

UNIVERSIDAD INTER-AMERICANA
PANAMA, REP. DE PANAMA

BOLETIN
DEL
**INSTITUTO DE LEGISLACION
COMPARADA**
Y
DERECHO INTERNACIONAL

<>

NUMERO SEGUNDO

1946



UNIVERSIDAD INTERAMERICANA

DR. OCTAVIO MÉNDEZ PEREIRA, Rector

**INSTITUTO DE LEGISLACION COMPARADA Y
DERECHO INTERNACIONAL**

Dr. DEMOFILO DE BUEN, Director

DIRECCIÓN POSTAL: Apartado 3277

Panamá, R. de P.

— SUMARIO —

PÁGINA

HOMENAJE AL PRESIDENTE FRANKLIN D. ROOSEVELT

<i>Retrato del PRESIDENTE ROOSEVELT.</i>	11
<i>Last Address of FRANKLIN D. ROOSEVELT . .</i>	13
<i>Interpretación del PRESIDENTE FRANKLIN D. ROOSEVELT</i>	16
Doctor DEMOFILO DE BUEN, Director del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional.	

ARTICULOS DOCTRINALES

<i>La Organización Interamericana en la Postguerra .</i>	37
Lic. OCTAVIO VEJAR VASQUEZ, Presidente de la Comisión Nacional Mexicana de Planeación para la Paz.	
<i>El Pensamiento Internacional de Bolívar. . . .</i>	45
Exmo. Señor Lic. don MANUEL MAPLES ARCE, Embajador de México en Panamá.	
<i>El Problema Actual del Derecho Internacional . .</i>	56
Doctor F. V. GARCIA AMADOR, Profesor de Derecho Internacional Público y Privado en la Universidad Interamericana.	

CONSTITUCIONES

<i>Elaboración del Derecho Constitucional de Panamá</i>	79
Lic. Humberto E. Ricord, Colaborador del Instituto.	
<i>Nota sobre la última reforma de la Constitución de Colombia</i>	103
Lic. Humberto E. Ricord, Colaborador del Instituto.	
<i>Acto Legislativo N° 1º de 1945 (febrero 16), Reformatorio de la Constitución Nacional de Colombia .</i>	107
<i>Acordada de la Corte Suprema Argentina sobre el Gobierno Provisional del General D. Pedro P. Ramírez</i>	151

CODIFICACION

<i>La Codificación Civil en México</i>	157
Lic. JAVIER ELOLA FERNANDEZ, Secretario del Instituto de Derecho Comparado de México.	

PLANES PARA LA POSTGUERRA

<i>La Comisión Nacional de Planeación para la Paz Organizada en México.</i>	191
---	-----

DOCUMENTOS JURIDICOS

<i>Definiciones del Comercio Exterior Americano Revisadas en 1941</i>	261
Traducción y Notas por el Lic. JOSE A. MOLINO, Colaborador del Instituto.	

BIBLIOGRAFIA

<i>Notas bibliográficas.</i>	
Lic. JOSE A. MOLINO.	305
Doctor DEMOFILO DE BUEN	319

NOTAS INFORMATIVAS

<i>Homenaje al Dr. Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén</i>	353
<i>Cooperación Jurídica Internacional</i>	355
Señor PERCY MAC LEAN ESTENOS, Presidente del Instituto Peruano de Derecho Procesal.	
<i>Instituto de Derecho Comparado de México</i>	363
Lic. JAVIER ELOLA FERNANDEZ, Secretario del Instituto.	
<i>Creación de la Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional</i>	370
<i>Academia Interamericana de Derecho Comparado e Internacional, Primera Reunión</i>	373
Señor MANUEL S. CANYES, Jefe de la Oficina Jurídica de la Unión Panamericana.	
<i>Instituto de Derecho Comparado (Puerto Rico)</i>	383

**HOMENAJE AL PRESIDENTE
FRANKLIN D. ROOSEVELT**



LAST ADDRESS OF FRANKLIN D. ROOSEVELT (1)

Americans are gathered together this evening in communities all over the country to pay tribute to the living memory of Thomas Jefferson—one of the greatest of all democrats—and I want to make it clear that I am spelling that word «democrats» with a small «d».

I wish I had the power, just for this evening, to be present at all of these gatherings.

In this historic year, more than ever before, we do well to consider the character of Thomas Jefferson as an American citizen of the world.

As Minister to France, then as our first Secretary of State, and as our third President, Jefferson was instrumental in the establishment of the United States as a vital factor in international affairs.

It was he who first sent our Navy into far distant waters to defend our rights. And the promulgation of the Monroe Doctrine was the logical development of Jefferson's far-seeing foreign policy.

Today this nation which Jefferson helped so greatly to build is playing a tremendous part in the battle for the rights of man all over the world.

(1) Texto del *Congressional Record*, vol. 91, No. 74, Abril 16, 1946. Esta Alocución debió ser leída por el Presidente Roosevelt el día 13 de Abril con motivo de ser el *día de Jefferson*.—Por contener las últimas palabras del Presidente, y como homenaje a su memoria, lo reproducimos en su propio idioma.

Today we are part of the vast Allied force—a force composed of flesh and blood and steel and spirit—which is today destroying the makers of war, the breeders of hate, in Europe and in Asia.

In Jefferson's time our Navy consisted of only a handful of frigates—but that tiny Navy taught nations across the Atlantic that piracy in the Mediterranean—acts of aggression against peaceful commerce and the enslavement of their crews—was one of those things which, among neighbors, simply was not done.

Today we have learned in the agony of war that great power involves great responsibility. Today we can no more escape the consequence of German and Japanese aggression than could be avoid the consequences of attacks by the Barbary Corsairs a century and a half before.

We as Americans do not choose to deny our responsibility.

Nor do we intend to abandon our determination that, within the lives of our children and our children's children, there will not be a third world war.

We seek peace—enduring peace. More than an end to war, we want an end to the beginnings of all wars—yes, an end to this brutal, inhuman, and thoroughly impractical method of settling the differences between governments.

The once powerful malignant Nazi State is crumbling; the Japanese war lords are receiving, in their own homeland, the retribution for which they asked when they attacked Pearl Harbor.

But the mere conquest of our enemies is not enough.

We must go on to do all in our power to conquer the doubts and the fears, the ignorance and the greed, which made this horror possible.

Thomas Jefferson, himself a distinguished scientist, once spoke of the «brotherly spirit of science, which unites into one family all its votaries of whatever grade, and however widely dispersed throughout the different quarters of the globe».

Today, science has brought all the different quarters of the globe so close together that it is impossible to isolate them one from another.

Today we are faced with the preeminent fact that, if civilization is to survive, we must cultivate the science of human relationships—the ability of all peoples of all kinds to live together and work together in the same world at peace.

Let me assure you that my hand is the steadier for the work that is to be done, that I move more firmly into the task, knowing that you —millions and millions of you—are joined with me in the resolve to make this work endure.

The work, my friends, is peace; more than an end of this war—an end to the beginning of all wars; yes, an end, forever, to this impractical, unrealistic settlement of the differences between governments by the mass killing of peoples. Today as we move against the terrible scourge of war, as we go forward toward the greatest contribution that any generation of human beings can make in this world —the contribution of lasting peace—I ask you to keep up your faith. I measure the sound, solid achievement that can be made at this time by the straight edge of your own confidence and your resolve. And to you, and to all Americans who dedicate themselves with us to the making of an abiding peace, I say:

The only limit to our realization of tomorrow will be our doubts of today. Let us move forward with strong and active faith.

INTERPRETACION DEL PRESIDENTE FRANKLIN D. ROOSEVELT

Por DEMÓFILO DE BUEN,

**Director del Instituto de Legislación Comparada y
Derecho Internacional.**

La gloria y el papel histórico de los grandes hombres está sometida a juicio remoto. Son raros los ejemplos en que cabe pronosticar durante su vida, o en el instante de su muerte, cual ha de ser, pasados los años, o los siglos, su estimación y la huella de su obra.

En ningún caso tendrían, tal vez, los contemporáneos tanta certidumbre de que ha fallecido una figura señera como la que hemos tenido nosotros al enterarnos del fin de la vida del Presidente Franklin D. Roosevelt.

Nuestra certeza no es un sentimiento arbitrario, ni es sólo una intuición; se cimenta en sólidos motivos. El contorno angustioso de un mundo en ruina y en crisis, el experimentar que vivimos un acabarse y un comienzo, en suma, en una jornada decisiva en la marcha inquietante de la Humanidad, constituye una piedra de toque segura para apartar los caracteres diamantinos. En tales circunstancias, entre los titubeos, las críticas, las resistencias y los entorpecimientos, el proceder del Presidente Roosevelt, se revela como excepcional y diríase sobrehumano.

