ORGANIZACION DE UNA ASOCIACION DE LAS NACIONES AMERICANAS

A medida que con el correr del tiempo la Unión Panamericana crecía en importancia y la acción conjunta de las repúblicas del continente se hacía más vasta y compleja, comenzó a manifestarse un vago deseo de que la Unión Panamericana, como Consejo de las naciones soberanas de América, estuviera en capacidad de actuar en forma efectiva en las grandes crisis de nuestro hemisferio. Se acentuaba de modo especial el sentimiento de que la Unión debía tener facultad para funcionar como cuerpo conciliatorio en conflictos interamericanos. Ese deseo y ese sentimiento siguieron creciendo y la organización de la Sociedad de las Naciones por el tratado de Versalles despertó en América la idea concreta de organizar en el nuevo mundo una liga regional modelada conforme al patrón ginebrino.

En una conferencia dada por el Dr. Baltasar Brum, Presidente del Uruguay, en la Universidad de Montevideo en Abril de 1920, preconizó públicamente la organización de una liga americana. En Enero de 1923 publicó un proyecto completo de Estatuto para tal liga y por tal motivo el Dr. Brum es considerado generalmente como originador del proyecto.

No es ese el caso, sin embargo. Aparte de que la idea básica de la Liga de Naciones se encuentra en el Congreso de Panamá de 1826, en la época contemporánea el primero en proponer la formación de una asociación política de las naciones americanas fue el Presidente Wilson. En el discurso que pronunció el 6 de Enero de 1916 en la sesión de clausura del Segundo Congreso Científico Panamericano, celebrado en Washington, el Presidente Wilson esbozó su concepción al decir: "...Si la América quiere ocupar su puesto, su legítimo puesto, en un mundo de paz y de orden, debe echar las bases de su amistad en forma tal que nadie pueda en lo sucesivo abrigar dudas respecto de ellas..... Lo logrará en primer lugar, *si los Estados de América se unen para garantizarse los unos a los otros, de manera absoluta, su independencia y su integridad territorial.* En segundo lugar, y como corolario de lo anterior, garantizando el acuerdo de arreglar todas las disputas fronterizas pendientes, a la mayor brevedad posible y mediante procedimiento amigable. Estas son sugestiones prácti-

cas que han surgido en la mente de hombres pensadores, y yo por mi parte, creo que ellas van a abrir el camino para algo por lo cual la América ha elevado sus plegarias durante muchas generaciones". La propuesta del Presidente fue formalizada luego por medio de circular dirigida por el Departamento de Estado a las Cancillerías del continente, por conducto de las respectivas Embajadas o Legaciones, en que proponía la celebración de una "convención general" que incorporase las siguientes bases: 1ª, Garantía mutua de la integridad territorial y la independencia política de todos los Estados americanos; 2ª, Arreglo pacífico de todas las controversias sobre límites; 3ª, Sometimiento de toda diferencia entre ellos a una *Comisión Permanente Internacional,* que debía fallar en un año y caso de inconformidad con este fallo, sometimiento de la diferencia al arbitraje; y 4ª, Prohibición de la salida de fuerzas o armas del territorio de una república para fomentar revoluciones en otras repúblicas. La guerra mundial desvió la atención de las cancillerías y el asunto no volvió a tratarse. La idea enunciada por Wilson en 1916 no fructificó en el nuevo mundo. Cruzó el océano para dar su fruto cuatro años más tarde en el viejo mundo.

Esperaba el Presidente Brum que su proyecto fuera considerado por la Quinta Conferencia, celebrada en Santiago en 1923. El programa autorizaba la discusión del tema y su Ministro de Relaciones Exteriores y colaborador, Dr. Juan A. Buero, fue designado Ponente. No se dio sin embargo consideración al plan y la conferencia no tomó medida alguna más allá de la lectura de la ponencia, y de una resolución en que se recomendaba al Consejo Directivo de la Unión Panamericana estudiar las bases que propusieran los gobiernos de las repúblicas americanas para hacer más estrecha la asociación entre ellas.

En 1926 se celebró un congreso en la ciudad de Panamá para conmemorar el centenario del famoso Congreso de Naciones Americanas reunido por Bolívar en aquella ciudad el 22 de Junio de 1826.

Aquel congreso conmemorativo aprobó una resolución que contenía *inter alia* los siguientes acuerdos:

Reconócese la conveniencia de constituir una Sociedad de Naciones de América que dentro del concepto moderno del Derecho Internacional y sobre la base de la igualdad jurídica de los

Estados corresponda a los ideales de unión y de justicia que dieron vida al Congreso de Panamá;

Al efecto, recomiéndase a los Gobiernos de los países americanos se pongan de acuerdo para reunir un Congreso de Plenipotenciarios que se ocupen exclusivamente de elaborar el Pacto Constitutivo de esa Sociedad;

El Gobierno de Panamá queda encargado de llevar adelante ante las Cancillerías americanas las negociaciones preliminares para la convocatoria y reunión que se proyectan.

No obstante estos encarecidos términos, la Sexta Conferencia Panamericana reunida en La Habana dos años más tarde, no incluyó siquiera en su programa el tema de la Liga. Ningún gobierno mostró interés en él. Más todavía, la Conferencia de La Habana se caracterizó por su oposición fundamental a que se invistiera a la Unión Panamericana con la menor sombra de poderes políticos, y al discutirse la Convención sobre la Unión Panamericana se adoptó esta férrea estipulación:

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

Por razón de esta oposición a toda forma de vinculación política en la estructura internacional de las repúblicas americanas la idea de la Liga permaneció dormida.

Cuando la Séptima Conferencia se congregó en Montevideo en Diciembre de 1923, anunció la prensa que el Gobierno de El Salvador haría nueva propuesta acerca de la organización de una

nión el asunto de la organización de una Liga Americana de Naciones. El tema quedó incluido en el programa, en el capítulo sobre "Organización de la Pac," bajo este título: "Consideración de otras medidas tendientes a una más estrecha asociación de las repúblicas americanas y de los medios de cooperación con otras entidades internacionales".

Dos proyectos fueron sometidos a la Conferencia, el uno por Colombia, el otro por la República Dominicana. Los proyectos difieren en ciertos detalles pero coinciden en los siguientes puntos fundamentales: que todas las naciones americanas serán por derecho propio, miembros de la Asociación; que la sede del órgano central de la Asociación, sea llamado Congreso o Consejo, será movible y no permanente; que el órgano central tendrá reuniones periódicas una vez al mes; que será competente para iniciar procedimientos de conciliación y que cada Estado tendrá un voto en las deliberaciones. Los proyectos coinciden asimismo en incorporar en su articulado los principios jurídicos y políticos que son base necesaria de la institución, tales como la garantía de la integridad territorial y la independencia de los Estados miembros; la condenación de la violencia para resolver controversias territoriales o para adquirir ventajas especiales; la limitación de los armamentos; la proscripción de la guerra y la solución pacífica de los conflictos.

Los dos proyectos muestran diferencias de detalle en algunos puntos, pero hay una diferencia fundamental sobre materia de manifiesta importancia. El plan dominicano no tiene en mira el establecimiento de sanciones, salvo expulsión del seno de la Liga, y no renuncia a la neutralidad en caso de una guerra de agresión. El proyecto colombiano, por el contrario, define el agresor especificadamente; enumera las sanciones aplicables al agresor y contiene una cláusula en virtud de la cual los Estados miembros de la Asociación abandonan la neutralidad en caso de una guerra de agresión y se comprometen a hacer causa común y solidaria con la víctima de la agresión (art. 13).

El proyecto de crear una Asociación de Naciones Americanas plantea dos interesantes cuestiones, a saber:

1ª, El *status* futuro de la Unión Panamericana como órgano de las repúblicas del nuevo mundo; y

2ª, las relaciones de la institución americana con la institución universalista de Ginebra.

Ni el proyecto colombiano ni el dominicano se refieren explícitamente a la Unión Panamericana. Sin embargo, el Presidente de la Delegación dominicana Dr. Henríquez Ureña, fue muy explícito sobre el particular al exponer en su Ponencia sobre el tema de la Liga: "Conforme al proyecto dominicano, la creación de una Liga de Naciones Americanas no impediría que la Unión Panamericana continuara su obra, aunque la semejanza de estructura que se da a los órganos de la Liga en relación con los que actualmente cuenta la Unión pudiera hacer pensar a primera vista, que una institución se sustituye a otra".[23] Pero no debe haber confusión a este respecto. La Unión Panamericana comprende un número de organismos técnicos mediante los cuales se lleva a cabo la compleja obra de la cooperación y el acercamiento entre las repúblicas de América. Esos organismos, despachos, oficinas, centros editoriales, bibliotecas y colecciones, sin duda pueden continuar funcionando, pero es obvio que la Unión Panamericana, como lo expresa el mismo Doctor Henríquez Ureña, quedaría subordinada a la nueva entidad que se trata de crear. En otras palabras, la Unión Panamericana, como órgano único, central y nopolítico de las naciones de América, organizadas como "unión moral", dejaría de existir y sería reemplazada por otra entidad que sería el órgano político de las naciones de América, organizadas como asociación política. Porque como expondré más adelante, éste es el *quid* de la cuestión: si las naciones americanas se organizan como unión política o si continúan desarrollando las actividades ordinarias y generales de su vida internacional bajo un sistema no político, dejando las cuestiones que requieren el ejercicio de poderes políticos para ser resueltas conforme a los trata-

[23] *Diario de la Conferencia*, Nº 19, p. 418.

dos especiales ya concertados o que se concierten entre ellas.[24]

Respecto al interesante punto de las relaciones de la Liga Americana con la institución de Ginebra, el consenso de opinión en Buenos Aires fue el de que una organización regional, lejos de ser incompatible con la asociación universal, está expresamente prevista en el artículo 21 del Pacto de la Liga, según el cual "los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje, y los entendimientos regionales, como la Doctrina Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no son considerados incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto".[25]

Puede observarse de paso que al tiempo de firmarse el Pacto la Doctrina Monroe no era un "entendimiento regional" sino una mera declaración unilateral de política extranjera de los Estados Unidos. Pero es evidente que el alcance e intención de la cláusula trascrita es hacer el Pacto compatible con cualesquiera tratados, acuerdos o entendimientos regionales que tengan por objeto la conservación de la paz. Y es manifiesto asimismo que el apoyo que se dio en Buenos Aires a la idea de la Liga Americana tuvo como base su coexistencia y armonización con la Liga mundial. "Somos partidarios de la organización de esas inteligencias regionales o [illegible] del Dr. Antuña, Delegado del

Asociación de Naciones Americanas debilitara más el mecanismo de Ginebra, mi Gobierno habría de retirar su iniciativa".[27]

La coexistencia de una Liga americana con la Sociedad mundial de las Naciones es, sin duda, jurídicamente posible. Las dos organizaciones son compatibles, y siendo separadas e independientes, cualquier república de América puede ser miembro en la una y no en la otra, o serlo en ambas, o no serlo en ninguna de las dos. La cuestión de las relaciones entre las dos entidades y de la cooperación que haya de establecerse entre ellas debe, naturalmente, ser resuelta por medio de acuerdos especiales. La única condición que se requiere para tales acuerdos es la obvia de que ninguna nación asuma como miembro de la Liga americana obligaciones contrarias a las que ya tiene como Parte en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. La cuestión de si se necesita introducir enmiendas al Pacto, y cuáles deben ser ellas, para regular las relaciones con la asociación regional, debe ser decidida por la propia Sociedad. En última instancia sería decidida por las naciones americanas miembros de la asociación ginebrina, en cuanto a que si surgiere incompatibilidad o dificultad insuperable, aquéllas tendrían que escoger entre permanecer en la asociación mundial o ingresar a la continental.

