

PUNTA DEL ESTE Y LAS ERRÓNEAS INTERPRETACIONES DE UN TRATADO

ENRIQUE BERNSTEIN CARABANTES
del Servicio Exterior de Chile

EN LOS ÚLTIMOS MESES, el Tratado de asistencia recíproca, suscrito en 1947 en Río de Janeiro, ha sido objeto de alarmantes interpretaciones por algunos gobiernos de nuestro Hemisferio. Y empleamos el término "alarmante" porque se ha pretendido torcer la letra y el espíritu de un acto internacional que es fundamental dentro del sistema interamericano ya que consagra la solidaridad continental frente a la agresión. Si se interpretan antojadizamente sus disposiciones, puede comprometerse uno de los pilares (el otro es la Carta de Bogotá) en que descansa todo el edificio que peniblemente se ha estado construyendo para establecer la solidaridad política, económica y social entre los países del nuevo mundo.

Estas tentativas para distorsionar un Tratado de tan vital importancia han tenido su origen en motivos derivados del "caso cubano". Con el objeto de combatir al fidelismo y a los peligros que pueda acarrear, se ha pretendido usar —y en el hecho se ha usado— un acto internacional concebido para otros fines y se han interpretado en forma abusiva y peligrosa sus disposiciones.

Iniciativa del Perú

La primera tentativa oficial en el sentido indicado provino del gobierno peruano. En efecto, el 14 de octubre de 1961, el gobierno peruano comunicó oficialmente a varias cancillerías que había resuelto solicitar la convocatoria del Órgano de consulta interamericano, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6º del Tratado de asistencia recíproca, fundándose

para ello en varios antecedentes y consideraciones que se resumen a continuación.

En primer lugar, el gobierno de La Habana, mediante actos de fuerza, había violado en su país derechos humanos esenciales. Además, mediante actos de infiltración comunista en otros países del Hemisferio, y valiéndose de funcionarios diplomáticos y agentes secretos, el gobierno cubano estaba instigando a la subversión y a la revolución, lo cual constituía una agresión política de alcance continental y una violación de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, de la Declaración de los derechos y deberes del hombre y del propio Tratado de asistencia recíproca. Por último, Cuba había violado reiteradamente los derechos y deberes proclamados por la ley internacional. Agregaba la nota peruana que solamente el Tratado de Río de Janeiro contemplaba un mecanismo de acción eficaz que permitiera el examen "in loco" de tales hechos y situaciones, por cuanto dicho Tratado contemplaba fórmulas precisas y el procedimiento adecuado en virtud de los cuales el Consejo de la O.E.A. podía obtener la información indispensable, mediante la designación de una comisión investigadora que examinara los hechos en el terreno con miras a una ulterior acción colectiva. En mérito de estos antecedentes, el Perú solicitaba que, de conformidad al artículo 6º del Tratado de Río de Janeiro, se convocara urgentemente al Órgano de consulta y que, de acuerdo con el artículo 12, se constituyera el mismo Consejo en Órgano provisional de consulta con el objeto de designar una Comisión que se constituyera en Cuba, sin demora, para investigar los hechos materia de la referida solicitud y sometiera un informe al respecto.

Para apreciar los fundamentos de la iniciativa peruana es menester recordar las principales estipulaciones del Tratado de asistencia recíproca.

Sus objetivos están claramente establecidos en los artículos 3º y 6º. El primero establece el compromiso de que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano producido en la "zona de seguridad" descrita en el artículo 4º, sea considerado como un ataque contra to-

dos y, en consecuencia, establece la ayuda para hacer frente a tal ataque en virtud del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido por la Carta de las Naciones Unidas. Cuando se haya producido un ataque de ese tipo, el Órgano de consulta deberá reunirse de inmediato para examinar las medidas adoptadas a título individual y acordar las de carácter colectivo que convenga tomar.

