

La Quinta Conferencia debe ser calificada como un señalado éxito. Prácticamente, todas las cuestiones de interés común para la América recibieron atención y en todas ellas se alcanzó alguna mejora. Solamente la causa del arbitraje obligatorio permaneció estacionaria. La acción de la conferencia a este respecto se redujo a una resolución en que se expresaba la "esperanza" de que el progreso de la conciliación, del arreglo judicial y del arbitraje fuera cada vez mayor. El elemento alentador fue que si bien no se pudo alcanzar la unanimidad para una acción efectiva en pro del arbitraje obligatorio amplio, en cambio la gran mayoría que se manifestó en favor del mismo, reveló que una opinión cada día más fuerte estaba abriendo el camino para las victorias de La Habana y de Washington.

CONFERENCIA DE LA HABANA DE 1928

Los cinco años que siguieron a la Conferencia de Santiago fueron fecundos en acontecimientos de interés extraordinario para el hemisferio occidental. Veintitrés conferencias especiales tuvieron lugar en diferentes capitales, entre las cuales deben mencionarse por su gran significación el Tercer Congreso Científico Pan Americano, reunido en Lima en 1924, la Tercera Conferencia Comercial Pan Americana y la de Aviación Comercial Interamericana, celebradas en Washington en 1927, el Congreso de Jurisconsultos efectuado en Río de Janeiro aquel mismo año, y el Congreso reunido en Panamá en 1926 para conmemorar el centenario de la famosa asamblea convocada allí por Bolívar en 1826.

Prosiguiendo sus labores de codificación, el Congreso de Juristas preparó un proyecto de Código de Derecho Internacional Privado y doce Convenciones de Derecho Internacional Público que debían ser sometidas para su adopción definitiva a la Sexta Conferencia. La Unión Panamericana había preparado un formidable programa y existía en todo el continente gran expectativa acerca de las cuestiones que debían discutirse. La ocupación de Santo Domingo (prolongada hasta el año de 1924), la intervención militar y financiera en Haití, la presencia de la infantería de marina en Nicaragua, la lucha armada con Sandino, habían dado lugar a candentes discusiones acerca del tema de la intervención en la prensa de Norte y Sur América y habían creado gran suma

de resentimiento y mala voluntad hacia los Estados Unidos. Fresco estaba el recuerdo de las recientes controversias entre Estados Unidos y México y la disputa sobre Tacna y Arica estaba todavía sin arreglar entre Chile y Perú. Tras de las cortesías del trato oficial podía vislumbrarse la disposición combativa en que se hallaban los espíritus y había verdadera ansia de discutir las vitales cuestiones de la organización definitiva de la Unión Panamericana, la intervención, el arbitraje, la solidaridad continental, las comunicaciones aéreas y los principios fundamentales de la ley de las naciones. Pero al mismo tiempo era palpable un deseo sincero de parte de todos los gobiernos de suavizar asperezas, de eliminar toda causa de fricción o resentimiento, de estrechar lazos de real amistad entre las Américas.

Tal era la atmósfera del continente cuando la Sexta Conferencia se congregó en La Habana el 16 de Enero de 1928.

La sesión de apertura tuvo especial solemnidad por el hecho de hallarse presentes en ella dos Jefes de Estados americanos. Como gesto de cordialidad para Cuba en particular y para las repúblicas hermanas en general, el Presidente Coolidge, acompañado por su Secretario de Estado Frank B. Kellogg hizo viaje a La Habana y la memorable asamblea fue abierta por él y por el Presidente Machado, en medio de cálidas demostraciones de alegría y de entusiasmo.

El mandatario cubano expresó pensamiento afortunado al decir en su discurso: "El Panamericanismo no es sólo el resultado de convenios, de tratados, de nobles instituciones; es también y sobre todo, espíritu público, voluntad del pueblo, ideal colectivo". El Presidente norteamericano arrancó aplausos estrepitosos cuando en aquel momento histórico en que todo el mundo tenía en la mente la cuestión de la intervención, expresó este sabio concepto: "Es mejor para los pueblos cometer sus propios errores, que venga algún otro a cometer errores por él".

Los frutos de la Sexta Conferencia se vieron en cierto modo oscurecidos por los espectaculares debates sobre la cuestión de la intervención, pero en realidad ellos sobrepasan en importancia los de todas las conferencias precedentes. Las realizaciones en el campo jurídico solamente bastan para justificar esta aserción. La creación convencional de un Derecho Internacional Americano recibió el impulso inicial con la adopción del Código de Derecho

Internacional Privado oficialmente llamado el “Código Bustamante,” en honor de su egregio autor, el jurista cubano Doctor Antonio Sánchez de Bustamante. Se echaron además las fundaciones al Código de Derecho Internacional Público mediante la adopción de ocho convenciones que regulan las importantes materias de Tratados Públicos, Funcionarios Diplomáticos, Agentes Consulares, Policía de Fronteras, Neutralidad Marítima, Condición de los Extranjeros, Asilo, y Deberes y Derechos de los Estados en caso de Guerra Civil. Otras tres convenciones de gran importancia fueron suscritas en La Habana: la que dio forma definitiva al derecho de propiedad intelectual; la que reguló la aviación comercial en el continente; y la que puso la existencia y funcionamiento de la Unión Panamericana sobre base contractual. Esta última convención incorporó en sustancia la reforma acordada en Santiago y después de animado y significativo debate adoptó como principio básico que ni la Unión ni su Consejo Directivo podrán ejercer funciones de carácter político. En cuanto a la navegación aérea, existía el temor de que los Estados Unidos asumieran en relación con la Zona del Canal de Panamá, una actitud susceptible de estorbar el desarrollo de los transportes aéreos en el continente o de vulnerar derechos de otras naciones. La convención de La Habana reguló la materia en forma conciliatoria que evitó toda dificultad.

Hubo otro motivo por el cual la Sexta Conferencia será perpetuamente recordada como una de las más constructivas y trascendentales de las asambleas americanas. En La Habana se ganó la gran batalla que los amigos del arbitraje obligatorio venían librando desde 1889. Allí se adoptó y proclamó el arbitraje obligatorio como principio del Derecho Internacional Americano, hecho de importancia y consecuencias trascendentales que serán materia de nuestra próxima charla.

Pero como acontece siempre, la gente se inclina a recordar más vivamente los sucesos espectaculares que la obra realizada con tranquilidad y sin estrépito. A la Conferencia de La Habana se la recuerda más por las discusiones sobre la intervención que por sus grandes contribuciones jurídicas y administrativas a la causa del panamericanismo. Aquellas discusiones rebosaron acrimonia por razón del preciso momento histórico en que tuvieron lugar.

En relación con el proyecto de Convención sobre las "Bases Fundamentales del Derecho Internacional" y los "Estados," el ilustre Ponente Dr. Víctor M. Máurtua, presentó a la Conferencia el texto preparado por el Instituto Americano de Derecho Internacional, que contenía esta cláusula: "Todo Estado es independiente en el sentido de que tiene el derecho de procurar su propio bienestar y de desenvolverse libremente, sin intervención o control de otros Estados, *pero en el ejercicio de este derecho no debe afectar ni violar los derechos de otros Estados*".

El caso de Nicaragua estaba presente en el ánimo de todos y se generalizó el sentimiento de que cualesquiera calificaciones, restricciones o condiciones que se pusieran al principio de la no intervención podría ser interpretado como justificación de recientes y actuales proceder de los Estados Unidos en ciertas repúblicas. La Delegación de El Salvador, representada por su eminente jefe el Dr. Gustavo Guerrero propuso que en lugar del texto del Instituto se adoptara el proyecto formulado por el Congreso de Jurisconsultos de Rio de Janeiro en 1927, en el cual se exponía el mismo principio en estos términos absolutos y tersos: "Ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro Estado".

A esta moción se opusieron la Delegación norteamericana y dos o tres más y en los encendidos debates que siguieron, ya en Comisiones y subcomisiones, ya en sesiones plenarias, pudo verse que ni era posible el acuerdo ni tenía cabida una transacción. Era cuestión de decidirse por una u otra fórmula y para ninguna de las dos había la necesaria unanimidad. Las dos convenciones fueron referidas para su decisión final a la próxima conferencia, donde pudiera ser tratada en una atmósfera más serena.

CONFERENCIA DE MONTEVIDEO DE 1933

Transformación profunda experimentó la política continental de los Estados Unidos en los cinco años transcurridos entre la Quinta y la Sexta Conferencia. Las tirantes relaciones con México habían sido suavizadas, gracias al genio diplomático de Dwight W. Morrow. Nuevas normas políticas comenzaron a desarrollarse en el tiempo que desempeñó la Secretaría de Estado el hábil y conciliatorio Henry L. Stimson. El embrollo nicaraguense quedó re-

suelto cuando Sandino depuso las armas, un mandatario honrado y liberal, el Dr. Juan B. Sacasa, asumió el poder y poco después las fuerzas de infantería de marina de los Estados Unidos evacuaban el país. El Departamento de Estado prohió y puso en circulación un Memorándum escrito por el eminente jurista J. Reuben Clarke, por medio del cual la Doctrina Monroe quedó limpia de corolarios y deformaciones y restituida a su pureza original. La política wilsoniana sobre reconocimiento fue abolida y el gabinete norteamericano volvió a la vieja política jeffersoniana de reconocer los gobiernos *de facto* caracterizados por su capacidad de mantener relaciones internacionales apropiadas. La llamada "diplomacia del dólar" fue reemplazada por una prevención del Departamento de Estado de que los capitalistas u hombres de negocios norteamericanos residentes en países de la América Latina debían buscar reparación de agravios ante los tribunales locales antes de solicitar interposición diplomática. La doctrina Coolidge sobre protección ilimitada de los ciudadanos en el exterior quedó reducida a los justos límites que señala el derecho internacional. Franklin Roosevelt había anunciado en su discurso inaugural su propósito de dedicar su país a la "política del buen vecino" y poco después, desde la Sala del Consejo Directivo de la Unión Panamericana, declaraba a un continente que le escuchaba con ansiedad: "Las cualidades esenciales de un verdadero panamericanismo deben ser las mismas que constituyen a un buen vecino, a saber, buena inteligencia mutua y una simpática apreciación del punto de vista ajeno".