Es pertinente al llegar aquí inquirir qué debe entenderse exactamente cuando hablamos de la organización de una Asociación de Naciones Americanas. De lo contrario podríamos tal vez vernos en el caso de aquel famoso personaje de las comedidas de Molière, Monsieur Jourdain, que se quedó asombrado al advertir que por espacio de cuarenta años había estado hablando en prosa sin saberlo. Porque en realidad, en América ha existido desde 1889 una asociación de naciones con su Asamblea, constituida por las conferencias panamericanas periódicas; con su Consejo, que es un Consejo Directivo integrado por los representantes oficiales de las soberanías del continente; con su Secretaría, que se halla a cargo de un Director General que es el agente ejecutivo del Consejo Directivo.

Las naciones forman una asociación cuando por medio de pactos o acuerdos especiales constituyen una entidad orgánica y

[27] *Ibidem*, Nº 17, p. 329.

permanente en que está representada oficialmente cada una de las naciones signatarias y que lleva a cabo actividades de carácter general para beneficio de todas ellas. En este sentido puede afirmarse que en el mundo existen hoy dos asociaciones de naciones: la Sociedad o Liga que tiene su sede en Ginebra y la Unión de las Repúblicas Americanas que tiene su sede en Washington. Puede observarse asimismo que las dos asociaciones han sido organizadas para dos fines principales a saber: primero, el mantenimiento de la paz internacional; segundo, la promoción del bienestar, la prosperidad y la felicidad generales por medio de la cooperación internacional.

Corto es el tiempo de que dispongo y no me es dable entrar en un examen pormenorizado de las semejanzas y diferencias existentes entre la Unión Panamericana y la Sociedad de las Naciones;[28] pero un estudio comparativo de la obra y de la organización de las dos instituciones mostrará que la diferencia real, esencial y fundamental entre ellas consiste en que mientras la Unión Panamericana es enteramente apolítica y confina su acción ejecutiva a labores económicas, administrativas, comerciales, humanitarias, intelectuales y sociales, la Liga es primordialmente una organización política. Las atribuciones más importantes con que está investido el Consejo de la Liga tienen en mira la conservación de la paz y el mantenimiento de la situación creada por los tratados que pusieron fin a la guerra mundial. Esas atribuciones tienen que ser esencialmente políticas.

Síguese de aquí que lo que se tiene en mientes al proponerse una Liga o Asociación de las Naciones Americanas es convertir la presente unión no política en una unión política.

Los gobiernos que han planteado el trascendental problema de la organización de una unión política no han estado animados por consideraciones superficiales, sino por hondos sentimientos de confraternidad americana, por un intenso amor a la paz, por una sincera convicción de que si la presente asociación de los Estados del continente ha de ser más estrecha, conforme al anhelo

[28] Para un estudio a fondo de esta cuestión véase la excelente obra de J. M. Yepes y P. da Silva, *Commentaire Théorique et Pratique du Pacte de la Société des Nations et des Statuts de l'Union Panaméricaine* (Paris, 1934).

constante y general expresado por ellos, esa asociación debe tomar la forma de organismo investido de poderes políticos.

Cuando el ilustre Presidente de Colombia, Dr. Alfonso López, visitó a Washington en Junio de 1934, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana celebró una sesión en su honor, y en aquella ocasión solemne el Presidente López dijo: "Sería mi mayor satisfacción que este homenaje con que el Consejo Directivo obliga mi gratitud diera pie a un nuevo llamamiento a los beligerantes del Chaco, hecho conjuntamente por todos los miembros de la Unión Panamericana para que cese la tragedia internacional que agobia la conciencia del continente". No obstante hallarse los miembros del Consejo completamente identificados con los sentimientos del insigne pacifista a quien agasajaban, se vieron cohibidos para hacer conjunta y oficialmente un llamamiento que hubiera podido considerarse como tentativa de ejercer la función política de la mediación o de la conciliación internacionales.

El pensamiento latente en el fondo del proyecto colombiano es que los procederes de la Sociedad de Ginebra, que han engendrado en ocasiones tanta crítica y desagrado, requieren, para el propio prestigio y el porvenir de la Sociedad, que una asociación regional que unifique el sentimiento y la voluntad del continente americano, se haga sentir como una fuerza potente en las deliberaciones del mundo entero. Exponiendo la política del Presidente López, decía en Buenos Aires el Canciller colombiano, Doctor Soto del Corral: "...El empeño de Colombia por la creación de una Asociación de Naciones Americanas es precisamente una reacción favorable a la Liga Universal. Nuestra proposición tuvo su inmediato origen en los propios defectos de la Liga, observados con atención y con creciente inquietud por mi Gobierno.... No pretendemos que se sacrifique la paz al concepto de la paz; pero encarecemos un acto de franqueza que salve a la Liga de continuas claudicaciones de principios ante los golpes de la realidad política.....Hasta ahora hemos sido en Ginebra los espectadores tímidos de grandes movimientos, suya repercusión, aún cuando suele asustarnos, escapa a nuestra perspicacia y, desde luego, a nuestro contralor..... Consideramos que mientras no exista un acuerdo previo de las naciones de América sobre la política que deba seguirse en Ginebra, no habrá una auténtica repre-

sentación americana en esa asamblea y por consiguiente la política que allá se desarrolle no tendrá en cuenta a América".[29]

Esta idea de que nuestro continente obre como fuerza universal en pro de la paz, se halla en completa armonía con el pensamiento expresado por el Presidente Wilson en 1916, cuando al trazar los lineamientos de una Asociación de Naciones Americanas, terminaba su discurso con este voto: "Quiera Dios que le sea dado a América levantar en alto esta antorcha para iluminar con ella al mundo!"[30]

También se expresó en el seno de la conferencia de Buenos Aires la opinión que vengo sustentando hace ya largos años, de que en América existe de hecho una Asociación de Naciones y de que el pacto propuesto tiene en mira solamente un cambio de forma. Como observaba con acierto el Dr. Antuña, Delegado del Uruguay, "por una razón de psicología general, difícilmente interpretada fuera de América, hemos estado siempre federados los países de América..... América ha tendido al federalismo en materia internacional, a la compenetración solidaria, desde la primera hora de su constitución política.... Nosotros tenemos nuestro órgano continental..... es la Unión Panamericana. Pero debemos acaso perfeccionarlo, revisarlo en sus fundamentos, en su funcionamiento y en su economía".[31]

Urdaneta Arbeláez, Delegado colombiano, concretaba hábilmente la cuestión así: "La Asociación de Naciones (americana) no es realmente sino una cuestión de forma. Todos los países de América me parece que tienen maduro, muy maduro, el pensamiento, y más maduro el sentimiento, de la solidaridad americana.....Si la solidaridad es un hecho evidente, si es un sentimiento palpable, yo sostengo que la Asociación de Naciones no es sino una forma de esa solidaridad".[32]

El Presidente de la Delegación dominicana Dr. Henríquez Ureña, afirmaba en su ponencia: "Las repúblicas americanas

[29] *Diario de la Conferencia*, N° 17, pp. 328, 331.

[30] *Second Pan American Scientific Congress, Report of the Secretary General*, p. 98.

[31] *Diario de la Conferencia*, N° 19, pp. 428-9.

[32] *Ibidem*, p. 433.

—según dije en la décimaséptima asamblea de la Sociedad de las Naciones— constituyen desde hace medio siglo una sociedad que se llama Unión Panamericana y que no fue creada sobre la base del interés político.....Sin embargo, esa sociedad toma cada día un alcance más vasto: ha elaborado varios tratados de arbitraje y conciliación, ha abordado el problema de codificar el derecho internacional, ha emitido en diversas ocasiones votos de orden jurídico que tienen un alcance político".[33] Y el mismo distinguido estadista y escritor, en artículo publicado en una revista de Washington, observaba que "existe un estado de unión entre las repúblicas americanas," y se preguntaba: "Entonces, porqué no dar forma definitiva y contractual a ese estado de unión?"[34]

Así pues, si se reconoce que de hecho existe ya la Asociación de las Naciones Americanas y se asevera que los nuevos pactos propuestos constituyen tan sólo un cambio de forma, que es el cambio de la estructura no política a la estructura política, cabe investigar qué causas existen para tal cambio y los efectos que él puede tener en el continente americano.

Examinando el antecedente inmediato de la propuesta Liga americana, encontramos que los fines para los cuales se invistió con poderes políticos a la Sociedad de las Naciones fueron los siguientes: 1°, la administración de ciertos territorios, como la cuenca del Saar y la Ciudad Libre de Danzig; 2° El gobierno por medio de mandato, de ciertos países o pueblos clasificados como incapaces para el gobierno propio; 3° La protección de minorías raciales o religiosas; 4° La investigación y registro por el Consejo de la Sociedad, para el mantenimiento de las condiciones estipuladas en el tratado de Versalles en lo relativo a armamentos; 5° La aplicación de sanciones, incluyendo el uso de la fuerza, a los Estados violadores del Pacto; y 6° La conciliación y la prevención de la guerra.

La mera enunciación de estos fines basta para demostrar que con la sola excepción de la conciliación ellos carecen de lugar en la vida política del nuevo mundo. No tenemos en América territorios que hayan menester administración especial. No tenemos

[33] *Ibidem*, p. 417.

[34] *Neighbors* (Washington, D. C.), Mayo, 1937.

países que requieran el régimen de los mandatos. No tenemos tampoco minorías raciales o religiosas necesitadas de protección internacional. Y finalmente la facultad de investigación y registro conferida al Consejo de la Liga es una exigencia de la post-guerra que es del todo extraña a las condiciones de nuestro hemisferio. Por otra parte, la reciente historia europea nos ha enseñado en qué forma y con qué resultados se han ejercido los poderes de la Liga en relación con las sanciones, los armamentos y el mantenimiento de la situación creada por el tratado de Versalles.

En consecuencia, la conciliación y la prevención de la guerra, incluyéndose en ellas la cuestión de la seguridad colectiva y la de la imposición de cierta clase de sanciones a Estados agresores, quedan siendo los únicos fines para los cuales podría ser deseable el uso de poderes políticos en las relaciones interamericanas. Por lo tanto el problema se reduce a determinar lo siguiente: si es suficiente para el objeto de asegurar la paz, concentrar el ejercicio de los poderes políticos en entidades encargadas de llevar a cabo las actividades concernientes a la seguridad colectiva y a la paz continental, o si es necesario dar estructura política a todo el sistema de las relaciones interamericanas.

He aquí el punto vital, que clama por sereno estudio, porque siempre hay peligro de rivalidades, prejuicios, suspicacias, recelos y egoísmos nacionales cuando quiera que los Estados tienen que sentarse alrededor de una mesa a discutir cuestiones políticas e intereses vitales. El ejemplo de la Liga no es alentador. La Liga tiene en mira la universalidad. Sin embargo, por razones políticas está y siempre ha estado incompleta. Cinco naciones que son de las más grandes y poderosas del mundo están hoy fuera de la Liga: Estados Unidos, Alemania, Italia, Japón y Brasil. Y en diferentes ocasiones y por distintas causas han sido mantenidas fuera de la Liga o se han retirado de ella, Rusia, Turquía, España, México, Argentina, Ecuador, Perú, Costa Rica, Bolivia, Paraguay y tal vez algunos otros que no menciono. El resultado es que, hallándose fuera de la Sociedad, por motivos políticos, muchas naciones dejan de participar en la obra humanitaria, social, intelectual, económica y técnica de la Sociedad, que es admirable y que merece el más amplio apoyo. Sería deplorable en extremo, que la Unión de las repúblicas americanas, que siempre ha estado

completa, tuviera que sufrir en el futuro desintegración semejante, por razón de diferencias que surgieran en su seno el día en que, constituidos los Estados de América en Liga modelada conforme al patrón de Ginebra, hubieren de ejercer poderes políticos al debatir las delicadas cuestiones que pueden presentarse.

Es incuestionable que las naciones de América han levantado desde 1889 un espléndido sistema de cooperación y de acercamiento; de fecundas relaciones económicas, comerciales, financieras, estadísticas, culturales, humanitarias y sociales. Tal vez se puede aseverar que la obra se ha desarrollado sin tropiezos porque ha sido apolítica y que podrían comprometerse sus éxitos futuros si tuviera que ser llevada a cabo por una entidad política.