El artículo 6º describe, por otra parte, los otros hechos que justifican una reunión del Órgano de consulta. Ellos son: a) un ataque armado contra un Estado americano producido fuera de la "zona de seguridad"; b) cuando la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier estado americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra-continental o intra-continental, o por cualquier hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América. Cuando tales casos se produzcan, el Órgano de consulta, reunido de inmediato, acordará las medidas que en caso de agresión se deban tomar en ayuda del agredido o, en todo caso, las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente. Por su parte, el artículo 12 del Tratado de Río, citado conjuntamente con el artículo 6º por el gobierno peruano, dispone que el Consejo directivo de la O.E.A. podrá actuar provisionalmente como Órgano de consulta en tanto no se reúna este último que, como se sabe, está formado por los ministros de relaciones exteriores de las repúblicas americanas.

Con estos antecedentes, cabe considerar si la iniciativa peruana estaba o no bien fundada. Desde luego, las causas indicadas en el artículo 6º para justificar la convocatoria del Órgano de consulta, tienen carácter taxativo y no meramente enunciativo y, en consecuencia, para que la convocatoria estuviese conforme a derecho, los hechos que invocaba debían estar incluidos entre los que expresamente cita el referido artículo.

Era evidente, entonces como ahora, que no existía ni un conflicto extra-continental ni uno intra-continental que pu-

diera afectar la inviolabilidad o la integridad del territorio, o la soberanía o la independencia política de un estado americano. Sólo quedaba por analizar si existía una agresión o un hecho o situación que afectase la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de algún estado americano y pusiese en peligro la paz del Continente.

La simple afirmación de que Cuba realizaba actos de subversión comunista, lo que, a juicio del Perú, constituía una "agresión" política, no bastaba para configurar las causales taxativamente señaladas en el artículo 6º ya citado. Era a todas luces evidente que tales afirmaciones debían ser previamente probadas, incumbiendo la prueba al país que solicitaba la reunión del Órgano de consulta, el cual sólo debe reunirse a título excepcional y en casos altamente calificados, cuando exista una evidencia de que los hechos denunciados constituyen una agresión contra la soberanía o la independencia política, la integridad o la inviolabilidad del territorio de un estado americano y pongan en peligro la paz de América.

Por otra parte, los actos de fuerza cometidos dentro de Cuba por parte de su gobierno, no están contemplados en el artículo 6º del Tratado, por condenables que sean y aun cuando puedan constituir una violación de la carta de la O.E.A. y de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, documentos ambos que, por lo demás, no contemplan sanciones. Tampoco es causal de la convocatoria del Órgano de consulta, dentro de la letra del Tratado de Río, la afirmación de que un gobierno americano está violando los derechos y deberes internacionales.

Respecto a la aseveración de que el Tratado de Río de Janeiro contempla un mecanismo de acción eficaz que permita el examen "in loco" de hechos o situaciones como los enumerados por el Perú y de que tal instrumento internacional establece el procedimiento adecuado para que el Consejo de la O.E.A. pueda obtener las indispensables informaciones mediante una comisión investigadora, con miras a una ulterior acción colectiva, cabe señalar que tal afirma-

ción adolece de un error. En efecto, ninguna disposición del Tratado se refiere, directa o indirectamente, a la posibilidad de la designación de tales comisiones.

Seguramente, teniendo presente estos antecedentes, el Consejo de la O.E.A. no dio curso a la iniciativa peruana y la transmitió a la Comisión Interamericana de Paz que sí tenía atribuciones para conocerla en virtud de la ampliación de sus Estatutos verificada en la Quinta Reunión de Consulta, celebrada en Santiago, en 1959.

