

LA CRISIS DEL DERECHO AMERICANO

ALFREDO VÁSQUEZ CARRIZOSA
*del Colegio Mayor de
Nuestra Señora del Rosario, de Bogotá*

EN EL TERRENO de los principios y sin entrar en el fondo de las actitudes de los gobiernos que actúan en el ámbito regional panamericano, puede afirmarse la existencia de la crisis de la Carta de Bogotá, como fenómeno peculiar de nuestro tiempo. Digámoslo de una vez y sin ambages: la "guerra fría" llegó al continente americano y el estatuto de la Organización Regional no estaba preparado para afrontarla. La "guerra fría" ha determinado lo que es propiamente un cambio en las relaciones panamericanas y ha dejado en suspenso los procedimientos y controles de la Organización que no han podido ser aplicados. Hay una notoria disparidad entre el derecho y los hechos o inadaptación del primero a los desarrollos de la política. Dentro del marco regional, y sin emitir críticas, ni dar arponazos polémicos, tal es la realidad, que de otro modo llamaríamos el desajuste contemporáneo de la OEA.

I

En rigor, la Carta de Bogotá no estaba calculada para resolver los conflictos de la "guerra fría", sino para atender los problemas regionales de solidaridad y asistencia recíproca, del respeto de los tratados públicos y de la no intervención de un estado en los asuntos internos o externos de otro. Para 1945, fecha de la Conferencia de Chapultepec sobre los problemas de la Guerra y de la Paz, y más todavía, para 1948, cuando la Novena Conferencia Panamericana de Bogotá aprueba la Carta de ese nombre, la guerra mundial estaba terminada y no

había la posibilidad, siquiera remota, de una intervención extracontinental en los asuntos americanos. Derrumbado y desaparecido el nazismo no se veía entonces el peligro de una nueva hegemonía totalitaria comunista planeando sobre el mundo y extendiendo sus alas como un monstruo apocalíptico de dominación y de muerte. Estábase todavía en el crepúsculo de la era rooseveltiana caracterizada por una fe completa en el entendimiento entre los dos hemisferios —el de la democracia occidental y el del comunismo soviético— dentro de los acuerdos de Yalta.

Nada podía anticipar, a la sazón, la aguda etapa de los conflictos entre el Occidente y el Oriente, la democracia y el comunismo. Ni cabía prejuizar que llegaría la hora en que la Unión Soviética y China Comunista intervinieran tan decisivamente en los asuntos americanos con fines específicos de suscitar el cambio de las instituciones políticas internas. Todo en aquella época rooseveltiana era —para hablar en lenguaje llano— miel sobre hojuelas en materia de armonía sin par entre el Occidente y el Oriente. El lema del mundo unido que había pregonado Wendell Wilkie durante la segunda guerra mundial se tenía por cosa asegurada en el decurso de los años anteriores a 1948, tiempo de gestación de la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos. El Tribunal Militar Internacional de Nuremberg juzgaba a los últimos personeros del totalitarismo nacional-socialista alemán. El comunismo quedaba en 1945 como una filosofía y un sistema político de alcances reducidos, sin consecuencias mayores. Representaba esa Carta de 1948 un *ethos* y un *pathos*. Los del ambiente americano que antecedió la segunda guerra mundial.

II

La Carta de Bogotá, en sí misma, ofrece muy pocos reparos. Casi ningunos. Es un modelo de constitución y de tratado constitutivo de una vasta organización de veintiún estados. Desde el inicio, expresa con solemnidad una serie de advertencias y nociones fundamentales y en sus primeros capítulos

dice lo esencial de la más pura doctrina del panamericanismo, en las dilatadas controversias sobre la codificación del derecho regional habidas desde 1912 en adelante con el concurso de Epitacio Pessoa, Alejandro Álvarez, Antonio Sánchez de Bustamante, Genaro Estrada, Francisco José Urrutia, Raúl Fernández, Miguel Cruchaga Tocornal, Víctor M. Maúrtua y Jesús María Yepes. Allí está el derecho americano con todo el conjunto de disposiciones que lo integran: el estado, su reconocimiento y su personería; los derechos y deberes fundamentales de las naciones soberanas; la igualdad, la soberanía, la independencia. Los organismos panamericanos de gestión pública internacional: el Consejo, la Conferencia Interamericana, la Reunión de Consulta, las Conferencias Especializadas. La solución pacífica de las controversias, con su escalonado y elástico procedimiento.