Creo que la experiencia adquirida por la Sociedad de las Naciones y por la Unión Panamericana demuestra que quizás la mejor solución del problema de la vida internacional en América, en caso de constituirse una asociación política, sería mantener dos órdenes distintos e independientes de relaciones interamericanas: las políticas y las no-políticas. Estas últimas comprenderían el campo de las actividades que actualmente lleva a cabo la Unión Panamericana. Las primeras serían materia de pactos especiales mediante los cuales se crearan organismos nuevos o se robustecieran y perfeccionaran los existentes para producir una asociación más estrecha entre las repúblicas americanas y para hacer funcionar los métodos de asegurar la paz, la seguridad y la justicia. Tales pactos comprenderían las cuestiones del arreglo pacífico de los conflictos, la creación y funcionamiento de una Corte Americana de Justicia Internacional, la solidaridad del continente en caso de agresión por una potencia extra-continental, la consolidación y restablecimiento de la paz en conflictos interamericanos, la neutralidad, las sanciones, la definición del agresor y demás materias afines.

Ha sido aparente por muchos años y ahora se ha hecho palpable en la Conferencia de Buenos Aires, que no será posible obtener el consenso de todas las naciones de América para la celebración de pactos que versen sobre esas materias Se ha visto con toda claridad que hay varios Estados que no serán Partes en un tratado sobre creación de una liga americana o sobre constitución de un tribunal continental de justicia internacional. Lo mismo puede decirse en relación con un tratado que ponga sobre base

convencional la solidaridad interamericana, y existe tal divergencia de pareceres en cuanto al alcance de ella, que si llega a firmarse un tratado tendrá que contener grandes concesiones de los que aspiran a un máximo de solidaridad, equivalente casi a una alianza defensiva, a los que sólo convendrían en un mínimo de compromisos internacionales de orden político.

El problema de la creación de una Asociación de las Naciones Americanas fue objeto en Buenos Aires de una resolución por la cual se recomendó "que los Estados que han presentado proyectos sobre dicho tema en esta conferencia, se pongan de acuerdo entre sí y consulten a los demás al respecto, para elevar oportunamente un informe con todos los antecedentes a la Unión Panamericana, a fin de que este informe y sus anexos se tengan en cuenta al formular el programa de la VIII conferencia". En virtud de esta recomendación el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia fue enviado en misión especial a la República Dominicana y tengo informe fidedigno de que se ha llegado a un acuerdo para la redacción de un proyecto conjunto, que todavía no se ha hecho público.[35]

La cuestión de la Liga americana y la del mayor desarrollo de la solidaridad continental están llamadas a ser en el futuro cercano temas absorbentes para los estadistas, pensadores y escritores del nuevo mundo.

CONTINENTALIZACION DE LA DOCTRINA MONROE

He aquí una expresión que se está usando en la actualidad profusamente, y cuyo alcance es muy deseable fijar en beneficio de la claridad y el buen entendimiento. La expresión puede tener significados diferentes. A veces se la ha usado para indicar un pacto o acuerdo en virtud del cual las naciones del continente se comprometan a sostener los principios incorporados en la doctrina que proclamó el histórico mensaje de 1823. Otras veces la expresión asume un sentido más general y denota simplemente la

[35] El proyecto conjunto acordado por los Gobiernos de Colombia y la República Dominicana fue hecho público por la Unión Panamericana el 9 de Marzo de 1938, cinco días después de pronunciada esta conferencia.

adhesión conjunta a esos principios y su consiguiente proclamación por todos los Estados de América, de suerte que la Doctrina Monroe deja de ser exclusivamente una política unilateral de los Estados Unidos para convertirse en política común de todas las repúblicas del hemisferio occidental. En el primer sentido la Doctrina Monroe no está continentalizada. En el segundo sí lo está.

Una vez más debemos remontarnos a los días del Congreso de Panamá de 1826 para encontrar el primer movimiento hacia la continentalización de la Doctrina Monroe. Cuando el Vicepresidente de Colombia, General Santander, contestó la invitación de Bolívar al Congreso, propuso *inter alia* la discusión del siguiente tema: "La adopción de medidas para hacer eficaz la declaración del Presidente de los Estados Unidos del Norte al congreso de aquella República, para frustrar en lo venidero toda tentativa de España de colonizar el continente americano".

En el pliego de Instrucciones que con fecha 15 de Mayo de 1825 se dieron a los Plenipotenciarios del Perú, de orden del Libertador, se encontraba la siguiente:

XIII.— En el manifiesto que según el artículo 7° debe publicar el gran Congreso del Istmo, procurarán USS. hacer al mundo una enérgica y efectiva declaración, igual a la del Presidente de los Estados Unidos de América, en su Mensaje al Congreso del año pasado, sobre impedir cualquier designio ulterior de colonización en este Continente por las Potencias europeas, y de resistir todo principio de intervención en nuestros negocios domésticos.

El "Tratado de Unión Liga y Confederación perpetua" suscrito en aquella histórica asamblea contenía cláusulas cuyo alcance era el de hacer efectivo el principio de la oposición a nuevas penetraciones europeas en América. El artículo 2° declaraba: "El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuere necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América contra toda dominación extranjera, y asegurarse desde ahora, para siempre, los goces de una paz inalterable". El artículo 8° estipulaba: "En caso de invasión repentina de los territorios de las partes contratantes, cualquiera de ellas podrá obrar hostilmente contra los invasores, siempre que las circunstancias no den lugar

a ponerse de acuerdo con el gobierno a quien corresponda la soberanía de dichos territorios". Y el artículo 21, más positivo y directo, estatuía: "Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos, oponiéndose eficazmente a los establecimientos que se intenten 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 fiere necesario".

Desde aquellos lejanos días hasta los nuestros la conveniencia de que las naciones del continente se unan con el fin de defender la soberanía e integridad de cada una de ellas, ha sido nota dominante en congresos, discursos, documentos de Estado, declaraciones oficiales y extra-oficiales, libros y periódicos, en todo el hemisferio. Con razón o sin ella y con mayor o menor vehemencia en diferentes épocas, la Doctrina Monroe ha sido generalmente asociada con la idea de la tutela o de la protección, rechazada por los pueblos meridionales, y para disiparla el medio que se veía era que la doctrina se transformara de unilateral en continental. La idea de la continentalización, por supuesto, ha sido más popular en el Sur, donde se ha marcado siempre la tendencia hacia las alianzas y uniones políticas, que en el Norte, donde la política tradicional ha sido la de vinculaciones de esa especie. Con todo, el sentimiento de la solidaridad ha sido tan fuerte, que se ha hecho presente entre eminentes hombres de Estado norteamericanos, quienes de manera abierta han abogado por la continentalización del pronunciamiento monroísta.

Aunque parezca extraño, uno de ellos fue el Coronel Teodoro Roosevelt durante su viaje a Sur América en 1913. En una recepción que dio en su honor el Museo Social Argentino, de Buenos Aires, el notable publicista Dr. Emilio Fres, dirigiendo la palabra al ilustre huésped, le dijo: "Señor Coronel Roosevelt: Los pueblos de la América no vivirán tranquilos mientras no puedan reposar en la seguridad de que no ha de surgir el amo dentro ni fuera de ellos, y que nadie, venga de donde viniere, ha de poner en peligro su integridad o su independencia y soberanía..... No creo que (Argentina) simpatice con la idea de reconocer el derecho de las naciones ricas y poderosas para erigirse de propia autoridad en jueces de las naciones débiles y desordenadas o de impo-

nerles penas, ni aun por atentados contra la civilización, del mismo modo que ninguna ley civilizada acuerda a un hombre rico o fuerte el derecho de erigirse por sí mismo en juez y ejecutor del culpable pobre y débil".[36] La alusión al famoso corolario de 1905 no podía ser más diáfana. El Coronel Roosevelt defendió su actuación, situándose de nuevo en el terreno de su distinción entre naciones civilizadas e incivilizadas, ordenadas y desordenadas, distinción que desde luego echa por tierra el principio universalmente reconocido de la igualdad jurídica de los Estados. Pero aún al expresarse así tuvo la visión de un porvenir en que las cosas tomaran el rumbo correcto y dijo: "Yo espero con ansia que bajo el estímulo de vuestro ejemplo y el de otras naciones latino-americanas que han llegado a posición semejante, todos los pueblos latinos alcanzarán finalmente tal nivel de gobierno propio ordenado, de prosperidad material, de fuerza potencial y de conducta política y social, *que harán de la Doctrina Monroe, en el sentido de ser una mera doctrina unilateral, una cosa del pasado, y la reemplazarán con un acuerdo común entre todas las repúblicas libres del nuevo mundo*".[37]

Otro ex-Presidente, el ilustre William H. Taft, declaró pocos meses después en un discurso público su acuerdo con los conceptos del Coronel Roosevelt en materia de continentalización.[38] El mismo Olney, autor de la desventurada frase del "fiat" en 1895, decía en artículo publicado en 1914 que en su política monroísta los Estados Unidos no debían actuar como "cacique internacional" (boss) sino que debía procurar un "concierto americano";[39] y en 1916, en otro artículo publicado en la *North American Review*, insistía en su tesis y decía: "El concierto tendría el efecto de que todos los Estados de América respaldaran la Doctrina Monroe, ampliada en el sentido de que todos los Estados americanos estén protegidos no sólo contra agresiones europeas, sino contra toda agresión extranjera, venga de donde vinie-

[36] Emilio Frers, *Temas Diversos* (Buenos Aires, 1921), Vol. VII, p. 28-9.

[37] Emilio Frers, *American Ideals* (Buenos Aires, 1913).

[38] George H. Blakeslee, *The Recent Foreing Policy of the United States*, p. 83.

[39] Olney, *The Development of International Law*, en *American Journal of International Law*, Vol. I. Nº 2, p. 425.

re".[40] Y en el mismo orden de ideas el eminente Charles E. Hughes, a la sazón Secretario de Estado, precisando un pensamiento expresado ya desde 1923, decía en 1925 en un discurso: "Si bien la doctrina fue enunciada y debe ser mantenida como política de los Estados Unidos, no hay razón ninguna para que no pueda cada una de nuestras repúblicas hermanas tener y formular un principio semejante como parte de su política extranjera....De esta suerte, sin sacrificar sus intereses particulares ningún Estado americano, la Doctrina tendrá el apoyo de todas las Repúblicas de América".[41]

Una indagatoria llevada a cabo en 1914 por el eminente publicista Blakeslee entre los profesores y catedráticos de derecho internacional y de diplomacia en las universidades y colegios norteamericanos, así como también entre los más caracterizados diarios, reveló que una gran mayoría de la opinión profesional y de la prensa estaba en favor de que la Doctrina fuera aclarada y puesta sobre base panamericana.[42]

Dos años más tarde el Presidente Wilson abogaba por el principio de la garantía mutua de la independencia y la integridad de las repúblicas americanas, mientras su Secretario de Estado Robert Lansing expresaba las mismas ideas con estas elocuentes palabras: "Si la soberanía de una república hermana es amenazada desde ultramar, el poder de los Estados Unidos, y creo y espero asimismo, el poder unido de las repúblicas americanas, constituirán un baluarte que protegerá la independencia e integridad de sus vecinos contra toda agresión o invasión injusta. La familia americana podría bien tomar para sí el famoso lema de los mosqueteros de Dumas: 'Uno para todos; todos para uno'."[43]

Ejemplo notable del espíritu de la solidaridad se encuentra en el Uruguay. Como he dicho anteriormente, Artigas, fundador de la nacionalidad uruguaya, declaró años antes del mensaje de

[40] Henry James, *Richard Olney and His Public Service*, p. 321.

[41] *V. Annals of American Academy of Political and Social Science*, Suplement to Vol. CXI, January, 1924, *The Centenary of the Monroe Doctrine*, p. 14; y *Advocate of Peace*, de Marzo, 1925, p. 163.