Así pues, aunque la guerra del Chaco, la situación europea y la depresión económica perturbaban hondamente la opinión en nuestro hemisferio, hasta el punto de que llegó a hablarse de posponer la Séptima Conferencia, cuando ésta se reunió en Montevideo en Diciembre de 1933, encontró a las Delegaciones animadas por un magnífico espíritu de cooperación y de cordialidad.

Seis convenciones, dos protocolos y noventa y cinco resoluciones fueron suscritas en Montevideo. De suprema significación fue la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, que resolvió para siempre y en forma satisfactoria para toda la América la enojosa disputa sobre la intervención que tanto había perturbado la armonía en la conferencia de La Habana. Las otras

convenciones versaron sobre Asilo, Nacionalidad, Extradición, Enseñanza de la Historia, Nacionalidad de la Mujer. De los dos protocolos, el uno mejoró los métodos de la conciliación disponiendo la creación inmediata de las Comisiones Investigadoras entre cada dos naciones. El otro protocolo contenía la promesa solemne de ratificar o de adherirse a los instrumentos pacíficos aquellos estados que todavía no lo habían hecho.

La Séptima Conferencia Panamericana realizó una obra jurídica, política y social de extraordinario valor. Coincidió con la abolición de prácticas, métodos, políticas y doctrinas que había estorbado en el pasado la verdadera amistad y la cordialidad entre las dos porciones del Nuevo Mundo. Los prejuicios, recelos, temores y animosidad de otros días se vieron reemplazados por la confianza y la comprensión, por una fe renovada en las actualidades y potencialidades del Panamericanismo. Carlos Charrier, comentarista de la revista parisiense "France-Amérique" observaba: "Esta es la primera vez que el Norte y el Sur se miran frente a frente sin considerarse enemigos o adversarios". Y el escritor francés Louis Guilaine, caracterizado por sus mordaces acusaciones contra los Estados Unidos y sus sarcásticos comentarios sobre el Panamericanismo, dijo: "La conferencia de Montevideo ha marcado, sin que quepa la menor duda, el advenimiento, de un nuevo orden internacional en la unión de las repúblicas Americanas".

En el medio siglo de congresos continentales y con referencia al Panamericanismo, Washington representa la iniciación; México, la consolidación; Rio de Janeiro, el avance; Buenos Aires, la crisis; Santiago, la batalla; La Habana, la era de la construcción jurídica; Montevideo, la era de la armonía.

Las conferencias Panamericanas no están exentas de deficiencias ni de vicios. Uno de ellos es la inflación de los programas con temas y negocios a que es materialmente imposible dedicar el estudio necesario. Otro es la falta de preparación previa de que dan muestra algunas delegaciones. Otro es la tendencia a la oratoria excesiva. Otro es un concepto erróneo de la naturaleza y propósito de estas reuniones que conduce con frecuencia a expresiones y actos que serían más apropiados ante un cuerpo político o ante un tribunal arbitral. Pero estos defectos, fáciles de explicar y fáciles de remediar, representan poca cosa cuando se ponen de contrapeso a las realizaciones.

Con todos sus defectos y todos sus fracasos; a pesar de los obstáculos opuestos por los egoísmos nacionales o por los errores de los hombres, las conferencias panamericanas describen en el horizonte internacional del nuevo mundo una curva ascendente que se mueve hacia las alturas serenas en que veintiuna naciones soberanas han de asegurar para siempre una vida de paz, de prosperidad y de amistad.

**SEGUNDA CONFERENCIA
PAZ PARA LAS AMERICAS
MARZO 2 DE 1938**

En mi conferencia anterior sobre las realizaciones de los congresos panamericanos hablé brevemente de la obra llevada a cabo por las siete conferencias regulares y generales celebradas en diferentes capitales de las Américas entre 1889 y 1933. Ocasionalmente hice referencia a otras reuniones de naturaleza especial efectuadas en ese mismo período. A la verdad, las conferencias especiales tienen significación altísima en el desarrollo de la cooperación intercontinental, tanto por la importancia de las materias tratadas como por su número. De más de cien conferencias celebradas hasta la fecha por las naciones americanas, solamente siete se clasifican como ordinarias o generales. Las demás, en que se han tratado asuntos especiales y en que la representación de los Estados no ha estado siempre completa, han sido Científicas, Comerciales, Postales, Económicas, Médicas, Sanitarias, Agrícolas, de Periodistas, sobre Aviación Civil, sobre Comunicaciones Eléctricas, sobre Caminos, sobre Ferrocarriles, sobre Codificación del Derecho Internacional, sobre Eugenesia y Homocultura, sobre Cruz Roja, sobre Puericultura, sobre Procedimientos Aduaneros, sobre Normalización y Uniformidad de nomenclaturas, sobre Tráfico Automotor, y aun sobre asuntos de marcado interés re-

gional, como por ejemplo la industria y el negocio del Café.¹

Entre las conferencias especiales celebradas por las repúblicas americanas hay dos cuya trascendencia en la vida internacional de nuestro hemisferio es excepcional, porque fueron dedicadas al vital problema de la paz. La una es la Conferencia de Conciliación y Arbitraje celebrada en Washington de Diciembre de 1928 a Enero de 1929. La otra es la Conferencia sobre Consolidación de la Paz reunida en Buenos Aires en Diciembre de 1936.

La Conferencia de Washington fue convocada de conformidad con la resolución aprobada en La Habana, por medio de la cual las repúblicas americanas resolvieron reunirse en la capital norteamericana con el objeto de dar forma convencional a la realización del principio del arbitraje obligatorio.

La Conferencia de Buenos Aires, como lo indica su denominación oficial, fue convocada por el Presidente Roosevelt, animado por el noble anhelo de consolidar la paz en el continente, que había perturbado por varios años la sangrienta guerra de Bolivia y Paraguay. Fue idea suya que la tragedia del Chaco podía utilizarse para el laudable fin de que las naciones americanas, aprovechando la experiencia ganada, intentaran nuevos esfuerzos en el sentido de proteger el continente contra la repetición de desastres semejantes.

Las conferencias de Washington y de Buenos Aires representan la contribución mayor del continente a la causa de la paz y de la justicia internacional, pues nuestro régimen pacifista procede en su mayor parte de las deliberaciones de aquellos dos históricos congresos.

La paz es el supremo ideal del continente y por lo tanto, el supremo problema de las relaciones interamericanas es el de asegurar una paz permanente entre nuestras repúblicas. La paz no es simplemente la inexistencia de operaciones bélicas. Puede haber opresión sin lucha armada, y los derechos de un pueblo su-

¹ Para una lista detallada de las asambleas celebradas por los Estados americanos, véase la publicación del Departamento de Estado titulada *Inter-American Conferences, 1826-1933, Chronological and Classified Lists*, by Dr. Warren Kelchner (Washington, 1933). En esta lista falta el Congreso Panamericano celebrado en Panamá en 1926 para conmemorar el centenario del Congreso reunido allí mismo por Bolívar, el primero de su especie en el continente.

fren lo mismo cuando se les vulnera por medio de una nota diplomática de una potencia fuerte que cuando se les atropella en medio del estruendo de la atillería. La paz consiste en el goce pleno y tranquilo de los derechos que posea cada nación. Cuando se perturba ese goce y se violan o merman los derechos de una nación por medio de la presión diplomática o por actos u omisiones que no pueden ser contrarrestadas porque las respalda una fuerza superior, la paz ha dejado de existir.

Es inevitable que surjan disputas entre naciones y si no pueden ser arregladas por negociación diplomática directa, el único medio civilizado de resolver el conflicto es el recurso a alguna forma de la justicia internacional.

Un sistema eficiente de procedimientos pacíficos es la única garantía real de la paz. La América no posee tal sistema. Hemos estado tratando de organizarlo por más de cien años, pero nuestros esfuerzos han sido coronados únicamente con éxitos parciales. No habremos alcanzado éxito completo hasta el día en que hayamos perfeccionado un mecanismo eficaz de conciliación y de arbitraje obligatorio y hayamos erigido un tribunal internacional con jurisdicción plena sobre todos los Estados y en todo género de disputas, que pueda ser ejercitada ya mediante solicitud conjunta, ya por queja de la parte agraviada.

En mi conferencia anterior hice referencia incidental a los resultados de los congresos panamericanos en materia de arbitraje, pero conviene tal vez recapitular esta noche las vicisitudes de las instituciones sobre arreglo pacífico de los conflictos internacionales hasta la Conferencia de Buenos Aires.