Puesto al servicio de un nobilísimo prototipo de vida se despliega con un fino tacto, entreverado de liberal generosidad y de arte de gobierno. Vence y convence, de una vez, en una hermandad pocas veces alcanzada. Su lucha — lucha de Ariel contra Calibán — sostenida con un coraje inagotable, es batallar heroico. Por su estilo y por su finali-

dad, enriquece con una experiencia y un ejemplo, que, tal vez, señale la vía del futuro; pero en todo caso ha de constituir una de las punterías más certeras.

--□--

Así como nuestra obra tiene, en ocasiones, una trascendencia oculta para el autor, nuestra tarea cobra, a veces, unas dimensiones y una fuerza insospechada al emprenderla. Con mayor razón, su esencia y su valía, puede ser muy distinta de lo que opinan los contemporáneos, por lo que intentar calibrarla, antes de que el tiempo haya sedimentado su juicio, es una muy peligrosa aventura.

Una interpretación actual de Roosevelt, a través de sus actos, y de sus palabras ofrece también ese peligro; a pesar de la maravillosa trascendencia de su comportamiento. Conviene por ello apoyarla en los mejores argumentos; y precisa no olvidar que se trata del entendimiento de un hombre; es decir, no de una pura entelequia, sino de un ser de carne y hueso, con un alma dentro. Eslabón de una cadena infinita, unido con otros eslabones, por medio de engarces sutiles, a través de los cuales actúan las inseguras leyes de la herencia, cada hombre es, en cierta manera, el vocero de una muchedumbre; y quien lo olvide no sabrá comprenderle. Asimismo, se nutre de su tiempo, y se contagia del escenario donde Dios le asigna su papel.

En el Presidente Roosevelt merece, por de pronto, poner en resalte las cualidades de la sangre heredada, compuesta de esas cruces, tan frecuentes en América. Progenitores holandeses, suecos, franceses, alemanes y de Inglaterra, engendraron sin duda afinidades diversas y un fondo común de humanidad incompatible con todo exclusivismo.

El ambiente no había de contrarrestar ese interno universalismo, porque precisamente ofrece América, tierra de mestizaje racial, el clima más propicio para fomentarlo.

--□--

La biografía de Roosevelt, hasta cerca de los cuarenta años, nos proporciona datos de gran provecho para la hermenéutica perseguida. Ludwig, nos lo describe, en sus años mozos, en el hogar paterno, como un caballero de fortuna. Hijo único, de una rica pareja, descubre con sus ojos ingenuos un mundo propicio, que le presenta con liberalidad sus atractivos. No se trata de artificio de la ciudad, sino de la simplicidad rural; donde el curso de los ríos, el sucederse anual de las estaciones, el murmullo de los bosques, la amenidad de los valles o la vida de las bestias, y tantas otras tonalidades y cosas variadas, ofrecen cada día y a cada hora, a un curioso espíritu en vigilia, la más rica cantera de preguntas y emociones.

Ante esos problemas, despierta la inteligencia, abierto el corazón, se educa Roosevelt al que su anciano padre adoctrina y aconseja, y a quien su madre, todavía muy joven, comunica su optimismo. Los juegos, el alegre caballar, la navegación por el Hudson, en su propio yate, más tarde los viajes a Europa a bordo de suntuosos trasatlánticos, le dan un caudal de «vivencias» que no hubiera alcanzado nunca en los libros. Le dan también, una conciencia de «señorío», muy distinta ciertamente de la psicología del «señorito satisfecho», porque llevaba consigo el lastre de una arraigada moral. Conciencia que le liberó, sin duda, de esos complejos originados por las dificultades demasiado duras o la pobreza demasiado áspera; y le libró asimismo de esa inevitable petulancia de un nuevo rico, impulsado a sustituir con gestos forzados, y con adornos artificiales, las cualidades de que carece.

La educación, el entorno, el ejemplo familiar, el contacto con el aire y la luz del campo, la buena salud, alcanzan a desarrollar sus virtudes como una creación «natural», de igual suerte que su don de mando. Joven aún, la muerte de su padre le dió el gobierno de la casa y el sentido de

responsabilidad. Por todo lo cual, no sin razón, se ha podido describirle, con una palabra muy castellana, como un *hidalgo*.

Hidalgo de las tierras solariegas de Hyde Park, a la vista del Hudson, muy distinto de aquellos hidalgos, con muchas ejecutorias y blasones, pero sin blanca, cuya caricatura despiadada traza la novela picaresca española. Hidalgo, en el sentido del Código Alfonsino, que exige para la hidalguía *heredad y linaje*. Hidalgo apegado al terruño, de donde toma su savia vital y donde ha brotado, como una flor privilegiada, su espíritu; y, en cuyo escenario, como en sus viajes, tal vez por una inconsciente conjetura de su futuro, ha sido educado como un príncipe que aprendió deleitándose. Y ante el cual, un día, un hombre de su estirpe, Teodoro Roosevelt, surge revestido de su recia teatral personalidad, como un ejemplo y un estímulo de una vocación dormida.



En su mocedad y en su primera madurez la vida de Roosevelt parece tutelada y sonreída por un Hada protectora como en los cuentos infantiles. A la salud, la riqueza, el optimismo congénito, la nobleza de porte, se añade el acierto tan trascendental para su porvenir de su matrimonio con su prima Anna Eleanor, en Marzo de 1905. Algunos años después, sin buscarlo, viene el primer triunfo político.

Un día, hallándose en su retiro campesino, unos amigos, ofrecen al joven Roosevelt la candidatura senatorial para el Estado de Nueva York. Las perspectivas son de un casi seguro fracaso; y, tal vez por ello, no declina el ofrecimiento. Una campaña activa, en la que enarbola argumentos en defensa de los trabajadores, y en que despliega su don de gentes, su arte para granjearse simpatías y su aguda percepción de los deseos populares, le llevan al Capitolio de Albany.

Amor a la justicia y habilidad política fueron las claves del triunfo inesperado. En la gestión como Senador, el mozo inexperto, el ingenuo señor campesino, no contagiado por la mixtificación ciudadana, ni por sórdidos compromisos partidistas, sorprende por su independencia, por la derechura de su intención, por su firmeza y por su inteligente táctica. Sus dotes políticas le aseguran la reelección en 1912; y en ese año concurre como Delegado a la Convención Nacional de Baltimore y toma el partido de Woodrow Wilson.

Triunfante este último es nombrado Sub-secretario de Marina; y, de esa suerte, siente satisfecha su vocación de marino, nunca totalmente olvidada. La guerra le lleva dos veces a Europa, la segunda en enero y febrero de 1919. Allí conoce a los hombres que han forjado la victoria y organizan la paz. En retorno a su patria con el Presidente, a bordo del Washington, oye de boca de Wilson, en largas conversaciones, la exposición de sus proyectos para asegurar la paz.

Los triunfos personales le dan a Roosevelt, en esta etapa de su vida, una lección bien aprovechada acerca de las armas, y aun de las mañas sutiles, usadas en las contiendas electorales. Durante ella, sobre todo, vislumbra el horizonte que en lo más íntimo de su ser le atrae y hacia el que ha de poner rumbo en adelante. No poco hubo de influir en ello el pensamiento y el hondo sentir de la compañera de su vida, preocupada por los desposeídos y llena de afanes de justicia. El influjo de Wilson, hacia quien experimentaba una antigua admiración fue sin duda decisivo. Las semillas ideales acopiadas por éste, habían de ser un día sembrados por un experto labrador, conocedor de las labores necesarias para que la cosecha no se malograra; y era precisamente Roosevelt, con mejor técnica para ello que su maestro, el llamado a tal destino.

Wilson fue un soñador, con un ideal de muy alta jerarquía, pero desconoció ese arte difícil que acierta a incorporar los ensueños a la vida. Roosevelt, en cambio, supo llegar a lo abstracto, impregnado de nobilísimos ideales, por medio de la obra concreta, sin pausa y sin prisa, mediante un esfuerzo pertinaz e inagotable, que extrae una lección de cada derrota, la acoge con sentido deportivo, y no interrumpe su tenaz entrenamiento hasta convertirla en un mero episodio y atribuirse, a fin de cuentas, la victoria.



