse que ellas satisfagan el interés especulativo de la ciencia del derecho y su espíritu sistemático. Sin embargo, estas consideraciones no constituyen el argumento decisivo de toda empresa de legislación o codificación internacional.

---

(362) V: ibid. págs. 7-8.

(363) V: De Vissher, Charles. La Codification du Droit International, en RECUEIL DES COURS, Vol. 6, 1925, pág. 348.

Ventajas de carácter político

Similares observaciones cabe formular en lo que concierne a las ventajas de naturaleza política, todavía más numerosas, que articula el Comité Jurídico de Río para justificar su Informe y Proyecto, o sean las que aparecen formuladas en los párrafos (c), (d), (e), (g), (h), (i) y (j) de la sección 3, Parte II, del Informe.

Teniendo en cuenta, especialmente, ciertas deficiencias fundamentales del Proyecto derivadas del mandato recibido de la Va. Reunión de Consulta, sería problemático establecer en qué medida podría lograr la reglamentación propuesta por el Comité Jurídico los objetivos que persigue.

Algunos antecedentes que preceden a la convocatoria de la Va. Reunión de Cancilleres, que en nuestro concepto interrumpieron infortunadamente la conguente y eficaz línea de continuidad en la aplicación del Tratado de Río de Janeiro de 1947, demuestran hasta qué punto pueden conspirar las consideraciones políticas e ideológicas contra la convicción o el sentimiento de seguridad y certidumbre que pudieran derivarse de un texto jurídico estimado como claro y preciso. Para un jurista dominicano que ha seguido en estas páginas el desconcertante desenlace que tuvo el recurso sometido al Consejo de la OEA el 2 de julio de 1959, basado en el Tratado de Río frente a dos casos sucesivos de violación flagrante del principio de no intervención de que fué ví ctima la República Dominicana en junio de ese mismo año, no pueden dejar de ser desalentadoras las inhibiciones que en esa ocasión determinaron el triunfo de las consideraciones políticas sobre el derecho. Por consiguiente, no es posible aceptar sin reservas la afirmación del Comité Jurídico cuando sostiene que una enumeración de casos de no intervención se justifica a la luz del sistema del Tratado de Río de Janeiro de 1947, "el cual enumeró los principales casos de agresión", ya que "los resultados del sistema ya mencionado (de dicho Tratado) han sido excelentes".

Similares aprensiones suscita la afirmación de que la enumeración del mayor número posible de casos de no intervención "ilustre a la opinión pública", o que la existencia de esa enumeración sea susceptible de evitar que "un estado pueda emprender acciones que en realidad comprometen la paz y la seguridad de América".

Consideramos, por otra parte, que al formular las consideraciones articuladas en el párrafo 3o., Parte II de su Informe, el Comité Jurídico que en otros Dictámenes ha manifestado una deliberada cautela en emitir juicios que excedan la naturaleza estricta de sus atribuciones, se haya desviado notoriamente de esa actitud en la realización de sus labores al engolfarse en la exposición de una serie de consideraciones justificativas que en su mayor parte tienen un carácter metajurídico.

No sólo excedió el Comité Jurídico en este caso la naturaleza in-

trínseca de sus funciones sino también del mandato estricto que recibiera en virtud de la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta, en la cual se formulan ya las consideraciones subjetivas o metajurídicas sobre el tema, como correspondía hacerlo a un órgano como la Reunión de Consulta de Cancilleres de carácter netamente político.

Análisis de los casos de intervención

El método seguido por el Comité Jurídico de Río al proceder conforme la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta, al enumerar el mayor número posible de casos de violación del principio de no intervención y las fórmulas empleadas para distinguir esos casos, son en nuestro concepto objetables. El hecho mismo de que el mandato atribuído por la Resolución VIIa. consiste en una construcción casuística de carácter adjetivo, hace merecedor de reparos que el Comité Jurídico se diera a la tarea de trasponer en su enumeración de casos, recurriendo a un procedimiento de estilización mecánica, ciertas previsiones fundamentales ya consagradas en las disposiciones de la Carta de la OEA sobre no intervención. Desde el punto de vista jurídico no vemos qué elementos nuevos agregan los párrafos (a), (b), (j) y (k) al sistema normativo constituído por los artículos 15, 16 y 17 de la Carta de la OEA.

En este aspecto de su enumeración casuística el Comité Jurídico incurre en una grave omisión al excluir de su lista de casos la ocupación militar de un Estado por otro Estado, que constituye, precisamente, el caso histórico por excelencia de la intervención en América, expresamente condenado por el artículo 17 de la Carta de la OEA. No consideramos que esta situación haya sido cubierta por los párrafos (j) y (k) del Proyecto del Comité Jurídico de Río que hablan del empleo de coacción para obtener arreglos territoriales o las adquisiciones territoriales, toda vez que la ocupación militar en las formas como se ha producido históricamente en América, no han tenido siempre por finalidad la adquisición territorial o los arreglos territoriales, sino que han constituído las más de las veces, figuras delictivas *sui generis*.

Criticables son también y a justo título, en nuestro concepto, los párrafos (f) y (g) según los cuales constituirían intervención "los actos por los que directamente un Estado se opone a que en otro prevalezca determinada forma o composición de Gobierno" (f); así como también "los actos de coacción que directamente tiendan a imponer a otro país organización o gobierno determinados, así como los actos destinados posteriormente a mantener la situación impuesta" (g). Es inexplicable la circunstancia de que se hayan excluído de estas fórmulas los actos por los que *indirectamente* un Estado se opone a que en otro Estado prevalezca determinada forma o composición de gobierno. La omisión se hace cuanto más objetable teniendo en cuenta que el Comité Jurídico califica la especie comprendida en los referidos párrafos como "casos notorios de intervención, en los cuales la soberanía del Estado queda supeditada a la voluntad extranjera".

Tampoco se justifica jurídicamente la distinción entre acto puro y simple y acto de coacción que consagran dichas fórmulas, toda vez que si los actos no determinados a que se refiere el párrafo (f) constituyen actos de intervención, es evidente que ellos configuran una coacción, una determinación coercitiva y entonces no se justifica el calificativo empleado en el párrafo (g) en contraste con su omisión en el párrafo (f).

Por otra parte, los casos a que se refieren los párrafos (f) y (g) son de tal naturaleza que debían ser completados conforme el concepto de la intervención colectiva condenada expresamente por el artículo 15 de la Carta de la OEA, ya que los actos a que se refieren dichos párrafos pueden no solamente ser realizados por un Estado, sino también por un grupo de Estados y ésta previsión debió ser rigurosamente consagrada en el proyecto.

Si hay una crítica de carácter general que se pueda hacer al proyecto de Informe del Comité Jurídico sobre casos de violaciones al principio de no intervención, sería la precipitación manifiesta con que fué elaborado. El informe revela, en efecto, una defectuosa depuración de las fuentes o antecedentes justificativos de los textos propuestos y, sobre todo, una descuidada formulación de textos que implican una calificación tan grave como la de violación del principio de no intervención.

No corresponde ciertamente al tipo de reglamentación adjetiva que entiende ser el proyecto del Comité Jurídico, la indeterminación de los actos que corresponden a las definiciones que configuran en el concepto del Comité Jurídico, casos de intervención. Así por ejemplo, los párrafos (f), (g), (h), (i), se inician todos con las expresiones "los actos por los que", etc., "los actos de coacción", etc., "la acción que pretenda" etc., "los actos por los cuales", etc., con lo cual se imprime una amplitud infinita al procedimiento de asimilar especies casuísticas a las definiciones generales que contiene cada uno de sus párrafos, restando certidumbre, de esa manera, a la aplicación u observancia de tan graves textos.

Estos defectos de precisión de que adolecen muchas de las formulas del proyecto del Comité Jurídico de Río, se hacen particularmente ostensibles en el párrafo 4, relativo al ejercicio abusivo de reconocimientos de gobiernos, materia que hasta ahora no ha sido objeto de legislación internacional positiva alguna tanto en el Continente Americano como en otros grupos regionales del mundo. Cita el Comité Jurídico, en apoyo del referido párrafo, la opinión de un jurista americano y el proyecto del Comité Jurídico de 1949 sobre reconocimiento de gobiernos. Sin embargo, el Comité Jurídico se abstiene de señalar las infructuosas tentativas de reglamentación del régimen de reconocimiento de gobiernos a través de dos sesiones consecutivas del Consejo Interamericano de Jurisconsultos y cómo esta materia no ha rebasado todavía el plano de las especulaciones científicas. Cita también el Comité Jurídico en apoyo del referido párrafo, la Resolución XXXVa. de la IXa. Conferencia Internacional Americana, pero es sabido que esta Resolución se refiere

tanto al reconocimiento de gobiernos como al ejercicio del derecho de legación, constituyendo precisamente la rúbrica de dicha resolución una referencia expresa al derecho de legación.

Consideramos que toda reglamentación futura del principio de no intervención debería limitarse por el momento a aquellos casos más vinculados a la experiencia actual y urgente de la comunidad internacional americana, como son precisamente los hechos que motivaron la convocatoria de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres o sea, tales como los hechos previstos por la Convención de La Habana de 1928 sobre Luchas Civiles y su Protocolo de revisión de 1957.

La circunstancia de que esos hechos se encuentren ya previstos en los referidos instrumentos internacionales, no debía constituir una objeción para que se incluyeran en un nuevo instrumento destinado específicamente a calificar esos hechos como una violación de la norma fundamental de las relaciones americanas.

Tal vez sería conveniente incluír en esa enumeración un caso flagrante de violación al principio de no intervención que, por cierto, aparece omitido en el proyecto del Comité Jurídico de Río, o sea, las transmisiones radiales sistemáticas destinadas a incitar rebelión o a fomentar una lucha civil en otro Estado. El extraordinario desarrollo de la radiodifusión en la actualidad y la efectividad con que ese medio de comunicación internacional puede ser utilizado para fines subversivos y de agresión, como lo ha demostrado la historia de la Segunda Guerra Mundial, hace necesario incluír la materia de las transmisiones radiales sistemáticas con fines subversivos en el régimen jurídico de la no intervención.

La propaganda subversiva por medio de la radio no sólo debe comprender las transmisiones procedentes de estaciones oficiales sino también las que provengan de radioemisoras privadas.

Las Repúblicas americanas no han sido extrañas a la preocupación demostrada por la comunidad internacional en su generalidad en lo que concierne a la propaganda subversiva por medio de la radio. Así, por ejemplo, en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz se aprobaron dos Resoluciones relativas al uso de la radio en una forma contraria a las buenas relaciones entre los Estados, tales como las Resoluciones XIV y XV, identificadas bajo las rúbricas respectivas de "Radiodifusión y desarme moral" y "El Empleo de la Radiodifusión al Servicio de la Paz". La primera de estas resoluciones recomienda a los países americanos que "adhieran y ratifiquen la Convención Internacional acerca del empleo de la radiodifusión en interés de la paz, suscrita en Ginebra el 23 de septiembre de 1926, y pongan en práctica las recomendaciones adoptadas en relación con ella".

Como es sabido, esta Convención, instrumentada por la Sociedad de Naciones en septiembre de 1926, dispone en su artículo 1º la prohibición de las trasmisiones radiales dentro de su territorio o cualquiera otra trasmisión de naturaleza a instar a la población de cualquier territorio a realizar actos incompatibles con el orden interno y la seguridad de cualquier Estado signatario.

Así también el Acuerdo Suramericano Regional de Radiocomunicaciones, de 1925, condena las emisiones susceptibles de turbar las buenas relaciones internacionales o de afectar el sentimiento nacional de otros pueblos. Es sabido también que el proyecto de la Comisión Internacional de Jurisconsultos que sirvió de base a la Convención de La Habana sobre Derechos y Deberes de los Estados en casos de luchas civiles, de 1928, disponía (regla No. 4) la obligación a cargo de los Estados de impedir el empleo de las estaciones telegráficas, radiotelegráficas y radiofónicas para fines de acción subversiva. Así también, durante los trabajos preparatorios del Protocolo adicional a esta Convención se propuso una fórmula relativa a la propaganda subversiva de carácter sistemático. La circunstancia de que estas propuestas reglas no fueran incluídas en estos instrumentos se debe probablemente a la oposición tradicional que han presentado siempre los Estados Unidos a la reglamentación internacional de la materia (364).