El arbitraje multilateral fue propuesto y acordado en América por primera vez en el Congreso de Panamá de 1826, cuando se incorporó y consagró el principio del arbitraje en el tratado suscrito por las cuatro repúblicas de la Gran Colombia, México, Perú y Centro-América, Estados que en aquel tiempo comprendían once de las actuales naciones del continente. En congresos o reuniones subsiguientes las naciones americanas se manifestaron en favor del arbitraje en 1847, 1856, 1864 y 1883. En 1881 el gobierno colombiano invitó a los demás de América a celebrar un segundo Congreso de Panamá con el objeto primordial de adoptar el arbitraje obligatorio e irrestricto como principio fundamental

de las relaciones interamericanas. Complicaciones políticas impidieron la realización de aquella noble iniciativa colombiana. Por este tiempo el Secretario de Estado Blaine también había enviado invitaciones para celebrar un congreso en Washington "con el propósito de discutir los métodos de prevenir las guerras entre las naciones de América". Como sabemos, no fue sino ocho años más tarde cuando la iniciativa de Blaine cristalizó en la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos, celebrada en Washington. La Conferencia de 1889 formuló un "plan" de arbitraje obligatorio y once de las naciones representadas en ella firmaron un tratado que caducó. En la conferencia de México se firmó otro tratado por diez repúblicas, de las cuales sólo seis lo ratificaron. Una Convención de Reclamaciones Pecuniarias fue suscrita en Buenos Aires. No se realizó ningún avance en materia de arbitraje general en las conferencias de Rio de Janeiro en 1907, de Buenos Aires en 1910, de Santiago en 1923.

Por vía de compensación, en la Conferencia de Santiago mientras el arbitraje permanecía estacionario, se hizo ganancia positiva en el campo de la conciliación, cuando se firmó el "Tratado para evitar o prevenir conflictos interamericanos," llamado también Tratado Gondra, en que se estipula que cuando surja una disputa deberá ser sometida a una Comisión para investigación e informe y que hasta tanto se presente el informe los Estados litigantes deberán abstenerse de iniciar hostilidades o movilización. De esta manera se da tiempo a las partes contendoras para serenarse y recurrir a las vías del derecho y de la razón.

Cuando se reunió la conferencia de La Habana en 1928 la América como continente se encontraba todavía en la etapa del arbitraje facultativo, el mismo en que se hallaba después del Congreso de Panamá, 102 años antes. Pero la Conferencia de La Habana fue el punto de partida de grandes avances en la organización de la justicia internacional en nuestro hemisferio. Como en los días de Blaine, 40 años antes, se adoptó de nuevo el arbitraje obligatorio, esta vez por resolución aprobada con el voto unánime de las veintiuna repúblicas del nuevo mundo. Se aprobó también una resolución propuesta por la Delegación mexicana, por medio de la cual se declararon las guerras de agresión "crimen internacional contra el género humano". Otra resolución conde-

nó la guerra como instrumento de política nacional, anticipándose en siete meses al Tratado de París.

La falta de tiempo impidió a la Conferencia de La Habana llevar a término la consideración de la vasta, delicada y compleja materia de la conciliación y el arbitraje y en tal virtud se decidió que dentro del término de un año se congregara una conferencia especial en Washington con el fin de dar forma de tratados a los grandes principios enunciados y adoptados en La Habana.

Resultado de la Conferencia de Washington fueron los dos tratados de conciliación y de arbitraje suscritos el 5 de Enero de 1929.

El Tratado de Conciliación conserva por obvias razones de conveniencia las estipulaciones y principios incorporados en la Convención Gondra de 1923, pero extendió y mejoró considerablemente los procedimientos de pacificación, especialmente al declarar la conciliación obligatoria e irrestricta y al aumentar las facultades de las Comisiones Permanentes de suerte que ellas puedan ejercer también funciones conciliatorias.

El Tratado de Arbitraje fue y continúa siendo hasta el presente, el tratado multilateral vigente más avanzado en su género. El arbitraje fue declarado obligatorio para todas las controversias jurídicas, entendiéndose como tales las susceptibles de ser resueltas mediante la aplicación de los principios del derecho, y entre las cuales, siguiéndose el texto del artículo 36 del Estatuto de la Corte Mundial, se consideran incluidas: las controversias relativas a la interpretación de tratados; las diferencias sobre puntos de derecho internacional; los hechos que constituyan una violación del derecho internacional; y la naturaleza y extensión de la reparación que se deba por tal violación.

Un segundo tratado de conciliación fue suscrito en Rio de Janeiro en Octubre de 1933, que es el llamado Pacto Saavedra Lamas. Este tratado incorpora los principios pacifistas que son caros a la ideología continental, pero el hecho de no guardar armonía sus estipulaciones con las de los tratados anteriores, impide que se le considere como un perfeccionamiento de ellos. Dos meses más tarde en aquel mismo año, la Séptima Conferencia Panamericana modificó el Tratado de Conciliación de 1929 por medio de un Protocolo Adicional, firmado en Montevideo el 26 de Diciembre de 1933. El objeto de este Protocolo fue el de que

los miembros de las Comisiones de Investigación y Conciliación fueran nombrados en seguida por cada dos naciones del continente, de manera que tales comisiones, en vez de ser entidades *ad hoc* creadas después del conflicto, sean entidades permanentes, listas para actuar en el momento en que sobrevenga la emergencia.

Como puede verse, la maquinaria americana de la paz había llegado a ser bastante complicada para este tiempo y acrecentaba las dificultades la circunstancia de que algunas naciones eran Partes en algunos de los tratados, mientras que otras no lo eran. Ya he apuntado el hecho de que cuando estallaron hace algunos años los conflictos entre Bolivia y Paraguay y entre Colombia y Perú, no pudo apelarse al Tratado de Conciliación de Washington, porque el proceso de firmar, ratificar y depositar las ratificaciones no había sido completado por aquellas cuatro naciones, y por lo tanto ellas no estaban ligadas legalmente por el pacto en que hubiera podido basarse una acción pacificatoria eficaz.

Tal era la situación cuando el Presidente Roosevelt propuso la Conferencia para el Mantenimiento de la Paz celebrada en Buenos Aires. En el programa se incluyó el tema "Coordinación y perfeccionamiento de los instrumentos internacionales existentes para la consolidación de la paz y conveniencia de incorporarlos en un instrumento único". México había presentado a la Conferencia de Montevideo un admirable proyecto de Código de la Paz, que suministraba una excelente base para la discusión de aquel tema. Era pues expectación general que la Conferencia llevaría a cabo la labor de unificar y reforzar los tratados vigentes para el arreglo pacífico de los conflictos y para la prevención de la guerra. Esta esperanza no tuvo realización. La Conferencia no discutió el Código de la Paz formulado en 1933. Tampoco coordinó ni perfeccionó los tratados de paz existentes. Se firmaron nuevos pactos, que si bien tienen méritos innegables, en cambio han aumentado el número de instrumentos de pacificación sin haber remediado las deficiencias de que adolecen los tratados anteriores. El resultado es que hoy día la maquinaria de la paz en América consta de los siguientes instrumentos:

1. La Convención sobre Reclamaciones Pecuniarias de Buenos Aires, de 1910;
2. La Convención Gondra de 1923;

3. El Tratado General de Arbitraje Interamericano de Washington, de 1929;
4. El Protocolo de Arbitraje Progresivo suscrito simultáneamente con el tratado anterior;
5. La Convención General de Conciliación Interamericana del mismo año;
6. El Pacto Antibélico firmado en Rio de Janeiro en Octubre de 1933;
7. El Protocolo Adicional firmado en Montevideo en Diciembre de 1933;
8. La Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, suscrita, lo mismo que las tres siguientes, en Buenos Aires, en Diciembre de 1936;
9. El Tratado Relativo a la Prevención de Controversias;
10. El Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación;
11. La Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos.²

Es indudable que los nuevos pactos han introducido elementos valiosos a la labor de pacificación, entre los cuales el principal es la consulta mutua obligatoria en caso de guerra o de amenaza de hostilidades entre estados americanos, o en el evento de un conflicto extracontinental que amenace la paz de América. Pero es igualmente cierto que los nuevos instrumentos han aportado también gran suma de complicación que podría originar confusión y dificultades en una emergencia. Al mismo tiempo, debe notarse que no se ha hecho ningún progreso con respecto a la obligatoriedad y el alcance del arbitraje.

Por consiguiente, los problemas vitales están todavía sin resolver. Las necesidades clamorosas del régimen jurídico de la paz

² Es pertinente recordar que además de los pactos puramente Interamericanos, se hallan en vigor para la gran mayoría de los Estados del continente las Convenciones de La Haya de 1907, el Pacto de la Sociedad de las Naciones, el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional y el Pacto de París sobre Proscripción de la Guerra, lo cual aumenta a 15 el número de tratados sobre arreglo pacífico de las disputas internacionales en que son partes la mayoría de las repúblicas del hemisferio occidental.

en América son: 1ª, la coordinación de los instrumentos existentes, 2ª, la ampliación del alcance del arbitraje; y 3ª, la organización de un Tribunal Americano de Justicia Internacional.

Examinemos estas cuestiones.

COORDINACION DE LOS TRATADOS DE PACIFICACION

Para apreciar mejor la necesidad de la coordinación conviene considerar el alcance de los pactos existentes y la manera como pueden obrar u obran actualmente.