[42] Blakeslee, *The Recent Foreign Policy of the United States*, pp. 79-81.

[43] *Second Pan American Scientific Congress, Report of the Secretary General*, p 57.

1823 que el Uruguay consideraría como enemigo a cualquier país que intentara subyugar a cualquier nación del Río de la Plata o del continente entero. Un siglo más tarde Baltasar Brum se hizo paladín del mismo principio y el Gobierno de la República expidió un decreto por el cual declaró que "el agravio inferido a los derechos de un país del continente debiera ser considerado como tal por todos y provocar en ellos una reacción uniforme y común" y en tal virtud estatuyó: "Ningún país americano que en defensa de sus derechos se hallare en estado de guerra con naciones de otros continentes, será tratado como beligerante".[44]

La gran república del Brasil llevó a la conferencia de Buenos Aires un proyecto de pacto en virtud del cual "las Altas Partes Contratantes considerarían como 'acto inamistoso' la intromisión de cualquier potencia extracontinental en un país americano, desde que esa intromisión pudiera amenazar la seguridad de ese país o comprometer directa o indirectamente su integridad territorial o determinar el ejercicio, en cualquier forma, de una influencia preponderante en sus destinos".[45]

Aquella importantísima propuesta fue retirada "por consideraciones de orden superior interamericano". En relación con este hecho el distinguido Delegado brasilero Dr. Aranha, en uno de los discursos de mayor resonancia en la conferencia dijo: "El Brasil guardó su proyecto, no porque no estuviera dispuesto a ser consecuente con sus ideas, sino porque está convencido de que armonizar con los demás es lo más grato y eficaz en la conducta de estas conferencias, y de que nuestra idea tal vez no pudiera ser concretada aquí integralmente en un pacto". Y refiriéndose a la "Declaración de Principios sobre Solidaridad y Cooperación Interamericanas," en favor de la cual consignó el voto de su país, el Embajador Aranha, recalcó: "Quiero dar a esta asamblea el concepto del profundo sentido de responsabilidad con que pronunció estas palabras, agregando que el Brasil no solamente considera como agravio inferido a él mismo aquel que se hiciera a toda otra nación americana, sino que va más lejos y considera como un agravio propio cualquier hecho que pueda herir la soberanía

[44] Baltasar Brum, *La Paz de América.*

[45] *Diario de la Conferencia*, Nº 22, p. 500.

de un país continental".[46]

Vemos pues que hay una Doctrina Monroe uruguaya, como también una Doctrina Monroe brasilera.

El fin primordial de la propuesta del Brasil fue logrado cuando los Delegados a la Conferencia aprobaron el 21 de Diciembre de 1936 la Declaración arriba citada, presentada primeramente en forma de tratado por las cinco repúblicas de Centro América y finalmente adoptada por unanimidad en forma de resolución.

El trascendental documento en su parte dispositiva es del siguiente tenor:

La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz,

DECLARA:

1°. Que las Naciones de América, fieles a sus instituciones republicanas, proclaman su absoluta libertad jurídica, el respeto irrestrictivo a sus soberanías y la existencia de una democracia solidaria en América;

2°. Que todo acto susceptible de perturbar la paz de América las afecta a todas y cada una de ellas y justifica la iniciación de los procedimientos de consulta previstos en la "Convención para el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz," suscrita en esta Conferencia; y

3°. Que son principios aceptados por la Comunidad Internacional Americana, los siguientes:

(a) La proscripción de la conquista territorial y, en consecuencia, ninguna adquisición hecha por la violencia será reconocida;

(b) Está condenada la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro Estado;

(c) Es ilícito el cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias; y

(d) Toda diferencia o disputa entre las Naciones de América, cualquiera que sean su naturaleza y su origen, será resuelta por la vía de la conciliación, del arbitraje amplio o de la justicia internacional.

Apunta el Chief Justice Hughes que "puede resumirse lo esencial de la Doctrina Monroe diciendo que es opuesta: 1° A

[46] *Ibidem.*

toda acción extra-americana que vulnere la independencia política de los Estados americanos, en cualquier forma que sea; y 2°, a la adquisición, de cualquier modo que sea, del dominio de territorios adicionales en este hemisferio, por una potencia no americana".[47]

No se requiere esfuerzo para echar de ver que estos dos principios esenciales están contenidos en la Declaración de Buenos Aires. Si ayer los Estados Unidos declararon que considerarían como manifestación de una actitud hostil cualquier intento de parte de potencias europeas de destruir la independencia de las naciones libres de América, o de oprimirlos o dominarlos de cualquier manera, hoy todas esas naciones se han unido para proclamar al mundo que ellas se solidarizan contra cualquier acto capaz de perturbar la paz de América. En lo esencial, el mensaje de 1823 y la Declaración de 1936 tienen el mismo alcance. Ambas son declaraciones de política extranjera. La una es unilateral. La otra es continental. Acariciemos la esperanza de que esta acción de la Conferencia de la Paz y las últimas definiciones y aclaraciones oficiales de la Doctrina Monroe, eliminen para siempre una de las más irritantes causas de mala inteligencia en la vida internacional de nuestro hemisferio.

Tales son los lineamientos fundamentales del problema de la solidaridad continental en el actual momento.

El significado de la solidaridad de las Américas es que un gran continente, formado por vastos territorios, dotado con enormes recursos naturales y separado por los dos océanos del resto del mundo, es por la voluntad de doscientos cincuenta millones de almas, una tierra consagrada a la libertad política, cuya meta es la paz y la prosperidad, cuyo sistema es la cooperación, cuyas relaciones internacionales están fundadas sobre el principio de la igualdad jurídica de los Estados, cuya fe se afirma en la democracia, cuya fuerza emana de la unión y cuyo anhelo supremo es consolidar el reinado de la justicia y de la buena voluntad sobre la haz de la tierra.

[47] *The Centenary of the Monroe Doctrine*, en *Annals of American Academy of Political and Social Science*, Supplement to Vol. CXI, January 1924, p. 9.

Ricardo J. Alfaro.
Panorama Internacional de América Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1938. pp. 1-90.

LAS BASES, LA OPINION NORTEAMERICANA Y LA VERDAD.

El reciente rechazo del convenio sobre sitios de defensa por el voto unánime de la Asamblea Nacional ha dado origen en los Estados Unidos a conjeturas desorbitadas, a aserciones absurdas y a imputaciones injustas respecto a las causas del rechazo. La prensa, la opinión pública y algunos elementos oficiales han venido expresando allá los más variados conceptos. Para unos el rechazo ha sido fruto de influencias comunistas o de maniobras de terceras potencias. Para otros, la causa debe buscarse exclusivamente en un sentimiento de animadversión hacia los Estados Unidos. Este afirma rotundamente que Panamá evade el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y se niega a cooperar a la defensa del canal interoceánico. Aquel agrega que es inconcebible que el pueblo panameño no comprenda que la defensa del canal es la de su propio territorio. Y, por último, se invoca también la solidaridad continental para sostener que Panamá está obligada, lo mismo que todas las demás Repúblicas de América a la defensa del continente, cuyo principal bastión es el Canal.

En reciente charla apunté como causas determinantes del rechazo tres errores principales cometidos por el Departamento de Estado, a saber: 1°, el no haber definido el Departamento de Estado desde el principio, de manera franca y abierta, su actitud con respecto a la fecha en que venció el Convenio de 18 de Mayo de 1942 y en que consecuencialmente debían devolverse los sitios de defensa; 2°, la insistencia del Departamento en exigir para la base de Río Hato un término de ocupación de 20 años, dividido en un período inicial de 10 y otro período igual a opción incondicional, discrecional, unilateral y absoluta de parte de los Estados Unidos; y, 3°, el empeño constantemente mostrado durante las negociaciones de imponer a Panamá condiciones gravosas, injustas e innecesarias y de emplear en lo general un lenguaje tendiente a acentuar las facultades que se delegaban a los Estados Unidos y a amenguar o debilitar el principio de la soberanía panameña.

Estos, como dije, fueron los errores pincipales; pero hay otros errores que pudieran llamarse secundarios o consecuenciales, acerca de los cuales caben algunos comentarios más.

Cuando la República proclamó de manera franca y abierta

su tesis de que el acuerdo de 1942 expiraba un año después de la capitulación del Missouri, o sea el 1° de Septiembre de 1946, por haber sido ése el convenio definitivo que puso fin al conflicto bélico e hizo cesar las hostilidades, el Gobierno de Estados Unidos dejó pasar diez meses sin hacer declaración ninguna ni ejecutar acto de ninguna clase con relación a las bases. No expresó incorformidad con la tesis avanzada por Panamá ni tampoco manifestó en ninguna forma disposición de desocupar la totalidad de las bases que funcionaban en territorio panameño. Fue dos días antes de vencerse el término, o sea el 29 de agosto de 1946, cuando la Embajada de los Estados Unidos en Panamá se dirigió al Gobierno Nacional para proponer la celebración de un nuevo convenio. Como ya he observado antes, el acuerdo de 1942 estipulaba que dentro del año siguiente a la celebración del convenio de paz podían entablarse negociaciones con el objeto de celebrar un nuevo acuerdo sobre bases. Al hacer Estados Unidos tal proposición, sin haber impugnado la tesis panameña, el Gobierno se conformaba con la tesis panameña y que por consiguiente era clara e indubitable su obligación de devolver. Si los Estados Unidos en aquel entonces hubieran procedido a la devolución o hubieran manifestado siquiera la voluntad o disposición de efectuarla, el pueblo y el gobierno de Panamá habrían visto en ello una manifestación de buena fe, un gesto de respeto por lo pactado, según la interpretación que sin contradicción de Washington había proclamado Panamá con honradez y franqueza. Desgraciadamente, el Departamento de Estado no quiso tomar esa actitud que le habría acarreado entonces las alabanzas y el respeto con que hoy comenta el mundo entero su decisión de abandonar inmediatamente las bases en virtud del rechazo de la Asamblea Nacional. Este es otro de los errores cometidos por el Departamento de Estado, y su gravedad se manifiesta, porque si las negociaciones hubiesen tenido como punto de partida un gesto de franqueza, de amistad y de confianza, no se habrían producido la acrimonia y las dificultades, y habría sido muy fácil llegar a un acuerdo decoroso y mutuamente satisfactorio.

La actitud negativa en que se colocaba el Departamento de Estado no podía menos de engendrar la desconfianza en el ánimo de los panameños, porque la voz general era la de que los Estados Unidos no había cumplido con el compromiso solemne que

adquirieron por el pacto de 1942, y que por consiguiente, cualquier otro pacto que se celebrara quedaba sujeto al mismo riesgo de incumplimiento.

A propósito de este asunto, ha aparecido en algunos periódicos una información que se dice partió de un funcionario de Washington que guarda el anónimo, según la cual el General Marshall ofreció someter a arbitraje la cuestión de la interpretación del convenio de 1942 y que yo me negué a tal arbitraje. La afirmación es rotundamente falsa. Jamás se me hizo tal propuesta y por consiguiente, jamás he podido rehusarla. Si hubo tal pensamiento de parte de la administración norteamericana, nunca fue esbozada en forma que pudiera ser materia de consideración. El hecho habría sido por demás extraño. Panamá ha sido siempre sostenedora decidida del arbitraje obligatorio y amplio, y a mí personalmente me cupo el honor de ser Ponente del tema del arbitraje en la Conferencia de La Habana, de 1928, y más tarde miembro del Subcomité que redactó el tratado interamericano de arbitraje obligatorio suscrito en Washington en Enero de 1929. Panamá suscribió y ratificó ese tratado sin reservas. En cambio, el Senado de los Estados Unidos, lo ratificó con reservas que sostuvo el Senador Borah, enderezadas, según sus propias palabras, a evitar que Panamá pudiera obligar a Estados Unidos a someter a arbitraje sus diferencias con nuestro país. Mal puede, pues, ser Panamá la Nación que rehuse someter a arbitraje una cuestión internacional, y yo que sería la última persona de quien podría esperarse tal negativa.