Fijó esta Carta el criterio de la solidaridad hemisférica, determinó un avance en el derecho internacional con la creación de un tipo elevado de organización regional y enunció principios políticos y jurídicos a tal punto fundamentales, que son la base del sistema regional y la mejor expresión de una cultura política del continente americano, bases inequívocas de la convivencia pacífica en esta parte del mundo. Dicen así:

“Artículo 5. Los estados americanos reafirman los siguientes principios:

a) El derecho internacional es norma de conducta de los estados en sus relaciones recíprocas.

b) El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.

c) La buena fe debe regir las relaciones de los estados entre sí.

d) La solidaridad de los estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

e) Los estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.

f) La agresión a un estado americano constituye una agresión a todos los demás estados americanos.

g) Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.

h) La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz verdadera.

i) La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente.

j) Los estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo.

k) La unidad espiritual del continente se basa en el respeto de la personalidad cultural de los países americanos y demanda su estrecha cooperación en las altas finalidades de la cultura humana.

l) La educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz.”

III

¿Qué ha pasado entonces? ¿Dónde estará la causa de la crisis del derecho americano y de su organización?

Ha ocurrido, a nuestro ver, que la Carta de Bogotá sufre la inadaptación a los fenómenos actuales de la “guerra fría”, que caracterizan la historia de nuestro tiempo. Son situaciones nuevas que no encajan dentro de los conceptos de solidaridad, asistencia recíproca, agresión armada o no intervención. Cualquiera de los acontecimientos acaecidos en el área del Caribe durante los últimos dos años —desembarcos, revoluciones, expropiaciones, agitaciones y fraternidades ideológicas— sobrepasa de las clasificaciones conocidas y registradas en la Carta de Bogotá entre los derechos y deberes de los estados.

No es que los autores de la Carta de Bogotá carecieran de luces eminentes, sino que ellos atendieron la solución de problemas distintos de los actuales de la “guerra fría” y no tu-

vieron en mente un giro que para la época era del todo imprevisible. La Carta de Bogotá, ya lo hemos dicho, obedecía a la necesidad de incorporar en el derecho escrito las reglas de la solidaridad hemisférica que habían sido deliberadas de tiempo atrás en las Conferencias Panamericanas. Su génesis remoto estaba en aquellas controversias de la Sexta Conferencia Panamericana de La Habana de 1928, sobre la intervención y, más exactamente, la "interpoliación", defendida por el secretario de estado Hughes, en memorables sesiones que ya pertenecen al pasado. Lo que se hizo propiamente, en 1948, fue codificar una materia que yacía dispersa en múltiples declaraciones, resoluciones y convenios panamericanos.

La Carta de Bogotá es, así, insustituible para mantener un sistema regional que hace parte de la organización mundial de las Naciones Unidas y que es uno de los más perfectos en su concepción de la igualdad en la cooperación de los estados. Si nos detuviéramos en la vida internacional de 1948, la Carta de Bogotá es un estatuto completo. Si nos fijáramos en las nuevas modalidades de 1961 hallaríamos fenómenos que no tienen cabida en las clasificaciones jurídicas y la misma terminología de ese texto fundamental. Bueno para ayer y quizás incompleto para hoy y para el futuro.

El comunismo, para ser más concretos, no ha sido apreciado de idéntica manera por los estados americanos. Para algunos, sería un sistema filosófico como cualquiera que no debe ser objeto de reglamentaciones especiales en el terreno panamericano. Para otros sería un elemento subversivo que conviene detener con el empleo solamente de los medios internos. Para otros, una forma de alianza con una potencia extracontinental que socava los elementos básicos de la solidaridad y la seguridad del hemisferio.

Ninguna de estas interpretaciones ha encontrado la unanimidad de opiniones y por ello la Carta de Bogotá ha estado sujeta a los criterios encontrados que paralizan totalmente la ejecución de los procedimientos que ese estatuto determina. Las situaciones controvertidas entonces quedan a merced de los impulsos y las acciones unilaterales. Hay carencia del derecho.