El arbitraje de reclamaciones pecuniarias está regulado por la Convención de Buenos Aires de 1910. La materia del arbitraje general está cubierta por sólo dos instrumentos: el Tratado de Washington y el Protocolo de Arbitraje Progresivo firmados en 1929, a los cuales me referiré más *in extenso* en relación con la segunda cuestión.

Las estipulaciones sobre conciliación se hallan diseminadas en los ocho pactos restantes.

El primero de ellos es el llamado Tratado Gondra de 1923, cuyo rasgo esencial es, como antes he dicho, al establecimiento del procedimiento de investigación en caso de conflicto, idea tomada de los tratados de paz de Bryan celebrados en 1913 y 1914.

Si bien el Tratado Gondra constituyó notable avance en el tiempo en que fue firmado, es evidente que adolecía de manifiestas deficiencias: exceptuaba ciertas controversias de sus efectos; confería facultades extremadamente limitadas a las Comisiones Permanentes establecidas en Washington y en Montevideo; no proveía a la interposición de los buenos oficios y al ejercicio de la mediación; y mantenía el proceso de pacificación en suspenso hasta tanto fuese formada la Comisión de Investigación.

La Convención de Conciliación de Washington tuvo en mira remediar estos defectos, establecer además de la investigación un verdadero procedimiento conciliatorio; hacer la conciliación irrestricta en su alcance; poner a funcionar los procedimientos de pacificación desde el momento de surgir la divergencia, sin permitir interrupción ninguna en la tarea de producir un arreglo pacífico. Con estos propósitos la Convención extiende sus efectos a todas las controversias de cualquier género que hayan surgido o que puedan surgir (art. 1º); dispone que las Comisiones de Investigación tendrán también el carácter de Comisiones de Conciliación,

(art. 2°); estipula que las Comisiones Permanentes de Montevideo y de Washington tendrán obligación de ejercer funciones conciliatorias *motu proprio* o a petición de una de las Partes (art. 3°); permite a los Estados signatarios interponer sus buenos oficios o su mediación, conjunta o separadamente, por iniciativa propia o a instancias de una o más de las Partes en la controversia (art. 5°); provee la manera de organizar la Comisión en los casos en que no puede aplicarse la Convención Gondra (arts. 14 y 15); establece el principio saludable de que una vez comenzado el procedimiento de conciliación, únicamente podrá ser interrumpido por arreglo directo entre las partes, o por su acuerdo de someter la controversia a arbitraje, o a una Corte de justicia internacional, o a decisión *ex equo et bono* (art. 13); perfecciona otros detalles y erigió así un sistema tan efectivo como era posible al tiempo de su firma.

Una dificultad subsistió en el sistema. La Comisión de Investigación tenía que ser organizada con la cooperación de los Estados contendientes después de estallar el conflicto. Y es evidente que si una de las partes en la controversia rehusa dar su cooperación a la conciliación el objeto principal del procedimiento no se cumple. Es pues deseable y necesario que la Comisión de Investigación sea una entidad preexistente a la cual pueda recurrir la parte agraviada en el momento preciso. Tal fue el propósito del "Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana" firmado en Montevideo el 26 de Diciembre de 1933. Por medio de este instrumento las Partes en Tratado Gondra se obligan a nombrar en seguida y mediante canje de notas, los respectivos miembros de la Comisión de Investigación, y la Unión Panamericana queda encargada de promover la designación del quinto miembro, conforme al artículo IV del Tratado. De esta manera las Comisiones vienen a ser entidades permanentes entre cada dos de los Estados que son Partes en la Convención y se elimina así la dificultad de constituir Comisiones *ad hoc*.

Los tres instrumentos a que se deja hecha referencia se complementan uno con otro y no se ve dificultad seria en la aplicación de sus estipulaciones.

No sucede lo mismo con el tratado firmado en Río de Janeiro en Octubre de 1933, denominado oficialmente "Tratado Antibélico de No-Agresión y de Conciliación" y al cual se llama

también frecuentemente Pacto Saavedra Lamas, en honor del distinguido Canciller argentino que promovió su celebración.

Este tratado contiene cláusulas que son contrarias a las de la Convención de Washington. Excluye de su alcance ciertas controversias, restringiendo así el campo de la conciliación. A menos que haya disponibles Comisiones Permanentes de Conciliación conforme a los tratados anteriores, el Pacto Antibélico no provee a la creación de las mismas y vuelve al sistema de organizar Comisiones *ad hoc*. El método que establece para la organización de las Comisiones difiere sustancialmente del señalado por el Pacto Gondra. El tratado además, establece aparentemente en su artículo 3° un sistema de sanciones morales contra los agresores, que las partes contratantes aplicarán "*en su calidad de neutrales*".

El artículo V del Tratado Antibélico estipula que los Estados contratantes o adherentes podrán formular, entre otras limitaciones al procedimiento de conciliación, la siguiente:

- (a) Las diferencias para cuya solución se hayan celebrado Tratados, Convenciones, Pactos o Acuerdos pacifistas de cualquier índole, que sea, *que en ningún caso se entenderán derogados por el presente convenio, sino complementados en cuanto propenden a asegurar la paz*";

Por otra parte, el Protocolo Adicional de Montevideo, posterior al Pacto Antibélico, confirma la vigencia de la Convención de Conciliación de Washington y del Tratado Gondra al adicionarlos y complementarlos en la forma en que lo hace.

Finalmente, los párrafos 1° y 3° del artículo I de la "Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes," firmada en Buenos Aires en 1936, reafirma de igual manera la vigencia de los pactos pacifistas anteriores.

Parece pues natural inferir de la cláusula transcrita que cuando el Pacto Antibélico no complementa las estipulaciones de los instrumentos anteriores, estas últimas quedan en vigor. Por consiguiente, hallándose vigentes simultáneamente los cuatro pactos a que se viene haciendo referencia, en caso de controversia entre los 19 Estados que son Partes en el Tratado Gondra o los 17 que lo son en la Convención de Conciliación, éstos serían los instru-

mentos aplicables. Pero si la controversia surgiere entre alguno de aquellos Estados y la Argentina o Bolivia, el proceso de conciliación tendría exclusivamente como base el Pacto Antibélico. No existe pues para la América un solo régimen jurídico pacifista, sino dos sistemas enteramente distintos.

La razón que según las ratificaciones depositadas hasta el 1° de Enero de 1938, 19 Estados (quedando fuera Argentina y Bolivia) son Partes en el Tratado Gondra; y 17 Estados (quedando fuera Argentina, Bolivia, Costa Rica y Paraguay) son Partes en la Convención de Conciliación de Washington.

Por otra parte, el Tratado Antibélico está en vigencia entre Argentina y 18 Estados más (quedando fuera Costa Rica y Paraguay)³.

Por último, el Protocolo Adicional de Montevideo, sólo tiene como signatarios o adherentes once Estados, de los cuales nueve han ratificado y de éstos, cinco han depositado la ratificación.

La situación se complica todavía más por el hecho de que los pactos pacifistas de Buenos Aires han sido firmados por las 21 repúblicas del continente, siete de las cuales los han ratificado ya, sin haber efectuado el depósito tres de ellas.

De acuerdo con la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, los gobiernos signatarios del Pacto Antibélico consultarán con los otros gobiernos de América "para los efectos de procurar y adoptar fórmulas de cooperación pacifista," "en caso de verse amenazada la paz de las repúblicas americanas" (art. 1°), o "en caso de una guerra internacional fuera de América que amenazare la paz de las repúblicas americanas" (art. 2°). Además, por la "Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes,"

³ Son dignas de notarse algunas situaciones jurídicas que se desprenden de este estado de cosas: Si ocurriese un conflicto entre Argentina o Bolivia, por una parte, y Costa Rica o Paraguay, por la otra, no habría tratado pacifista aplicable. Porque Argentina y Bolivia no son partes ni en el Tratado Gondra ni en la Convención de Conciliación de Washington, mientras que ni Costa Rica ni el Paraguay lo son en el Pacto Antibélico. Entre Costa Rica y el Paraguay sólo el Tratado Gondra podría ser aplicado. Es de esperarse que este estado de cosas cese en un futuro cercano, ya mediante la coordinación de los instrumentos existentes, ya mediante el cumplimiento estricto de la Resolución IV aprobada por la Conferencia de Montevideo "sobre adhesión y ratificación de convenios pacifistas".

las Partes se comprometen a seguir un procedimiento de conciliación distinto del que establecen dichos tratados, o sea el que tiene por base la consulta mutua, pero declarándose al mismo tiempo que aquellos tratados continúan en vigor. Otro tratado establece un sistema de buenos oficios y de mediación, materia que trata también la Convención de Washington de 1929.

En relación con los pactos de Buenos Aires la dificultad principal estriba en que ellos no crean órgano alguno para el sistema de la consulta mutua ni lo regulan en forma alguna. No se ha expresado cuándo, cómo, dónde y por quién debe o puede ser iniciada la consulta; ni la manera como se lleva a cabo; ni en qué momento y por qué causas debe darse por terminada. Si estallare un conflicto en que haya lugar a la consulta, nadie sabrá qué gobierno ha de tomar la iniciativa; o tal vez un gobierno deseoso de promover la consulta pudiera abstenerse de hacerlo aguardando la acción de otro gobierno más afectado por el conflicto, el cual por alguna causa no se decide a actuar. O pudiera darse el caso de que dos gobiernos iniciaran consultas simultáneamente o de que un gobierno dispusiera hacerlo después de que otro gobierno ya ha tomado la iniciativa. En estos y otros posible casos el resultado serían procedimientos entrecruzados, duplicación de esfuerzos, obstrucciones, fricciones, rivalidades, cosas todas susceptibles de desvirtuar los elevados fines de los tratados. Es incuestionable que la consulta mutua es una fuerza tremenda en beneficio de la paz internacional, pero para que esa fuerza sea eficaz debe ser adecuadamente organizada y regulada.