La tentativa más reciente de las Repúblicas americanas en el sentido de prohibir la propaganda subversiva es la Convención sobre Asilo Territorial suscrita en la Xa. Conferencia Internacional Americana de Caracas, 1954, cuyo artículo 7 dispone que no puede ser un motivo de reclamación las expresiones públicas de los asilados o refugiados a menos que tales expresiones "constituyan propaganda sistemática por medio de la cual se incite al empleo de la fuerza o de la violencia contra el gobierno del Estado reclamante".

Como se ve, se trata de una regla que se limita únicamente a la propaganda por asilados o refugiados y prácticamente no pone a cargo del Estado territorial la prohibición del género de propaganda contemplado por la Convención de Ginebra de 1926.

Procedimientos tutelares de la no intervención

La Parte III del Informe del Comité Jurídico de Río está destinada a estudiar la posibilidad, conforme los gérminos de la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta, "de crear procedimientos adecuados que, sin configurar una intervención en los asuntos internos o externos de los Estados, aseguren la estricta observancia del principio de no intervención".

---

(364) Sobre este particular y, en general sobre el problema de la propaganda subversiva mediante la radio, véase: Whitton, John B. "Propaganda and International Law", en RECUEIL DES COURS, 1948, Vol. 72, págs. 545 y siguientes.

Reconoce el Comité Jurídico de Río las implicaciones del criterio discriminatorio con que abordó la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta este asunto en comparación con lo relativo al Punto I (a) del dispositivo de dicha Resolución, toda vez que con respecto al procedimiento destinado a garantizar las normas regulatorias de la no intervención, el mandato del Comité Jurídico se limita a la elaboración de un informe.

En este sentido el Comité Jurídico sugiere las siguientes soluciones:

a) *"elegir procedimientos análogos a los previstos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, ya que tiene en su favor los indiscutibles éxitos conseguidos hasta ahora en su aplicación, el acierto, sabiduría y ponderación con que siempre ha actuado el Organo de Consulta, y el hecho de ser un tratado unánimemente ratificado por las Repúblicas americanas"*.

b) *"reconocer la competencia de la Comisión Interamericana de Paz para esos fines"*.

c) *"volver al sistema del Protocolo adicional sobre no intervención, suscrito en Buenos Aires en 1936, que prevé cambios de ideas o consultas intergubernamentales, con el fin de lograr un avenimiento y el restablecimiento del orden jurídico violado"*.

d) *"convenios o reforma de la Carta con "estipulaciones para prevenir y reprimir las violaciones de la no intervención. Las medidas respectivas podrían ser: o la formulación por los Estados Americanos, o por uno de sus organismos, de recomendaciones o llamamientos que se harían al Estado culpable de una infracción; o la publicación de informes desfavorables para la conducta de ese Estado en caso de renuencia a modificar su actitud o de reincidencia; o en la suspensión, en los casos más graves, de la calidad de miembro de la Organización"* (365).

El Comité Jurídico objeta que la adopción de la primera solución podría exponer el prestigio del Tratado de Río por su aplicación a "otros menesteres, importantes de suyo, pero no de la trascendencia de aquel para el que fué ideado y pactado el sistema interamericano de asistencia recíproca". Además, la elaboración de un tratado adicional al de 1947 podría, según el Comité Jurídico "causar discrepancias sobre el tratado mismo, lo cual no sería conveniente".

---

(365) V: Comité Jurídico Interamericano. INSTRUMENTO SOBRE CASOS DE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION, págs. 12-13.

En lo que respecta a la segunda solución, la objeción del Comité Jurídico consiste en que la Comisión Interamericana de Paz "tuvo su origen en una simple resolución de la Reunión de Consulta. Habría que fijar, en un tratado, las funciones que ahora se le atribuyeran y tal método podría poner en discusión la existencia misma de la Comisión".

Finalmente, la objeción que hace el Comité Jurídico de Río al emplear el sistema del Protocolo adicional de Buenos Aires, de 1936, consiste en que habría que proceder a una reforma de la Carta "respecto de situaciones que no sean las de urgencia y de interés común a que hace referencia el artículo 39 de la misma".

Como conclusión de su informe sobre este aspecto específico de la Resolución VIIa., el Comité Jurídico considera que la XIa. Conferencia Internacional Americana tiene varias opciones a escoger:

> *"o celebrar el tratado que regule el asunto, o aprobar una estipulación que refiera el problema a organismos y procedimientos creados por tratados o normas en vigor, o aplazar el estudio de esta cuestión procedimental para ser considerada posteriormente, previo estudio de órgano competente, y concediendo a los gobiernos americanos la oportunidad de hacer las observaciones que estimen oportunas al primer anteproyecto que se prepare"* (366).

Comentario

Ya nos hemos referido, al comentar la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta (367) a la deficiencia de que en nuestro concepto adolece el método diferencial aplicado por esa Resolución al referirse al problema de los procedimientos tutelares destinados a garantizar la observancia de las normas regulatorias de la no intervención y al proponer a este respecto un método de construcción jurídica menos riguroso que el preconizado para la elaboración de dichas normas.

Por más acabada que sea la elaboración de una norma jurídica de conducta, ya sea de carácter general abstracto o casuístico, es evidente que sus méritos intrínsecos pueden ser más efectivamente corroborados en la medida en que los precedentes o jurisprudencia de su aplicación demuestren su eficacia como instrumento regulador de las relaciones humanas.

---

(366) V: ibid. pág. 15.

(367) V: supra pág.101-105.

Si hay un rasgo que hace valedero el cargo que con frecuencia se hace de que el derecho internacional es un derecho todavía rudimentario, es la falta de procedimientos, que en toda clase de controversias o situaciones entre Estados garanticen la observancia del derecho (368).

Por más útil que sea la formulación de normas generales de conducta, la ausencia de vías de recursos para subordinar a esas reglas la conducta de los sujetos de derecho, puede determinar la interrupción o la caducidad del derecho. Refiriéndose, por cierto, a la ingerencia indebida en la jurisdicción interna del Estado que configura el problema de las trasmisiones radiales subversivas observa el Profesor Whitton (369) que

> *"en este respecto como en todas las ramas del derecho de gentes, el gran problema no es descubrir el principio apropiado y la regla exacta, sino mas bien, asegurar su efectiva ejecución, interpretación y aplicación".*

La simple enumeración de casos de no intervención no basta para crear una conciencia jurídica clara de las reglas jurídicas que se pretenden definir. Importa reconocer la necesidad imprescindible de las normas de procedimiento para asegurar la vida del derecho y corregir los males y peligros de la justicia por propia mano. Una comunidad de Estados como la que integran las Repúblicas americanas que denota una sensible vocación hacia los procedimientos de solución pacífica de las controversias internacionales, no debería vacilar ante la perspectiva de crear las vías de recursos necesarias para reinvindicar la observancia de la norma más vinculada a su tradición jurídica como es la de la no intervención.

---

(368) "A causa de su descentralización -observa Kelsen- el derecho internacional general tiene el carácter de un derecho primitivo que se caracteriza por el hecho de que carece de órganos legislativos, judiciales o ejecutivos, y abandona las funciones inherentes a sus órganos a los sujetos individuales como miembros de la comunidad legal". (Véase: Kelsen, Hans. PRINCIPES OF INTERNATIONAL LAW, págs. 22, 36 y 139.
He aquí también lo que observa en igual sentido un eminente civilista:
"En las civilizaciones modernas es al Estado al que incumbe la misión de resolver los litigios que ponen en juego los intereses privados y de proteger los derechos de los particulares cuando son desconocidos o contestados. Otra cosa ocurre, sin embargo, en las sociedades primitivas donde reina el sistema de la justicia privada; en este régimen, cuyo ejemplo nos ofrece todavía en cierta medida el derecho internacional, cada grupo o clan se esfuerza en vengarse o en obtener reparación por sí mismo del daño causado o de la ofensa hecha al grupo entero o a uno de sus miembros". (Véase: Morel, René. PROCEDURE CIVILE. bajo la rúbrica de "La Función Jurisdiccional del Estado".

(369) V: ibid. pág. 643.

CONGRESO NACIONAL
BIBLIOTECA JUAN PABLO DUARTE

Ahora bien, el estudio detenido de las objeciones que formula el Comité Jurídico de Río en cuanto a aprovechar los procedimientos establecidos por el Tratado de Río, la Comisión Interamericana de Paz o el Protocolo de no Intervención de 1936, revelan que el problema que plantean esas objeciones se debe esencialmente al heterogéneo conjunto de especies que bajo la rúbrica de actos de intervención ha diferenciado el Comité Jurídico de Río al ajustarse al mandato que recibiera en virtud de la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta. Cualquiera que sea el significado intervencionista de los actos allí enumerados, es evidente que no todos responden al mismo grado de gravedad, ni todos se prestan, por ello, al mismo tratamiento procesal. En tales condiciones, es evidente que la elaboración de reglas de procedimientos para tratar disímiles elementos de juicio, constituye una empresa en extremo agotadora. Por consiguiente, se impone un objetivo menos ambicioso que el perseguido por el ordinal (a) del párrafo 1º del dispositivo de la Resolución VIIa. de la Va. Reunión de Consulta. En este sentido, procedería limitar la enumeración de casos de no intervención a aquellos que por su similitud de naturaleza y gravedad ameriten un mismo modo de tratamiento procesal.

Voto disidente del Representante de los Estados Unidos de América

Aunque no participamos del horror metafísico a las definiciones jurídicas que experimenta el Representante de los Estados Unidos de América en el Comité Jurídico de Río, consideramos, sin embargo, que se impone una reglamentación restringida de la norma de no intervención. Pero esta empresa sería en realidad "teórica e ilusoria" en la medida en que se consagren simplemente como normas generales de derecho, desprovistas de procedimientos tutelares de garantía.

Observa el Representante de los Estados Unidos de América en su voto disidente al Informe y Proyecto del Comité Jurídico, que los "juristas del sistema del derecho civil romano se percatan muy bien de las ventajas de que goza el sistema al sentar amplios principios de derecho en términos concisos y universales". En este sentido se citan los escasos artículos del Código Civil Francés en materia de responsabilidad civil y se agrega que "por evitar así una enumeración casuística de situaciones de hecho, el Código Civil Francés de 1804 está todavía en vigor".

Sin embargo, todo el que esté familiarizado con la historia del derecho civil francés tendrá en cuenta que la formulación en términos abstractos de los artículos del Código Civil de Francia sobre responsabilidad civil, se explica en razones históricas y que la extensión extraordinaria del dominio de la responsabilidad civil es un producto del desarrollo de la civilización moderna, lo cual ha determinado en el derecho francés profundas transformaciones jurisprudenciales en el concepto de la responsabilidad civil consagrada por los artículos 1382-86.

Por otra parte, la relativa supervivencia del Código Civil Francés de 1804 no cabe atribuirla en modo alguno a la consideración que con tanto énfasis señala el Representante de los Estados Unidos de América en el Comité Jurídico de Río.

V

PROYECTO DE CONVENCION SOBRE DERECHOS HUMANOS

Antecedentes

En virtud de la Resolución VIIIa. de la Va. Reunión de Consulta, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos recibió el mandato de elaborar un proyecto de convención sobre derechos humanos así como también la creación de una Corte Interamericana de protección de esos derechos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos. Este proyecto fué elaborado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos en su IVa. Reunión de Santiago de Chile y comprende tanto las fórmulas sustantivas de los derechos humanos como los procedimientos tutelares de esos derechos.

El Proyecto de Convención del Consejo de Jurisconsultos

Este proyecto está integrado por 88 artículos distribuídos en 6 partes principales. La parte primera está dedicada a las definiciones sustantivas de los derechos humanos y comprende tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales. La segunda organiza los procedimientos tutelares destinados a la protección internacional de las reglas sustantivas. Los procedimientos se centralizan en dos órganos o sean la Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La composición y competencia de estos órganos son tratadas en las partes tercera y cuarta respectivamente del proyecto. Las partes quinta y sexta contienen disposiciones generales y cláusulas especiales.

Método seguido por el Consejo de Jurisconsultos

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos adoptó como documento de trabajo de su proyecto de convención sobre derechos humanos, el proyecto presentado en la IVa. Reunión del Consejo de Santiago de Chile, por la delegación de Uruguay.