La afirmación de que ha sido causa del rechazo un sentimiento antiamericano contiene algo de verdad, pero no toda la verdad. En otras palabras no ha sido una explosión de "yanquifobia" la causa determinante y principal, pero un cúmulo de circunstancias ha venido creando en el pueblo panameño el resentimiento que se puso de manifiesto durante la agitación popular contra el convenio. No se trata de un sentimiento adverso al pueblo norteamericano, el pueblo de que fueron representantes genuinos Abraham Lincoln y Franklin Roosevelt. Es un resentimiento existente contra algunos representantes del Gobierno de los Estados Unidos y contra cierto elemento laborista de la Zona del Canal que se ha constituido en foco de odio y de desprecio hacia los ciudadanos panameños. El mantenimiento de diferen-

cias odiosas entre los empleados panameños y los norteamericanos en la Zona del Canal; las discriminaciones por motivos de raza o de nacionalidad; la división artificiosa de los seres humanos de carne y hueso en hombres de oro y hombres de plata; la campaña implacable, persistente que en contra de los panameños llevan a cabo ciertas organizaciones obreras de la Zona del Canal, apoyadas en el Congreso de los Estados Unidos por un poderoso cabildeo que en más de una ocasión ha producido leyes o proyectos de leyes que violan los acuerdos existentes, además de violar los dictados de la justicia y de la equidad; todas estas son cosas que han venido creando en el corazón de los panameños un fermento que ahora ha dado "fruto amargo", como dijo en acertada frase un gran diario de Washington.

Este sentimiento es general, porque si en las clases trabajadoras, que experimentan en carne viva el efecto de las discriminaciones por motivos de raza o de nacionalidad, se cumplen a diario hechos que no pueden engendrar sentimientos de cordialidad, las clases dirigentes, que tienen a su cargo la defensa de las aspiraciones y los intereses de la Nación, están contemplando a su vez a diario hechos que indican no existir de parte de los Estados Unidos para con Panamá, la coooperación amistosa que debe guiar las relaciones de los dos pueblos.

Desde el año de 1904, cuando surgió la primera controversia sobre interpretación del tratado del Canal, terminada con los llamados "arreglos Taft", hasta la celebración del Tratado General de 1936, las relaciones de Panamá con los Estados Unidos se caracterizaron por la fricción, el antagonismo y la falta de cooperación cordial a que antes he aludido. El pacto de 1936, fruto de la Política del Buen Vecino, eliminó injusticias, reparó errores y abrió una nueva era de armonía al proclamar derecho igual a los beneficios del Canal, de las dos naciones que hicieron posible su construcción. Pero no se ha completado todavía la obra del buen entendimiento y de la equidad. Queda mucho por corregir y mucho por hacer. Es cosa paradójica y desconcertante que los Estados Unidos, que en sus tratos con otras naciones se han mostrado como la nación más desprendida y magnánima del mundo, en Panamá, por virtud de no sé qué extraño complejo, han hecho excepción a la regla general de su magnanimidad. Ya he tenido

ocasión de recalcar ciertos hechos notables que demuestran lo que acabo de decir. Por ejemplo, cuando Estados Unidos y Colombia arreglaron por medio de un tratado las diferencias que surgieron entre ellos con motivo de la Independencia de Panamá, Colombia recibió 25 millones de dólares, en tanto que Panamá, por la inmensa suma de poderes, privilegios y ventajas que concedió por el tratado de 1903, solamente recibió 10 millones. Cuando el Gobierno de Estados Unidos decidió comprar las islas Vírgenes al Reino de Dinamarca, porque creía que era indispensable la posesión de ellas para la mejor defensa del canal, Estados Unidos pagó 25 millones por tres islas estériles y pequeñas, de 133 millas cuadradas de extensión superficial, que cabrían cómodamente dentro del lago Gatún. Cuando la China reconoció a los Estados Unidos como inedemnización por daños emergentes de la insurrección de los boxers, los Estados Unidos renunciaron su monto a la educación de jóvenes chinos en los Estados Unidos. Y por último, después de la presente guerra ha podido verse cómo los millones de los Estados Unidos, contándose no por decenas ni por veintenas sino por centenares y aún por millares, andan repartiendo auxilio generoso por todo el orbe y ayudando a todas las naciones a acelerar su regeneración económica y su rehabilitación nacional. El panameño que contempla ese cuadro de la liberalidad norteamericana no siente envidida ni pesar, pero no puede menos de preguntarse cómo es que siendo el Istmo fuente de tanta prosperidad y tanto poder para los Estados Unidos, cómo es que siendo el Istmo, el baluarte del hemisferio occidental que tan trascendental papel desempeña en la estrategia de las guerras, no se manifiesta para con nuestra República una amistad que consista siquiera en hacer justicia a los panameños que trabajan en la Zona del Canal, en abrir un poco más el compás de las oportunidades para esos mismos ciudadanos, en abstenerse de hechos que perjudican su vida económica, y en no tratar de arrancarle condiciones gravosas y deprimentes en los acuerdos sobre cooperación para la defensa.

A estas interrogaciones los panameños no encuentran respuesta satisfactoria, porque no solamente advierten ellos el hecho negativo de la falta de simpatía y de ayuda negada a un pueblo sino todavía oyen voces norteamericanas que les expresan hostilidad y nuestros ciudadanos se sienten calificados como extranje-

ros en su propia tierra, esa tierra que se ofreció pródiga para que se abriera un canal por donde pasan las naves mercantes de todos los países del mundo, y por donde se movilizan con rapidez las flotas de guerra que han asegurado la victoria en dos conflagraciones mundiales.

Mas en medio de los errores engendrados por la ignorancia, la malevolencia, o el desdén, ya comienzan a oírse voces que nos hacen justicia y que escudriñan con acierto las verdaderas razones y significación de lo acaecido en Panamá. En grandes diarios representativos de la opinión ilustrada de los Estados Unidos, tales como el New York Times, el Washington Post y otros, han aparecido editoriales repletos de verdad y de buen criterio. Y Summer Welles, a quien junto con Franklin Roosevelt y Cordell Hull, puede calificarse como uno de los arquitectos de la política del Buen Vecino, ha dicho en reciente artículo:

> "Desdichadamente, después de la victoria en el Pacífico los Estados Unidos demoraron indebidamente la devolucion de las bases. Cuando el acuerdo fue finalmente firmado, las tácticas empleadas por este gobierno habían creado necesariamente la impresión en todo Panamá de que los Estados Unidos estaban regresando a la práctica de aquellas prerrogativas que habían renunciado por el tratado de 1936. ..No se trata de que Panamá no esté dispuesto a cumplir su obligación de cooperar a la defensa del Canal. Se trata sencillamente de que el pueblo panameño objeta el enajenamiento de parte de su territorio por un período de tiempo mayor que el que parece justificar la emergencia actual".

Hace pocos días un connotado miembro del Congreso norteamericano, el Senador Malone, de Nebraska, dijo estas palabras altamente significativas: "Dudo que esta situación se deba enteramente a culpa de Panamá. Lo acontecido en Panamá ha sacudido al pueblo americano y lo ha hecho darse cuenta de que debemos conceder más atención al Departamento de Estado y a lo que está haciendo. Hay algo fundamentalmente erróneo y debemos determinar qué es ello".

Tiene razón el Senador. Hay algo fundamentalmente erróneo, que es el olvido de que el pueblo panameño es supersensitivo en todo lo que atañe a su calidad de Estado independiente y a su in-

tegridad territorial; es el olvido de que los problemas estratégicos del Istmo no pueden tener como único criterio las consideraciones y conveniencias militares y deben por el contrario encontrar una valla en los atributos de la soberanía nacional; es el olvido de que va al fracaso toda política interamericana que no tenga por fundamento efectivo el respeto mutuo, y que no ponga por encima de las desigualdades materiales de poder, de riqueza y de tamaño, la igualdad jurídica de todos los Estados como miembros de la comunidad internacional.

1a. Conferencia de La Haya 1959.

TEORIA FUNDAMENTAL DE LOS DERECHOS DE LOS ESTADOS.

Cualesquiera que sean la concepción que se tenga del Estado y los términos en que se le defina, parece seguro afirmar que todos los autores de Derecho Internacional reconocen en la entidad que llamamos Estado tres elementos constitutivos, a saber: primero, una población o colectividad humana; segundo, un territorio habitado por ella; y tercero, un orden jurídico u organización política, conforme a la cual esa colectividad humana se gobierna así misma libremente y mantiene relaciones con los otros Estados, sin sujeción a limitaciones de ningún género, con excepción de las que impone el orden jurídico internacional.

Ahora bien, cuando meditamos sobre nuestra concepción de la entidad física y moral así constituida, no podemos menos de asociar a esa concepción ciertos atributos necesarios sin los cuales el Estado no existiría ni podría existir. Si vemos en el Estado un conjunto de seres humanos que viven libremente como sociedad política organizada sobre determinada porción del globo, por fuerza hemos de ver al mismo tiempo que si vive libremente es porque goza de **independencia** y que si se gobierna así misma de manera plena y exclusiva dentro de su territorio es porque posee esa autoridad y competencia suprema que por siglos se ha llamado y continuamos llamando **soberanía.** En otras palabras, esa colectividad humana es un Estado porque es independiente y soberana, y si estuviera sujeta a una voluntad o a un poder externos no sería un Estado.

Si esta noción es verdadera respecto de todos los Estados y si cada Estado como tal posee los dos atributos de la independencia y la soberanía, no puede haber entre ellos ninguna relación de dominio o de subordinación, y en consecuencia, todos los Estados tienen que ser iguales en sus relaciones mutuas como miembros de la comunidad internacional. Expone esto con mucha precisión el siguiente pasaje de Moye: "La igualdad de los Estados resulta lógicamente del derecho de independencia, pues admitiéndose que los Estados son independientes entre sí y que ninguno de ellos reconoce la autoridad de otro y no habiendo entre ellos ni superior ni inferior, esto equivale a admitir que todos son iguales"(1). Como dice Rivier, "la igualdad de los Estados es la consecuencia necesaria de su independencia"(2).

Así, la **igualdad** se nos presenta a la mente como otro atributo necesario del Estado, como una condición identificada con su existencia como tal. Esta igualdad, por supuesto, no significa igualdad de tamaño, población, civilización, riqueza o poder, sino igualdad de competencias estatales, igualdad de derechos, igualdad para ejecutar dentro de la comunidad de los Estados y de conformidad con el Derecho Internacional, todos los actos que el Estado requiere para su conservación, su desarrollo y su bienestar. Es, en resumen, lo que Scelle muy acertadamente llama "la igualdad ante la regla de derecho".(3)

Mediante estas sencillas observaciones llegamos a la conclusión de que los elementos de soberanía, independencia e igualdad son consustanciales con el Estado e inseparables del mismo. Por consiguiente, más bien que concebirlos como derechos que emanan de la personalidad del Estado, nos sentimos inclinados a reconocerlos como **atributos** o calidades inherentes al Estado, de la misma manera que el calor y la luz son inherentes al fuego. En otras palabras, una colectividad humana no adquiere la soberanía, la independencia y la igualdad porque es reconocida co-

(1) Moye, Marcel Le droit des Gens moderne, pp. 115, 116, citado por Accioly, Tratado de Derecho Internacional Público, vol. I, 326, p. 221.

(2) Rivier, A., Principes de Droit International Public, vol. I, p. 104.