Código de la Paz mexicano admirable en su método, se divide en cinco capítulos. El primero está consagrado a los *Principios Generales* e incluye una definición del agresor y cláusulas relativas a las sanciones. El segundo establece las *Bases del Sistema*. El tercero versa sobre la materia de la *Conciliación*. El cuarto trata sobre el *Arbitraje*. El quinto es un Estatuto completo de una *Corte Americana de Justicia Internacional*.

El proyecto de Código de la Paz, conforme a una resolución aprobada en Buenos Aires, ha sido referido a la Comisión de Expertos encargada de la codificación del derecho internacional, para su estudio e informe, a efecto de que pueda ser considerado por la Conferencia de Lima a fines del presente año.

EXTENSION DEL ALCANCE DEL ARBITRAJE

La resolución de La Habana de 1928, por medio de la cual las repúblicas americanas adoptaron el arbitraje obligatorio, dispuso que se celebrara una conferencia en Washington, "para dar forma convencional a la realización de aquel principio, con el minimum de excepciones que se consideren indispensables para salvaguardar la independencia y la soberanía de los Estados, así como el ejercicio de ésta en los asuntos de orden interno".

Esta resolución, lo mismo que el tratado que de ella resultó, representan la culminación de una lucha de cuarenta años entre las naciones que favorecían el arbitraje obligatorio irrestricto o muy amplio, y las que sólo se mostraban dispuestas a convenir en el arbitraje facultativo o por lo menos, en el obligatorio muy restringido. Las dos tendencias opuestas fueron bien visibles cuando la Conferencia de Washington abrió sus sesiones en Diciembre de 1928. Los que estábamos en favor del arbitraje amplio enderezamos nuestros esfuerzos hacia el fin de alcanzar el acuerdo en un mínimo de arbitraje obligatorio lo suficientemente amplio para asegurar el éxito de la conferencia y la firma de un tratado avanzado. Conversaciones entre los Delegados pusieron de manifiesto que la idea de establecer como mínimo el campo de jurisdicción arbitral que define el artículo 36 del Estatuto de la Corte Mundial, tenía aceptación general, por cuanto casi todas las naciones representadas en la Conferencia eran signatarias de ese Estatuto y por tanto el acuerdo era fácil sobre esa base. El mismo criterio

prevaleció en la Subcomisión encargada de redactar el nuevo pacto. En consecuencia, por el Artículo I del tratado, las Partes se comprometieron a someter a arbitraje todas las cuestiones jurídicas, es decir, las susceptibles de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho, y declararon que se consideraban incluidas en esa categoría las siguientes:

- (a) La interpretación de un tratado;
- (b) Cualquier punto de derecho internacional;
- (c) La existencia de un hecho que de ser establecido constituiría una violación del derecho internacional;
- (d) La naturaleza y extensión de la reparación que debe hacerse por una violación del derecho internacional.

No estoy de acuerdo con los juristas y escritores que critican como muy estrecho este campo de jurisdicción arbitral. Se ha observado que al referirse exclusivamente a las cuestiones jurídicas del tratado pone fuera de su alcance las cuestiones no-jurídicas. Ahora bien, ¿cuáles son las cuestiones no-jurídicas? La respuesta instantánea es que son las que no pueden ser decididas mediante la aplicación de los principios del derecho y que las cuestiones políticas son esencialmente no-jurídicas y por lo tanto no son arbitrables. Pero esto no significa necesariamente que el alcance del arbitraje interamericano sea en extremo restringido. En primer lugar, las controversias que no caen dentro de alguna de las cuatro categorías expresadas tienen que ser sumamente raras. Es difícil concebir una disputa entre naciones que no envuelva algún punto de derecho internacional, y en la práctica las controversias más frecuentes son las originadas por diferencias acerca de la interpretación de tratados o el cumplimiento de obligaciones internacionales. En segundo lugar, las cuestiones puramente políticas, como las que corresponden a la jurisdicción doméstica del Estado, no deben ser confundidas con las cuestiones que emanan de actos políticos, porque tales actos pueden constituir violación del derecho internacional o de un tratado público o de una obligación internacional, y en esos casos la controversia sería jurídica y caería dentro del dominio del tratado.

Por consiguiente, no es en el artículo I donde el tratado es débil. Su debilidad principal consiste en que no provee la manera de decidir el punto de si la controversia es arbitrable o no lo es. Por tal razón cualquier Estado puede negarse a someter a arbitra-

je determinada cuestión alegando que es no-jurídica o que está comprendida en las excepciones que establece el artículo II. Este artículo excluye del arbitraje las cuestiones domésticas no regidas por el derecho internacional y las que afectan derechos de un tercer Estado que no es Parte en el tratado. Mediante tal alegación es fácil eludir el arbitraje, especialmente cuando la potencia que la hace es más fuerte que su contraparte.

El proyecto de tratado que propuse en la conferencia de La Habana como Ponente del tema "Solución pacífica de los conflictos," contenía una estipulación en el sentido de que la cuestión de si una controversia estaba comprendida o no dentro de las excepciones establecidas, sería también decidida por medio del arbitraje. Pero en Washington se vio que la insistencia en una cláusula semejante podía comprometer el éxito de la conferencia y se juzgó preferible renunciar a esa cláusula antes que correr el riesgo de perder el terreno que se había ganado.

Otra fuente de debilidad en el tratado es el hecho de que para la constitución del tribunal arbitral se requiere la cooperación de los Estados litigantes. El procedimiento señalado por el artículo 3º puede llamarse ineludible, pero es complicado y dilatorio.

Por medio de enmiendas que eliminen estas posibles mane-

contrar en su colosal genio político la primera iniciativa en pro de un tribunal americano de justicia internacional. Cuando el Libertador convocó el Congreso de Panamá en 1924, su mente concebía un "Consejo anfictiónico", una "Asamblea de Plenipotenciarios" que fuera entre las naciones de América "Juez Arbitro y Conciliador en sus disputas y diferencias"; que actuara como "fiel intérprete de sus tratados públicos cuando ocurrieran dificultades"; y que además les sirviera "de consejo en los grandes conflictos y de punto de contacto en los peligros comunes". Bolívar mostraba así una concepción clara de la mediación, de la conciliación, del arbitraje y de la justicia internacional organizada.

Es pertinente recordar además que la creación de una corte internacional permanente en América es anterior a la de la Corte Mundial. Hace treinta años las cinco repúblicas de la América Central firmaron en Washington una Convención para el establecimiento de una Corte de Justicia Centroamericana. Esa Corte funcionó por espacio de unos diez años y dejó de existir en 1918 con gran pesar de todos los espíritus amantes de la justicia y del derecho, pero quedó al nuevo mundo la gloria de ser el zapador en la organización permanente de la justicia internacional.

Tres años después de la constitución de la Corte mundial el gran internacionalista Dr. James Brown Scott formuló un admirable plan para la organización de un tribunal americano, trabajo que ha sido la base de proyectos subsiguientes adoptados por el Instituto Americano de Derecho Internacional y que contiene estipulaciones reveladoras de sabiduría profunda, vasta experiencia y larga visión política. Más tarde, a fines de 1923, la Delegación de Costa Rica presentó un proyecto de Estatuto de un Tribunal Americano a la conferencia de Santiago. Otro proyecto fue formulado en 1928 por el eminente internacionalista colombiano Dr. J. M. Yepes y presentado a la conferencia de La Habana. En 1933 la Delegación mexicana presentó a la Conferencia de Montevideo su proyecto de Código de la Paz, cuyo Capítulo V, como hemos visto, es un Estatuto completo para la creación de una Corte Americana de Justicia Internacional, cuyos lineamientos generales son los mismos del proyecto Scott. Ninguna de las tres conferencias dio consideración al problema.

Cuando el Presidente Roosevelt convocó la Conferencia de Buenos Aires siete naciones expresaron su voluntad de que la

creación de un tribunal interamericano de justicia fuese tema de discusión. Esas naciones fueron Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y Perú. Al pedir la inclusión de ese tema en el programa el Gobierno panameño expuso: "Cualquiera que sea la agenda final de la conferencia o los resultados de la misma, ni la una ni los otros podrían ser estimados completos si como consecuencia de este trascendental movimiento no surge un tribunal estrictamente americano que, especialmente conocedor de la índole de nuestros pueblos y de sus distintos problemas, posea todos los antecedentes y todas las bases indispensables para juzgar con la debida precisión los conflictos que surjan entre los distintos estados del continente".

Durante las sesiones de la conferencia se hicieron nuevas manifestaciones o declaraciones favorables al proyecto de Corte Americana.

Las Delegaciones de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua suscribieron el II de Diciembre de 1936 esta solemne declaración: "Las Delegaciones que suscriben, haciéndose eco del sentir de los Estados que representan, manifiestan su firme propósito de apoyar toda idea que tienda a crear una conciencia interamericana llamada a ser el juez supremo de todas las cuestiones de derecho que surjan entre los países americanos, que no hubiesen sido resueltas por la vía diplomática"; y terminan declarando, con referencia al propuesto tribunal, su propósito de "votar en definitiva por la creación de este organismo que dará honra y prestigio a la América entera".