Salvo las diferencias que más adelante señalaremos, el proyecto de convención sobre derechos humanos elaborado en la IVa. Reunión del Consejo de Jurisconsultos, sigue en sus líneas generales la concepción de los Pactos sobre Derechos Humanos elaborados en las Naciones Unidas, tal como han quedado redactados desde la Xa. Sesión de este organismo celebrada entre los meses de febrero y abril, de 1954. Sin embargo, mientras la labor de las Naciones Unidas sobre la materia ha adoptado el método fijado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su VIº Período de Sesiones de 1951-1952, en el sen- en el sentido de distribuír en dos instrumentos diferentes las definiciones sustantivas de los derechos humanos o sean, el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cambio, el proyecto elaborado por el Consejo de Jurisconsultos consagra en un mismo instrumento estas dos rúbricas generales de las definiciones sustantivas de los derechos humanos. Por otra parte, el proyecto del Consejo de Jurisconsultos, a distinción del proyecto de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y siguiendo el método adoptado por la Convención de Roma de 1950, prevé el establecimiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos (370). Esta instancia de orden jurisdiccional se encuentra, sin embargo, suplida en los proyectos de las Naciones Unidas por un recurso a la Corte Internacional de Justicia.

Fuentes del Proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos

Tanto en lo que concierne a las definiciones sustantivas como a los procedimientos tutelares, el proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos tiene como fuente originaria de sus normas los siguientes instrumentos:

1º los Pactos sobre derechos civiles y políticos y sobre derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas;

2º la Declaración Universal de los Derechos Humanos;

3º la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Resolución XXX de la IX Conferencia Internacional Americana);

4º la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (Resolución XXIX de la IX Conferencia Internacional Americana);

5º la Convención de Roma, de 1950 para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; y

6º Artículos originales del proyecto uruguayo.

(370) Se recordará que la IX Conferencia Internacional Americana de 1948 recomendó mediante su Resolución XXXI la elaboración de un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre.

Comentario

A parte de las observaciones que pudieran hacerse al contenido de las fórmulas de los derechos sustantivos consagrados en el proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos que ya se apuntan en las reservas de las delegaciones de Argentina y de México a dicho proyecto, (371) y cualquiera que sea el perfeccionamiento relativo que ulteriormente pudiera ser introducido en dichas definiciones, la cuestión principal que plantea este proyecto no es precisamente de técnica jurídica, sino más bien de carácter político. Es difícil establecer hasta qué punto ha evolucionado en el Continente Americano la psicología del concepto de soberanía nacional para tolerar el extraordinario control del orden jurisdiccional interno del Estado organizado por ese instrumento.

Ya existen, sin embargo, indicios de que todavía no han sido superadas en América las prevensiones contra la extraordinaria evolución del Derecho de Gentes que consagran instrumentos como el proyecto de convención sobre derechos humanos del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. El resultado a que han llegado las deliberaciones del Consejo de la OEA al instrumentar el estatuto de la Comisión de Derechos Humanos prevista en la Parte II de la Resolución VIII de la Va. Reunión de Consulta, no autoriza a contemplar perspectivas optimistas en ese sentido.

Sucede con los intentos de protección internacional de los derechos humanos mediante instrumentos internacionales destinados a esa finalidad, el mismo fenómeno de ilusión política que se produjo entre las naciones latinoamericanas en los albores de su organización política como Estados soberanos al pretender sus más ilustres estadistas que con la simple adopción de las constituciones escritas europeas o la de sus modalidades específicas en la América inglesa, bastaba para crear instituciones operantes conforme el espíritu de esos instrumentos.

Así también hoy, inspirados en los más nobles propósitos, los estadistas americanos piensan que experimentos tales como el Consejo de Europa y su Convención para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales pueden, por la sola virtud de su éxito entre ciertos Estados de la comunidad regional europea, ser trasladados al mundo americano. Ejemplo de este erróneo enfoque verbal de la realidad americana es la afirmación paladina que contiene la Resolución VIII de la Va. Reunión de Consulta al proclamar que

> *"once años después de proclamada la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y habiéndose avanzado paralelamente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y de la*

---

(371) V: Acta final de la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, Santiago de Chile, 1959, (Doc. CIJ-43 Español) pág. 95.

unión conocida como el Consejo de Europa en la reglamentación y ordenación de esta materia hasta el nivel satisfactorio y halagador en que hoy se encuentra, se halla preparado el ambiente en el Hemisferio para que se celebre una Convención".

Si tratándose de un proyecto de limitado alcance como el que redactó el Consejo de la Organización en virtud de la Parte II de la Resolución VIIIa. de la Va. Reunión de Consulta, los resultados de los esfuerzos en ese sentido han desmentido la declaración pretranscrita de la Resolución VIIIa., este desenlace no autoriza a esperar resultados mejores de las deliberaciones de la XIa. Conferencia Interamericana sobre el Proyecto de Convención del Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

Falta en América una cultura política homogénea, un desarrollo económico social y educativo paralelo y hasta una depuración de los verdaderos objetivos políticos que se persiguen en realidad con esos extraordinarios instrumentos de acción internacional.

Mientras la integración y ordenamiento de esos factores no se haya logrado con la plenitud que alcanzan en la comunidad internacional europea será muy problemático el éxito de tan audaces tentativas de reglamentación internacional. Toda unificación de la práctica u observancia de los derechos humanos en el Continente Americano conforme patrones internacionales que no se encuentren previamente radicados en una sana práctica constitucional derivada de la evolución natural de la cultura política en cada Estado americano, será una empresa desprovista de contacto con la realidad del hecho social interamericano y, por consiguiente, estará condenada a la frustración. No puede decirse todavía que América se ha liberado enteramente de las crisis cíclicas de su historia política. Y esa liberación sólo podrá ser alcanzada por el esfuerzo propio de cada nación americana y no por expedientes superficiales de un internacionalismo que pretenda hacer tabla rasa de los complejos factores que causan la flagrante discrepancia que suele percibirse en el estado social americano y su declarada devoción a principios superiores de organización política interna.

CAPITULO VII

POSICION DE LA REPUBLICA DOMINICANA

La Delegación de la República Dominicana a la Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Santiago de Chile, asistió a esa reunión con un criterio estrictamente definido del verdadero problema que allí se planteaba.

Estábamos en presencia de un nuevo fenómeno en la historia de las relaciones interamericanas. El proceso de anormalidad internacional que identificado por los conceptos de "guerra fría" y "tensiones políticas internacionales" divide dos sectores antagónicos y hasta ahora inconciliables de la humanidad, se extendía evidentemente al Continente Americano.

De ahí que esa nueva realidad de la vida internacional americana mereciera en el concepto de la Delegación dominicana un deliberado y detenido análisis que fué expuesto por la Representación de la República Dominicana en el discurso pronunciado por el Canciller dominicano en la sesión plenaria de apertura de la Va. Reunión de Consulta de Cancilleres celebrada el 12 de agosto de 1959 (372).

Si el fenómeno de las tensiones políticas internacionales se manifiesta por una hipertrofia de los factores o consideraciones políticas en el proceso de las relaciones internacionales, resultaba a todas luces un hecho desconcertante que ese fenómeno se produjera en las relaciones de países como los que integran la comunidad internacional americana que han realizado los más determinados esfuerzos para lograr un orden de derecho internacional positivo en sus relaciones recíprocas.

En tal virtud, la Representación de la República Dominicana abogó por la necesidad de

> *"despolitizar el conflicto en lo posible, neutralizar sus elementos irracionales, encauzar sus tendencias incontrolables por vías de razón y de principios jurídicos experimentados"* (373).

Ajustándose a los términos del temario de la Va. Reunión de Consulta que propugnaba por el examen de la situación internacional en el Caribe

---

(372) V: Doc. No. 21, 12 de agosto, 1959, págs. 2, 3 y 4.
(373) V: ibid. pág. 5.

"en sus aspectos generales y múltiples", y no siendo por ello factible el planteamiento de casos específicos, la Delegación dominicana no podía pasar por alto el atropello infligido a la soberanía nacional dominicana por las invasiones subversivas de junio de 1959. Por ello expresó el Canciller dominicano que

> *"no podríamos asumir una actitud que implicaría admitir que no ha sucedido nada en el Caribe, que los hechos determinantes de la tensión internacional en esa área es cosa imaginaria y que, por consiguiente, esta reunión de Consulta de Cancilleres ha sido convocada para operar en el vacío"* (374).

En tal virtud, la Delegación de la República Dominicana abogó porque se siguiera

> *"un procedimiento de trabajo que parece el más adecuado a las circunstancias en que tiene efecto esta Reunión o sea, partir de hechos generalmente reputados como conocidos y pertinentes, con el propósito de reafirmar aquellas reglas jurídicas que profesa nuestro sistema de relaciones... No hemos venido ciertamente hasta el extremo sur del Hemisferio para colocar una lápida de olvido sobre hechos agraviantes e imperdonables, sino a explorar las posibilidades de que esos hechos no se repitan"* (375).

Admitiendo que existía una situación de tensiones internacionales en el Caribe, esa situación en el concepto de la Delegación dominicana no tenía otra génesis inmediata que el irrespeto sistemático de la norma interamericana de no intervención por consideraciones de tipo ideológico. Toda vez que se definían posiciones en la Va. Reunión de Consulta que abogaban por una concepción relativista de la norma de no intervención con el consiguiente debilitamiento de una regla de convivencia que forma parte de la experiencia histórica dominicana, la Representación de la República Dominicana fijó detenidamente su posición consecuente con la expresión radical de la norma de no intervención, conforme el sentido del proceso histórico que culmina en la fórmula del artículo 15 de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Expresó el Canciller dominicano que precisamente

> *"el momento histórico en el que las relaciones americanas adquieren verdadero fundamento de juridicidad y con ello un principio de integración comunitaria, es aquel en que la norma de no intervención es solamente aceptada por los Estados americanos en la Conferencia de Montevideo de 1933 como regla de conducta de sus relaciones recíprocas". Solo a partir de ese memorable acontecimiento se puede hablar en América de una organización internacional instituida sobre fundamentos jurídicos y morales"* (376).

---

(374) V: ibid. pág. 6.

(375) V: ibid. pág. 7.

(376) V: ibid. pág. 7.

Para la Representación de la República Dominicana la norma de no intervención no constituye en la Carta de la Organización de Estados Americanos una regla de conducta en las relaciones individuales de los Estados sino que es también una norma que se impone dentro de la organización internacional integrada por los Estados americanos. En este sentido expresó el Canciller dominicano que

> *"El carácter de condición imprescindible de toda comunidad internacional organizada que tiene la norma de no intervención fué, por cierto, reconocido en la Conferencia de San Francisco cuando se consideraba la norma equivalente que consagra el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, un significativo párrafo del Informe del Relator del Comité 1 de la Comisión I de de aquella Conferencia, dice que "la norma definida por ese artículo y párrafo puede considerarse en realidad implícita en toda organización de carácter genuinamente internacional"* (377).

---

(377) V: ibid. pág. 9.

APENDICE

ANEXO I

DISCURSO DEL EXCMO. SEÑOR PORFIRIO HERRERA BAEZ, SECRETARIO DE ESTADO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPUBLICA DOMINICANA, PRONUNCIADO EN LA SESION PLENARIA DE APERTURA DE LA QUINTA REUNION DE CONSULTA DE CANCILLERES, CELEBRADA EL 12 DE AGOSTO DE 1959

Excelentísimo Señor Presidente,

Eminentes colegas:

Para fijar desde este instante la posición de la República Dominicana, hacemos nuestras, por considerarlas extraordinariamente oportunas, las palabras con que inició el Delegado dominicano su participación en los debates de la VI Conferencia Internacional Americana de 1928 sobre la más grave cuestión planteada en esa Conferencia, al afirmar entonces, como puede afirmar también hoy la Delegación dominicana, que si las miradas del mundo están fijas en el escenario que ocupa esta reunión, ello se debe a que aquí se va a decidir la suerte del sistema interamericano de paz y seguridad al decidirse la suerte del precepto que impone que ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos de otro Estado.

Si de esta reunión surge esa norma de respeto recíproco en las relaciones de los Estados, fortalecida por nuestra reiterada convicción de que ella debe constituir el común denominador de la vida internacional americana; que su observancia se impone categóricamente por igual a todos los Estados del Hemisferio y que, además, los instrumentos para el arreglo pacífico de las controversias internacionales y los que organizan el ejercicio de la seguridad colectiva constituyen una garantía expedita, objetiva y solidariamente exigible por todos y cada uno de los Estados que integran la Organización, entonces podremos confiar en que la convivencia pacífica de América, peligrosamente desviada de su rumbo necesario en una región vital del Continente habrá de enderezar su curso normal, por el principio inmutable que transformó la comunidad histórica de las naciones americanas en una comunidad regulada por el derecho y la justicia.