(3) Scelle, Georges, Manuel de Droit International Public, París, 1948, p. 116.

mo Estado y cuando lo es, sino que es un Estado porque posee esos atributos. "La esencia del Estado, —dice Jean Bodin— es la soberanía. Ninguna asociación de seres humanos que no posee la potestad soberana puede llamarse Estado; y cualquiera asociación donde se halle esa potestad debe ser un Estado".(4) Por esta razón es hoy principio generalmente aceptado el de que la existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los otros Estados.(5)

Además de esta trilogía de la soberanía, la independencia y la igualdad, podemos advertir el derecho de la propia conservación como consecuencia necesaria de la existencia misma del Estado. Cuando cierta agrupación de seres humanos se organiza así misma como Estado, debe presumirse que lo ha hecho en prosecución de su felicidad colectiva y que intenta conservar su organización estatal. Pensar de otra manera sería contrario a la razón. Sería lo mismo que negar al individuo el derecho de conservar y de defender su vida. De consiguiente, esa agrupación de hombres que forman un Estado debe tener el derecho de conservar, mantener y proteger su soberanía, su independencia y su igualdad. Como lo expresa Wolff, "la conservación de una Nación depende de la continuación de su unión como Estado; o sea, mientras continúe manteniéndose esa unión, se conserva la nación". (6) De la propia conservación dice Rivier: "es el derecho esencial por excelencia" y agrega que es el primero de los derechos esenciales y que los resume todos.(7)

(4) W. A. Dunning, La liberté et l'egalité dans les rélations internationales, en la Revue des Sciences Politiques, París, año 1923, pp. 227-45.

(5) Este principio se halla expuesto inter alia en la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados (art. 3) y en la Carta de Bogotá (art. 9). También en Blustschli, art. 36; en Fiore, art. 62; y en Cosentini, art. 46. Scelle opina que el reconocimiento es debido a cualquier Estado que exista legalmente y que el reconocimiento es un acto "declarativo" y no "atributivo". (Manuel de Droit International Public, París, 1948, pp. 164, 163).

(6) Wolff, Christian de, Jus Gentium Methodo Scientifica Pertractatum, traducción al inglés por Joseph H. Drake, publicación de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional vol. II, Oxford, 1934, p. 20.

(7) Rivier, opus cit., p. 257.

El carácter primordial de este derecho es expuesto así por Calvo: "Uno de los derechos esenciales inherentes a la soberanía e independencia de los Estados es el de la propia conservación. Este es el primero de todos los derechos absolutos o permanentes y es la base fundamental de gran número de derechos accesorios, secundarios u ocasionales".(8) Desde luego, un Estado puede renunciar a su derecho de vivir y desarrollarse como tal y amalgamar su personalidad internacional con la de otro Estado mediante una confederación o por anexión voluntaria, pero en ese caso dejaría de existir como el Estado que era y su soberanía e independencia desaparecerían, de la misma manera que desaparecen el calor y la luz cuando se extingue el fuego.

La consustancialidad del Estado con sus atributos se ve explicada con precisión en este pasaje de Woolsey: "Estimamos necesario para la recta concepción del Estado y para que este ocupe la esfera que el Autor de las sociedades le ha marcado, reconocerles la **soberanía**, la **independencia** y la **igualdad** de cada uno con los demás. Y cada Estado tiene el derecho de conservar estos atributos o derechos suyos, en otras palabras, el derecho de mantener su existencia como Estado. Estos tres atributos no pueden existir separados, y tal vez la sola concepción de la soberanía o de la propia conservación puede incluirlos a todos".(9)

Tenemos pues, cuatro atributos esenciales, inherentes a la concepción del Estado e inseparables del mismo, a saber: soberanía, independencia, igualdad y autoconservación. De estos atributos emanan todos los derechos y competencias que puede ejercer el Estado. Porque el Estado es independiente, tiene el derecho de vivir libre de toda dominación externa y el de ver su independencia respetada por los otros Estados. Porque es soberano, disfruta del **dominium** y ejerce el **imperium** sobre su territorio y sobre todas las personas y cosas que se encuentren dentro de sus fronteras. Porque es igual a todos los otros Estados, tiene título para que se le trate en todo respecto sobre un pie de igualdad y para

(8) Calvo, Carlos, Le droit international théorique et pratique, 5ª ed., vol. I, p. 208.

(9) Woolsey, Theodore D., Introduction to the study of International Law, New York, 1885, par.37, p. 35.

ejecutar todos los actos y hacer todas las cosas que otros Estados ejecutan y hacen dentro de la comunidad internacional. Finalmente, porque el Estado existe posee el derecho de conservar, proteger y desarrollar su existencia.

Es fácil percibir la manera como los diferentes derechos y deberes de los Estados fluyen de sus atributos esenciales. Del atributo de la soberanía emana el derecho del Estado a que ella sea respetada, que es correlativo del deber de cada Estado de respetar la soberanía de los demás. Del mismo atributo brota el derecho de jurisdicción en sus múltiples aspectos: jurisdicción sobre el territorio y sobre todas las cosas que en él se encuentren; jurisdicción sobre los ciudadanos y los extranjeros por igual; la potestad de legislar, de administrar justicia, de hacer efectiva la ley, de mantener el orden público. Tan estrecha es la conexión entre la potestad jurisdiccional y su fuente que con frecuencia se ve la soberanía confundida o identificada con la jurisdicción, en tanto que esta es realmente engendrada por aquella. La jurisdicción salta a la mente como la más tangible manifestación de la soberanía, pero el Estado ejerce la jurisdicción porque es soberano. Que la jurisdicción es emanación directa e inmediata de la soberanía aparece muy claramente de este pasaje de Oppenheim: "Todas las personas y todas las cosas que se hallen dentro del territorio de un Estado caen bajo su supremacía territorial y cada Estado tiene jurisdicción sobre ellas".(10)

Por supuesto, para que la jurisdicción pueda identificarse con la soberanía territorial debe provenir de una fuente interna. Si la autonomía o jurisdicción local proviene de una fuente externa o está sujeta a ésta, no habrá la concurrencia de los dos elementos de autoridad territorial y origen territorial que caracterizan la soberanía. La jurisdicción que se ejerce dentro de determinado territorio por una comunidad que no es un Estado —como en el caso de protectorados o naciones vasallas o en el de los Estados de una Confederación— indica una soberanía no emanada de ese territorio. Esa jurisdicción brota de la soberanía del Estado protector, el Estado señor o el Estado Federal. Por esta razón

(10) Oppenheim (ed. Lauterpacht) 1955, par. 144, p. 325.

considero puramente académica la clasificación de los Estados en las categorías de **soberanos** y **semisoberanos**, que hoy está cayendo en desuso. La calidad internacional de Estado se presenta a la mente como cuestión de "ser o no ser". Una colectividad humana es soberana o no lo es. Cualquiera que sea la suma de autonomía local de que goce una comunidad determinada, si no posee la soberanía no es un Estado, no es una Persona Internacional.

Debemos tener presente, sin embargo, que **soberanía** es término que no tiene un significado universalmente aceptado. Puede afirmarse, con todo, que se usa la palabra corrientemente en dos sentidos. Cuando nos referimos a la soberanía como uno de los atributos del Estado, junto con la independencia y la igualdad, unas veces es sinónimo de jurisdicción y otras sinónimo de independencia. "La soberanía —dice Oppenheim— en el sentido exacto y más estrecho del término, implica independencia completa dentro y fuera de las fronteras del país. Un Estado en su apariencia normal posee independencia completa, y por consiguiente, plena soberanía". (11) Para Cavaglieri, independencia y soberanía son conceptos idénticos.(12) De igual manera, Rivier afirma: "Quien dice soberano, dice independiente". (**Qui dit souverain, dit indépendant**).(13) Habría podido, con igual acierto, trocar el orden de los términos y decir: "Quien dice independiente, dice soberano", porque las dos calidades son inseparables. Un Estado no puede ser soberano sin ser independiente, ni puede ser independiente sin ser soberano. Sin embargo, independencia y soberanía no son conceptos idénticos. **Independencia** expresa una idea negativa, **Soberanía**, una positiva. Independencia es la condición y estado de ser independiente e independiente significa exactamente **no dependiente**. Así pues, el hecho negativo de no ser dependiente es la esencia del término independencia. Por el contrario, soberanía denota autoridad, poder, dominio,

(11) Oppenheim, International Law, 4ª ed. (McNair) 1928, vol. I, par. 64, p. 135.

(12) Cavaglieri, Arrigo, I diritti fondamentali degli Stati nella società internazionale, Padova, 1906, p. 41.

(13) Rivier, Alphonse, Principes de Droit International Public, vol. I, p. 260.

mando, es decir, facultades que implican **acción** y que son, por lo tanto, esencialmente positivas. Si soberanía e independencia fueran realmente términos sinónimos, serían intercambiables. El hecho es que no lo son, como lo prueba el lenguaje corriente y ordinario. No podríamos decir, por ejemplo, que un Estado ejerce **independencia** sobre determinado territorio: decimos que ejerce **soberanía.** Ni podríamos decir que en el Estado federal el que ejerce la **independencia** es el gobierno federal. Estamos obligados a usar en este caso el término **soberanía.** Puede verse así que si bien las dos nociones son inseparables y que se les confunde con frecuencia, los dos vocablos son diferentes en esencia y naturaleza y tienen distintos significados y denotaciones.

Ahora, cuando hablamos de la soberanía del Estado en sentido general y desde el punto de vista puramente internacional, nos referimos inequívocamente al poder exclusivo, supremo, indominado y omnicomprensivo que posee el Estado para ejercer todas sus competencias dentro de su propio territorio y dentro de la comunidad de los Estados, sin más limitaciones que las que impone el derecho internacional.

En ese sentido la soberanía puede ser concebida como un conjunto, un haz de todos los atributos, calidades, poderes, derechos, competencias, facultades, prerrogativas, privilegios, inmunidades y características del Estado como tal. Una de ellas es la independencia, otro es el **imperium,** otro es el **dominium,** otro es la igualdad; también lo son el derecho de entrar en relaciones con los otros Estados, el de celebrar tratados con ellos, el de acreditar y recibir embajadores, el de practicar el comercio, y naturalmente, el derecho perenne del Estado de reclamar para sus derechos el respeto que les es debido por los otros Estados y el de defenderlos de todo perjuicio, violación o agresión, haciendo para ello uso de la fuerza si es necesario.

En este orden de ideas se encuentra ser perfectamente lógico la doctrina de la divisibilidad de la soberanía. Cualquiera de los poderes comprendidos en el haz de la soberanía puede ser separado del mismo, siempre que se haga en medida que no desintegre la Personalidad Internacional del Estado. Un Estado soberano, por ejemplo, puede conceder a otro Estado, temporal o perpetuamente, poderes jurisdiccionales dentro de cierta parte de su territorio. No dejaría de ser soberano por causa de tal con-

cesión. En realidad, la concesión misma es un acto de soberanía. Pero si el Estado transfiriere toda su potestad jurisdiccional sobre toda la extensión de su territorio a otro Estado, dejaría entonces de ser soberano en su propio territorio. Rivier describe con mucha exactitud esta situación jurídica cuando dice: "Los derechos esenciales son inalienables. Esto significa que la enajenación **completa y definitiva** de uno de esos derechos sería incompatible con el mantenimiento de la calidad de Estado soberano poseedor de la plena Personalidad Internacional. Pero nada impide a un Estado renunciar por un tiempo y aun indefinidamente, en ciertas circunstancias y en favor de uno o más Estados, a ciertas manifestaciones de un derecho esencial y suspender en ciertos respectos el ejercicio del mismo".(14) En completo acuerdo con esta doctrina afirma Cavaglieri: "Un Estado puede ceder a otro, aún por largo tiempo, el ejercicio absoluto de todos sus derechos soberanos sobre determinado territorio sin dejar de ser jurídicamente soberano sobre ese territorio. Basta que la cesión tenga por base la voluntad del Estado cedente y que tenga su origen en un tratado internacional".(15) Asimismo, un Estado puede, mediante acuerdo con otro Estado, consentir en ciertas situaciones o concesiones que constituyan restricción temporal o parcial de la soberanía, como en el caso de los Estados neutralizados o de tratados de alianza o de servidumbres internacionales. En realidad, todas las obligaciones asumidas mediante tratados, ya bilaterales, ya multilaterales constituyen limitaciones de la soberanía. Esto es especialmente cierto en el caso de las obligaciones que ligan al Estado con la Comunidad Internacional jurídicamente organizada. La calidad de Miembro de las Naciones Unidas es incompatible con el concepto de la soberanía absoluta.