La Delegación Dominicana por otra parte, en el art. 12 de su proyecto sobre creación de una Liga de Naciones Americanas propuso que la Asamblea Suprema fuera autorizada para crear "una Corte Interamericana de Justicia, a la cual someterán las naciones americanas las diferencias internacionales que surjan entre ellas".

De esta manera tres naciones más se sumaron a las que anteriormente se había pronunciado en favor de la corte continental. Por lo tanto, once Estados, que constituyen la mayoría de las repúblicas de América, daban su apoyo al plan durante la conferencia de Buenos Aires.

Comenzadas las sesiones, las Delegaciones de Panamá y Perú

presentaron sendos proyectos que son contribuciones meritorias al estudio del problema y se nombró Ponente del tema al Delegado del Uruguay, Doctor Juan A. Buero. Fue aparente que el plan no despertó mucha simpatía o interés entre ciertas naciones, pero es significativo el hecho de que ninguna le hizo oficialmente oposición abierta.

Cuando se discutió el Informe del Doctor Buero en la sesión del 18 de Diciembre de 1936, el Delegado de Panamá Doctor Harmodio Arias, expresó su desacuerdo con los considerandos de la resolución que proponía el Ponente, por considerar que de su texto se desprendían sugerencias contrarias al proyecto. En relación con las observaciones del Delegado panameño el Doctor Buero repuso: “. . . Trataré de comentar (la resolución) *para demostrar que en el fondo estamos de acuerdo*. . . He dicho simplemente que la Corte Permanente de Justicia de La Haya es apta, es decir que está en condiciones de funcionar. . . *Pero de que sea apto el tribunal para conocer lo que se le someta, no se infiere, en modo alguno, la afirmación de que sea suficiente y consciente y constituya la perfección*”.⁴

Con referencia a manifestaciones del Delegado de El Salvador, Dr. Ramírez de Castro, quien consideró que el Informe implicaba derrota para los sostenedores del plan, el Ponente Buero declaró: “No hay aquí derrotado alguno. Todos somos triunfadores; todos estamos preparando pacientemente, concienzudamente, una noble evolución. Precisamente, *por amor a la idea*, no queremos precipitarnos, a fin de que por falta de madurez no se estrelle contra la dura realidad”.⁵

El Presidente de la Conferencia y jefe de la Delegación argentina, Doctor Carlos Saavedra Lamas, dijo: “*No habría votado jamás el rechazo de la idea* me adhiero simplemente a su postergación, entre otras razones, porque he dicho que nuestra conferencia es un tanto apresurada y carecemos del tiempo necesario para meditar a fondo muchos de los problemas que se nos formulan”.⁶

⁴ *Diario de la Conferencia Interamericana de consolidación de la paz* (Buenos Aires, 1936), p. 385.

⁵ *Ibidem*, p. 386.

⁶ *Ibidem*, p. 384.

Con todo, por la actitud general de los diferentes gobiernos, por manifestaciones oficiales o extraoficiales de sus representantes dentro o fuera de la Conferencia, y por las opiniones expresadas por personajes connotados de los distintos países, puede afirmarse que si bien la idea de organizar un tribunal de justicia internacional en el nuevo mundo tiene el apoyo decidido de la mayoría de los gobiernos americanos y de ilustres juristas del continente, en cambio encuentra de parte de otros oposición más o menos abierta. En una serie de conferencias dadas en 1928 y publicadas bajo el título de "Our Relations with the Nations of the Western Hemisphere," (*Nuestras relaciones con las naciones del hemisferio occidental*) el Chief Justice Hughes expuso: "Las dificultades para el establecimiento de una Corte Internacional Americana estriban, primero, en el acuerdo con respecto a las controversias que deben serle sometidas, cuestión semejante a la ya considerada en relación con el arbitraje obligatorio; y segundo, en la selección de los jueces". Luego refiriéndose a la existencia de la Corte Mundial, agregó: "Es dudoso que necesitemos una Corte Permanente de Justicia Internacional para los Estados de este hemisferio". ". . . Mucho puede decirse en apoyo de la idea general de la organización de una Corte Americana, pero las consideraciones prácticas no favorecen su establecimiento".

Con relación a estas observaciones del eminente jurista y hombre de Estado norteamericano me inclino a creer que si bien es difícil obtener un acuerdo general respecto de un maximum de jurisdicción arbitral o judicial, ello no constituye un obstáculo insuperable, pues bien puede lograrse el acuerdo sobre una esfera de jurisdicción razonablemente amplia. Esto lo probó el propio Mr. Hughes cuando él y los plenipotenciarios de otras diecinueve repúblicas firmaron en Washington el tratado de arbitraje que establece el mismo campo jurisdiccional adoptado por el Estatuto de la Corte de La Haya. Ese Estatuto ha sido aceptado por la casi totalidad de las naciones civilizadas del mundo, inclusive los Estados Unidos. El nombramiento o selección de los jueces, es sin duda problema serio, pero de ningún modo un obstáculo. Dos sistemas han sido propuestos: el nombramiento de un juez por cada nación o la selección de un número menor de jueces, elegidos de entre nóminas presentadas por los varios gobiernos. Puede haber diversas opiniones acerca de cuál de los dos sistemas es el mejor,

pero no se ha avanzado la opinión de que ninguno de los dos sea de ejecución imposible.

Las manifestaciones oficiales o extraoficiales hechas en relación con el problema de la Corte insinúan dos objeciones principales, a saber: que el plan tiende a aislar a la América de Europa y que la Corte Mundial hace innecesario el tribunal americano.

A tales objeciones pueden oponerse estas réplicas: La acción regional no estorba ni nulifica la acción universal sino que, por el contrario, la ayuda. Afianzar la paz y la justicia en un continente es contribuir a ese mismo afianzamiento en el resto del mundo. Las repúblicas de América que son partes en el Estatuto de la Corte de La Haya, no dejarán de serlo al erigir su tribunal continental, porque sus relaciones con los Estados de Europa y de Asia pueden hacer necesaria la acción de esa Corte en caso de divergencia con uno de esos Estados. No se trata pues de aislar el hemisferio, sino de reforzar en él, mediante la especialización, el funcionamiento de la justicia internacional. Los organismos generales no pueden satisfacer plenamente necesidades especiales. Ciertamente es que hay jueces americanos en la Corte mundial, pero también es cierto que constituyen reducida minoría.

Un admirable memorándum de la Delegación mexicana sobre el asunto del tribunal americano contiene estos incisivos e incontestables asertos: "La forma de derecho es una para todo el mundo, pero el recto entendimiento de los hechos americanos es más accesible a los americanos mismos. . . . Las mismas razones que hacen recomendable y aceptable la multiplicación de recursos de conciliación y arbitraje militan en favor de la multiplicación de los organismos de la justicia internacional".⁷ El Delegado salvadoreño Dr. Ramírez de Castro, observaba acertadamente en los debates de Buenos Aires: "Se necesitan jueces permanentes americanos, lo que no implica exclusión de los de otros continentes, sino que reconocemos que nuestra América tiene modalidades especiales que es necesario apreciar también americanos".⁸ Y en el mismo orden de ideas el Delegado de Panamá Doctor Harmodio Arias recalca: "Ninguno de los señores Dele-

⁷ Segunda Versión del *Código de la Paz* (Buenos Aires, 1936), p. 42.

⁸ *Diario de la Conferencia*, N° 18, p. 385.

gados. . . puede cerrar los ojos ante la realidad, una realidad que indica claramente que tenemos problemas y modalidades distintos, que no existen en Europa, y que es preciso que para la consideración y resolución de nuestros problemas tengamos hombres que conozcan nuestros métodos de vida, nuestra índole, y puedan, para resolverlos, tener en cuenta los antecedentes de nuestro desenvolvimiento".⁹

Dejo así esbozados los problemas principales de la organización de la paz en nuestro continente. Ellos deben ser resueltos en forma que dispongamos de un régimen pacifista armonioso, omnicomprendivo, eficaz e ineludible. El ideal es que el sistema se halle constituido de tal manera que en el momento en que surja un conflicto la maquinaria de la paz comience a funcionar y no se detenga hasta que la controversia haya sido arreglada. Tal sistema comprendería como etapas posibles del procedimiento de pacificación:

TERCERA CONFERENCIA

SIGNIFICADO DE LA SOLIDARIDAD DE LAS AMERICAS

(MARZO 4 DE 1938).

El panamericanismo como fuerza activa, como movimiento, como manifestación de la vida internacional en el nuevo mundo o como sistema de relaciones continentales, puede ser definido, según dije en mi primera conferencia, como la acción conjunta de las naciones soberanas de América para la consideración y solución de sus problemas comunes. Pero el panamericanismo como concepto puro es esencialmente un estado de ánimo, un sentimiento peculiar de unidad, de solidaridad, que ha existido desde los comienzos de nuestra vida internacional y que sobrevive a pesar de las muchas fuerzas que han obrado y obran contra él: Entre los pueblos y gobiernos de las repúblicas americanas ha habido guerras, despojos, diferencias graves, celos, prejuicios, resentimientos; pero no obstante acontecimientos perturbadores y circunstancias adversas, las naciones de América por lo general, han mantenido intercambio amistoso, han seguido acrecentando su comercio y han continuado reuniéndose en conferencias periódicas para deliberar conjuntamente sobre negocios de interés común.