¿Cuál es el criterio, cuáles los elementos de juicio de que dispone esta reunión de Consulta para emprender la tarea que le incumbe y que en nuestro concepto, no es otra que la de recuperar y reordenar aquellos valores jurídicos realizados a través de un largo y arduo proceso de depuración doctrinal y construcción normativa? ¿En qué consiste el problema urgente y de interés común que al tenor del artículo 39 de la Carta justifica la convocatoria de esta Reunión de Consulta de Cancilleres?

El primer punto de nuestro temario nos requiere la consideración de "la situación de tensión internacional en la región del Caribe, con el fin de mantener la paz en América". Esta definición de nuestras atribuciones revela en primer término la naturaleza y el grado de intensidad del problema que nos ocupa.

Estamos en presencia de una nueva modalidad en la problemática de los conflictos internacionales. Hasta en época reciente, toda la técnica de la solución pacífica puede decirse que tenía por objeto preponderante de sus previsiones los conflictos de contenido determinado, las controversias particularizadas no solamente en cuanto a las partes interesadas como a la materia en litigio. Tipos clásicos de esa categoría de conflicto serían, por ejemplo, las controversias de fronteras y las derivadas de la responsabilidad internacional del Estado por daños causados a las personas y a las propiedades.

La historia del arbitraje y del recurso judicial, así como de los métodos no jurisdiccionales de arreglo pacífico se encuentra íntimamente vinculada a esa clasificación tradicional de las controversias. Corresponde también, justo es decirlo, el desarrollo de esos arquetipos instrumentales del arreglo pacífico en nuestro Continente, a una época en que prevalecía en el despliegue de la vida internacional una valorización superior del derecho. El proceso de formación de las instituciones jurídicas interamericanas constituye, por cierto, uno de los más hermosos testimonios de esa época de la historia de las relaciones internacionales. Por eso ha podido afirmar en libro reciente y con todo acierto un eminente jurista colombiano, el doctor Jesús María Yépez, que la historia diplomática de América se sintetiza en esta palabra: **arbitraje**

Decía, Señor Presidente, que una nueva categoría de conflictos había hecho su aparición en la historia contemporánea de la concurrencia internacional. A la controversia localizada por su materia u objeto ha seguido el conflicto elusivo, enigmático, difícil de clasificar, que configura un complejo conflictivo de incalculables posibilidades adversas a la normalidad internacional y que exige, por sus tendencias inherentes de generalización y gravedad, la más dedicada y permanente acción pacificadora.

A ese nuevo tipo de conflictos corresponde, precisamente, el concepto de ***tensiones políticas*** a que se refiere el primer punto de nuestro temario. He aquí la descripción que nos ofrece el profesor De Visscher en su obra "Teorías y Realidades en Derecho Internacional" sobre este fenómeno de la vida internacional contemporánea y que consideramos de particular interés retener para los fines del problema que incumbe examinar a esta Reunión de Consulta de Cancilleres:

> *"La tensión política - dice el maestro belga - es un antagonismo limitado en el empleo de los medios de acción, pero que carece de objeto circunscrito o claramente definido. Al enunciado de pretensiones claras se sustituye la disposición más netamente política a sacar partido de las circunstancias, de los agravios pasados, de las faltas o debilidades del adversario, con el fin de extender el debate o modificar las relaciones de poder. Es esto lo que hace peligrosas las tensiones para la paz: el antagonismo que ellas plantean y desarrollan se hace tanto más temible cuanto menos se presta al análisis racional, cuanto menos reductible se torna a los criterios de justicia o de razón... No tan ostensible pero no menos nefasta es la acción paralizante y deformadora de las tensiones políticas prolongadas sobre el desarrollo razonado del derecho. Ellas causan una inseguridad general que perjudica en el más alto grado la observancia de prácticas regulares y la continuidad en la aplicación del derecho".*

La nueva modalidad que asumen los conflictos internacionales ha hecho necesario el ejercicio de una técnica diferente de acción pacificadora que, sin romper con los métodos tradicionales de

arreglo pacífico, ha concebido nuevos procedimientos de infinita y, en veces, desconcertante plasticidad que, por ello mismo, requieren la más cuidadosa y responsable manipulación. Este nuevo mecanismo de la acción pacificadora adquiere su expresión orgánica más acabada en la Reunión de Cancilleres instituida desde 1936 en virtud de la Convención de Buenos Aires sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, hasta culminar en el capítulo XI de la Carta de la Organización de Estados Americanos y, particularmente, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, de 1947. Señal reveladora de los nuevos tiempos es el hecho de que el instrumento típico de las soluciones políticas de los conflictos internacionales en el Continente americano, o sea, el Tratado de Río, que consagra en el frontispicio de su flamante estructura esta novedosa invocación: "la paz por todos los medios posibles", como dice su preámbulo, haya alcanzado una ratificación unánime, en contraste con el carácter fragmentario que registra la ratificación de los instrumentos clásicos de acción pacificadora, entre ellos, el más perfecto de todos, o sea, el Pacto de Bogotá de 1948, cuya nota dominante, podríamos decir, es, por el contrario, la paz por medio del derecho.

Pero la circunstancia misma de que concomitantemente con la concertación del Tratado de Río hubieran las naciones americanas instrumentado en la Conferencia de Bogotá, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, indica claramente hasta qué punto los estadistas americanos reafirmaron en esa Conferencia su tradicional devoción por las fórmulas de derecho, por la solución jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional de los conflictos internacionales frente a la creciente ***politización*** del derecho. Y es que por más saludable que haya sido la actitud realista que determinó la concertación del Tratado de Río de Janeiro, las soluciones de derecho, las soluciones normativas, son las que más se avienen al espíritu de justicia de las naciones americanas. Es evidente y, de una evidencia confortadora, que éste sea el espíritu que ha precidido la preparación del programa de esta Reunión de Consulta de Cancilleres al referir el examen de la situación internacional que contempla a los principios fundamentales del derecho americano y a los instrumentos que garantizan esos principios y normas.

Si las tensiones políticas internacionales se caracterizan por la hipertrofia de su contenido político e ideológico, es preciso entonces despolitizar el conflicto en lo posible, neutralizar sus elementos irracionales, encauzar sus tendencias incontrolables por vías de razón y de principios jurídicos experimentados. No desean, seguramente, las naciones americanas trasladar al sistema de sus relaciones las características que revisten las situaciones internacionales en otras áreas geográficas del mundo, dominadas por antagonismos al parecer inconciliables, que periódicamente han puesto la humanidad ante la expectativa de la guerra atómica.

Sería de desear y así lo piensa sinceramente la Delegación dominicana, que en nuestras deliberaciones no se produzcan los círculos viciosos que estancan las soluciones necesarias, en una búsqueda irritada de causales subjetivas que plantea de una manera frustratoria la distensión de las tensiones que constituyen el objeto inmediato de nuestra labor. Si hay elementos verdaderamente irreductibles y capaces de prolongar las tensiones políticas internacionales, ellos son, sin duda alguna, las consideraciones de tipo ideológico. Los conflictos ideológicos del siglo XX crean antagonismos individuales y colectivos de tal intensidad y de tales posibilidades de fricción internacional, como los que en el siglo XVII desataron los extremos de ferocidad de las guerras de religión. La misma comunidad de sentimientos, de afinidades emocionales, de reacciones psicológicas que identifica las naciones aquí representadas y que debía ser (y no hay duda de que habrá de serlo así a la postre) un elemento de armonización en el desenlace final de sus divergencias, puede paradógicamente constituír también, en determinadas condiciones, un estímulo polarizante, si no olvidamos aquello que dice la Escritura,

de que el hermano ofendido es más tenaz que una ciudad fuerte y que las contiendas de hermanos son como cerrojos de alcázar.

Por consiguiente, la más elemental consideración de prudencia convence de que en esta reunión debemos buscar ante todo, aquellos principios de avenimiento que no podrían sino encontrarnos a todos pisando el mismo suelo, hablando el mismo lenguaje, porque estimamos que sería inconcebible que hubiera en este recinto un solo plenipotenciario de América que sinceramente desconozca o disminuya la garantía que constituye para la independencia política y la soberanía nacional de sus respectivos países la norma de no intervención y el principio de que la solución pacífica de las controversias internacionales es la única admisible en nuestro Continente, fiel como es a la vocación innata de un conjunto de naciones que, por lo demás, tienen por delante toda una tarea urgente que hacer, preferiblemente en común, pero con el debido respeto al ritmo histórico de cada una de sus entidades integrantes, en provecho del progreso económico y social de sus pueblos.

No es, sin embargo, con ánimo ligero que formula la Delegación dominicana con estas palabras la posición conciliadora en que se sitúa, convencida de lo que representa de contrario al espíritu de América la prolongación indebida de la crisis que perturba la convivencia internacional del Caribe.

Nosotros en la República Dominicana acabamos de experimentar la más injustificada violación de nuestra soberanía nacional protagonizada por las recientes invasiones subversivas que irrumpieron en el territorio de la República siendo totalmente aniquiladas por la acción solidaria del pueblo y del ejército, en una inequívoca revelación de los fundamentos esencialmente populares de las instituciones políticas dominicanas.

Séanos permitido agregar que esas invasiones no surgieron precisamente, como Afrodita, de las ondas del mar, ni llegaron de los mundos extraterrenales como en las novelas del espacio.

¿De dónde vinieron y cómo se organizaron, y cuáles han sido las tendencias y el carácter de esas invasiones y otras similares? Estas preguntas plantean una disyuntiva inevitable y una solución necesaria. Si no parece práctico, teniendo en cuenta el carácter expedito del procedimiento de consulta la designación de un órgano de investigación calificado, con atribuciones específicas para examinar contradictoriamente las pruebas materiales y testimonios existentes que fijarían rigurosamente los hechos y responsabilidades, y si por otra parte, no podríamos asumir una actitud que implicaría admitir que no ha sucedido nada en el Caribe, que los hechos determinantes de la tensión internacional en esa área es cosa imaginaria y que, por consiguiente, esta reunión de Consulta de Cancilleres ha sido convocada para operar en el vacío, nos vemos entonces en el caso de adoptar como desenlace ante esa disyuntiva un procedimiento de trabajo que parece el más adecuado a las circunstancias en que tiene efecto esta reunión, o sea, partir de hechos generalmente reputados como conocidos y pertinentes, con el propósito principal de reafirmar aquellas reglas jurídicas que profesa nuestro sistema de relaciones. Este último planteamiento parece imponerse en razón de otro de los extremos del punto 1o. de nuestro programa, según el cual la consideración del estado de cosas en el Caribe debe efectuarse "a la luz de los principios y normas que rigen el sistema interamericano" y, en particular, de los principios de no intervención y de no agresión.

No hemos venido ciertamente hasta el extremo sur del Hemisferio para colocar una lápida de olvido sobre hechos agraviantes e imperdonables, sino a explorar las posibilidades de que esos he-

chos no se repitan. No es esta una justa donde se viene a declarar por una simple operación de contabilidad de votos quienes han sido los vencedores y quienes los vencidos. Porque si de esta Reunión de Consulta de Cancilleres se ha de decir que ella estuvo a la altura de su incumbencia y de su dignidad, de aquí sólo debe salir un vencedor: la paz de América, la unidad de América. Y esa paz y esa unidad penden delicadamente de diversos factores, entre ellos el de mayor entidad: el respeto debido a la soberanía del Estado, que no es posible violentar sin que se conmueva peligrosamente la estructura de nuestra organización internacional.

Todo reconocimiento de la existencia de un orden colectivo tiene que partir necesariamente del supuesto de un orden normativo subyacente. El genio jurídico de Roma nos legó una máxima: ***ubi societas ibi jus,*** que al establecer como términos inseparables las nociones de ***sociedad*** y de ***derecho,*** fijó un precepto de asociación destinado a la eternidad. Ocurre precisamente que el momento histórico en el que las relaciones americanas adquieren verdadero fundamento de juridicidad y con ello un principio de integración comunitaria, es aquel en que la norma de no intervención es solemnemente aceptada por los Estados americanos en la Conferencia de Montevideo de 1933 como regla de conducta de sus relaciones recíprocas.

Sólo a partir de ese memorable acontecimiento se puede hablar en América de una organización internacional instituida sobre fundamentos jurídicos y morales. Esa fórmula y el solemne compromiso que ella implica está destinada a cumplir en el concierto de las naciones americanas y, dadas las enormes desproporciones de la relación de poder existente entre ellas, una misión más efectiva, perdurable y de mayor influencia moral que la precaria política del equilibrio de potencias que agotó su eficacia en el mundo europeo en el lapso de un siglo.