Estas breves e incidentales observaciones acerca de la noción de la soberanía tienen por único propósito el de buscar una base para la determinación de los derechos que pueden considerarse como emanados del atributo esencial de la soberanía.

(14) Rivier, Principes de Droit International Public, I, p. 258.

(15) Cavaglieri, opus cit., p. 143.

El atributo de la independencia, que Woolsey considera como el aspecto negativo de la soberanía, implica el principio fundamental de la no intervención. Pues si la independencia consiste en la potestad del Estado para gobernarse a sí mismo sin intervención de otro Estado ni sujeción a él, es evidente que el Estado posee el derecho de que su independencia sea respetada por los demás Estados, y por ende, el de no permitir la intervención en su gobierno por uno de ellos. Este derecho es correlativo del deber fundamental de todo Estado de no intervenir en los asuntos de otro Estado. En otras palabras, la no intervención es de la esencia de la independencia, y la independencia queda restringida o suspendida en la medida en que ocurra y perdure la intervención.

El derecho de autoconservación engendra el derecho de legítima defensa con el cual se le identifica frecuentemente. Esa identidad, sin embargo, no existe. La diferencia entre los dos conceptos es clara: la autoconservación es el derecho abstracto, objetivo y permanente que tiene el Estado para conservarse y desarrollarse dentro de la comunidad internacional. La legítima defensa derivada de la autoconservación, es el derecho concreto, subjetivo, eventual y transitorio que tiene el Estado para hacer uso de la fuerza con el fin de repeler un ataque contra su integridad y su soberanía.

En tanto que Pillet considera —como varios otros autores— que la autoconservación es el único derecho real y fundamental, Oppenheim niega la existencia de tal derecho. "Si todos los Estados tuvieran realmente el derecho de autoconservación —dice— todos los Estados tendrían el deber de admitir, sufrir y soportar toda violación consumada por uno contra otro en beneficio de su conservación. Pero tal derecho no existe".(16) Este razonamiento, por supuesto, se basa en la suposición de un derecho absoluto de autoconservación. Pero no hay derechos absolutos. Todos son relativos en la Comunidad de los Estados. Todos están limitados por los derechos de los demás. El derecho de autoconservación no debe ser confundido con el llamado "derecho de necesidad",

(16) Pillet, A., Recherches sur les droits fundamentaux des Etats, París, 1899, pp. 5 et seq. - Oppenheim, opus cit, par. 129, p. 256.

repudiado por la opinión pública del mundo, así la jurídica como la popular. El derecho de autoconservación debe ser entendido a la luz del artículo I de la Declaración de los Derechos y Deberes de las Naciones adoptada por el Instituto Americano de Derecho Internacional: "Toda nación tiene el derecho de existir y el de proteger y conservar su existencia; **pero este derecho no implica derecho del Estado de proteger o de conservar su existencia mediante la comisión de actos ilícitos contra Estados inocentes e inofensivos ni justifica su acto".**

Al referirme a la soberanía, la independencia, la igualdad y la autoconservación como **atributos** del Estado no pretendo negar que son **derechos** en el sentido corriente de acción o facultad que puede ejercerse legítimamente. El propósito ha sido el de demostrar que esos cuatro atributos son inherentes al Estado o consustanciales con el mismo, y que por consiguiente ellos son los derechos supremos, originales, primarios, primordiales, básicos, innatos, esenciales, permanentes, necesarios y fundamentales del Estado. Este último término, "fundamentales", debe entenderse que incorpora todas las acepciones de los adjetivos precedentes, y en efecto, es el empleado generalmente para calificar los derechos sin los cuales es imposible la existencia o la concepción del Estado. Los juristas han hablado siempre de "los derechos fundamentales del Estado" al discutir la cuestión vivamente controvertida de la existencia, naturaleza y enumeración de esos derechos.

¿Existen los derechos fundamentales del Estado?, pregunta Le Fur.(17)

Algunos autores dan respuesta negativa. Otros afirman que hay solamente un derecho fundamental, pero difieren en cuanto a cual es él. De acuerdo con un tratadista, es el derecho de autoconservación. Otro afirma que es el derecho de todo Estado de demandar respeto a su soberanía. La gran mayoría está de acuerdo en que el Estado posee varios derechos fundamentales, pero discrepan en cuanto a la enumeración y alcance de los mismos. Aún aquellos que se oponen a la llamada teoría de los derechos

(17) Précis de Droit International Public, 4ª ed., París, 1939, p. 380.

fundamentales del Estado admiten su existencia explícita o implícitamente. Oppenheim, por ejemplo, declara estar de acuerdo con los escritores que opinan que este tema "debe desaparecer totalmente de los textos de Derecho Internacional".(18) Pero a continuación de ese parecer expresa que "bajo la errónea denominación de derechos fundamentales se han dicho muchas verdades por centenares de años y se han reconocido muchos derechos y deberes que emanan de la calidad de miembro de la Familia de las Naciones".(19)

Mi respuesta a la pregunta de Le Fur es sin vacilación afirmativa, porque no puedo concebir un Estado despojado de los cuatro derechos de independencia, soberanía, igualdad y autoconservación o de uno solo de ellos. Ya se le llamen atributos, competencias, poderes, normas o derechos, no se puede escapar a la conclusión de que esos son los derechos fundamentales del Estado, de los cuales emanan los otros derechos llamados subjetivos, eventuales, secundarios, accesorios, y muy acertadamente **adquiridos**, porque en efecto han sido adquiridos por virtud de la costumbre o de los tratados.

Examinemos la proposición de que hay un solo derecho fundamental y de que este es la autoconservación o bien el mutuo respeto.

Con referencia a la primera hipótesis, hagamos por un momento violencia a nuestro raciocinio y pensemos en un Estado revestido únicamente del derecho fundamental de autoconservación. ¿Qué es lo que se supone que conserva ese Estado? Una colectividad humana organizada como Estado necesariamente debe ser independiente, soberana e igual a los demás Estados. Siendo un Estado, se supone que envía y recibe Embajadores, que celebra tratados, que sus barcos surcan los mares, que ejerce el comercio, en una palabra, que disfruta y ejerce todas sus competencias como miembro de la comunidad internacional. Estas competencias se derivan de la independencia, la soberanía, y la igualdad del Estado, de manera que en último análisis, lo que el Estado está

(18) Oppenheim, opus cit., p. 235.

(19) Ibid.

llamado a conservar son esos tres atributos esenciales o derechos fundamentales. Y por cuanto el derecho de conservar presupone la existencia de las cosas que deben ser conservadas, y en el caso que examinamos esas cosas son derechos, y estos derechos por razón de su naturaleza son fundamentales, llegamos por fuerza a la conclusión de que el derecho de conservación del Estado implica la existencia de los derechos fundamentales arriba mencionados. A propósito de la autoconservación dice Scelle: "Hay acuerdo general en que este derecho comprende todos los demás".(20) Por otra parte, Woolsey refiriéndose a "las calidades o derechos que son inherentes a la existencia del Estado", expone : "Estos pueden ser llamados derechos de soberanía, independencia e igualdad. Estos derechos y el de la propia protección pueden ser abarcados bajo el título de derechos de autoconservación".(20) Así pues, la teoría de la autoconservación como derecho fundamental único se refuta así misma e implícitamente admite la existencia de los otros derechos fundamentales.

La segunda hipótesis lleva a la misma conclusión. Imaginemos por un momento un Estado revestido únicamente del derecho al respeto, que es, según Oppenheim, "el derecho de todo Estado de demandar respeto a su soberanía".(21) Ahora bien, si la soberanía a que se refiere esta frase, como tenemos razón para suponer, implica la independencia y la igualdad, ¿es posible afirmar que estos atributos, competencias o derechos no son fundamentales? Si esos tres elementos, junto con el factor consecuencial de la autoconservación, son las cosas para las cuales demanda respeto el Estado y si ellas son de la esencia del Estado, no se puede negar razonablemente que son derechos esenciales o fundamentales del Estado. Por otra parte, puede observarse que el mutuo respeto, más que sustantivo, es un derecho adjetivo : es consecuencia de los derechos para los cuales se demanda respeto. La existencia de estos da nacimiento a aquel. Y quizá es pertinen-

(20) Scelle, Georges Manuel de Droit International Public, Paris, p. 115. Woolsey, Theodore D., Introduction to the Study of International Law, 5ª ed., New York, 1885, par. 17, p. 16.

(21) Oppenheim, opus cit., p. 235.

te agregar que el respeto por los derechos del Estado es primariamente un deber de todos los Estados: el deber supremo y primordial de cada Estado de respetar los derechos de todos los miembros de la Familia de las Naciones; el deber básico de todos los Estados de conducir sus relaciones con los demás Estados de conformidad con el derecho Internacional, y por ende de respetar sus derechos, ya sean fundamentales o secundarios, ya sean adquiridos por la costumbre o por los tratados. Este deber y la soberanía misma constituyen la fuente común del derecho de respeto.

Admitida la existencia de los derechos fundamentales del Estado, tratemos de averiguar su esencia y naturaleza. Según Gidel, "son derechos fundamentales los que corresponden a todos los Estados por razón del hecho de su existencia y son inherentes al mismo".(22) Woolsey habla de ellos diciendo que son "los comprendidos en la existencia del Estado".(23) "Derechos fundamentales del Estado —dice Fiore— son los indispensables para que el Estado pueda existir jurídicamente y pueda tener las características distintivas del Estado".(24) Cosentini, siguiendo de cerca a Fiore, define los derechos fundamentales del Estado diciendo que son "los indispensables para su subsistencia jurídica".(25) Oppenheim los mira como "derechos vinculados con la posición de los Estados dentro de la Familia de las Naciones".(26) De igual manera, Podestá Costa, aunque no apoya la doctrina de los derechos fundamentales del Estado, reconoce como hecho indubitable que "la convivencia ha dado origen a ciertas normas y que estas normas han llegado a ser esenciales". Agrega que "cada uno de los Estados han venido a admitir en la práctica ciertos princi-

(22) Droits et Devoirs des Nations, Recueil des Cours (1925, V), p. 542.

(23) Introduction to the Study of International Law, 5ª ed., New York, 1885, p. 16.

(24) El Derecho Internacional Codificado, art. 54. Un texto algo diferente se encuentra en el artículo 62 de la traducción inglesa del libro de Fiore, publicado bajo el título International Law Codified.

(25) Code International de la Paix et de la Guerre, art.

(26) Opus cit., par. 112, p. 326.

pios que se consideran fundamentales".(27) Como quiera que tales principios fundamentales se resuelven en derechos y deberes, estos deben ser también fundamentales. Accioly los define en estos términos: "No se debe confundir los derechos esenciales del Estado con sus derechos particulares, que se derivan de la voluntad de los Estados y que están definidos en reglas de derecho positivo. Aquellos resultan de la existencia misma de los Estados y son indispensables para su vida y su libre desarrollo dentro de la comunidad internacional".(28) A juicio de Le Fur, debe entenderse por derechos fundamentales "los derechos esenciales del Estado, aquellos sin los cuales no podría vivir y de los cuales se derivan todos sus demás derechos".(29) Bustamante pone énfasis en la razón de ser de los derechos fundamentales del Estado y su identificación con el mismo: "Afirmamos —dice— que los derechos que las personas jurídicas internacionales tienen esencialmente por sí desde que existen, responden como fin, también esencial, a su vida común y la hacen al mismo tiempo útil y posible". Más adelante agrega que el origen de los derechos esenciales "es el hecho mismo de la existencia de la persona jurídica internacional llamada a vivir en la comunidad que se los garantiza".(30) Igualmente enfático es Verdross. Este tratadista afirma que "lo mismo que en el derecho interno, hay en derecho internacional **derechos fundamentales**", y agrega: "Hay, según el derecho internacional común **derechos fundamentales** de los Estados si por ellos se entienden los derechos que a los Estados corresponden **inmediatamente por su calidad de sujetos del derecho internacional**, siendo así que todos **los demás** derechos dependen de la existencia de **otros** supuestos". Y más adelante concluye:

(27) Podestá Costa, L. A., Derecho Internacional Público, 3ª ed., Buenos Aires, 1955, p. 118, I.