IV

Veamos con detenimiento las causas más profundas. Ha corrido el pensamiento panamericano en dos direcciones: el que busca fortalecer la no intervención y el que quiere el cumplimiento de los derechos humanos como regla de derecho internacional.

La no intervención, en América, tiene una larga historia que arranca de los primeros años de la emancipación libertadora de 1810, de las posteriores actitudes bolivarianas defensivas de la soberanía americana y de los temores que se abrigan por una reconquista del continente por las fuerzas de la Santa Alianza. Sirvió de tema a varias generaciones y llegó a ser el nervio de los debates en la Sexta Conferencia Interamericana de La Habana de 1928. Desgraciados acontecimientos del Caribe y de otras partes de América hicieron notoria la necesidad de establecer un principio firme y seguro de convivencia internacional que evitara las ominosas transgresiones de la igualdad y la independencia de los Estados. Por ello se consideró un comienzo de vida nueva la política de "buena vecindad", tan oportunamente proclamada en 1933 por el presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, que llevó derechamente a obviar las dificultades de La Habana y a suscribir la Convención de Montevideo sobre los Derechos y Deberes de los Estados, cuyo Artículo 8 dice: "Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otros."

De entonces en adelante la no intervención figuró en el primer sitio de las declaraciones emitidas por los hombres de estado y de pensamiento de América. A un punto tal, que la doctrina se convierte en canon insustituible y por demás irremplazable, que recoge el Artículo 15 de la Carta de Bogotá: "Ningún estado o grupo de estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria

de la personalidad del estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.”

Fácilmente se colige por la comparación de los textos apuntados, que el principio de la no intervención había hecho camino desde La Habana hasta Montevideo, y de allí hasta Bogotá; o si se quiere, de la Sexta a la Novena Conferencia Interamericanas. El texto de 1948 es imperativo y por demás redundante y enfático. Ya no se contentan los juristas con negar la Intervención, sino que especifican “... *directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro estado.*...” ¿Basta así con las prohibiciones? No, porque el texto prosigue negando: “... *no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de ingerencia o de tendencia atentatoria a la personalidad del estado.*...”

La no intervención se convierte en la piedra angular del Panamericanismo. Sobre esa piedra se edificó la Organización de los Estados Americanos. Pero ¿estará, acaso, en contradicción con la segunda tendencia que busca el cumplimiento de los derechos humanos? Vamos, pues, hacia el problema de fondo.

V

¿Qué quiso decir la Carta de Bogotá al anunciar tan enfáticamente la no intervención como principio del derecho americano? Sin duda, que la soberanía territorial, toda ella, con los asuntos dependientes del régimen político, permanecieran bajo el imperio exclusivo del derecho público interno. El término “personalidad” atribuido al estado por el Artículo 15 de la Carta de Bogotá no deja duda sobre el alcance de esta norma.

No se había estudiado, sin embargo, el principio de la no intervención a la luz de los nuevos desarrollos del derecho internacional que le confieren una situación jurídica al hombre, como lo hacen las Cartas de derechos en el plano continental y mundial. El tremendo alcance de la no intervención apareció más de bulto cuando se reveló el peligro de ser

el escudo tras del cual prosperaban las dictaduras que violan impunemente los derechos humanos fijados por la Declaración Americana de 1948 y la Declaración Universal de la misma fecha. El nuevo género de obligaciones para el estado, resultantes de los derechos humanos en el orden internacional, contradecía el principio anterior; exigía que se redujera el ámbito exclusivo de la soberanía y se permitiera, cuando menos, la investigación por parte de los organismos competentes del sistema regional.

Quienes buscan así alcanzar el noble ideal de los derechos humanos tropiezan con el escollo insalvable de una prohibición general formulada a todo estado o grupo de estados para intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos internos de cualquier otro. Estamos, pues, dentro de un círculo vicioso, al propender a un mismo tiempo por dos principios que virtualmente se contradicen. No se puede practicar de manera simultánea la no intervención y la investigación internacional sobre los derechos humanos, para no hablar de la sanción que anule completamente el fuero exclusivo de la soberanía. Son dos posturas que van hacia metas distintas y cuanto ocurre es el resultado de este fenómeno jurídico de antítesis y antinomias. O se queda la Organización de los Estados Americanos sobre su piedra angular de la no intervención o se aparta de ella. Pero en este último caso hay que aceptar de lleno las consecuencias de la intervención para lograr el cumplimiento de los derechos humanos. O lo uno o lo otro.