Iniciativa de Colombia

Un mes más tarde, le tocó el turno a Colombia de pedir la convocatoria del Órgano de consulta; pero, esta vez, con fundamentos totalmente diferentes. Invocando siempre el artículo 6º del Tratado de asistencia recíproca, el gobierno de Bogotá solicitó que se reunieran los ministros de relaciones exteriores para “considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los estados americanos que puedan surgir de la intervención de potencias extra-continetales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana”. Agregaba que la reunión de consulta debería señalar los diversos tipos de amenazas a la paz o actos determinados que, en caso de producirse, justifican la aplicación de las sanciones (“medidas” las llama el Tratado) previstas en la Carta de la O.E.A. y el pacto de Río; y también determinar las que conviniera adoptar para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente. Se daba de esta manera forma al “Plan Lleras Camargo” que venía circulando entre las Cancillerías americanas desde hacía meses y cuyo objetivo consistía, en síntesis, en provocar una primera reunión de consulta que configurara determinados actos de agresión, especialmente relacionados con el “caso cubano”; y, más tarde, una segunda reunión que aplicara a Cuba las sanciones previstas en el Tratado de Río fundándose en la violación por dicho país de los actos antes configurados. En otras palabras, primero se crearía el delito para, después, aplicar la pena. Veremos que en Punta del Este se procedió de distinta manera.

Pero volvamos a la iniciativa colombiana. A juzgar por su solicitud, ella tenía tres objetivos: a) considerar las amenazas a la paz y a la independencia política que *puedan surgir* de la intervención de potencias extra-continetales; b) señalar los diversos tipos de amenazas a la paz que *puedan presentarse en el futuro*; c) determinar las medidas que convenga tomar para mantener la paz y la seguridad del Continente.

Hemos visto anteriormente las disposiciones del artículo 6º del Tratado de Río, y hemos comprobado que ellas no son enunciativas, sino que son taxativas. Como al igual que en el caso de la iniciativa peruana, no existían conflictos extra o intra-continetales ni acto alguno de agresión que afectara la inviolabilidad o la integridad del territorio o la independencia política de un estado americano determinado, la iniciativa de Colombia se refería indudablemente a la otra causal de convocatoria contemplada en el mismo artículo: que la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o independencia política de un estado americano sean afectadas por "cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América".

De la simple lectura de esta parte del artículo 6º se desprende que, para invocarlo, es necesario que *haya un estado afectado* y que dicho estado esté afectado por hechos o situaciones *ya producidas* (la inviolabilidad o independencia política "sean afectadas", dice el Tratado). Ahora bien, la iniciativa de Colombia se refería a la convocatoria del Órgano de consulta para considerar amenazas a la paz o a la independencia política de los estados americanos que *puedan surgir* de la intervención de potencias extra-continetales. Es decir, no de hechos ya producidos, como lo exige el artículo 6º, sino que puedan *eventualmente* producirse en el futuro. En otras palabras, se daba al Tratado de Río, que es esencialmente curativo, un carácter preventivo que jamás ha tenido. Tampoco existe el caso de un estado *determinado* afectado por tales hechos o situaciones.

No puedo dejar de citar aquí la opinión de un eminente internacionalista que, refiriéndose al artículo 6º, escribe:

El artículo es muy amplio porque hace referencia a hechos o situaciones que puedan poner en peligro la paz de América. Es decir, puede haber amenaza a la paz, sin que haya agresión o amenazas de ésta, y entonces también se aplica el Tratado. Sin embargo, el artículo se halla limitado por sus propios términos, de donde se deduce *que no basta la existencia de un hecho o situación que pueda poner en peligro la paz*: es necesario además que ese hecho o situación afecte la inviolabilidad o la integridad territorial o la soberanía o la independencia política del *respectivo estado*. Hay, pues, correlación entre esas diversas condiciones.

El autor eminente de estas líneas es nada menos que el señor Caicedo Castilla, justamente Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, cuyo gobierno sugería precisamente la convocatoria en virtud del artículo 6º. Y no se trata de una opinión antigua, sino de una muy reciente contenida en su libro *El Panamericanismo*, editado en 1961. En cuanto a la necesidad de que exista *un estado agredido*, es decir, del "respectivo estado" como escribe el señor Caicedo, el artículo 6º es bien preciso al referirse a las medidas que, en *caso de agresión*, el Órgano de consulta estime conveniente adoptar.