(28) Accioly, H., Tratado de Derecho Internacional Público, Río de Janeiro, 1956, vol. I, 294, p. 205.

(29) Le Fur, Précis, 638, p. 381.

(30) Bustamante y Sirvén, A. S. de, Manual de Derecho Internacional Público, pp. 38-39.

"Los Estados poseen sus derechos fundamentales "simplemente como personas internacionales" ya que sin ellos sería imposible la convivencia internacional pacífica".(31) Tratando la materia de los derechos y deberes de los Estados, *Hackworth cita* a Stockton, quien dice: "Hay ciertos derechos y deberes de naturaleza fundamental, inherentes a los Estados soberanos".(32) Martens señala otras características vitales. "Los derechos fundamentales de los Estados —expone— son inseparables de sus calidades internacionales. Estos derechos son propios de todo Estado independiente, cualesquiera que sean su poder político, la extensión de su territorio y sus relaciones con otros pueblos. Sin estos derechos los Estados no pueden alcanzar los legítimos fines de la vida internacional y no son realmente miembros de la comunidad internacional".(33)

De esta masa de opinión científica de gran autoridad podemos deducir rectamente las siguientes proposiciones:

1ª. Los Estados poseen ciertos derechos fundamentales;
2ª. Estos derechos fundamentales se identifican con la existencia del Estado, es decir, existen porque el Estado existe;
3ª. La característica principal de los derechos fundamentales es la de ser inherentes al Estado e inseparables del mismo.
4ª. Sin tales derechos fundamentales o sin uno solo de ellos el Estado no podría existir ni conservar su existencia.

Síguese de allí que para determinar cuáles son los derechos fundamentales del Estado basta inquirir cuáles presentan las características arriba expuestas. Salta a la vista que una bien definida mayoría de los expositores aceptan como tales los cuatro atri-

(31) Verdross, Alfred, Derecho Internacional Público, traducción al español de la 3ª edición en alemán, Madrid, 1957, cap. XIII, pp. 249-50.

32) Hackworth, G. H., Digest of International Law, Washington, 1940, vol. I, p. 97.

33) Martens, G. F., Précis du droit des gens moderne de l'Europe.

butos inherentes al Estado, a saber: la **soberanía** (en el sentido de autoridad o potestad supremas); la **independencia** (en el sentido de hallarse el Estado libre de toda dominación externa); la igualdad y la **autoconservación.** Pero esto no es aceptado de manera uniforme. Cada autor elimina de la enumeración uno o más de ellos o al mismo tiempo agrega otros derechos. Pillet y Cavaglieri, por ejemplo, dan por generalmente reconocidos como derechos fundamentales los cinco siguientes: autoconservación, independencia, igualdad, respeto y comercio internacional. Como se echa de ver, excluyen de su lista la soberanía (en el sentido de potestad suprema) en tanto que incluyen en ella el "respeto mutuo" y el "comercio internacional". Gidel y Scelle presentan la misma enumeración. Le Fur también incluye en su lista el "respeto mutuo" y el "comercio internacional", pero no menciona la independencia. El "respeto mutuo" y el "intercambio" son también presentados por Podestá Costa. Verdross elimina la soberanía de los cuatro básicos y menciona el "honor" y el "comercio". La lista de Stockton incluye los cuatro derechos básicos y agrega el "respeto a la dignidad y honor del Estado" y el derecho de "no-

alcance ecuménicos, el Estado tiene un derecho incontestable a tener representación en ellos, y por virtud de su soberanía y su igualdad, tiene derecho a enviar sus delegados. Pero el caso es diferente cuando se trata de establecer relaciones diplomáticas. Subjetivamente, el derecho de legación activo no existe. Porque un Estado deseoso de acreditar una misión diplomática ante otro Estado no puede hacerlo a menos que el otro consienta en recibirla, ya que ningún Estado tiene obligación legal de mantener relaciones diplomáticas con todos los Estados que se las propagan.

Se ha mencionado asimismo como fundamental "el derecho al respeto" o como se dice también, al "respeto mutuo", acerca del cual he hecho ya algunas observaciones. Si se considera el derecho al respeto como algo diferente del derecho de conservación, es difícil verlo como derecho fundamental derivado de la misma existencia del Estado. El derecho al respeto es sin duda un concepto que se identifica con el de la autoconservación o que emana de este. Un Estado se conserva cuando su Personalidad Internacional y los derechos a ella inherentes son respetados por los otros Estados. Si los derechos soberanos de un Estado no son respetado por otro Estado, el Estado agraviado, en ejercicio de su vital derecho de conservación, está facultado para demandar respeto a sus derechos. Así se echa de ver que el derecho al respeto no es engendrado por el Estado mismo. En realidad lo es por el deber primordial de todos los Estados de respetar los derechos de otros Estados, deber cuya violación haría imposible la convivencia pacífica dentro de la Familia de las Naciones. Parece evidente, por lo tanto, que el llamado "derecho al respeto", o es el propio derecho de autoconservación o bien una manifestación del mismo, y que en cualquiera de los dos casos es erróneo designarlo como derecho fundamental del Estado.

Finalmente, "el derecho de poseer o adquirir bienes" ha sido incluido en varias enumeraciones de los derechos fundamentales. Es obvio que si el Estado "posee" su territorio y todos los bienes comprendidos dentro de su **dominium**, lo hace en virtud de su soberanía y que el Estado en ejercicio del supremo derecho de conservación, resistirá cualquier tentativa de parte de otro Es-

tado de tomar, menoscabar o perjudicar sus bienes. De igual manera la adquisición de bienes por cualesquiera medios legítimos sería un acto de soberanía o de conservación, por cuanto esta comprende todas las cosas que el Estado puede o debe hacer legítimamente para desarrollarse y perfeccionarse. Tener o adquirir bienes es, por consiguiente, un derecho secundario o accesorio que se deriva, como muchos otros, de los derechos fundamentales de soberanía y de autoconservación.

Ahora bien, al negar que los varios derechos que acabamos de examinar son fundamentales no intento negar que son importantes. Son ciertamente de gran significación en la vida internacional del Estado, pero no son **fundamentales** en el sentido en que han definido este término la generalidad de los autores. Es de primordial interés para el Estado civilizado mantener intercambio comercial, postal, telegráfico y radioeléctrico con los otros Estados; este debe gozar de respeto y ser tratado con dignidad; es de evidente necesidad para el mismo adquirir por medios legítimos los bienes que necesite para su bienestar y su desarrollo. Es indispensable para el Estado vincularse por medio de relaciones diplomáticas con otros Estados, según lo justifique el interés mutuo. Igualmente vitales son el derecho de celebrar tratados; el de surcar los océanos y los ríos navegables; el de ejercer su autoridad sobre las aguas territoriales; el de obrar discrecionalmente en lo relativo al reconocimiento de nuevos Estados o gobiernos; el de desarrollar acción diplomática apropiada en defensa de los derechos de sus ciudadanos o con la mira de arreglar pacíficamente sus controversias. Algunos de estos derechos son de importancia suficiente para haber figurado en proyectos de Declaración de Derechos y Deberes de los Estados. Pero como lo que nos concierne es el problema de determinar los derechos fundamentales de los Estados, se hace necesario trazar la línea divisoria entre ellos y los derechos secundarios o adquiridos en forma que elimine toda vaguedad, duda o confusión.

Hemos visto anteriormente que la característica principal de los derechos fundamentales es la de ser consustanciales con el Estado, es decir, que son inherentes a la entidad Estado e insepa-

rables de ella, de manera que sin ellos no puede existir el Estado ni puede siquiera ser concebido. Otra característica es la de que ellos son lo que los antiguos maestros denominaban derechos **perfectos**, esto es, derechos que en principio pueden hacerse efectivos porque entrañan obligaciones claras y recíprocas de todos los Estados.

La soberanía implica el deber de todo Estado de respetar los derechos que de ella emanan, conforme al derecho internacional.

La independencia impone a todos los Estados el deber básico de la no intervención.

La igualdad crea para cada Estado la obligación de dar a los otros Estados en términos iguales lo que les es debido por razón de su Personalidad Internacional; así como también la de reconocer y aceptar de cada uno de ellos todos los actos legítimos que sean iguales a los que ejecutan todos los miembros de la Familia de las Naciones.

La autoconservación descansa sobre el deber recíproco de todos los Estados de no perjudicar, menoscabar o destruir la integridad de ningún Estado o de violar cualquiera de sus legítimos derechos.

Con respecto a la **naturaleza** de los derechos fundamentales la generalidad de los publicistas los considera investidos de ciertas calidades que los caracterizan. Como dice Fiore en el artículo 63 de su Código, los derechos fundamentales son **"absolutos, inalienables e intangibles"**. Consideremos por separado estos calificativos.

La proposición de que los derechos fundamentales son "intangibles" o inviolables es una verdad que no requiere demostración. Todos los derechos son inviolables. La lógica jurídica no admite una categoría de derechos que pueden ser violados legalmente. Los derechos de un Estado sólo pueden ser violados por la fuerza Jurídica y lógicamente los derechos fundamentales del Estado son inviolables.

Con respecto a que sean "inalienables", la afirmación en sustancia es igualmente obvia. Como los derechos fundamentales son inherentes a la persona del Estado, su desaparición significaría la desaparición del mismo Estado. Si un Estado transfiere

a otro Estado su soberanía o independencia, dejaría de ser soberano e independiente, es decir, dejaría de ser Estado. Sus derechos de igualdad y de conservación se desvanecerían *ipso facto*, desde luego que no habría sujeto de tales derechos. Naturalmente, debemos admitir la posibilidad de que un Estado, por su propia voluntad, renuncia temporal o parcialmente en favor de otro Estado, al ejercicio de competencias comprendidas dentro de alguno de sus derechos fundamentales, reteniendo al propio tiempo su Personalidad Internacional. Pero aparte de esta eventualidad, es obvio que los derechos fundamentales del Estado son necesariamente inalienables.

La situación es enteramente distinta por lo que hace a la calidad de **absolutos** que se atribuye a los derechos fundamentales. La proposición debe ser rechazada íntegramente. Estoy convencido de que la concepción de esos derechos como absolutos, particularmente el derecho de soberanía, es la razón de que muchos autores hayan criticado y rechazado la llamada "teoría clásica de los derechos fundamentales del Estado". Se ha negado la existencia y naturaleza de esos derechos con argumentos que prueban que la negativa se funda en el hecho de que hasta época reciente se ha concebido universalmente la soberanía como absoluta, ilimitada, irrestricta, e incondicionada.(34) Tal concepción es contraria a la razón y a las realidades de la vida internacional. Es una noción caduca, supeditada por la doctrina de que las competencias del Estado dentro de la comunidad internacional son necesariamente limitadas. Soberanía no es omnipotencia. Los derechos de cada Estado tienen por límite los derechos de los otros Estados y se rigen por el orden jurídico internacional. Cualquiera que sea la fuente u origen que le atribuyamos, el orden jurídico internacional existe, está manifiesto, y se hace sentir en cada palpitación de la vida de los pueblos. Todos los Estados están sujetos a esa orden.

34) Cavaglieri, quien identifica la independencia con la soberanía, dice: "La independencia, si se la entiende rectamente, corresponde a un concepto absoluto que no tolera vínculos ni restricciones de ningún género. Es la condición de quien no tiene obligaciones respecto de nadie y puede hacer todo lo que le plazca". Opus cit., p. 84.