Los derechos humanos han sido objeto de varias declaraciones americanas, una de las cuales, quizás la más enfática, fue la que se hizo en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas efectuada en Santiago de Chile, en agosto de 1959, con modalidades tan precisas como la de asimilar la democracia al respeto de la libertad de palabra y de prensa y la obligación de admitir el régimen representativo popular, a base de elecciones. Sólo que estas declaraciones no ofrecen mérito igual al de la Carta de la Organización que es un tratado multilateral revestido de todas las solemnidades de un acto jurídico per-

fecto, mientras que aquéllas son de un carácter moral antes que jurídico.

Con todo, el escollo principal deriva de la antinomia entre los derechos humanos y la no intervención. La vigilancia del “estado de derecho” en el régimen político de cada una de las repúblicas americanas no puede hacerlo una autoridad internacional, en tanto que subsista el artículo 15 de la Carta de Bogotá.

VI

Hay, es cierto, la afirmación contenida en el Artículo 5 de la Carta de Bogotá: “. . . La solidaridad de los estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. Habría manera de pensar que la Carta de Bogotá contiene también el principio de la obligatoriedad de la democracia política y representativa. Sería una interpretación inobjetable si estuviéramos ante un texto aislado que no se contraponga al ya tantas veces citado artículo 15 de la Carta de Bogotá.

No es clara la situación. Hay choque de normas y conflicto de leyes, en una misma Carta normativa del sistema regional. Dentro de una rígida hermenéutica se pueden admitir dos interpretaciones: *Primera*: Con base en el artículo 15 de la Carta de Bogotá, los atributos de la “personalidad del estado” dependen de éste y no del juicio de los demás incorporados en la Organización de los Estados Americanos, la que no tendría nada que ver con los regímenes políticos internos. *Segunda*: De conformidad con el artículo 5, inciso *d*), la solidaridad americana se confunde con la democracia representativa y la violación de ésta excluye la participación de un estado americano en el sistema regional, que sería así una alianza de regímenes democráticos.

Dos interpretaciones que mutuamente se excluyen. Cada una estaría fundada en un artículo distinto de la Carta de Bogotá. Aunque la interpretación del artículo 5, inciso *d*), que hemos transcrito, no es tan firme como la del artículo 15

que establece la piedra angular del Panamericanismo. Y así, lo expresa el reciente libro del doctor José Joaquín Caicedo Castilla —*Panamericanismo*, Buenos Aires, 1961—, al referirse a la propuesta uruguaya de 1959, sometida a la Cuarta Reunión del Consejo de Jurisconsultos de las Repúblicas Americanas sobre “el estudio de la relación jurídica entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia” y a las iniciativas similares sobre la efectividad de los derechos humanos, cuando dice:

“De manera que el medio de asegurar en América sistemas democráticos de gobiernos sería el de reconocer y proteger los derechos de la persona humana. Ahora bien, ese resultado no es posible obtenerlo sino por la celebración de una convención, destinada a enunciar esos derechos y a crear los órganos por medio de los cuales se harán efectivos o se sancionará su violación. . . Solamente una convención, regularmente ratificada, tendrá fuerza jurídica contractual. Solamente una convención será obligatoria para los Estados y podrá ser aducida ante un tribunal internacional, de arbitraje o jurisdiccional. Las simples declaraciones o resoluciones por hermosas que sean, únicamente revestirán fuerza moral, seguramente ineficaz contra el gobierno que no quiera cumplirlas.”

Pero es más. Estamos en un todo de acuerdo con el distinguido publicista colombiano, que es miembro del Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, al examinar la Carta de Bogotá y advertir la conveniencia de analizar dos categorías de estipulaciones: las que engendran inmediato cumplimiento por ser precisas y categóricas, cual sería el artículo 15, y las que “deben ser objeto de un desarrollo posterior” por estar condicionadas a determinados actos futuros, cuando la Carta reclama la solución pacífica de las controversias internacionales, mediante, naturalmente, los procedimientos que luego se establezcan.