En lo que se refiere a los dos objetivos que, en forma especial señaló Colombia en su convocatoria, conviene distinguir entre ellos. Se trataría, en primer lugar, de señalar diversos tipos de amenazas a la paz o actos determinados que, en caso de producirse, justificarían la aplicación de las sanciones previstas en el capítulo 5 de la Carta de la O.E.A. y en el artículo 8º del Tratado de Río, que son, por lo demás, exactamente las mismas. Hemos visto que el Tratado sólo se ocupa de amenazas actuales a la paz y no de las eventuales. Lo que se pretendía, por lo tanto, era ampliar por anticipado el campo de acción del Pacto de Río.

En los diversos proyectos que hizo circular Colombia en vísperas de la reunión de Punta del Este quedó claramente establecido el objetivo perseguido. Y en un proyecto presentado en la propia conferencia y retirado en el curso de la misma, se proponía que el Órgano de consulta resolviera "que desde esta fecha en adelante los siguientes hechos o situa-

ciones ponen en peligro la paz y la seguridad de América". Y seguía la enumeración de tales hechos o situaciones (establecimiento de bases militares sino-soviéticas, adquisiciones de armamentos nucleares de igual procedencia, etc.). Si tal proyecto no hubiese encontrado la oposición cerrada de algunos países, especialmente de México, de Chile y de Brasil, y hubiese sido aprobado, ello habría significado que, a contar desde Punta del Este, dichos hechos o situaciones acarrearían la aplicación inmediata del Tratado de Río y por ende de las sanciones en él contempladas. Ello habría significado una innovación de lo pactado en Río de Janeiro. En efecto, el artículo 9º del Tratado de asistencia recíproca cita dos ejemplos taxativos de actos de agresión y establece que ellos "serán considerados como tales, además de otros actos que en la Reunión de consulta puedan caracterizarse como de agresión".

A primera vista, ello podría significar que en Reunión de consulta podrían caracterizarse nuevos actos de agresión y, seguramente, así opinó Colombia al redactar su proyecto. Pero no es así en realidad. Este artículo 9º guarda, en efecto, estrecha relación con el artículo 6º y su objetivo es que, en caso de producirse actos que pongan en peligro la inviolabilidad o la soberanía o la independencia política de un estado (*situación ya producida, no eventual*), el Órgano de consulta, reunido con el objeto de tomar medidas en ayuda del agredido puede considerar tales actos como de agresión.

Así lo reconoce el propio actual Canciller de Colombia en su libro ya citado. En efecto, al estudiar el artículo 9º del Tratado de Río escribe:

El artículo define expresamente dos casos de agresión y autoriza al Órgano de consulta para incluir otros. Eso implica diferencia de procedimientos en uno y otro caso. Así, en las dos situaciones expresamente previstas, la agresión queda determinada por el Tratado mismo. El Órgano de consulta se reúne no para estudiar si existe o no una agresión, sino para considerar las medidas que deben adoptarse para rechazarla, para decidir sobre las sanciones aplicables.

Y agrega:

Cuando se trata de otras situaciones, la Reunión de consulta debe examinar previamente si el acto de que se trata (*es decir un acto ya producido, agregamos nosotros*) es agresión o no; y solamente si opta por la afirmativa, entrará a fijar las medidas aplicables.

En otras palabras, a juicio del señor Caicedo Castilla, y con toda justicia, cuando se hayan producido algunos de los hechos indicados en el artículo 9º, el Órgano de consulta carece de facultades para calificar si ha existido o no agresión. Sólo se limita a constatar el hecho y a tomar las medidas necesarias en defensa del agredido. Tales hechos son los siguientes, según el referido artículo:

a) el ataque armado, no provocado, por un estado, contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro estado; b) la invasión, por la fuerza armada de un estado, del territorio de un estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial, o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro estado.

Y cuando se trate de otras situaciones, el Órgano de consulta procederá a examinar previamente si tal situación es o no agresión.

Pero lo que no puede el Órgano de consulta, porque a ello no lo autoriza el texto del Tratado, es señalar *por adelantado* nuevos actos de agresión. Si así se procediere, ello significaría una modificación o ampliación del Tratado y, por lo tanto, habría que suscribir un Protocolo adicional que debería ser sometido a la aprobación de los respectivos parlamentos y a su ulterior ratificación. Una Reunión de consulta, por altamente autorizados que sean los representantes de los gobiernos asistentes, no puede modificar un Tratado.