La no intervención y la paz puede decirse que son los dos grandes temas de la posición internacional de América, contemplada desde los puntos más remotos de su perspectiva histórica. No intervención y paz son las ideas magistrales del Tratado de Tordecillas de 1494 completado por el Tratado de Madrid de 1750, que declara la neutralidad perpetua de América. No intervención y paz son también las concepciones matrices del Congreso de Panamá de 1826, la Doctrina de Monroe y las notas dominantes del ciclo de las grandes conferencias panamericanas. Sin el principio de no intervención no hubiera sido posible la concepción más extraordinaria de las naciones de este Hemisferio, o sea la solidaridad interamericana en sus dos aspectos fundamentales de la solidaridad política y la solidaridad económico-social.

Si este otro principio de vida de relación internacional, el de la ***buena vecindad,*** se apoderó del espíritu de una época hasta obtener su máxima consagración en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, ello se debe a que antes había pasado por la prueba de fuego que fue la adopción por todos los Estados americanos de la norma de no intervención. A tal punto es la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados de 1933 el comienzo de todo orden jurídico en el Continente americano, que en la Novena Conferencia Internacional Americana se entendió conservar la intangibilidad de ese instrumento, por más que la Carta de la Organización de los Estados Americanos vendría a ser el instrumento constitutivo por excelencia de la comunidad regional de los Estados americanos.

Ciertamente que antes de la Conferencia de Montevideo de 1933 se habían dado algunos pasos iniciales hacia el establecimiento del orden jurídico interamericano que anunciaban ya la corriente de opinión que en épocas posteriores habría de fijar los lineamientos definitivos de una organización

internacional americana fundada en el derecho. Testimonio de esas medidas precursoras fueron las primeras convenciones de arbitraje y sobre todo, aquellas otras que incidían sobre ciertos problemas sumamente delicados que desde entonces planteaban la necesidad de una regla de derecho para regir las relaciones entre países de desigual potencia, como las convenciones sobre reclamaciones pecuniarias, que revelaban inquietudes con toda franqueza y dignidad expuestas por las naciones latinoamericanas en la Segunda Conferencia de La Haya de 1907. Pero la circunstancia misma de que esos acuerdos no fueron capaces de impedir las graves crisis del derecho internacional que se produjeron en América a partir de la segunda década del presente siglo, caracterizadas por los deplorables desenlaces que todos conocemos, ello demuestra que es desde la adopción de la norma de Montevideo de 1933, de donde parte la existencia de un orden jurídico positivo en el Continente americano.

El carácter de condición imprescindible de toda comunidad internacional organizada que tiene la norma de no intervención fue, por cierto, reconocido en la Conferencia de San Francisco cuando se consideraba la norma equivalente que consagra el artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, un significativo párrafo del Informe del Relator del Comité 1 de la Comisión I de aquella conferencia, dice que "la norma definida por ese artículo y párrafo puede considerarse en realidad implícita en toda organización de carácter genuinamente internacional".

Es por lo demás conocida la manera sistemática cómo han venido martillando desde 1933 las naciones americanas sobre la materia de la no intervención como para hacerla capaz de resistir todos los embates de la suerte y todas las pruebas del tiempo. El Protocolo de 1936 sobre No Intervención, el Proyecto Mexicano sobre un Código de la Paz, el Tratado Antibélico Argentino de no Agresión y Conciliación, la Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación, de 1936, la Convención de 1936 para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos, la Declaración de Principios Americanos adoptada en la VIIIa. Conferencia Internacional Americana, las declaraciones sobre no reconocimiento de las adquisiciones territoriales por la fuerza, reiteradas en las Reuniones de Consultas de Cancilleres, la Declaración de Chapultepec, de 1945, y, finalmente, el capítulo III de la Carta de la Organización de los Estados Americanos demuestran la constante preocupación que ha merecido en el concepto de los estadistas americanos esa norma fundamental de las relaciones americanas.

Nos hemos referido deliberadamente al capítulo III de la Carta sin limitarnos a citar exclusivamente el artículo 15 que consagra la expresión canónica por excelencia de la no intervención, porque en realidad, todo ese capítulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos constituye una serie de variaciones sobre el tema de la no intervención. Porque si los Estados son jurídicamente iguales (Art. 6); si todo Estado americano tiene el deber de respetar los derechos de que disfrutan los demás Estados de acuerdo con el derecho internacional (Art. 7); si los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna (Art. 8); si la existencia política del Estado es independiente del reconocimiento por los demás Estados y aun antes de ser reconocido tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad, y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, y administrar la jurisdicción y competencia de sus tribunales y sus derechos no tienen otros límites que el ejercicio de los derechos de otros Estados (Art. 9); si ningún Estado puede aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado (Art. 10); si el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo aun de manera temporal

(Art. 17), y si los Estados americanos se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza salvo el caso de legítima defensa de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados (Art. 18); ello se debe a la intangibilidad de la soberanía del Estado garantizada por la norma de no intervención.

Todo ese proceso de elaboración de la norma de no intervención confirma su rigurosa positividad conforme la más depurada técnica de codificación del derecho internacional. Su calidad jurídica no se deriva solamente de las consideraciones de justicia y de ética internacional que le dan inequívoca ***validez*** y la convierten, por ello, en una norma substantiva, definitivamente incorporada a un sistema jurídico, sino, que por otra parte, su ***vigencia***, corroborada por la voluntad colectiva que la ha aceptado en diversos instrumentos creativos de derechos y obligaciones jurídicas positivas, se encuentra además garantizada por una norma adjetiva que instituye un procedimiento sancionante caracterizado, como el que organiza el Protocolo de Buenos Aires de 1936 sobre no intervención, cuyo artículo 1º dispone que las violaciones a las estipulaciones de ese artículo, que declara "inadmisible la intervención de cualquiera de las Partes directa o indirectamente, cualquiera que fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquier otra Parte, dará lugar a una consulta mutua a fin de cambiar ideas y buscar procedimientos de avenimiento pacífico".

Por consiguiente, en la norma de no intervención se da aquella condición esencial de que nos habla Francisco de Ayala para que exista derecho, es decir, la conjunción de la ***validez*** derivada de la justicia con la ***vigencia*** recibida de la organización de poder.

No hay muchas; en realidad, son pocas las normas o principios jurídicos consagrados por la Carta de la Organización de los Estados Americanos que revisten el grado de juridicidad del artículo 15 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

El análisis de la fórmula que consagra la última etapa del proceso de codificación de la norma de no intervención revela claramente el extraordinario alcance de su contenido. Los términos del Artículo 15 de la Carta no dejan margen de duda alguna en cuanto a la amplitud de su concepción, del propósito deliberado con que fue escrito como para que todo cuanto pudiera quedar fuera de su dominio tuviera el carácter de una omisión rigurosamente excepcional. El Artículo 15 de la Carta de la Organización declara, en efecto, ilegítima, sea cual fuere el motivo, tanto la intervención directa como la indirecta, la individual y la colectiva, la que interfiere en los asuntos internos como en los asuntos externos del Estado.

Es, por otra parte notorio, el énfasis que pone dicho artículo en las intervenciones indirectas, por cuanto según sus términos se condena "no solamente la fuerza armada sino también ***cualquier otra forma de ingerencia*** o de tendencia ***atentatoria a la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen***".

Este aspecto del contexto del Artículo 15 interesa tenerlo en cuenta en relación con otro extremo del Punto 1º de nuestro temario en cuanto allí se prescribe como objeto de nuestras deliberaciones la observancia por los Estados de las obligaciones de los principios de no intervención y de no agresión. Es evidente la conexidad existente entre los conceptos de no intervención y de no agresión. La agresión y la intervención tienen como elementos genéricos comunes el empleo de la fuerza en las relaciones

internacionales en una forma contraria al Derecho Internacional. Posiblemente existe también una diferencia específica entre ambos conceptos en cuanto la agresión parece implicar una gradación mayor del acto ilegal.

Toda vez que las tensiones políticas del Caribe han revelado hechos concretos, perfectamente discernibles en cuanto a su caracterización, ello evita que nos extraviemos en disquisiciones teóricas. No hay duda alguna de que la participación deliberada en la preparación, organización o ejecución de una empresa militar que tenga como fin iniciar, promover o ayudar una lucha civil en otro Estado contratante cuyo gobierno está o no reconocido, es un hecho que reviste las características de una ingerencia ilícita conforme los términos del Artículo 15 de la Carta, así como también las de una agresión indirecta. En uno y otro caso el criterio de imputabilidad al Estado transgresor puede derivarse de un acto positivo o de una omisión o negligencia culpable. No hay duda, además, de que en ambos casos, estamos en presencia de una forma de interferencia atentatoria a la personalidad del Estado en uno de sus elementos constitutivos, o sea, el gobierno, conforme la enumeración que hace la Convención de Montevideo de 1933, sobre Deberes y Derechos de los Estados, de los elementos formativos de todo Estado soberano.

Es sabido que uno de los criterios clásicos de agresión indirecta, ya adoptado por el Comité Politis de la Sociedad de Naciones y posteriormente incorporado a los Tratados de Londres de 1933 sobre Definición del Agresor, es la ayuda dada a bandas armadas formadas en el territorio de un Estado para invadir el territorio de otro Estado o la negativa, no obstante la solicitud del Estado invadido, para que el otro Estado tomare en su territorio las medidas necesarias para privar a dichas bandas de toda ayuda o protección.

Resulta, por tanto, de principio, que la organización de expediciones subversivas con la ayuda directa o indirecta de las autoridades de un Estado constituye una forma agravada de conducta ilícita internacional. Que hechos de esa naturaleza han merecido la reprobación de la conciencia jurídica americana, lo revelan los proyectos presentados por varias naciones latinoamericanas en ocasión de las deliberaciones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre definición de la Agresión, tales como el proyecto Alfaro, el proyecto paraguayo, y el proyecto conjuntamente presentado por las Repúblicas de México, Paraguay, Perú y la República Dominicana. Estos documentos comprenden, dentro de sus respectivas definiciones del concepto de agresión, la organización y apoyo por un Estado sobre su territorio o sobre cualquier otro territorio de bandas armadas destinados a incursionar en el territorio de otros Estados. Asimismo el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad califica como un delito internacional el hecho de que las autoridades de un Estado emprendan o estimulen actividades destinadas a fomentar la guerra civil en otro Estado y el hecho de que esas autoridades toleren tales actividades.

Corolario de la norma de no intervención es, sin duda alguna, y de manera concluyente, la Convención de la Habana de 1928 sobre Deberes y Derechos de los Estados en Casos de Luchas Civiles, cuyas previsiones fueron fortalecidas y completadas por el Protocolo de Revisión de 1957 de esta Convención, como resultado de las recomendaciones del Consejo de la Organización de los Estados Americanos actuando provisionalmente como Organo de Consulta, en ocasión de la situación internacional que se produjo de 1947 a 1950 en el área del Caribe, con manifestaciones similares a las que hoy perturban la tranquilidad de esa región de América.

El Estado de la conciencia jurídica americana observado a la luz de un proceso acumulativo de definiciones y documentos fehacientes de política exterior demuestra que toda ingerencia por la fuerza con el fin de alterar la estructura política interna de un Estado o de su estructura económica constituye una situación grave que reclama urgentemente el máximo esfuerzo de pacificación. Ni las aspiraciones políticas más legítimas ni las convicciones ideológicas más respetables puede permitirse que prevalezcan cuando en nombre de ellas se pretende desconocer normas sin cuyo cumplimiento queda trastornada la convivencia pacífica entre Estados. Se trata de preceptos inderogables de orden público internacional.

Cualquiera que sea la jerarquía relativa existente entre los principios de no intervención y de no agresión y otros señalados en nuestro programa, como los relativos al ejercicio efectivo de la democracia representativa y el respeto de los derechos humanos, no puede ser más explícito y categórico el criterio sustentado por un precedente que no podría ser soslayado, como es el punto segundo del dispositivo de la Resolución IV del Consejo de la Organización de los Estados Americanos en sus atribuciones provisionales como Organo de Consulta, al declarar que esos "últimos principios no autorizan en modo alguno - como dice el texto de dicha Resolución - y bajo ningún concepto, a ningún gobierno o grupo de gobiernos, para violar los compromisos interamericanos respecto al principio de no intervención y para cohonestar violaciones a las reglas contenidas en el Artículo 1º de la Convención de La Habana de 1928 sobre Deberes y Derechos de los Estados en Casos de Luchas Civiles, el Protocolo relativo a no intervención de Buenos Aires de 1936 y el Artículo 15 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos".