Si ello es así, el artículo 5, inciso *d*), sobre la solidaridad americana fundada en la expresión genuina de la democracia popular y representativa requiere una convención sobre los derechos humanos y una corte que dicte sentencias y dirima las controversias. Estamos, mientras tanto, en mitad de la ruta

que conduce a la plena efectividad y juridicidad de los derechos humanos en América.

VII

El problema no es nuevo. En 1945, el canciller del Uruguay, doctor Eduardo Rodríguez Larreta, sometió a las repúblicas americanas, por nota del 21 de noviembre, la tesis del "paralelismo entre la democracia y la paz". Lo que aquí hemos llamado la segunda tendencia del Derecho Americano halló allí su más luminosa exposición. Expresaba la necesidad de fortalecer los derechos humanos, cuando aún no estaban definidos, como verdades implícitas en la noción amplia de la democracia representativa y popular. Había, para ello, numerosos antecedentes: el de la Conferencia de Consolidación de la Paz de Buenos Aires, de 1936; el de la Primera Reunión de Consulta entre Cancilleres Americanos de Panamá, en 1939; el de las Resoluciones de La Habana, de 1940; el de Río de Janeiro de 1942.

Valga la pena recoger algunos de los más sobresalientes párrafos de la nota Uruguya de 1945. Son de pertinente actualidad:

El principio de no intervención de un estado en los asuntos de otro, en las relaciones interamericanas, constituye una gran conquista alcanzada en la última década e inspirada en nobilísimos y justos reclamos. Debemos mantenerlo y afianzarlo cada vez que la situación se repita. Pero también armonizarlo con otros cuya vigencia adquiere importancia fundamental para la conservación de la paz y la seguridad internacionales. En primer término, el que hemos denominado "paralelismo de la paz y la democracia". En segundo término, la convicción adquirida, después de trágicas experiencias, de que "la paz es indivisible". Esto es, que los conflictos no pueden ser aislados, ni pueden subsistir indefinidamente, sin grave riesgo, focos de perturbación en un mundo entregado al trabajo y a la persecución del bienestar. Esa perturbación será, a la larga, fatal para el mundo pacífico que queremos. Por último, la defensa de las libertades humanas elementales, las cuatro libertades de Roosevelt,

esos derechos mínimos del hombre dentro de un continente civilizado, allí donde son notoria y persistentemente vulneradas o desconocidas. . . No es difícil lograr la armonía de tales principios. La "no intervención" no puede transformarse en el derecho de invocar un principio para violar impunemente todos los otros. No debe considerarse, entonces, que una acción colectiva multilateral ejercida, con total desinterés, por las demás repúblicas del continente, acción que procure con fraterna prudencia el simple restablecimiento de lo que es esencial y de lo que, a la vez, importa el cumplimiento de obligaciones jurídicas libremente contraídas, hiera al gobierno afectado, sino que, por el contrario, han de reconocer que se ejerce en beneficio de todos, incluso de aquel país que tan duro régimen soportaría.

La complejidad del problema que entrañaba la tesis uruguaya del "paralelismo entre la democracia y la paz" estaba de bulto en las respuestas de los cancilleres americanos. He aquí lo que expresaba Colombia, en nota del 24 de diciembre de 1945, según la transcripción que hace don Ramón Pérez Jiménez, en su obra bien conocida *El principio de no intervención en América y la nota uruguaya* (Buenos Aires, 1947):

Mi gobierno cree, por ejemplo, que la política exterior de un estado que notoriamente sólo pueda realizarse por medios de fuerza, es una amenaza para la paz; y que el hecho de que sea aprobada por su pueblo le da aún más peligrosidad que si fuera promulgada por un régimen político impopular. Colombia cree que no sea un acto de intervención en los negocios internos de un estado vigilar el desarrollo de una política exterior que constituya amenaza para la paz o la seguridad, y que toda política exterior, así no sea la oficial del estado, mientras implique una amenaza para la paz o se presuma que sólo puede realizarse cabalmente por medio de la guerra, debe ser vigilada y más si con ella se busca y se alcanza cierto sentimiento público para obtener en favor de sus promotores la dirección del estado. Pero al mismo tiempo piensa Colombia que no ha llegado la organización mundial a un grado de madurez que permita fijar normas esenciales de organización para cada estado a los cuales hubieran de someterse todos los que forman la Sociedad de las Naciones y que es muy difícil, si no im-