El insigne orador colombiano Rafael Uribe Uribe dijo que la historia de los pueblos de América puede dividirse en tres períodos: el período heroico, el período anárquico y el período de la seriedad. Esta división se ajusta con exactitud a la historia del movimiento panamericanista. El período heroico, comprendido entre las postrimerías de la época colonial y la clausura del Congreso de Panamá, se caracteriza por la epopeya de la independencia y por el pensamiento y la acción de los precursores del panamericanismo. El período anárquico, que pudiera también llamarse el período predatorio, comprende los sesenta y tres años de guerras, conquista, violencia, desorden, inestabilidad, predominio de la fuerza y menosprecio del derecho y la justicia que transcurrieron entre el Congreso de Panamá y la Conferencia de

Washington.¹ El período de la seriedad, que comienza en 1889, se caracteriza por el esfuerzo sistemático y combinado de las naciones de América por asegurar el reinado de la paz y del derecho y por fomentar la prosperidad y el bienestar comunes.

Tan natural y fuerte es el sentimiento de la unidad y la solidaridad, que se manifiesta en todos los tres períodos. Y es doblemente asombroso que hubiera aparecido tan temprano en el primero y que hubiera podido sobrevivir al segundo.

En 1787 un estudiante brasilero llamado Maia, que era en Francia agente de conspiradores que trabajaban por la independencia del Brasil, trató de obtener el apoyo de los Estados Unidos por la mediación de Tomás Jefferson, a la sazón Ministro en París, y en carta que dirigió al egregio repúblico le decía: "Es vuestro país, señor, el que creemos llamado a darnos auxilio, no solamente porque él nos ha dado el ejemplo, sino también porque la Naturaleza nos ha hecho habitantes del mismo continente, y por lo tanto, en cierto modo, compatriotas".² Después de una entrevista con el ardiente conspirador, Jefferson le dirigió una cauta misiva en que le hacía presente la discreción que su gobierno estaba obligado a observar, pero agregaba: "Por otra parte, una revolución victoriosa en el Brasil no podría dejar de interesarnos".³

¹ Acontecimientos salientes de aquel período fueron: la disolución de la Gran Colombia y los trastornos intestinos que la precedieron y la siguieron; la disolución de la República de Centro-América y las guerras entre los Estados que la compusieron; la invasión y dominación de Santo Domingo por Haití; la toma de las Islas Malvinas o Falkland por la Gran Bretaña; la guerra entre Estados Unidos y México; las demostraciones navales europeas contra las naciones americanas; la invasión y dominación de Nicaragua por William Walker y sus expediciones filibusteras; las intrigas británicas en la Mosquitia y regiones adyacentes; la anexión de Santo Domingo a España; el bombardeo de Buenos Aires por los ingleses; el bombardeo del Callao y Valparaíso por los españoles; la acción militar combinada de Francia, Gran Bretaña y España contra México y el establecimiento de la monarquía en ese país, bajo la protección del ejército francés; las guerras civiles, golpes de estado, tiranías y usurpaciones en diferentes repúblicas del Sur; la larga guerra civil de los Estados Unidos; la guerra de Argentina, Brasil y Uruguay contra el Paraguay; la guerra del Perú y Bolivia contra Chile; las guerras entre las naciones de Centro América, por la reconstrucción de la Unión.

² Traducción directa del texto francés, incorporado en carta de Jefferson a John Jay, de 4 de Mayo de 1787. V. *Works of Thomas Jefferson*, Edición Ford, Vol. V, p. 269.

³ Oliveira Lima, *Formación histórica de la nacionalidad brasilera*, trad. de Carlos Pereyra, pp. 138-142.

Otra expresión de Jefferson en aquel mismo año es harto significativa. En carta para su sobrino Peter Carr, refiriéndose a los estudios que seguía el joven, le daba este consejo: "Español. —Dedica a esta lengua gran atención y procura adquirir conocimiento exacto de ella. Nuestras futuras relaciones con España y con la América española harán de esa lengua una valiosa adquisición".⁴ Cuando Jefferson escribía estas líneas, faltaban 23 años para que comenzara la revolución de las colonias españolas, San Martín era un muchacho de escuela y Bolívar un niño de cuatro años.

Tan pronto como Francisco de Miranda, precursor de la independencia suramericana, inició sus actividades revolucionarias, tuvo el ensueño de una gran confederación, cuyo nombre debía ser Colombia, cuya capital, llamada Colombo, debía estar en el Istmo de Panamá, y cuyas fronteras debían extenderse desde las bocas del Mississippi hasta el Cabo de Hornos y desde la costa del Pacífico hasta la Guayana y el Brasil.⁵

Entre 1809 y 1811 hubo pláticas desembozadas acerca de posibles alianzas entre los Estados Unidos y las colonias españolas en el evento de la independencia de éstas si España era conquistada por Napoleón. El General Wilkinson, agente confidencial de Jefferson, en un banquete en Norfolk, hizo este brindis: "Por el Nuevo Mundo, gobernado por sí mismo e independiente del Viejo Mundo". Y poco después don Vicente Folch, Gobernador español de la Florida Occidental, hacía este otro brindis en Nueva Orleans: "Por el Nuevo Mundo y porque no sea atacado con éxito por el Viejo Mundo".⁶

Robert Smith en 1810, como Secretario de Estado de Madison, en instrucciones para Joel R. Poinsett, enviado con carácter de agente confidencial a los países del Sur, en los comienzos de las insurrecciones contra España, le decía: "Hará Ud. su propósi-

⁴ *Best Letters of Thomas Jefferson*, selected and edited by J. G. de Rouilhac Hamilton, p. 32.

⁵ Robertson, *Francisco de Miranda*, en *American Historical Association Report*, 1907, Vol. 1, p. 272.

⁶ Cox, *Pan American Policy of Jefferson and Wilkinson*, en *Mississippi Valley Historical Review*, Septiembre de 1914.

to, siempre que sea oportuno, difundir la impresión de que los Estados Unidos abrigan la más sincera buena voluntad hacia los pueblos de la América española como vecinos, como pertenecientes a la misma porción del globo, y por tener mutuo interés en cultivar relaciones amistosas". Y el Presidente Monroe, en 1817, no obstante su declarada política de neutralidad, al referirse a la lucha de las colonias hispánicas por su emancipación, en mensaje al Congreso declaraba: "Desde muy temprano se había visto que la pugna entre España y las colonias había de ser en extremo interesante para los Estados Unidos. Era natural que los ciudadanos de los Estados Unidos simpatizaran con sucesos que afectaban a sus vecinos".⁷

El Presidente Madison también demostró en temprana fecha darse cuenta cabal de la significación que tenían la proximidad geográfica y el amor a la libertad como factores de solidaridad en el nuevo mundo. En un mensaje al Congreso en 1811, hablando de la rebelión en Sur América, exponía: "Al contemplar las escenas que caracterizan esta época trascendental, es imposible pasar por alto las que se desarrollan entre las grandes comunidades que ocupan la parte meridional de nuestro hemisferio y se extienden hasta nuestra vecindad. Un amplio sentido de filantropía y una visual clara se unen para imponer a los consejos nacionales la obligación de tomar hondo interés en sus destinos, de acariciar sentimientos recíprocos de buena voluntad, de mirar con atención el desarrollo de los sucesos y de estar preparados para cualquier orden de cosas que pueda surgir finalmente".⁸

Un ciudadano norteamericano llamado William Thornton concibió y describió en un folleto escrito en 1815, una comunidad política continental denominada "Los Estados Unidos de Norte y Sur-Colombia" con una capital llamada la "Ciudad de América", la cual, decía, debía estar "situada en las saludables

⁷ Smith á Poinsett, 1810: W. R. Manning, ed., *Diplomatic Correspondence of the United States Concerning the Independence of the Latin-American Nations*, 1.6. El mensaje de Monroe al Congreso: J. D. Richardson, ed., *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, 11, 13.

⁸ *Ibidem*, Vol. 1, p. 494.

colinas que cruzan el Istmo en Panamá o cerca de Panamá, por donde puede abrirse un canal de mar a mar por medio de esclusas".⁹

En Chile el argentino Juan Martínez de Rozas, en su *Catecismo Político-Cristiano*, publicado en 1810, exhortaba al pueblo a unir los países de Sur América en "una sola Nación y un solo Estado".¹⁰

Más definido y preciso en sus ideas, el chileno Juan Egafía trazó en 1811 un plan para la unión de las colonias españolas. Proclamaba él la necesidad de que los pueblos de América se unieran para su seguridad exterior y para evitar guerras entre ellos mismos. Para alcanzar tales fines proponía la celebración de un Congreso Americano y vaticinaba: "El día que la América reunida en Congreso, ya sea de la Nación, ya de sus dos continentes, o ya del Sur, hable al resto de la tierra, su voz se hará respetable y sus resoluciones difícilmente se contradecirán". (*sic*)¹¹

Amplia visual continental mostró también el insigne jurista y escritor hondureño José Cecilio del Valle, quien preconizaba con entusiasmo el acercamiento entre los pueblos sajones y latinos del nuevo mundo. En su periódico *El amigo de la Patria*, publicó Valle en 1822 un notabilísimo plan para la unión de las Américas. Su idea era la de que se reuniera en Costa Rica o en Nicaragua un Congreso "más espectable que el de Viena y más interesante que las dietas donde se combinan los intereses de los funcionarios y no los derechos de los pueblos"; y que todas las provincias de América enviaran Delegados plenipotenciarios al congreso, quienes debían formular planes prácticos "para que ninguna Provincia de América sea presa de invasiones externas ni víctima de divisiones intestinas"; y también "para elevar las Provincias de América al grado de riqueza y de poder a que pueden subir".