La Convención de la Habana de 1928 sobre Luchas Civiles y su Protocolo de Revisión de 1957, así como la Convención de Caracas de 1954 sobre Exilados y Refugiados Políticos, inciden sobre un problema que la experiencia interamericana más reciente ha demostrado ser de particular gravedad y trascendencia. Nos referimos a la internacionalización de los procesos revolucionarios que ha transformado con manifestaciones sumamente peligrosas el fenómeno político-social de la rebelión y la guerra civil. No obstante las deficiencias de que todavía adolecen esos instrumentos, ellos siguen las tendencias más autorizadas de la doctrina internacional sobre la materia de que tratan. Ponderando la posibilidad de que las luchas civiles se propaguen en la comunidad internacional, el derecho internacional moderno no se preocupa por precisar los valores éticos e ideológicos comprometidos en ese género de conflictos, a fin de justificar proselitismos o estímulos, sino que, en vez de ello, tiende más bien a aislar el conflicto, a evitar que las perturbaciones revolucionarias se desplacen de la esfera del Estado convulsionado. Entre las piezas de convicción que reposan en los archivos de la Delegación dominicana existen algunas que ilustran significativamente las complicaciones internacionales que suelen aparecer en el desarrollo de los procesos subversivos contemporáneos. He aquí, por ejemplo, la relación de las obras encontradas en las pertenencias del dirigente de la invasión subversiva que entró el día 14 de junio de 1959 por el Valle de Constanza, en la República Dominicana:

"El materialismo histórico"

"Cómo ser un buen comunista"

"Categorías del materialismo dialéctico"

"El Trabajo del Partido entre las masas"

"El comienzo de la Revolución en Rusia"

Por más que reconozcamos que esta Reunión sólo ha de ser el paso inicial hacia un posterior esfuerzo común de tregua y de pacificación, la Delegación dominicana entiende que el mejor aporte que podemos hacer al éxito presente y futuro de nuestras deliberaciones consiste en la serena y objetiva consideración de las graves cuestiones que nos ocupan. Todas las energías distraídas, todos los recursos materiales y espirituales que son absorbidos por los estados de tensión política deben convencernos de que importa evitar a todo trance que nuestros problemas internacionales vengan a ser como la proyección americana de una condición más generalizada que domina en un mundo precipitado en el vórtice de las anarquías que desquician las relaciones entre los Estados, actualizando aquella admonición profética de Bolívar cuando en su célebre carta al General Flores del 9 de noviembre de 1830, decía "La súbita reacción de la ideología exagerada va a llenarnos de cuantos males nos amenazan o más bien, van a completarlos. Usted verá que todo el mundo va a entregarse al torrente de la demagogia y, desgraciados de los pueblos¡ desgraciados de los gobiernos¡"

Hay un clamor que irrumpe desde lo más profundo del sentimiento de las naciones. Es el clamor de la paz.

Así como el más grande de los hombres de ciencia de la antiguedad pedía en el orden de las nuevas leyes de la física, por él descubierta, un punto de apoyo para levantar el mundo, así la humanidad de hoy, protagonista de una civilización técnica dotada de iguales potencialidades para la salvación y destrucción total del hombre, busca en la paz y en el orden de las leyes sociales, el punto de apoyo necesario para levantar el mundo de la miseria, de la ignorancia, de las enfermedades y de los odios que distancian a los pueblos, para elevar la condición humana hecha de miseria y de grandeza, como decía Pascal, a las jerarquías de dignidad cifradas en su liberación económica, social y cultural.

El Gobierno y el pueblo de la República Dominicana, que hicieron frente, con toda efectividad y en uso del derecho de legítima defensa, a las invasiones de que acaba de ser víctima la República Dominicana, asiste a esta reunión de Consulta de Cancilleres en la confianza de que la razón y el derecho prevalecerán sobre las turbulencias que ponen en peligro la convivencia pacífica en el área del Caribe y en la convicción de que los procedimientos interamericanos de paz serán capaces de evitar que se produzca un conflicto de incalculables repercusiones.

Estas palabras traducen, Señor Presidente, los votos más sinceros que formula la Delegación dominicana por el éxito de nuestras deliberaciones.

ANEXO II

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

ACTA FINAL
DE LA QUINTA REUNION DE CONSULTA DE
MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, constituida por los Ministros de las ventiuna Repúblicas que integran la Organización de los Estados Americanos, se celebró en la ciudad de Santiago, República de Chile, del 12 al 18 de agosto de 1959. La Reunión fué convocada por Resolución del Consejo de la Organización de los Estados Americanos, aprobada el 13 de julio de 1959.

Concurrieron a la Reunión los Cancilleres que se indican a continuación, en el orden de precedencia establecido por sorteo:

BRASIL:	Excmo. Sr. Horacio Lafer, Ministro de Relaciones Exteriores;
GUATEMALA:	Excmo. Sr. Jesús Unda Murillo, Ministro de Relaciones Exteriores;
MEXICO:	Excmo. Sr. Manuel Tello, Secretario de Relaciones Exteriores;
CUBA:	Excmo. Sr. Raúl Roa García, Ministro de Estado;
BOLIVIA:	Excmo. Sr. Víctor Andrade, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto;
HAITI:	Excmo. Sr. Louis Mars, Ministro de Relaciones Exteriores;
REPUBLICA DOMINICANA:	Excmo. Sr. Porfirio Herrera Báez, Secretario de Relaciones Exteriores;
NICARAGUA:	Excmo. Sr. Alejandro Montiel Arguello, Ministro de Relaciones Exteriores;
COLOMBIA:	Excmo. Sr. Julio César Turbay Ayala, Ministro de Relaciones Exteriores;

PANAMA:	Excmo. Sr. Miguel J. Moreno, Jr., Ministro de Relaciones Exteriores;
COSTA RICA:	Excmo. Sr. Alfredo Vargas Fernández, Ministro de Relaciones Exteriores;
PERU:	Excmo. Sr. Raúl Porras Barrenechea, Ministro de Relaciones Exteriores;
VENEZUELA:	Excmo. Sr. Ignacio Luis Arcaya, Ministro de Relaciones Exteriores;
HONDURAS:	Excmo. Sr. Andrés Alvarado Puerto, Ministro de Relaciones Exteriores;
EL SALVADOR:	Excmo. Sr. Alfredo Ortiz Mancía, Ministro de Relaciones Exteriores;
ECUADOR:	Excmo. Sr. Carlos Tobar Zaldumbide, Ministro de Relaciones Exteriores;
URUGUAY:	Excmo. Sr. Homero Martínez Montero, Ministro de Relaciones Exteriores;
PARAGUAY:	Excmo. Sr. Raúl Sapena Pastor, Ministro de Relaciones Exteriores;
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	Excmo. Sr. Christian A. Herter, Secretario de Estado;
ARGENTINA:	Excmo. Sr. Diógenes Taboada, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, y
CHILE:	Excmo. Sr. Germán Vergara Donoso, Ministro de Relaciones Exteriores.

Asistió también a la Reunión el Excmo. Sr. José A. Mora, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

Su Excelencia el Presidente de la República de Chile, don Jorge Alessandri Rodríguez, inauguró la Reunión con un discurso que pronunció en sesión solemne celebrada en la mañana del 12 de agosto de 1959. En nombre de los Miembros de la Reunión contestó a este discurso Su Excelencia señor Christian A. Herter, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América.

El Gobierno de la República de Chile designó Presidente Provisional de la Reunión al señor Emilio Bello Codesido.

En la sesión de apertura, celebrada el mismo día, Su Excelencia el señor Germán Vergara Donoso, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, fue elegido, por aclamación, Presidente Permanente de la Reunión.

De acuerdo con el Reglamento, el Gobierno de la República de Chile designó Secretario General de la Reunión a Su Excelencia señor Luis Melo Lecaros, Subsecretario de Relaciones Exteriores.

Conforme a lo dispuesto en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Programa de la Reunión fue preparado por el Consejo de la Organización y aprobado por el mismo en sesión extraordinaria celebrada el 30 de julio de 1959. El programa comprendió dos puntos, a saber:

I. *Con el fin de mantener la paz en América, consideración de la situación de tensión internacional en la región del Caribe en sus aspectos generales y múltiples, a la luz de los principios y normas que rigen el sistema interamericano, y de los medios para asegurar la observancia por los Estados de los principios de no intervención y de no agresión.*

II. *Ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos incluyendo:*

a) *Estudio doctrinario, teniendo en cuenta el mantenimiento estricto del principio de no intervención, de la posible relación jurídica entre el respeto efectivo de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos previstos por el derecho internacional positivo americano;*

b) *Procedimiento que permita apreciar el cumplimiento de dos principios fundamentales del derecho internacional americano: ejercicio efectivo de la democracia representativa y respeto de los derechos humanos; y medidas que deben tomarse en los casos de incumplimiento de esos principios.*

La Reunión se rigió por el Reglamento de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, aprobado por el Consejo de la Organización en sesión celebrada el 1º de marzo de 1951, al cual se agregaron disposiciones transitorias aplicables a la Quinta Reunión de Consulta según Resolución aprobada por el Consejo el 17 de julio de 1959.

De acuerdo con el Reglamento, se designó una Comisión de Credenciales, integrada por México, Bolivia y Argentina.

Asimismo, de conformidad con el Reglamento de la Reunión, se nombró una Comisión de Coordinación y Estilo integrada por Brasil, Haití, El Salvador y los Estados Unidos de América.

Conforme lo establecen las mencionadas disposiciones transitorias aplicables a esta Reunión, se constituyó una Comisión General integrada por todos los Miembros, encargada de considerar los asuntos de la Reunión y de someter sus conclusiones a la aprobación de una Sesión Plenaria. Fueron designados Presidente de la Comisión General Su Excelencia señor Julio César Turbay, Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, y Relator de la misma, Su Excelencia señor Manuel Tello, Secretario de Relaciones Exteriores de México.

La sesión de clausura de la Reunión tuvo lugar el martes 18 de agosto. En esta sesión se suscribió la presente Acta Final e hicieron uso de la palabra Su Excelencia señor Germán Vergara Donoso, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y Presidente de la Quinta Reunión de Consulta, para agradecer la concurrencia de los Cancilleres y, en nombre de ellos, Su Excelencia señor Homero Martínez Montero, Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay.

Como resultado de sus deliberaciones, la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó las conclusiones siguientes:

I

DECLARACION DE SANTIAGO DE CHILE

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

INTERPRETANDO el anhelo general de los pueblos americanos de vivir en paz, al amparo de instituciones democráticas, ajenos a toda intervención y a toda influencia de carácter totalitario;

CONSIDERANDO:

Que la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa es el mejor medio de promover su progreso político y social (Resolución XCV de la Décima Conferencia Interamericana), de igual modo que el desarrollo racional e intensivo de la economía de los países americanos y la mejoría del nivel de vida de sus pueblos representa el mejor y más sólido fundamento sobre el que puede establecerse la práctica del régimen democrático y la estabilidad de sus instituciones (Resoluciones de la Comisión Especial para Estudiar la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica);

Que en su Resolución XXXII la Novena Conferencia Internacional Americana, con el fin de salvaguardar la paz y mantener el respeto mutuo entre los Estados, resolvió entre otras cosas reafirmar su decisión de mantener y estimular una efectiva política social y económica, destinada a elevar el nivel de vida de sus pueblos, así como su convicción de que sólo en un régimen fundado en la garantía de las libertades y derechos esenciales de la persona humana, es posible alcanzar este propósito; y condenar los métodos de todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticos y civiles, especialmente la acción del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo;

Que en su Resolución XCV la Décima Conferencia Interamericana decidió unir los esfuerzos de todos los Estados Americanos a fin de aplicar, desarrollar y perfeccionar los principios del Sistema Interamericano, de manera que constituyan la base de una acción firme y solidaria encaminada a alcan-

zar en breve plazo la realización efectiva del sistema democrático representativo, del imperio de la justicia y seguridad sociales y de la cooperación económica y cultural, esenciales para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente;

Que la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas, ya que la experiencia ha demostrado que la falta de acatamiento de tales principios es fuente de perturbación general y da origen a emigraciones que suscitan frecuentes y graves tensiones políticas entre el Estado de que proceden y los Estados que las reciben;

Que la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica en el Hemisferio; y

Que es conveniente enunciar, sin carácter enumerativo, algunos principios y atributos del sistema democrático en este Hemisferio, con el fin de permitir a la opinión pública, nacional e internacional, determinar el grado de identificación de los regímenes políticos y de los gobiernos con aquel sistema, contribuyendo de ese modo a la erradicación de las formas de dictadura, despotismo o tiranía sin quebrantar el respeto a la facultad que tienen los pueblos de escoger libremente sus formas de gobierno,

DECLARA:

1.- El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los Poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado.