posible, garantizar los derechos esenciales del hombre en todo el mundo bajo regímenes políticos tan diversos, porque la democracia no es solamente un ideal, sino también y en gran parte una serie de procedimientos para hacer efectivos los derechos de los ciudadanos. No existiendo, como no existe, un régimen político semejante en el mundo, ni aun siquiera en nuestra América, a pesar de su adhesión al ideal democrático, ¿no se correrían graves riesgos en la calificación de los actos internos de cada Estado, de su política, de la protección que en él se preste a los derechos esenciales del hombre y del ciudadano?

México decía entonces con no menos claridad:

La proposición de Vuestra Excelencia descansa en la premisa de que el principio de no intervención de un estado en los asuntos de otro no ampara ilimitadamente la notoria y reiterada violación, por parte de alguna República, de los derechos elementales del hombre y del ciudadano, en el cumplimiento de los compromisos libremente contraídos acerca de los deberes externos e internos de un Estado que lo acreditan para actuar en la convivencia internacional. . . A este respecto, deseo significar a Vuestra Excelencia que el gobierno de México no desconoce la gravedad del problema; pero estima que el principio de no intervención, que es una de las conquistas más preciadas de la cooperación interamericana, no debe ser lesionado en forma alguna, ni siquiera ante la necesidad de hacer frente a las violaciones internacionales o a la conducta interna de los regímenes de cualquier especie, pues consideramos que, al buscar solución para los graves males que tan justificadamente señala la nota de Vuestra Excelencia, debemos esforzarnos en no incurrir en males aun mayores que afectarían la atmósfera de confianza mutua y sincera cooperación que debe normar, en todo momento, la convivencia de nuestros pueblos.

Argentina, recalca en el mismo sentido:

Fraseología alguna podrá hacer olvidar que durante más de un siglo, de Monroe a Roosevelt, las naciones de América han venido bregando para afirmar, como una

de las más preciadas conquistas de su derecho internacional positivo, el principio de "no intervención". Originó dicha acción la necesidad de la defensa continental americana frente a la posible extensión del sistema político de la Santa Alianza... El hecho histórico dio nacimiento a la norma jurídica que se fue consolidando hasta proclamar, en la doctrina, que es contraria al derecho internacional la "intervención", es decir, la intromisión autoritaria, en los asuntos exteriores o interiores de otro estado; que el derecho internacional público es un derecho de coordinación y no de subordinación; que ningún estado tiene jurisdicción sobre otros estados; que toda "intervención" es ilícita porque viola un derecho fundamental de independencia de los estados, base jurídica inequívoca de la coexistencia internacional.

El Perú se expresó de idéntica manera:

Mi gobierno estima que la conclusión a que llega la nota de Vuestra Excelencia al preconizar una "acción colectiva multilateral" en defensa de la democracia y de los derechos humanos, plantea un problema de grave trascendencia que merece ser considerado con la más prudente atención; a fin de que el reconocimiento y amparo de un principio tan importante como es el de la condición jurídica del hombre sujeto de derecho internacional, no cause desmedro al de la "no intervención" que después de varias décadas de laboriosos esfuerzos ha logrado amplia consagración en el sistema regional interamericano. Este último principio, aprobado y ratificado en todas las últimas conferencias internacionales del continente, respetado y reafirmado en las reuniones de consulta habidas durante la reciente conflagración mundial, debe permanecer incólume como una garantía de la independencia de los estados americanos dentro del espíritu de unidad que entre ellos debe reinar por libre decisión ya expresada de su soberanía.

Los Estados Unidos se pronunciaban categóricamente:

No hay en la política internacional del gobierno de los Estados Unidos ningún principio más firmemente establecido que la doctrina de no intervención por un estado en los asuntos internos o externos de cualquier

otro estado. Es la piedra fundamental del sistema interamericano. Es vital a la política de buena vecindad. El secretario de estado no habría expresado adhesión a los principios de la nota de Vuestra Excelencia si él no hubiera estado convencido de que Vuestra Excelencia tenía plena razón al mantener que aquellos principios pudieran reconciliarse con los acuerdos interamericanos en contra de la intervención.