Tras los años felices, advino una era de lucha que ya no termina sino con la existencia. Durante ella Franklin D. Roosevelt se transfigura en misionero de una tendencia social y política que operó una verdadera revolución en la historia de su país y que es un ensayo de dimensiones universales. Su misión halla frente a sí tal dificultad e impedimentos, que sólo alcanza a cumplirse mediante el temple de una voluntad de hierro y una increíble perseverancia.

La grandeza humana de Roosevelt, la que ha de darle fama perdurable, echó sus raíces en los años anteriores; pero fructifica y madura en esta etapa. Durante ella el éxito ya no es como un presente de la buena fortuna: es una conquista lograda con un trabajo que impone una consagración de héroe o de santo, y exige por añadidura, arte político.



Como en contraste de luz y sombra los años de plenitud física del señor de Hyde Park, se abaten en forma súbita e inesperada. El árbol robusto herido por un rayo, se tuerce. Un ataque de parálisis infantil convierte al fuerte deportista, al jinete ágil, al hombre de salón, en un inválido, trincado a un sillón o postrado en un lecho. El pronóstico es tan pesimista que los médicos le consideran incurable.

Una previsión normal debió, en tal momento, aconsejar una total renuncia a los sueños acariciados hasta entonces; pero hay caracteres armados con una fortaleza superior que no se doblega, ante la suerte adversa; y que se yerguen incluso ante lo razonable cuando se opone a sus designios. En ellos la energía crece en proporción a los obstáculos. Porfían con terquedad indecible antes de aventar, como inútiles cenizas, sus proyectos. No conocen la palabra «resignarse».

La pugna entre el espíritu, sano y activo, de Roosevelt y la parálisis de sus piernas, nos presenta uno de esos caracteres. Ni la sostuvo ni hubiera podido sostenerla sólo; ayudáronle con abnegación ejemplar su esposa y un amigo leal que todo lo sacrificó para servirle: Luis Howe. Merced a tales ayudas, y a su propio ánimo, durante su enfermedad mantuvo la comunicación epistolar con sus amigos, y no rompió la relación con sus correligionarios. Fué esta etapa dolorosa, una tensión de cada día, y de cada hora, durante varios años, con la que, en definitiva, el alma se sobrepuso a la endebles de la materia.

Qué podían significar los demás embarazos comparados con la impotencia física, diagnosticada la irremediable y superada no obstante, con tanto tesón? Qué confianza no había de poner en sí quien había alcanzado vencer a lo proclamado invencible!

Las biografías nos relatan cómo en la desventura o el fracaso momentáneo, se forjan los éxitos mayores; y, seguramente, hay que decirlo de la enfermedad de Roosevelt. Sin ella, tal vez, su historia, impulsada por un viento favorable, hubiera carecido de ese nervio que la singulariza y la engrandece.

Las jornadas interminables de forzosa inactividad, como un correr sin fin de monótono giro, brindan a un hombre superior, ocasión de lecturas, de reflexiones, en las que se revisan y purifican las ideas centrales y los propósi-

tos. La desgracia hace sentir afín de todos los desventurados y despierta el anhelo de ampararles. La parálisis de Roosevelt, nunca totalmente remediada, debió ser, en su período agudo, un noviciado o probación para las nuevas empresas a que había de conducirle su destino. Le enseñó, sin duda, a bien caro precio por cierto, aquella sabia máxima que estampó Saavedra Fajardo en su *Empresa XXXVI*: «Quien sabe quebrar el éxito de una fortuna adversa, la reduce a próspera».



Franklin D. Roosevelt, no obstante sus achaques, llegó a la Presidencia de los Estados Unidos de Norte América e inauguró su primera Administración el 4 de Marzo de 1933. Al día siguiente se eligió en Alemania, el Reichstag que confirió a Hitler poderes absolutos. Curiosa coincidencia, que coloca, casi simultáneamente en la palestra a dos hombres que sostienen el combate más terrible, y uno de los más trascendentales, de la historia!

Una mirada retrospectiva nos enseña que en ese año, se alcanza el punto álgido del descrédito del liberalismo y la democracia, en los que desde tiempo atrás habían perdido su fe los trabajadores, enardecidos por el ejemplo de la URSS; y de los que a la sazón se apartaba la burguesía, no obstante deberles su desarrollo y poderío. Este apartamiento lo encarnan sobre todo Mussolini y Hitler cuyo movimiento fué subsidiado por la industria pesada y los grandes propietarios territoriales (V. Guérin, *Fascism and Big Business*, New York 1939).

Sería ocioso negar que había poderosas razones para sentirse descontento de las fórmulas en uso de la libertad y la democracia. La crítica, sin dificultad, allegaba argumentos contra ellas; y el estado de pueblos regidos por las mismas, no podría satisfacer ni al menos exigente. Laxitud en la autoridad, regímenes parlamentarios palabreros o

ineficaces, lucha de clases, crisis bizantinas, caos económico, injusticias sociales, multiplicidad e irresponsabilidad de los partidos, y tantos otros defectos — en oposición a retóricas declamaciones de principios — justificaban la desilusión y la protesta.

En el caudal de la crítica, en el que se mezclaba también el agua turbia de la apetencia bastarda, colocaron su turbina, en Italia y Alemania, dos demagogos aventureros. Cada uno puso en marcha, mediante élla, afirmando la originalidad de su planta, la fábrica de un “nuevo” Estado. Su anhelo común se disfrazó con los tópicos más vulgares, revestidos con arreos flamantes; pero fue en definitiva el de destruir la libertad y la democracia y, ante todo, poner un dique a las exigencias de justicia social. Los *parvenus* ambiciosos y ensoberbecidos, soñaron, por añadidura, con crear imperios. Hitler confió, nada menos, que en imponerse al mundo; lo cual, por cierto, halló no escasos ecos en muchos países.

En tal ambiente y frente a tales personajes, Roosevelt, fino aristócrata, inaugura su actividad presidencial. Sus convicciones íntimas le llevan a salvar la libertad y la democracia y al propio tiempo a sanarla de sus achaques. Pone en la obra, desde el comienzo, el brío inquebrantable que usara en curarse, ahora con la voluntad apretada por la gran prueba y con el optimismo de su triunfo anterior.



El propio Roosevelt ha recordado, en 1941 (*Introduction* al tomo referente al año 1937 de la obra *The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt*, p. LI) que el 1933, era ya en verdad un año de guerra; y que, en su primer discurso inaugural, hubo de prever la necesidad de pedir al Congreso el instrumento adecuado para afrontar la crisis: «amplias facultades ejecutivas para conducir la

guerra contra la emergencia, tan grandes como las que serían conferidas si estuviéramos invadidos por un enemigo extranjero».

Era urgente e inexcusable usar los enormes medios del Estado, «para enfrentarse con el desastre económico y social, derivado de una economía desequilibrada, mal ajustada y poco limpia», (pág. XLVII); y en esa creencia se fundó el vasto programa de reconstrucciones y reforma. No era lícita, ante el desquiciamiento, la política del *do nothing*, del cruzarse de brazos: la vieja fórmula del *laisser faire, laisser passer*.

Al iniciar su administración el nuevo Presidente proclamó el comienzo de un nuevo *trato*: anunció el *New Deal*. La expresión más que un programa articulado, calificaba un nuevo estilo o manera de acometer los problemas, y de salir con ellos. Comprendía una firme determinación, un acto de buena voluntad, una preocupación y un conato de buscar soluciones. Roosevelt, en una emisión por la radio, dijo con franqueza que no podría definir con exactitud lo que el *New Deal* iba a ser. El estudio, el experimento de soluciones, el afán de mayor justicia, y el aprovechamiento de los enormes resortes del poder público lo habrían de caracterizar.

Sin duda, tras de la vaguedad del concepto, se encerraban direcciones que se fueron, en adelante, esclareciendo. En el Mensaje presidencial al Congreso del 29 de Abril de 1938 hállanse dos verdades que marcan una pauta segura.

«La primera verdad es la de que la libertad de una democracia no se halla a salvo si el pueblo tolera el crecimiento del poder privado hasta el punto en que adquiere mayor fuerza que el propio Estado democrático. Esto, en su esencia, es Fascismo: apropiación del Gobierno por un individuo, o un grupo, o por otro poder privado que lo domina. La segunda verdad es que la libertad de una democra-

cia no se halla a salvo, si su sistema de negocios no proporciona empleo, ni produce y distribuye bienes en forma que asegure un nivel de vida aceptable».

Añádese en el mismo Mensaje: «El poder de unos pocos de manejar la vida económica de la nación debe difundirse entre muchos o ser transferido al público y a su gobierno democráticamente responsable».