2.- Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres.

3.- La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.

4.- Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana.

5.- Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces.

6.- El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano.

7.- La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático.

8.- Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos; y

RESUELVE:

Esta declaración será conocida con el nombre de "Declaración de Santiago de Chile".

II

AFIANZAMIENTO DE LA PAZ Y PERFECCIONAMIENTO
DE LA SOLIDARIDAD AMERICANA

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

CONSIDERANDO:

Que existe una tensión internacional entre algunos países del Continente;

Que el afianzamiento de la paz y la seguridad del Continente constituye el primero de los propósitos de la Organización de los Estados Americanos;

Que el orden internacional está esencialmente constituido por el respeto y el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional;

Que es un principio fundamental del Derecho Internacional Americano el de que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro; y

Que la reafirmación y observancia del principio de no intervención, incorporado en el Artículo 15 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, no están fundadas en el designio ni dirigidas a estimular, apoyar o defender, ni a atacar o socavar, en ningún sentido, régimen determinado alguno, siendo su propósito fundamental la salvaguardia de la soberanía y la independencia de los Estados, y la libre determinación de los pueblos, según ha quedado consagrado en una elaboración y experiencia históricas seculares,

RESUELVE:

1.- Hacer un llamado a los pueblos y a los gobiernos de América para que dentro de un espíritu de concordia y buena voluntad depongan toda actitud que pueda comprometer la paz y la seguridad, a fin de permitir la restauración de la armonía continental.

2.- Recomendar a todos los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, la estricta observancia del principio de no intervención y el cumplimiento riguroso de las obligaciones provenientes de los instrumentos jurídicos vigentes del Derecho Internacional Americano, destinadas a preservar la independencia y la soberanía de los Estados.

III

ESTUDIO SOBRE LA RELACION JURIDICA ENTRE EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL EJERCICIO EFECTIVO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

RESUELVE:

Encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente.

IV

COMISION INTERAMERICANA DE PAZ

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Los fines para los cuales ha sido convocada esta Reunión de Consulta; y

Que la Comisión Interamericana de Paz es un organismo permanente y apropiado para coadyuvar a la realización de los referidos fines, en la forma establecida en la presente resolución,

RESUELVE:

1. Encomendar a la Comisión Interamericana de Paz el estudio de las cuestiones que han sido objeto de la convocatoria de esta Reunión, sin perjuicio de la competencia específica de otros organismos. A tal efecto examinará:

a) *Métodos y procedimientos para evitar cualesquiera actividades procedentes del exterior encaminadas a derrocar gobiernos constituidos o a suscitar casos de intervención o agresión contemplados en instrumentos tales como la Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles sin menoscabo de: (i) los derechos y libertades de los exilados políticos reconocidos por la Convención sobre Asilo Territorial; (ii) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y (iii) las constituciones nacionales de los Estados Americanos;*

b) *Relación entre las violaciones de los derechos humanos o la falta de ejercicio de la democracia representativa, por una parte, y las tensiones políticas que afecten la paz continental, por la otra; y*

c) *Relación entre el subdesarrollo económico y la inestabilidad política.*

2. La Comisión podrá, en el desempeño de sus funciones, actuar en las materias a que se refiere el párrafo Nº 1, a requerimiento de los gobiernos o por iniciativa propia, quedando en ambos casos su actuación subordinada al consentimiento expreso de los Estados para investigaciones que se deban realizar en sus respectivos territorios.

3. La Comisión iniciará inmediatamente amplios estudios sobre las cuestiones a que se refiere el párrafo Nº 1 de esta resolución, con excepción de aquellas situaciones reguladas por otros instrumentos internacionales, y preparará un informe preliminar para que los gobiernos americanos puedan formular sus observaciones, al cual seguirá un informe definitivo, que será presentado a la Undécima Conferencia Interamericana, o, si fuere del caso, a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, para que se tomen las decisiones pertinentes.

4. Las nuevas facultades que la presente resolución otorga provisionalmente a la Comisión Interamericana de Paz se extenderán hasta la conclusión de la Undécima Conferencia Interamericana, la cual decidirá sobre su inclusión definitiva en el Estatuto de dicha Comisión.

V

ESTUDIO POR EL COMITE JURIDICO INTERAMERICANO
DEL PROYECTO DE DECLARACION DE MEXICO
SOBRE NO INTERVENCION

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

RESUELVE:

Remitir al Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro el proyecto de Declaración sobre No Intervención presentado por la Delegación de México (documento 41) para su estudio y dictamen sobre el aspecto jurídico de la Declaración formulada en el mismo.

VI

ESTUDIO POR EL COMITE JURIDICO INTERAMERICANO DEL
PROYECTO DEL ECUADOR SOBRE LA COMISION
INTERAMERICANA DE PAZ

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

RESUELVE:

Remitir al Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro el Proyecto de Resolución sobre la Comisión Interamericana de Paz presentado por la Delegación del Ecuador (documento 31) para su estudio y dictamen.

VII

PREPARACION DE UN INSTRUMENTO SOBRE CASOS DE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que la estricta observancia por parte de las Repúblicas Americanas de los compromisos contraídos de no intervenir en los asuntos internos o externos de otros Estados contribuirá a lograr más eficazmente el orden de paz y de justicia, a cuyo servicio los Estados Americanos instituyeron su organismo regional; y

Que para facilitar tal observancia convendría precisar el contenido del principio de no intervención mediante la formulación de casos que constituyan violación al referido principio y estudiar la posibilidad de crear procedimientos adecuados para evitar las infracciones de esta norma fundamental del Derecho Internacional Americano,

RESUELVE:

1. Recomendar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que haga preparar, por el órgano que estime más apropiado:

a) Un proyecto de instrumento en el cual se formule, a título meramente enunciativo, el mayor número posible de aquellos casos que constituyan violaciones al principio de no intervención; y

b) Un informe sobre la posibilidad de crear procedimientos adecuados que, sin configurar una intervención en los asuntos internos o externos de los Estados, aseguren la estricta observancia del principio de no intervención.

2. El proyecto e informe mencionados deberán ser trasmitidos por el Consejo de la Organización a los gobiernos de los Estados miembros para su conocimiento y las observaciones que quieran ofrecer y se incluirán en el Programa de la Undécima Conferencia Interamericana.

VIII

DERECHOS HUMANOS

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que en el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos se expresa: "Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre";

Que la promoción de esos derechos constituye parte de los fines esenciales de la solidaridad de los Estados Americanos, señalados en el preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y uno de los medios para el logro de la solidaridad, tal como lo preceptúa el Artículo 5, inciso j) de la misma Carta y la Resolución XXXII de la Novena Conferencia Internacional Americana;

Que en diversos instrumentos de la Organización de los Estados Americanos se ha consagrado y repetido la norma de que la libertad, la justicia y la paz tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de la persona humana;

Que, como corolario esencial de esta norma, se ha considerado indispensable que tales derechos sean protegidos por un régimen jurídico, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión; y

Que ha sido constante la demanda de los Estados Americanos en el seno de las Naciones Unidas, en favor de la urgente aprobación de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que den aplicación mundial a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948,

DECLARA:

Que once años después de proclamada la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y habiéndose avanzado paralelamente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y de la unión conocida como el Consejo de Europa en la reglamentación y ordenación de esta materia hasta el nivel satisfactorio y halagador en que hoy se encuentra, se halla preparado el ambiente en el

Hemisferio para que se celebre una Convención y, por consiguiente,

RESUELVE:

I

1. Que el Consejo Interamericano de Jurisconsultos proceda a elaborar, en su Cuarta Reunión, un proyecto de Convención sobre derechos humanos, pasando el encargo, si no lo hiciere, al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, que comisionará para ese efecto al Comité Jurídico Interamericano o a la entidad que estime conveniente; y que asimismo proceda a elaborar el proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos.

2. Que dichos proyectos sean sometidos a la Undécima Conferencia Interamericana y remitidos a los gobiernos 60 días antes de la instalación de dicha Conferencia.

II

Crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros elegidos, a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale.

IX

EJERCICIO EFECTIVO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 5, inciso d), de la Carta de la Organización de los Estados Americanos dispone: "La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa",

RESUELVE:

1. Encomendar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la preparación, con la cooperación de los órganos técnicos de la Organización y oídos los Gobiernos de los Estados Americanos, de un proyecto de Convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa y que establezca el procedimiento y las medidas aplicables a ese respecto.

2. En la preparación de ese proyecto, el Consejo deberá tener en cuenta que el resultado de sus trabajos será sometido, con un informe, a la Undécima Conferencia Interamericana.

X

DESIGNACION DE OBSERVADORES PARA LAS ELECCIONES DE AUTORIDADES SUPREMAS

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

ACUERDA:

Que el Proyecto presentado por la Delegación de Nicaragua sobre designación de observadores para las elecciones de autoridades supremas (documento 42) sea remitido al Consejo de la Organización de los Estados Americanos para que lo estudie y rinda un informe acerca del mismo a la Undécima Conferencia Interamericana.

XI

SUBDESARROLLO ECONOMICO Y PRESERVACION DE LA DEMOCRACIA

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que una apreciación objetiva de las causas que inciden en la inestabilidad política de al-

gunos países de América latina no puede dejar de reconocer entre ellas el subdesarrollo económico;

Que tal subdesarrollo económico afecta, en mayor o menor grado, a todos los países americanos y por tanto constituye uno de los peligros para la seguridad y libertad de los pueblos de América;

Que la Resolución XXXII de la Novena Conferencia Internacional Americana proclamó que los países allí representados están decididos, para defender y preservar la democracia en América, "a mantener y estimular una efectiva política social y económica, destinada a elevar el nivel de vida de sus pueblos";

Que la Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores consideró indispensable, para los fines de preservación de la democracia, que las medidas de defensa colectiva y las disposiciones de seguridad interna se integren con otras destinadas a promover el bienestar económico y social;

Que el Artículo 5 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos declara "que la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente";

Que por el Artículo 28 de la misma Carta, las Repúblicas Americanas han convenido en "cooperar entre sí a fin de lograr condiciones justas y humanas de vida para toda su población";

Que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, reconoce a toda persona, entre otros, los derechos a la salud, al bienestar, a la educación, a los beneficios de la cultura, al trabajo justamente retribuido y a la seguridad social, los que en gran parte de América son todavía poco efectivos debido, principalmente, a la pobreza de las poblaciones;

Que para que la América latina pueda lograr la tasa de desarrollo económico que le permita afrontar el rápido aumento de su población, la cooperación interamericana debe tender a la estabilidad de mercados y precios, a la liberalización del comercio internacional y a estimular una afluencia adecuada de capital extranjero y bienes de producción por un período de tiempo suficiente para que los países de la América latina puedan incrementar su productividad interna, elevar sus ingresos de exportación y, en consecuencia, mejorar los niveles de vida de su población;

Que sin perjuicio del indiscutible valor que tienen y pueden llegar a tener las medidas de cooperación económica interamericana adoptadas hasta ahora y las que se están estudiando dentro del marco de la Operación Panamericana, como resultado de la conferencia informal de Cancilleres celebrada en Washington en septiembre de 1958 y las dos Reuniones de la Comisión Especial del Consejo de la Organización de los Estados Americanos para Estudiar la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica verificadas en Washington y Buenos Aires, es imprescindible, en atención a las razones expuestas anteriormente, intensificar con la mayor urgencia los esfuerzos colectivos ya iniciados para acelerar la tasa de desarrollo económico de la América latina y mejorar los niveles de vida de los pueblos del Continente; y

Que en la Undécima Conferencia Interamericana, deberán tomarse decisiones de la mayor importancia para el desarrollo económico del Continente,

DECLARA:

Que la estabilidad de la democracia, el resguardo de los derechos humanos, la seguridad del Hemisferio y su preservación contra los peligros que amenazan la libertad e independencia de las Repúblicas Americanas hacen necesario el acrecentamiento de la cooperación económica entre ellas a fin de elevar el nivel de la vida de una población en rápido crecimiento; y

RESUELVE:

Recomendar que, en vista de la próxima celebración de la Undécima Conferencia Interamericana, los gobiernos americanos se esfuercen porque el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los demás organismos cuya acción sea necesaria den curso rápido y eficaz a las medidas propuestas por la Comisión Especial del Consejo de la Organización de los Estados Americanos para Estudiar la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica, ya aprobadas por el Consejo de la Organización y destinadas a la formulación de nuevas bases para la cooperación económica entre las naciones americanas.