VIII

El Panamericanismo está todavía en el cruce de caminos. Unas veces se pone de presente la urgencia de la no intervención y otras la correspondiente a los derechos humanos y la vigilancia de situaciones internas que los contravienen. Al fin y al cabo son dos metas diferentes y entre ellas el sistema regional debe escoger. Tal es el sentido primordial y el alcance de la crisis que afecta el derecho americano.

No valdría la pena proseguir en dos direcciones contrapuestas con el choque evidente de intenciones. Mantener intacto el principio sacrosanto de la no intervención, en los términos absolutos del artículo 15 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, equivale a excluir de plano los procedimientos de investigación o de sanción que impliquen la necesidad de emitir juicio sobre los regímenes internos de nuestras naciones soberanas. Al contrario, la "acción colectiva multilateral en defensa de la democracia y de los derechos humanos", como lo sugería con poderosas y muy sólidas razones la nota uruguaya de 1945, significa una rectificación fundamental en el concepto apuntado de la no intervención y, sin duda, la obligación de revisar el susodicho artículo 15 para ponerlo en armonía con la finalidad de una corte americana para la defensa de los derechos humanos, cuando menos, y para darle poderes de investigación a una entidad regional cualquiera.

Pero ocurre que, en esta materia, el panamericanismo obra dentro de la duda metódica. La defensa de los derechos humanos y de la democracia representativa se combina diversamente con la defensa de la no intervención en forma de textos

calculados para servir ambos propósitos. Con el resultado de que ninguno de los dos se cumple perfectamente, o de que se hace más dura la regla de la democracia representativa en unos casos y más laxa y permisiva de situaciones abiertamente violatorias en otros. Fáciles ejemplos de cuanto decimos se hallarían en las soluciones convenidas en las Reuniones de Cancilleres que han tenido lugar en Santiago de Chile y San José de Costa Rica, en 1959 y 1960, respectivamente. Se han dosificado las resoluciones con precisos cálculos al cabo de los cuales no ha salido una regla clara sobre los derechos humanos ni sobre la obligación de respetar el régimen representativo popular.

Al propio tiempo nos hallamos ante una necesidad apremiante: dotar al sistema regional de organismos permanentes de control de los derechos humanos y de una verdadera corte de justicia. América tiene constitución, pero carece de un código penal y de procedimiento y aun de tribunales que los apliquen.

IX

El sistema regional está paralizado ante los fenómenos políticos de la "guerra fría" y el derecho americano está en crisis. Ni la Carta de Bogotá, ni el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca han podido, en relación con muy recientes y graves sucesos que han llenado la crónica política de este año, recibir una cabal aplicación.

En el futuro será indispensable acometer el estudio de la Carta de la Organización de los Estados Americanos para revisar el principio de no intervención en forma de permitir el cumplimiento y vigilancia internacional de los derechos humanos. La no intervención no puede ser el parapeto tras del cual se escuden las dictaduras y regímenes totalitarios que existan en América. Del propio modo que será indispensable agilizar el sistema regional, con la previsión de más frecuentes reuniones de consulta entre cancilleres. Si la conferencia general se convoca cada diez años y las reuniones de consulta cada cinco años, el sistema regional no estará concebido para

este mundo de la velocidad y de los cambios vertiginosos en las situaciones internacionales.

Hay, por lo demás, un conflicto de tendencias que conviene esclarecer: la que mira a la Organización de los Estados Americanos como una asociación de repúblicas soberanas que colocan algo en común para realizar propósitos determinados de solidaridad y asistencia recíproca, sin que las reglas de la colaboración internacional puedan influir en la marcha autónoma de los regímenes internos, dejados así al juicio de las conveniencias particulares de cada pueblo; y la tendencia que quisiera la primacía del derecho internacional democrático de modo y forma que los regímenes internos estuvieran sometidos a rígidas pautas de libertad y franquicia democrática para la expresión de las opiniones individuales. La primera busca en la no intervención su punto máximo de apoyo. La segunda encuentra en los derechos humanos su conveniencia más apetecible.

Ahí está el problema: escoger entre la no intervención llevada a su colmo o el respeto de los derechos humanos con el uso efectivo de la acción colectiva. Son las dos rutas del panamericanismo.