Esto último es la piedra clave del arco de su gobierno. La concentración económica en mano de un número escaso amenaza la libertad, en interés de la conveniencia particular. Dentro de las democracias crea un poder que, en esencia, es un poder político; y destruye la esencia de aquélla. Consiste en un *intervencionismo* en la vida económica, que se ejerce como un monopolio o un privilegio, sin las restricciones, más o menos efectivas, que el interés general pone en el intervencionismo del Estado. Reducir ese poder, derivado de la concentración económica, y sustituir su *intervencionismo* por el *intervencionismo* del Estado, fué una de las características del *New Deal*, y la que determinó sus más ásperas fricciones. En esencia el *New Deal*, por otra parte, significa un ensayo practicado para hallar dentro de la democracia liberal, y conforme a su entraña, una fórmula de resolver la gran crisis social de nuestro tiempo. Hitler y Mussolini estimaron que sólo podía ser resuelta extirpando la libertad y la democracia. Roosevelt mantuvo su fe en ellas, en momentos en que era harto difícil no perderla; y tuvo el coraje necesario para intentar salvarlas.



Fueron muchos los obstáculos; porque las reformas más justas hieren situaciones adquiridas que muchos reputan «sagradas». Muy señalada fué la oposición que la *Suprema Corte* presentó a las iniciativas del Ejecutivo, concretadas en leyes, y que dió lugar a la famosa *Supreme Court*

fight (lucha de la Suprema Corte) que tuvo su período más agudo el año 1937, y se inició el 5 de febrero de dicho año con un Mensaje del Presidente al Congreso.

Roosevelt, en la *Introduction* antes citada, nos relata esa lucha emocionante, de la cual prevaleció en definitiva la interpretación constitucional preconizada por él acerca de las facultades de la Corte. La cual en los viejos tiempos comenzó por sostener que su competencia sólo alcanzaba a declarar inconstitucional una ley «cuando no hay duda razonable de que se ha cometido la violación constitucional»; y llegó, en definitiva, a ejercer un poder revisor fundado, según palabras del Justicia Stone (después *Chief Justice*) en las «predilecciones económicas personales» de las justicias (*Morehead vs. New York ex rel. Tipaldo* 298 U. S. 587, 633).

Tras del mensaje de 5 de febrero, la propia Corte rectificó las doctrinas anteriores en orden a las medidas del *New Deal*; quedó con ello el Gobierno Federal con las manos libres para proseguir la tarea iniciada. Jackson, *Attorney General* entonces, calificó el cambio de criterio como *retreat to the Constitution*. La Democracia — según Roosevelt — atestiguó una vez más que tiene en sí «la capacidad para suministrar a sus ciudadanos el poderío, el aliento, la asistencia, los instrumentos, para tratar problemas según una manera americana, en su continuo esfuerzo enderezado a preservar y elevar su nivel de vida Americana». (*Introduction*, citada). De nuevo el tesón de Roosevelt había sorteado obstáculos al parecer insuperables.



De igual suerte que implantó un *New Deal*, en la política interior de los Estados Unidos, la Administración comenzada el 4 de Marzo de 1933 aplicó un *New Deal* en la política exterior, en términos que implicaban un cambio sustancial.

Con la mirada puesta principalmente en las demás naciones del Hemisferio Occidental, el sistema fue bautizado con el nombre de *política del buen vecino* (*Good Neighbor Policy*); y vino a suceder a la tendencia a la hegemonía del continente que exteriorizó primero el *imperialismo expansionista* (alentado por la agresividad del *Manifest Destiny*, o por la doctrina del *Paramount Interest*) y, después el *imperialismo económico intervencionista* (V. el interesante y documentado estudio de García Amador, *El Proceso Internacional Panamericano*, prólogo de Bustamante y Sirven, La Habana, 1942).

En su Mensaje inaugural el Presidente definió de acuerdo con la *política del buen vecino*, la actitud de los Estados Unidos como la de «el vecino que decididamente se respeta a sí mismo y porque hace eso respeta los derechos de los otros; el vecino que respeta sus obligaciones y la santidad de sus convenios en y con un mundo de vecinos»; y es satisfactorio confesar que la novedad no se contrajo a una expresión teórica sino que se tradujo en una serie de medidas concretas, entre las que Roosevelt menciona las convenciones panamericanas que consagran el principio de no intervención, el abandono de la enmienda Platt relativa a Cuba, la retirada de la infantería de marina de Haití, el nuevo tratado con Panamá, las conferencias interamericanas, los arreglos comerciales y la colaboración requerida y prestada en diversos conflictos fronterizos para su solución (*The public papers and addresses of Franklin D. Roosevelt*, vol. de 1939, *Introduction*, págs. XXIII). Por su parte, de acuerdo con la posición adoptada, el Secretario de Estado, en 5 de febrero de 1940, sostuvo que la Doctrina de Monroe no contiene «el más leve vestigio que implique y mucho que asuma, la hegemonía de los Estados Unidos (*Paz y Guerra; la Política Exterior de los Estados Unidos: 1931-1941*; publicado con el No. 149 del *Department of State*—pág. 84).

La política internacional expuesta tenía un cuño americano; pero apuntaba más lejos. El Presidente reiteró en diversas ocasiones su esperanza de que ejerciera una influencia universal (lugar citad. pág. XXIV; Discurso de apertura de la *Golden Gate* Exposición, lugar cit. pág. 141). Un mundo empequeñecido por el triunfo sobre la distancia lleva a la vecindad de todas las naciones. Por ello, Roosevelt pudo considerar, y así lo hizo, que los mismos principios de solidaridad, de mutuo respeto y de colaboración, aceptados por las 21 Repúblicas Americanas, cabía extenderlos a las demás del Universo. Opinión noble y generosa, inspirada en esa *good will*, que es una de las calidades más características del gran estadista; todo lo cual llevaba en su seno, sin expresarlo en forma clara, la exigencia de un viraje en redondo de la política norteamericana.

El principio del *aislamiento*, en relación a Europa, que podría ser expresado con el viejo refrán español «Cada uno en su casa y Dios en la de todos», constituye la inspiración tradicional de dicha política. Washington lo recomendaba en su *Farewell Address* en 1796: «A qué enlazar nuestro destino con el de parte alguna de Europa, enredar nuestra paz y prosperidad en los afanes de la ambición, de las rivalidades, antojos o caprichos europeos». La Declaración del 2 de Diciembre de 1823 (doctrina de Monroe) reitera la norma de no inmiscuirse o entrometerse en las complicaciones europeas.

Y todavía, incluso, la Administración rooseveltiana rinde un culto exterior a una posición, en verdad contradictoria con el pensamiento íntimo del Presidente y con las consecuencias implícitas de la *Good Neighbor Policy*.



Perfilan la silueta de Franklin D. Roosevelt, en su gestión internacional, calidades de excelso rango: clarividencia, tacto, rectitud, buena voluntad y armonía de carácter.

Fue clarividente porque vió y entendió la gran mudanza de las cosas, supo prever sus derivaciones y les buscó remedio.

Tuvo el acierto de huir de una acción personal imprudente, tal vez justificada por el dormitar de la mayoría; y, antes de adoptar decisiones importantes, prefirió desparillar a sus conciudadanos, con sus advertencias saludables y que se convencieran por la elocuencia de los hechos; lo cual era un tributo a la democracia. Puede por tanto decirse de él lo que escribió Saavedra Fajardo del Rey don Fernando el Católico: «Sirvióse del tiempo, no el tiempo de él» (*Empresa CI*).

Fue recto en el sentido de justo, y porque avanzó siempre en derechura, sin apartarse de su final propósito, ni por los ataques de los adversarios, ni por las asperezas del camino.

Su recta voluntad, henchida de buen sentido, le sirvió para atraer adhesiones y simpatías y para fundir criterios dispares, en un ambiente de confianza y de armonía, sobre todo en reuniones tan difíciles como las que hubo de celebrar con Churchill y Stalin.

El equilibrio de su carácter le otorgó una sana alegría, trasparente en el humor y la sonrisa; y le libertó de los ímpetus de la ira, de la que según el *Código de las siete Partidas*, deben guardarse los reyes porque ya «dijo el Rey Salomón, quel espíritu alegre del ome faze la su vida florida de fermosura; e el triste, non solamente consume la carne, mas desgasta los huesos».

Añadida a todo ello, su firmeza inagotable, nunca enervada por el desfallecimiento, condujo por el mar, la tierra y el cielo, a un inválido como él, a las mayores distancias. Llegó donde su presencia convino, hasta caer herido de muerte, en la agotadora tarea de un movilizad por la guerra.