XII

REDUCCION DE LOS GASTOS MILITARES EXCESIVOS

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que el desarrollo económico, social y cultural no es sólo un factor importante para la estabilidad de la democracia representativa sino también para el respeto de los derechos humanos; y

Que los gastos militares excesivos significan una sustracción de recursos indispensables para el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos en general,

RESUELVE:

Exhortar a los Gobiernos de los Estados Americanos al examen del problema de los gastos militares para que, en el caso de ser excesivos en relación a los requerimientos de la defensa nacional y continental, los reduzcan gradual y progresivamente.

XIII

INFORME DE LA COMISION INTERAMERICANA DE PAZ

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo con la Resolución XIV de la Segunda Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en La Habana, Cuba, en 1940, y con lo dispuesto en el Estatuto de la Comisión Interamericana de Paz, la Comisión ha cumplido con presentar un informe a esta Reunión (documento 5),

RESUELVE:

Dar por recibido el mencionado Informe y dejar constancia de su reconocimiento por la forma en que la Comisión Interamericana de Paz cumple la elevada misión que le ha sido confiada.

XIV

HOMENAJE A CARLOS DAVILA

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que ella tiene por sede la noble y acogedora tierra chilena, patria del ilustre americano Don Cárlos Dávila, ex Secretario General de la Organización de los Estados Americanos y ex Presidente de la República de Chile, de grata y esclarecida memoria;

Que no lejos del salón de deliberaciones descansan los restos mortales del egregio desaparecido; y

Que es deber ineludible de América honrar a aquellos varones ejemplares que ofrendaron, con infatigable dedicación y toda la fuerza de su talento, positivos beneficios a la causa de la soli-

daridad continental y al progreso de los pueblos del Continente,

RESUELVE:

1. Rendir respetuoso homenaje de gratitud y admiración a la memoria de Don Cárlos Dávila, esforzado propulsor y figura eminente del ideal interamericano.

2. Comunicar el texto de esta resolución a la viuda y familiares del doctor Dávila.

XV

VOTO DE AGRADECIMIENTO

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores

RESUELVE:

1. Expresar a Su Excelencia el Presidente de la República de Chile, señor Jorge Alessandri Rodríguez, su reconocimiento por la muy cordial hospitalidad del Gobierno y pueblo de Chile y por todas las atenciones y cortesías brindadas a los Miembros de la Reunión.

2. Felicitar a Su Excelencia, el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, señor Germán Vergara Donoso, por la inteligente y acertada conducción de las deliberaciones de la Reunión, así como por la eficaz colaboración que prestó a la Reunión el personal del Ministerio a su digno cargo.

3. Expresar su satisfacción al Gobierno de la República de Chile por la designación del señor Emilio Bello Codesido, distinguido hombre público chileno, como Presidente Provisional de la Reunión.

4. Expresar asimismo su satisfacción al Gobierno de la República de Chile por el nombramiento del señor Luis Melo Lecaros, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, como Secretario General de la Reunión, cuya acertada actuación contribuyó en forma importante al buen desarrollo de las labores de esta Reunión.

5. Hacer constar su agradecimiento al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, señor José A. Mora, y a todos sus colaboradores, por la forma en que fue preparada esta Quinta Reunión de Consulta.

6. Agradecer a todo el personal de la Secretaría General de la Quinta Reunión de Consulta

por la eficaz colaboración que ha prestado.

7. Extender su agradecimiento a la prensa continental, que tan eficaces servicios ha prestado a esta Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

XVI

GASTOS EXTRAORDINARIOS OCASIONADOS POR DISPOSICIONES DE LA QUINTA REUNION DE CONSULTA

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que esta Reunión ha aprobado varias resoluciones que implican gastos no previstos en el presupuesto ordinario de la Unión Panamericana,

RESUELVE:

Pedir al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que vote créditos adicionales al respectivo presupuesto de la Unión Panamericana, de acuerdo con el Artículo 64 del Reglamento de ésta, para atender a los gastos extraordinarios que ocasionen las disposiciones de la Quinta Reunión de Consulta.

XVII

PREPARACION DEL ACTA FINAL

La Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores,

CONSIDERANDO:

Que la preparación del Acta Final de la Quinta Reunión de Consulta en los cuatro idiomas oficiales requiere una cuidadosa coordinación que no se podrá realizar satisfactoriamente en el tiempo limitado de que se dispone,

RESUELVE:

1. Preparar el Acta Final para ser firmada en uno solo de los idiomas oficiales de la Reunión.

2. Encomendar al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que constituya

una Comisión de cuatro de sus Miembros, que representen los cuatro idiomas oficiales de la Organización, para que dirijan la traducción y coordinación de los textos del Acta Final en los otros tres idiomas oficiales.

3. Autorizar al Consejo para que apruebe esos tres textos, los cuales se considerarán como textos oficiales del Acta Final y serán parte integrante de ella tal como sea suscrita por los Ministros de Relaciones Exteriores.

4. Todos los textos oficiales del Acta Final serán igualmente auténticos.

RESERVAS Y DECLARACIONES

Reservas del Uruguay:

La Delegación del Uruguay vota favorablemente la Parte I de la Resolución sobre Derechos Humanos (Resolución VIII), bajo las reservas de orden constitucional a que pudiera dar lugar la aprobación de los proyectos a que se refieren los numerales 1 y 2 de la citada Parte I de la Resolución VIII.

La Delegación del Uruguay desea dejar constancia de que al votar negativamente la Parte II de la Resolución sobre Derechos Humanos (Resolución VIII), lo ha hecho por entender:

1. ***Que lo esencial de dicha Parte II ya ha sido contemplado por el apartado b) de la Resolución relativa a la Comisión Interamericana de Paz (Resolución IV).***

2. ***Que la estructuración definitiva de la Comisión cuya creación se propone debe seguir y no preceder a la Convención sobre Derechos Humanos, a que se refiere la Parte I de la Resolución VIII.***

3. ***Que las atribuciones de esta Comisión deben ser determinadas después de un cuidadoso estudio en forma de que, cumpliendo el cometido para el que se crea, no pueda poner en peligro el principio de no intervención, cuya estricta observancia recomienda esta misma Reunión de Cancilleres; estudio que considera que debe ser realizado por los mismos órganos técnicos a quienes se les ha encomendado la preparación de los proyectos a que se refiere la Parte I de la Resolución VIII.***

La Delegación del Uruguay vota favorablemente la Resolución sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa (Resolución IX), bajo las reservas de orden constitucional a que pudiera dar lugar la aprobación del proyecto a que se refiere el numeral 1.

Declaración de los Estados Unidos de América:

Como es bien sabido, los Estados Unidos de América, desde sus comienzos como nación, han defendido firmemente los derechos humanos. El fomento del respeto a los derechos humanos en el sistema interamericano está respaldado, en consecuencia, por los Estados Unidos. Aunque los Estados Unidos, debido a la estructura de su gobierno federal, no están en la posibilidad de entrar en acuerdos multilaterales respecto a los derechos humanos o a una Corte Interamericana de Derechos Humanos, por supuesto no objeta que otros Estados participen en convenios sobre estas materias si están en posición de hacerlo. Por lo tanto, aun cuando los Estados Unidos han votado a favor de la Resolución VIII, "Derechos Humanos", se reservan los derechos a su participación en los instrumentos u organismos que puedan surgir.

En relación con su voto favorable a la Resolución IX, "Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa", la Delegación de los Estados Unidos de América llama la atención hacia la declaración que hizo respecto a la Resolución VIII, "Derechos Humanos", y la reitera.

Reserva de Argentina:

La Delegación Argentina declara que al otorgar su aprobación a la Resolución sobre Derechos Humanos (Resolución VIII), hace expresa reserva de las disposiciones constitucionales y del derecho positivo interno en vigor en la República Argentina, en cuanto a la constitución y facultades de los organismos internacionales cuya creación se contempla.

EN FE DE LO CUAL, los Ministros de Relaciones Exteriores firman la presente Acta Final.

HECHA en la ciudad de Santiago de Chile el día 18 de agosto de 1959. El Secretario General depositará el original del Acta Final en los Archivos de la Unión Panamericana, la cual enviará copias certificadas de ella a los Gobiernos de las Repúblicas Americanas.

CURRICULUM VITAE

PORFIRIO HERRERA BAEZ

Carrera académica:

Nació en la Ciudad de San Pedro de Macorís, República Dominicana, el día 8 de noviembre de 1915. Licenciado en Derecho, Universidad de Santo Domingo en 1938. Estudios especializados superiores en la Universidad de Columbia, New York, de 1938 a 1941.

Carrera diplomática y política:

Secretario de Segunda Clase de la Legación de la República Dominicana en los Estados Unidos de América y Panamá (1941 - 1943). Secretario de Primera Clase de la Embajada Dominicana en los Estados Unidos de América (1943 - 1945). Consejero de la Legación en Gran Bretaña (1945 - 1946). Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Italia (1946 - 1947). Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Argentina (1947). Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Brasil (1948). Secretario General de la Delegación Dominicana a la Conferencia de San Francisco, (1945); Delegado a las Segunda y Tercera Reuniones del Consejo de la U. N. R. R. A., (Montreal 1944 y Londres 1945); Delegado a la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas (Londres, 1945); Delegado al Comité Internacional de Refugiados, (Londres, 1945); Delegado Plenipotenciario a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad en el Continente, Petrópolis, Brasil (1947); Embajador en Brasil (1948); Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores (1949); Miembro de la Junta Consultiva para Asuntos del Estado (1952); Delegado ante la Primera Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, Río de Janeiro (1950); Jefe de la División para Asuntos de las Naciones Unidas, de la O. E. A. y Conferencias Internacionales de la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores y Cultos de la República Dominicana (1953-1954); Miembro de la Comisión Nacional de Codificación del Derecho Internacional; Delegado Plenipotenciario a la Xa. Conferencia Interamericana de Caracas (1954); Miembro electo del Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro (1954); Secretario de Estado de la Presidencia (1954-1955); Delegado Plenipotenciario ante los Vº, VIº y VIIº períodos de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1950, 1951 y 1952; Presidente de la Delegación Dominicana a los XIIº, XIIIº, XIVº y XVº períodos de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, (1957, 1958, 1959 y 1960); Presidente de la Delegación Dominicana a la Primera Reunión Informal de Cancilleres de Washington (1958) y a las Va. y VIa. Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, de Santiago de Chile y San José de Costa Rica (1959-1960). Actualmente Secretario de Estado de Relaciones Exteriores desde 1955.

Distinciones honoríficas:

REPUBLICA DOMINICANA - Orden de Juan Pablo Duarte (Gran Cruz Placa de Plata). Orden de Trujillo (Gran Cruz Placa de Plata). Orden Heráldica de Cristóbal Colón (Gran Cruz Placa de Plata).

PERU - Orden al Mérito por Servicios Distinguidos (Gran Cruz).

PERU - Orden "El Sol del Perú" (Gran Cruz).

ESPAÑA - Mérito Civil (Gran Cruz).

ESPAÑA - Orden de Isabel la Católica (Encomienda de Número).

PANAMA - Orden de Vasco Núñez de Balboa (Gran Cruz).

CHINA - Orden de la Estrella Brillante (Gran Cordón).

MEXICO - Orden del Aguila Azteca (Banda de Primera Clase).

FRANCIA - Orden Nacional de la Legión de Honor (Gran Oficial).

LIBERIA - Estrella de Africa (Gran Banda).

LIBANO - Orden Nacional del Cedro (Gran Cordón).

ALEMANIA - Orden al Mérito (Gran Cruz).

PARAGUAY - Orden Nacional de Mérito (Gran Cruz Extraordinaria).

HOLANDA - Orden Orange-Nassau (Gran Cruz).

NICARAGUA - Orden de Rubén Darío (Gran Cruz Placa de Plata).

ORDEN SOBERANA Y MILITAR DE MALTA - Orden de la Cruz de Mérito de la Orden Soberana y Militar de Malta (Gran Cruz con Banda).

SAN MARINO - Orden de Santa Agueda (Gran Cordón).

Publicaciones:

El Consejo Interamericano de Jurisconsultos, (dos volúmenes).

Compilación Trujillo de Tratados y Convenciones de la República Dominicana (Introducción y Notas Explicativas, 9 volúmenes).

La Va. Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de Santiago de Chile. Exégesis y Doctrina.

La República Dominicana en la VIa. Reunión de Cancilleres de San José de Costa Rica.

0003932