Una vez resueltos estos dos problemas, los Delegados debían proceder a formar: 1° "la federación grande que debía unir

⁹ Lockey, *Pan Americanism, Its Beginnings*, pp. 273, 281.

¹⁰ Barros Arana, *Historia general de Chile*, VIII, 195.

¹¹ Alejandro Alvarez, *La Diplomacia de Chile durante la Emancipación*, p. 259.

a todos los Estados de América”; y 2º, “el plan económico que debía enriquecerlos”.¹²

Otras figuras históricas expresaron con más o menos vigor el pensamiento de una América libre y unida, ya en su parte meridional, ya en la totalidad del continente, como O'Higgins, el libertador chileno, quien en un Manifiesto que expidió en 1818 favorecía la idea de una Unión para el mantenimiento de las libertades civiles y políticas; como Bernardo Monteagudo, que bajo la influencia de los escritos de Valle y de la acción de Bolívar, escribió un *“Ensayo sobre la necesidad de una Federación general entre los países hispanoamericanos”*;¹³ como José de Artigas, quien adelantándose al pronunciamiento de Monroe, proclamó que el Uruguay “consideraría como enemigo suyo a los enemigos de cualquiera de los Estados de América”.¹⁴

Pero los dos precursores que convirtieron su pensamiento en acción y produjeron las primeras manifestaciones concretas de panamericanismo fueron Bolívar en el Sur y Henry Clay en el Norte. Bolívar expresó su concepción de la unidad de América en 1812, en su memorial al congreso granadino; en 1813, durante la campaña libertadora de Venezuela; en 1815, en su carta profética de Jamaica; en 1817, en medio de victorias que se alternaban con desastres; en 1818, en su famosa carta a Pueyrredón, Director del Gobierno de Buenos Aires. Y su concepción cristalizó en los tratados concertados en 1822 entre el Perú y Colombia y en los pactos del Congreso de Panamá, reunido por él en 1826.

La personalidad vibrante y magnética de Henry Clay abrigaba hondas simpatías por las colonias hispanas que combatían por su libertad. Vislumbraba él las potencialidades de un intercambio estrecho entre las dos secciones del continente y la erección de un gran sistema “que constituyera el punto de concentración de la sabiduría humana contra el despotismo del Viejo Mundo”. Su larga, valiente y tenaz comapanía en el congreso y en el gabinete a favor de las colonias, teniendo que contrarrestar la incompre-

¹² *Obras de D. José Cecilio del Valle*, editadas por Rómulo Durón, p. 149.

¹³ Soto Hall, *Bernardo Monteagudo y José Cecilio del Valle*, p. 5.

¹⁴ Baltasar Brum, *La Paz de América*, p. 24.

sión, la ignorancia y la estrechez de criterio que prevalecía en aquella época, se vio al fin coronada con el reconocimiento de la independencia de las nuevas repúblicas, con la iniciación de relaciones diplomáticas con ellas y con la decisión, infortunadamente tardía, de enviar Delegados al Congreso de Panamá.

Así podemos ver que desde las riberas del Potomac hasta las del Río de la Plata la unión era el *leit motif* del pensamiento político. Cuando el Libertador colocó la primera piedra del panamericanismo en el Istmo de Panamá en 1826, él recogió, moldeó y lanzó a la acción internacional ideas que estaban latentes en la conciencia del nuevo mundo, fuerzas que tenían su origen en la propia naturaleza de las cosas.

Tal fue la génesis del panamericanismo en el período heroico.

Durante el período anárquico el sentimiento de la cooperación y de la solidaridad no podía ser intenso en el norte, mientras que en los países del sur lo afectaban desfavorablemente los temores engendrados por la guerra de Estados Unidos contra México, por las expediciones filibusteras de William Walker, por las frecuentes alusiones a la teoría altanera y agresiva del "destino manifiesto". Entre las repúblicas hispanas se generalizó la idea de que ellas debían acordar medidas para protegerse de agresiones procedentes tanto de Europa como de los Estados Unidos. Ese estado de ánimo se reflejó con más o menos fuerza en los varios congresos que se propusieron o que se celebraron en aquel período, a saber, el Congreso Americano reunido en Lima de Diciembre de 1847 a Marzo de 1848, el llamado Congreso Continental, celebrado en Santiago de Chile en Septiembre de 1856, y el Congreso Internacional Americano que tuvo lugar en Lima de Noviembre de 1864 a Marzo de 1865. Hacia fines de 1856 Costa Rica proponía otro congreso que debía reunirse en San José, en Mayo de 1857. La Misión costarricense que dirigía desde Lima las invitaciones de su gobierno a las repúblicas del Sur decía: "Hace ya largo tiempo que las primeras escenas del triste drama que se representa en Nicaragua se desarrollaron en la anexión de Tejas, en la invasión de México y en la ocupación de California; desde entonces deben ser claros para todos los americanos de origen español estos actos atroces que violando todos los principios de los diversos derechos del hombre y de la sociedad, han consu-

mado los más tiránicos y escandalosos hechos de filibusterismo vandálico".¹⁵

Pero a pesar de los acontecimientos contemporáneos, el gobierno de la Nueva Granada, como uno de los cinco que habían acordado convocar el Congreso de Lima de 1847, invitó a los Estados Unidos a que enviara Delegados al mismo.¹⁶ Más tarde Chile sugería que el Gobierno de Washington fuera invitado por el del Perú al Congreso Internacional Americano de 1864. Cuando se abandonó finalmente esta última sugestión la razón principal que se dio fue la política de aislamiento tradicionalmente seguida por los Estados Unidos, que era opuesta a las ligas o alianzas que tenían en mira los estadistas meridionales.¹⁷

Sin embargo, como dije antes, aun en aquellos decenios de inquietud, de baja moral política, de guerra y de conquista, de inestabilidad y desorientación, de vez en cuando se afirmaba el verdadero espíritu panamericanista, como cuando John W. Dana, Ministro Americano en La Paz, en nota dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia el 27 de Febrero de 1857 decía: "Si hay un sentimiento primordial y más fuerte que todos los demás, que influya sobre el gobierno de los Estados Unidos en sus relaciones extranjeras, es el de que las repúblicas del Sur y del Norte de América, deben estrechar filas como una confraternidad de Estados, ayudándose, alentándose y sosteniéndose las unas a las otras en este gran experimento del gobierno propio de que es teatro el nuevo mundo".¹⁸

Las ideas y sentimientos expresados en relación con los sucesos acaecidos durante los dos períodos históricos que he mencionado, revelan en síntesis que el nacimiento y los primeros pasos del panamericanismo se caracterizaron por los siguientes factores ideológicos:

1º, Que como habitantes del mismo continente tenemos un

¹⁵ Manning, *Diplomatic Correspondence of the United States: Inter-American Affairs*, Vol. II, p. 62. (Trad. de copia en Inglés enviada al Departamento de Estado).

¹⁶ *Ibidem*, Vol. V, p. 646.

¹⁷ Méndez Pereira, *Justo Arosemena* (Panamá, 1919), p. 363.

¹⁸ Manning, *Diplomatic Correspondence . . . Inter-American*, Vol. II, p. 58.

interés y un destino comunes que llaman a la cooperación mutua. Acrecienta este sentimiento nuestra posición destacada en el planeta y se intensifica más entre ciertos grupos de Estados que estuvieron antes políticamente unidos, como los países de la región rioplatense,¹⁹ las repúblicas de Centro América,²⁰ las antiguas secciones de la Gran Colombia²¹ y las de la Confederación Perú-Boliviana.²²

2º, Que las naciones americanas que conquistaron su libertad política, deben adoptar métodos eficaces para mantenerla.

3º, Que con el fin de protegerse contra toda agresión, las naciones de América deben estar unidas por fuertes lazos de solidaridad internacional.

4º, Que entre las naciones suramericanas se ha concebido generalmente la solidaridad bajo el aspecto de alianzas, ligas o uniones políticas, mientras que en los Estados Unidos la norma tradicional ha sido la de evitar las vinculaciones de carácter político.

En otras palabras, los factores dominantes en la evolución panamericanista han sido la proximidad como fuente de acercamiento; la libertad y la seguridad, como fines; la unión y la solidaridad como medios de alcanzar esos fines.

Estos elementos básicos de los dos primeros períodos del panamericanismo han continuado desarrollándose durante el tercero hasta constituir el complejo sistema de nuestras relaciones intracontinentales, con sus polifásicas actividades en los dominios del comercio, las finanzas, la economía, las comunicaciones, la sanidad, la cooperación intelectual y el intercambio social y humanitario. Pero como nuestro tema es únicamente el significado de la solidaridad de las Américas, procederé a tratar las dos cuestiones que más directamente se relacionan con ella, a saber, la constitución de una Asociación de las Naciones Americanas y la continentalización de la Doctrina Monroe.

19 Argentina, Uruguay, Paraguay.

20 Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua, Costa Rica.

21 Colombia, Venezuela, Ecuador, Panamá.

22 Perú, Bolivia.