Con tan loables dotes comenzó su ardua tarea y perseveró en ella. Sin pretensiones de caudillo, antes bien como servidor de su pueblo, fundó su autoridad en la voluntaria adhesión y no en el mote infame de Calígula: «*Oderint dam metuam*». Supo sortear y superar la recia resistencia de los prejuicios, los egoísmos, las arraigadas tradiciones, el temor a la guerra, la convicción del triunfo inevitable del Eje Roma-Berlín y hasta de las ocultas simpatías por los opresores.

A toda costa quiso evitar la contienda europea; pero al mismo tiempo sostuvo siempre que la guerra en Europa era un definitivo peligro para la paz y seguridad americana. Ya en Octubre de 1939 advertía, en Chicago, «si estas cosas llegan a suceder en otras partes del mundo, no imaginéis que América se librará de ellas». (*The public papers etc.*, 1939 vol. *Introduction*, pág. XXVIII); y, en su Mensaje al Congreso de 1941, afirmó «en ningún tiempo anterior la seguridad americana ha estado tan seriamente amenazada desde fuera como lo está ahora» (obra citada, 1940 vol. pág. 663).

La reiterada, la ahincada prevención, de que la independencia de los Estados Unidos se hallaba amenazada y también su ideal democrático de la vida, y las duras enseñanzas de los hechos, alcanzaron a proporcionarle las asistencias necesarias; y, apoyándose en ellas, por una gradual serie de medidas, obtuvo el levantamiento del embargo de armas, impulsó vertiginosamente el ritmo del rearme, convirtió a los Estados Unidos, mediante la *Lend Lease Act* en arsenal de las democracias, y preparó a su pueblo para la gran aventura en la que había de verse forzosamente metido.

Si Inglaterra y la Unión Soviética fueron los campeones de la resistencia heroica, Norte América, por obra de su Presidente, fue la forjadora del instrumental de la victoria.

De cada hombre emana una irradiación espiritual donde reside su quitaesencia. Los imagineros trazan una corona de luz, en torno a la cabeza de los santos, para pintar la gracia de su santidad. Los verdaderos rasgos de un individuo no se albergan en su hechura física, en su terrenal envoltura, aunque a veces reciban su impronta.

El diseño de una personalidad lo dibuja esa esencia alambicada, que luego se inserta en su obra, y que es unas veces una gran hazaña y otras una gran miseria.

Gran obra y gran hazaña la del Presidente Roosevelt: de la que cabe extraer, con delicado método de análisis, su genio animador, que fue, en su ejemplo, un leal espejo de su alma.

Visto desde su magna tarea, Roosevelt es la viva encarnación de la genuina virtud — en la doble acepción de hábito moral y de vigor viril — de la democracia. Es, asimismo, un símbolo de esa dignidad humana a la que él señaló la traza de las cuatro libertades. Contra la fortaleza innoble de tales fuerzas espirituales y de su ilustre representación, vinieron a estrellarse la servil obediencia, el aplastamiento del individuo por la masa, la propaganda mendaz y fanfarrona. Y para resistirlas y acabarlas bastó la verdad, la franqueza y los resortes debidamente manejados de la democracia liberal.

Proyectado desde su esfuerzo, aparece igualmente, no sólo como un idealista, sino como un político, tan alejado por cierto de la cínica inmoralidad del Príncipe de Maquiavelo, como de la inexorable intolerancia del Príncipe Cristiano del Padre Rivadeyra.

Fue político porque tuvo ideas claras y certeras; y porque no necesitó más auxilio que el de su inteligencia y de su arte para realizarlas. Lo fué también por su devoción en el servicio del Estado, por su actividad incansable, por la autoridad que de él irradiaba. Supo serlo, incluso, en las incidencias de la vida de partido, en la atracción de

las adhesiones; y hasta en esa menuda técnica habilidosa, basada en un conocimiento experimental de las debilidades y de las pasiones humanas, que asegura un triunfo electoral, o el de un programa, sin herir los imperativos de una conciencia estricta.

Disquisiciones teologales llevarían quizás a ver en él un instrumento de Dios, en su eterno combate contra el Mal. No sería difícil para esta tesis allegar datos que diríase revelan ocultos designios. No parece entrañar una enseñanza providencial el hecho de que prácticamente comenzaran el gobernar al mismo tiempo el Presidente norteamericano y el *Führer* de Alemania? No encubre, sobre todo, un misterio inquietante la circunstancia de que sus vidas aparezcan terminadas con breves días de distancia; y que Roosevelt muriese en pleno trabajo, iluminada la frente por el alba de la Victoria, mientras Hitler desaparece en el seno de la tierra, entre abominaciones, escombros y ruina?

Roosevelt era demasiado humano para una interpretación tan ambiciosa.



En una verdadera democracia quienes la sirven diluyen, hasta cierto punto, su individualidad en el gran conjunto de su pueblo. Conviértense en órganos de éste, si bien algunos alcanzan el privilegio de asumir el noble oficio de la cabeza o el corazón. Su mérito se sacrifica en incremento del mérito colectivo; pero al propio tiempo gana alcurnia y posibilidades con la asistencia de muchos, de la que viene a ser suma y representación.

Franklin D. Roosevelt, no puede ser interpretado como algo distinto y separado de ese *pueblo de los Estados Unidos*, en cuyo nombre fue adoptada la Constitución de 1787. Su obra y su personalidad, no son una obra ni una personalidad exclusivamente suyas; son tarea y criatura de una multitud, organizada como gran Nación, de la que él es el

portavoz. De igual suerte lo fueron la obra y la personalidad de otros presidentes tan esclarecidos como Jorge Washington, Abraham Lincoln, Woodrow Wilson. La gloria de cada uno de ellos resultaría menguada si no la compartieran con su patria y con el mérito abnegado de sus conciudadanos; entre los cuales muchos de los más dignos de alcanzar la inmortalidad no figurarán nunca en las páginas de la historia.

Washington, Lincoln, Wilson, dan cada uno su nombre a una etapa de un país, cuyo ritmo ascensional, pasma; y que es hoy uno de los macizos pilares en los que se ha de apoyar la armazón del Nuevo Mundo. A la etapa de la que Roosevelt es cifra y compendio, no la excedió otra alguna en gravedad y dureza. Durante élla han estado en juego nada menos que la libertad y la democracia de las que los Estados Unidos ha sido uno de los más denodados campeones. El triunfo de Roosevelt, que es el triunfo de un pueblo, ha cerrado tal período, con una enseñanza esperanzadora; y, tras él, su pensamiento vivo, ya que no la voz atrayente con la que expresara sus ideas, nos repite sin duda, con fundada confianza, las mismas palabras de Lincoln en su famoso *Gettysburg Address*: «este gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, no desaparecerá nunca sobre la faz de la tierra».

ARTICULOS DOCTRINALES

LA ORGANIZACION INTERAMERICANA EN LA POSTGUERRA

Por el Sr. Lic. OCTAVIO VEJAR VASQUEZ,

Presidente de la Comisión Nacional Mexicana de
Planeación para la Paz.

I

La simple observación de la realidad muestra que el nuevo mundo, dentro de una gran variedad geográfica, económica, étnica, de costumbres, de ideas y de religión, presenta características comunes en los países que lo integran en cuanto a sus condiciones históricas, geográficas y económicas, que le dan perfil propio facilitando, como en ningún otro continente de la tierra, una fecunda organización internacional.

Todos sabemos que esta situación excepcional dió origen al Panamericanismo que al través de conferencias políticas y de congresos jurídicos incuba y logra su desarrollo hasta plasmar, el 14 de abril de 1890, en la «Unión Internacional de las Repúblicas Interamericanas».

I I

Esta creación jurídica reveló desde casi su nacimiento, dos defectos que en el curso de los años se volvieron capitales:

1. La Unión Panamericana ha tenido horizontes legales tan limitados que la realidad creciente los ha desbordado cada vez más en forma impresionante, pues la trama complicada de nuestra vida internacional no cabe ya en el cauce estrecho del propósito creador: «La pronta compila-

ción y distribución de datos sobre el comercio», principio que no logró alivio eficaz con la ampliación de funciones pactada en la 5a. y 6a. Conferencias Internacionales Americanas, de Santiago de Chile y de La Habana, Cuba.

2. La Unión Panamericana se ha resentido del predominio de una voluntad unilateral en su integración y en sus actividades. Teniendo en sus movimientos como telón de fondo una política imperialista, no ha podido engendrar una fecunda comunidad de relaciones entre todos los países del Continente sino que ha canalizado la vinculación de los Estados Unidos de Norte América separadamente con cada una de las Naciones Latino Americanas; es decir, que en vez de hacer cada día más compacta y más firme la red de enlace entre todos los países del Hemisferio hizo de éstos, en sus actividades internacionales, afluentes que desembocan en la corriente poderosa de los Estados Unidos de Norte América.

Por esto hace muchos años que se siente la necesidad de reformas sustanciales que se han condensado hasta ahora en dos distintas categorías de sugerencias que coincidiendo en el fondo difieren en la forma.

1. La primera de ellas tiende a conceder una sensible ampliación de sus funciones actuales a la «Unión de las Repúblicas Americanas» o como se le denomina comúnmente tomando la parte por el todo: «Unión Panamericana»

Entre los numerosos partidarios de esta solución pueden recordarse a los internacionalistas James Brown Scott, estadounidense, Pereira Da Silva, portugués, y J. M. Yepes, colombiano.

2. La segunda propone la creación de una «Asociación de Naciones Americanas».

La exposición más completa de esta tendencia fué recogida en una proposición de los gobiernos de Colombia y de la República Dominicana presentado a la 8a. Conferencia

de Lima en 1938 y que ahora estudian los organismos encargados de la codificación del derecho internacional en América.

Coinciden una y otra proposiciones en la necesidad de conceder facultades políticas lo mismo a la Asamblea que al Consejo de la organización continental y atenderlas, dando naturaleza predominantemente política a la Organización Central Interamericana, sería consagrar jurídicamente, mediante el acuerdo expreso de todos los Gobiernos, un estado de cosas ya existente.

Es indudable que todas las proposiciones hechas se apoyan, no en una política de dominación y sumisión, tampoco en un propósito de equilibrio continental, sino en una firme tendencia a transformar en realidad plena el principio de la colaboración internacional.

III

El 4 de Marzo de 1933 el señor Presidente Roosevelt dijo: «Yo consagraré esta Nación a la política del buen vecino; el vecino que resueltamente se respeta a sí mismo y por esa razón respeta los derechos de los demás; el vecino que respeta el carácter sagrado de sus pactos en un mundo y con un mundo de vecinos», y el 14 de abril siguiente reiteró: «Nunca había sido antes tan patente en las resoluciones internacionales el significado de las palabras «buen vecino». Nunca habían sido tan evidentes como hoy la necesidad y los beneficios de la cooperación entre vecinos para todas las formas de la actividad humana».

Recogiendo tan elevado pensamiento, la Tercera Reunión del Consejo de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, redactó la resolución número XXII que dice: «El principio de que la conducta internacional ha de inspirarse en la política del buen vecino es norma del derecho internacional del Continente Americano».

En los últimos años, pues, la fecunda política de la buena vecindad ha sustituido a la poderosa política imperialista emanada del espíritu comprensivo de los nuevos gobernantes y es de suponer que esta teoría política de los Gobiernos se haga, en un cercano porvenir, clara conciencia en los pueblos de América.

Por otra parte, parece evidente que una de las consecuencias ineludibles de esta guerra universal habrá de ser el fenómeno de la más amplia integración del mundo por acentuarse la vida internacional en comunidad.

Esto nos mueve a formular nuestra ponencia sugiriendo las líneas generales de una estructura jurídica de las repúblicas Americanas conforme a un plan que por hacerse más próximo a lo que existe, se considera sencillo y practicable:

1. La institución tendría la denominación de «Unión Interamericana».

2. Poseería los cuatro órganos fundamentales siguientes:

- a) Una Asamblea o Conferencia que se reuniese periódicamente cada tres años y que se ocupase de los asuntos de interés general más importantes, entre los que, desde luego — al contrario de lo que sucedió durante las seis primeras conferencias interamericanas — entrarían los de naturaleza política, como ha sido el caso en las dos últimas Conferencias en Buenos Aires y de Lima.

- b) Las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, que se efectuarían anualmente y se ocuparían de aquellas cuestiones que el Consejo Permanente considerase necesario referirles por su importancia y que, por su urgencia relativa, no se pudiera esperar a decidirlos en las Asambleas o Conferencias.

c) El Consejo que debería estar revestido de facultades políticas y de iniciativa y que se reuniría cuando menos una vez al mes. Sería además conveniente que los delegados al mismo fuesen distintos de los Representantes Diplomáticos acreditados en Washington, como sucede actualmente en el Consejo Directivo de la Unión Panamericana. Para determinar estas facultades se tomarían en cuenta tanto las sugerencias que se han formulado o se formulen en el terreno continental, como aquellas de que estaba revestido el Consejo de la Sociedad de las Naciones.

d) La Secretaría Permanente, para la cual se aprovecharía el organismo que existe ya en Washington.

Por lo que toca a las demás organizaciones continentales para asuntos de carácter predominantemente jurídico, predominantemente económico, predominantemente social y predominantemente intelectual, la labor que habría que realizar sería casi en su totalidad de perfeccionamiento y de coordinación de los órganos que ya existen, aún cuando quizás conviniera agregar a ellos una «Corte Interamericana de Justicia» (para cuyo establecimiento existen ya varios proyectos entre otros el presentado por México en el cuerpo del «Código de la Paz»), un «Instituto Interamericano del Trabajo», como lo recomendó la VII Conferencia de Montevideo y un «Instituto Interamericano de Cooperación Intelectual» de acuerdo con lo resuelto por la VI Conferencia de La Habana.

Se sugiere por lo tanto, como un proyecto más factible de realizar, la creación de las siguientes cuatro organizaciones fundamentales:

1. Organización Interamericana de Justicia y Derecho Internacional.

2. Organización Interamericana Económica y Financiera.

3. Organización Interamericana para el Progreso Social.

4. Organización Interamericana para la Cooperación Intelectual.

Dentro del marco de estas cuatro organizaciones básicas se acomodarían y coordinarían todos los Comités, Institutos y Oficinas de carácter técnico que en la actualidad funcionan en el Continente.

Deberá ser condición básica e imprescindible el que, lo mismo en la organización a que acaba de aludirse, las Repúblicas todas del Continente se encuentren representadas en éstas, en un plano de absoluta igualdad jurídica.

I V

Sin duda resulta indispensable aludir a las relaciones que deben establecer entre el sistema Interamericano que se proyecta y la organización mundial que se adopte al concluir la guerra.

La coordinación entre ambos, que ya desde antes de la guerra preocupaba a internacionalistas y gobiernos y de la que trataron aunque muy superficialmente la VII Conferencia de Montevideo y la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires recomendando que se estudiase la forma de establecer tal armonía, es claro que presentará como una cuestión de más acentuada urgencia en la postguerra.

Resultaría prematuro y casi imposible hacer desde ahora sugerencias respecto a puntos de detalle en lo tocante a tal coordinación; no obstante conviene fijar las siguientes ideas directrices y normas generales que parece preciso tomar en consideración:

1. Una política Interamericana inteligentemente concebida y prudentemente desarrollada, ha de convertirse en un grande impulso a la mejor organización del mundo; en

consecuencia, todos los Estados del Continente Americano estarán individualmente representados en la Asamblea de la Organización Universal.

2. En el Consejo Mundial y por acuerdo expreso, los Estados Latinoamericanos, deben tener derecho al nombramiento de tres miembros. La designación de ellos será rotatoria y, en todo caso, por exclusivo acuerdo de los propios Gobiernos Latinoamericanos.

3. Las organizaciones centrales, mundial e Interamericana, deben establecer recíprocamente sendas delegaciones permanentes que tendrán por objeto coordinar sus trabajos y aprovechar las experiencias que realicen y ofrezcan en las actividades de su competencia. En las delegaciones permanentes Interamericanas ante las organizaciones mundiales, la representación Latinoamericana debe corresponder al número e importancia de los países de Latino América en conjunto, siquiera en la proporción que se admitía en el Consejo de la Sociedad de las Naciones.

En las organizaciones mundiales se observará estrictamente el principio de la igualdad jurídica de los estados miembros que debe regir a las organizaciones continentales.

V

Las consideraciones que anteceden fundan el presente proyecto de resoluciones: La 3a. Conferencia Interamericana de Abogados resuelve:

1. Pugnar por que se organice, en el momento que se estime oportuno, la Unión Interamericana con sus cuatro órganos fundamentales:

- a) Una Asamblea o Conferencia.
- b) Las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.
- c) El Consejo y
- d) Una Secretaría Permanente.

2. Pugnar por la creación de las siguientes cuatro organizaciones fundamentales:

- a) Organización Interamericana de Justicia y de Derecho Internacional.
- b) Organización Interamericana Económica y Financiera.
- c) Organización Interamericana para el Progreso Social.
- d) Organización Interamericana para la Cooperación Intelectual.

3. Pugnar por que en la coordinación de las actividades de las organizaciones centrales, mundial y continental, se observen estas normas:

- a) Que los estados del Continente Americano estén individualmente representados en la Asamblea de la Organización Universal.
- b) Que en el Consejo Mundial los estados Latinoamericanos designen tres miembros.
- c) Que se creen delegaciones permanentes de intercambio integrándose la representación Latinoamericana en ellas en la proporción admitida en el antiguo Consejo de la Sociedad de las Naciones.
- d) Que tanto en las organizaciones mundiales como en las continentales se cumpla estrictamente con el principio de la igualdad jurídica de los estados miembros.

México, D.F., julio 25 de 1944.

EL PENSAMIENTO INTERNACIONAL DE BOLIVAR

Palabras pronunciadas por el

Excmo. Sr. Lic. don MANUEL MAPLES ARCE,

Embajador de México, en la ceremonia conmemorativa del Congreso Bolivariano de Panamá, el 22 de Junio de 1945.

DISTINGUIDO AUDITORIO:

La conmemoración que hoy nos congrega es de aquellas que por su trascendencia, su elevación y las enseñanzas que encierra para las instituciones de América, merece de nuestra parte una severa meditación.

El Congreso que se reunió en Panamá, el 22 de junio de 1826, con la asistencia de los plenipotenciarios de Colombia, América Central, Perú y los Estados Unidos Mexicanos (cito en el orden de precedencias) fué la piedra angular del nuevo derecho internacional que debería regir las relaciones entre los estados del continente.

Al considerar históricamente aquella asamblea, reconocemos que en sus trazos esenciales fué una creación del genio de Simón Bolívar, y por eso, al evocar esta fecha significativa, nos inclinamos respetuosos ante la memoria del hombre, que no conforme con haber independizado cinco países, quiso asegurar el porvenir de todos los estados hispano-americanos, por medio de una institución que les sirviera de defensa, resguardara su integridad y los hiciera respetables.

Los propósitos internacionales de Bolívar, aunque indefinidos, se encuentran en la carta escrita a un corresponsal en 1813: «Los inextinguibles y fervientes deseos que desde el glorioso 19 de abril ha manifestado Venezuela de estable-

cer y conservar las más estrechas relaciones de amistad, unión y alianza con sus hermanos de América, los expresa de nuevo con mayor vehemencia, desde el momento que han sido removidas las fuertes trabas que el tirano les puso», y agregaba, «que sólo una íntima y fraternal unión entre los hijos de Nuevo Mundo, y una inalterable armonía en las operaciones de su respectivo gobierno, podrán hacerles formidable a nuestros enemigos y respetables a las demás naciones».

Pero es con razón que se ha visto en la carta escrita a un amigo desde Jamaica, donde se encontraba proscrito y enfermo, después de los reveses sufridos por las armas insurgentes, las primeras inspiraciones del Congreso Anfictiónico de Panamá. Las preocupaciones de su espíritu están consignadas en los siguientes párrafos: «Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Nuevo Mundo una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, deberían, por consiguiente, tener un mismo Gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; más no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América».

«Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los Griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a trazar y discutir sobre los intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo! Esta especie de corporación tendrá lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración...» Esto era en 1815. Tres años más tarde se precisa la idea en una carta a don Martín Pueyrredón, Director del Gobierno de Buenos Aires, a quien dice: «Luego que el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su independendencia, o que circuns-

tancias más favorables nos permitan comunicaciones más frecuentes y relaciones más estrechas, nosotros nos apresuraremos con el más vivo interés a entablar por nuestra parte el pacto americano, que formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presente a la América al mundo con un aspecto de majestad y de grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas. La América así unida, si el Cielo nos concede este deseado voto, podría llamarse la reina de las naciones, la madre de las repúblicas».

En el año de 1821, después de la constitución de la gran Colombia, dió los primeros pasos para llevar a la práctica sus ideas en materia de política internacional, haciendo que el Vice-presidente Santander enviara sus plenipotenciarios ante los gobiernos del Perú, Chile y Buenos Aires, y ante los de México y Centro América, con objeto de negociar tratados de amistad y alianza y enviar plenipotenciarios para crear la Federación de Estados Latino Americanos. La gestión sólo tuvo éxito a medias, por la actitud de Buenos Aires, que no vió con simpatía el proyecto, atribuyéndole miras de hegemonía, y a que Chile, aunque parecía dispuesto a cooperar no designó representante alegando que no se había reunido el Congreso. Brasil aunque aceptó la invitación con reservas tampoco envió representante. Tratados de alianza y amistad y el compromiso para enviar plenipotenciarios a Panamá fueron firmados entre Colombia y México (3 de octubre de 1823) y Colombia y el Perú (6 de julio de 1822). Particularmente interesante es el compromiso adicional al tratado celebrado con el Perú, en el que ambas partes se obligan «a interponer sus buenos oficios con los Gobiernos de los demás Estados de la América antes española, para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpetua».

En 1824, después de la emancipación del Alto y Bajo Perú llegó Bolívar a Lima, y casi ante la amenaza de los realistas que se encontraban en el Callao, redactó la circular

para los Gobiernos de las Repúblicas de América en que magistralmente insisten en su pensamiento confederal: «Después de quince años de sacrificios consagrados a la libertad de América, por obtener el sistema de garantías que en paz y guerra, sea el escudo de nuestro nuevo destino, es tiempo ya de que los intereses y relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos».

«Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político pertenece al ejercicio de una autoridad sublime que dirija la política de nuestros Gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una Asamblea de Plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras Repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria, obtenida por nuestras armas contra el poder español».

El Congreso se instaló el 22 de junio de 1826, a las 11 de la mañana, con los plenipotenciarios de Colombia, del Perú, de México y de Centro América. Asistieron también como observadores el Representante inglés y un enviado de Holanda. El presidente Adams nombró dos representantes pero no asistieron; uno murió en Cartagena y otro llegó cuando el Congreso se había trasladado a Tacubaya.

Es imposible separar las orientaciones teóricas de la Confederación de la realidad histórica de la época. Los ejércitos españoles todavía mantenían una amenaza en América, y contaban con fuertes posiciones en Cuba y Puerto Rico, desde donde podían atentar contra la libertad de los países recientemente emancipados, de manera que el carácter ofensivo y defensivo de la Confederación estaba perfectamente justificado, pues tenía que amoldarse a las circunstancias y precaverse contra los peligros de la Santa Alianza.

De acuerdo con las estipulaciones del artículo primero, era una institución de carácter perpetuo. Conexo con los dos primeros artículos, el tercero, obligaba a las partes a defenderse mutuamente de todo ataque que comprometiera su existencia política y a emplear contra los enemigos los recursos y fuerzas consignadas en el Convenio de Continentes. La distribución quedó así: Colombia: 15,250 hombres; Centro América: 6,750; Perú: 5,250 y México: 32,750.

Los artículos del cuarto al noveno se contraían a prevenciones de la guerra y el décimo estipulaba que no se firmaría la paz separadamente. Por medio del artículo undécimo se creó la Asamblea General compuesta de dos Ministros Plenipotenciarios por cada una de las partes contratantes, los cuales se reunirían, anualmente, en tiempo de guerra y cada dos años en tiempo de paz. Este sería el órgano jurídico de la Confederación.

Los objetos principales de la Asamblea General quedaron comprendidos en el artículo décimo tercero que le daba facultades para negociar y concluir tratados y convenciones, y contribuir a mantener la paz y amistad entre los confederados, «sirviéndoles de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados y convenciones públicas que hayan concluido en la misma Asamblea, cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda, y de conciliador en disputas y diferencias». Se procuraría también la conciliación y mediación entre las potencias aliadas o en las diferencias entre éstas con las potencias extrañas y se ajustarían y concluirían tratados con otras potencias.

Los artículos décimo cuarto y décimo quinto establecieron especificaciones relativas a las alianzas con las potencias extrañas a la Confederación, mientras que el décimo sexto, el décimo séptimo y el décimo octavo crearon la conciliación y el arbitraje que abarcaría, no tan sólo las diferencias entre los confederados, sino las que cualquiera de éstos

tuviera con una tercera potencia. El artículo décimo noveno estableció las sanciones para la parte contratante que violara las obligaciones arbitrales. Fundamental para los intereses de la Confederación era el artículo vigésimo primero que fijó la obligación de «sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos oponiéndose eficazmente a los establecimientos que se intente hacer en ellos sin la correspondiente autorización y dependencia de los Gobiernos a quienes corresponde en dominio y propiedad, y a emplear al efecto en común sus fuerzas y recursos si fuere necesario».

Por el artículo veintidós se garantizó la integridad territorial y la protección de los límites respectivos luego que «se hayan demarcado y fijado»; los artículos vigésimo tercero y vigésimo cuarto determinaron la facultad de adquirir la nacionalidad; la compensación por servicios mutuamente prestados a la alianza se pospuso para la siguiente asamblea (artículo 25). En el artículo 26 se dejó abierta la puerta para que las potencias que no hubieren concurrido a la celebración y firma del tratado pudieran hacerlo después de un año de firmados y ratificados éste y el protocolo de Contingentes.

Los ideales sociales fueron proclamados en el artículo 27, por medio del cual los firmantes se comprometían a coope-
rar a la completa abolición y extirpación del tráfico de
esclavos, considerando a los traficantes incurso en el

nes que reclamaran las circunstancias. En el último artículo se señaló a la Villa de Tacubaya, «una legua distante de la ciudad de México» (actualmente incorporada a la capital) para que fueran canjeadas las ratificaciones.

En el artículo adicional se estatuyó que una vez que se ratificara el Tratado, procederían a fijar las reglas que dirigirían su conducta «a cuyo efecto invitarán de nuevo a las Potencias neutras amigas, para que si lo creyeran conveniente tomen una parte activa en semejantes negociaciones y concurran por medio de sus Plenipotenciarios a ajustar, concluir y afirmar el Tratado o Tratados que se hagan con tan importante objeto».

Se ha querido ver en el «Pacto del Istmo», una preformación del «Panamericanismo», y aunque indudablemente aquél sea precursor de las Conferencias Panamericanas, difiere de éstas, desde luego, por su objeto, y después, por su sistema; mientras las conferencias adoptan el sistema de Recomendaciones, la Dieta de Panamá funda un edificio jurídico.

Es incontrovertible que Bolívar, al idear y planear el Congreso de Panamá, pensó en una Confederación Hispano-Americana que uniera a todos los países del mismo origen y lengua. En la circular que envió a los Jefes de Estado se refiere a la unión entre las Repúblicas Americanas «antes colonias españolas». Se comprende que a pesar de la exaltación romántica de su imaginación (Bolívar es un héroe del romanticismo) el político pensara darle forma eficaz a su idea confederacionista, restringiéndola a los Estados, cuyas afinidades parecían justificar y hacer viable a la Confederación.

La invitación que hizo a Inglaterra y a los Estados Unidos para que mandaran representante a la Asamblea y participaran en ella, no fué idea de Bolívar; correspondió

la iniciativa al Gral. don Guadalupe Victoria, Presidente de México y al Gral. don Francisco de Paula Santander, Vice-Presidente Encargado del Poder Ejecutivo de Colombia.

«Bolívar, — afirma el distinguido escritor y diplomático panameño Narciso Garay, en su disertación presentada al Congreso Bolivariano celebrado en 1926 para conmemorar el Centenario de la Asamblea de Panamá, — intentaba reunir primero un ejército de cien mil hombres, por lo menos y una importante marina de guerra federal; y para ello urgía la reunión de un Congreso de Plenipotenciarios Hispano-Americanos en Panamá o en otro punto. Con esa fuerza en sus manos, — pero no antes, — quería proponer una alianza a Inglaterra y a Estados Unidos. Su carta profética de Jamaica lo dice sin rodeos, y revela también esa carta que nunca entró en sus cálculos el reunir en una sola Nación a toda la América Española, como se ha creído erróneamente. Consideraba imposible esa empresa — escribe él — «porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América».

Además, en una carta dirigida al señor Revenga, y fechada en la Magdalena, a 17 de febrero de 1826, expresa así sus preocupaciones: «Por ahora nos parece que nos dará una gran importancia y mucha respetabilidad la alianza de la Gran Bretaña... Pero estas ventajas no disipan los temores de que esa poderosa nación sea en lo futuro soberano de los consejos y decisiones de la Asamblea: que su voz sea la más penetrante, y que su voluntad y sus intereses sean el alma de la Confederación, que no se atreverá a disgustarla por no buscar ni echarse encima un enemigo irresistible. Esto es, en mi concepto, el mayor peligro que hay en mezclar a una nación tan fuerte con otras tan débiles».

La objeción que hace Bolívar a la invitación, es sin embargo de circunstancias y de tiempo, pues como ya hemos visto simpatizaba con la idea de una alianza con Inglaterra y los Estados Unidos. En un manuscrito de 6 de febrero de 1826 fechado en Lima, reafirmaba esta idea. Pero esta política aliancista era contraria a las miras de Washington, y las ideas «panamericanistas» no contaban entonces con el favor ni de la Cámara ni del Senado.

Bolívar nunca vió realizados los propósitos de sus meditaciones y de sus esfuerzos. Un hombre de su sagacidad no podía dejar de preveer el resultado de la gestión diplomática que había iniciado. Antes de que se reuniera el Congreso sarcásticamente lo comparó con «aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos consejos: nada más».

No importa que el «Tratado de Unión, Liga y Confederación» de Panamá no tuviera resultado práctico alguno, puesto que no llegó a ratificarse por las potencias firmantes. Desde el punto de vista teórico es de extraordinaria importancia porque en él están los gérmenes del Derecho Internacional Americano.

Cuando pensamos en el camino recorrido por nuestros pueblos, desde los días lejanos en que surgían a la vida pública, de las ruinas de la guerra de independencia, vemos en el lejano horizonte brillar con magnífico esplendor los ideales de Bolívar. Su obra que tendía hacia las concepciones vastas y generosas nos llega con un tono estremecido y profético. Preconizó la asociación de los Estados del Istmo de Panamá hasta Guatemala. Y un paso firme hacia la realización de este propósito acaban de dar las repúblicas de Guatemala y de El Salvador.

La América ha tenido momentos de adversidad en que una nube parecía cubrir su destino, pero la centella del pensamiento bolivariano siempre animó el espíritu fraterno de nuestros pueblos. Bolívar fué el defensor constante de ese espíritu.

Por su alteza de miras, por la dignidad de su pensamiento, por su genio desbordante de idealismo, por la voluntad tenaz que mostró para acercar a nuestros países — a pesar de las condiciones adversas que hacían extremadamente difícil por no decir imposible la empresa, — Bolívar es uno de los caracteres más grandes de la historia. El vencedor de Junín y Ayacucho, el héroe de las batallas que arrebató la imaginación de las muchedumbres, es también el héroe cívico de América. Jamás dejó de inquietarse por el destino de los pueblos que libertó y de sus hermanos, aunque en momentos de depresión dijera: «No hay buena fé en América, ni entre los hombres ni entre las naciones. Los tratados son papeles, las constituciones libros, las elecciones combates, la libertad anarquía y la vida un tormento».

No es posible evocar sin un estremecimiento de emoción, la melancólica imagen de Bolívar, en la soledad de Santa Marta, cuando ya ungido definitivamente por la gloria, presintiendo que todo ha terminado, se siente todavía obsesionado por la unificación de los hombres en aras de cuya libertad había sacrificado su existencia, y escribe a uno de sus antiguos lugartenientes aquella carta que parece dirigida también a los pueblos que con tan singular espíritu había tratado de agrupar, y que comienza: «En los últimos instantes de mi vida, le escribo para rogarle...» La fraternización viril que invoca Bolívar en esa carta de despedida es la esencia misma de su pensamiento de libertador y de constructor de pueblos. Con razón uno de sus biógrafos ha dicho: «no pudo vivir para sí; habría de pertenecer a la humanidad».

Es una facultad de las ideas extraordinarias fecundas engendrar otras nuevas preñadas de futuras posibilidades. Los «Protocolos del Istmo» como los llamaba el mismo Bolívar, marcan una etapa capital del derecho interamericano; las ideas consignadas en ellos han sido recogidas por conferencias, congresos e institutos de Derecho Internacional, y sus principios, inspirados en los más sanos intereses, mantienen en la sociedad de hoy, después de 119 años, toda la irradiación de su fuerza moral. Esperemos que nuestros pueblos, un día libres de las crisis internas que tanto debilitan sus energías, puedan realizar el sueño de Bolívar.