En cuanto al segundo motivo específico de la iniciativa colombiana, que consistía en que el Órgano de consulta determinase las medidas que conviniera adoptar para el man-

tenimiento de la paz y la seguridad del Continente tales medidas sólo se justificarían si se hubiese producido alguna de las causales expresamente señaladas en el Tratado de asistencia recíproca y que ya hemos indicado.

Por motivos tan fundados, varios gobiernos americanos se opusieron en el Consejo de la O.E.A. a la iniciativa de Colombia. México y, naturalmente, Cuba votaron en contra. Argentina, Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador se abstuvieron; lo que, en la práctica, significaba marcar un desacuerdo. Pero, como la simple mayoría era necesaria para convocar al Órgano de consulta, la iniciativa colombiana fue aprobada y se acordó reunirlo en Punta del Este el 20 de enero del presente año.

Punta del Este

La conferencia de cancilleres reunida en el balneario uruguayo probó hasta la saciedad cuán justificada era la actitud de los países que se habían opuesto a la convocatoria.

Si ella se hubiese reunido en virtud del artículo 39 de la Carta de la O.E.A. y no en virtud del artículo 6º del Tratado de Río, muchas dificultades se hubieran evitado. Dicho artículo 39 prevé, en efecto, que la Reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores puede celebrarse "con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común". Es indudable, es evidente, que el "castrismo" ha creado en el hemisferio problemas de interés común y urgentes. Pero lo que aparecía como antijurídico era invocar un tratado de funcionamiento delicado con el objetivo de lograr sanciones contra un Estado determinado. En derecho internacional el fin no justifica, por cierto, los medios.

Desde luego, los cancilleres americanos se encontraron ante un hecho nuevo. Entre la convocatoria y la reunión del Órgano de consulta, Colombia había procedido a romper sus relaciones diplomáticas con Cuba y ello produjo el abandono del "Plan Lleras Camargo". Mal convocada, la conferencia se encontró abocada a una situación no prevista. Lo que ahora buscaban los países que habían roto relaciones

en forma aislada con el régimen fidelista, era justificar, en forma colectiva, acciones que habían tomado en virtud de su soberanía. No se trataba ya de considerar las amenazas a la paz y a la independencia jurídica de los estados americanos que pudieran surgir de la intervención de potencias extracontinentales como lo pedía la convocatoria, sino de aplicar sanciones a Cuba.

En realidad, fuera de una resolución relativa al incremento de la acción del comunismo internacional, todos los acuerdos tomados en Punta del Este se refieren directamente a Cuba. Y fue de Cuba de quien se habló, y mucho, y no de las amenazas provenientes de potencias extracontinentales. De allí que el Tratado de asistencia recíproca, que había visto sus objetivos distorsionados en la propia convocatoria, fuera en la Conferencia de Punta del Este objeto de las más antojadizas interpretaciones.

El hecho de pedir contra Cuba la aplicación de todas o de algunas de las sanciones previstas en el artículo 8º del Tratado de Río de Janeiro obedecía, aunque sin fundamentos jurídicos, a una cierta lógica. Si se había abandonado el primitivo plan Lleras Camargo, si se habían abandonado las dos etapas consideradas como necesarias, era de presumir que los gobiernos que habían roto sus relaciones con Cuba pedirían la aplicación de tales sanciones. A ello se sabían abocados los gobiernos que se habían opuesto a la convocatoria.

Así sucedió, en efecto, y se presentaron dos proyectos de resolución en el sentido indicado. Uno de Colombia que proponía que el Órgano de consulta determinara que, de acuerdo con los artículos 8 y 20 del Tratado de Río de Janeiro, los estados miembros debían “proceder inmediatamente a la ruptura de sus relaciones diplomáticas, consulares y económicas con el gobierno de Cuba”. Otro, presentado por los cinco países centroamericanos, que resolvía la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares y la interrupción de relaciones económicas de los estados miembros con el gobierno de Cuba, “de conformidad con sus propias leyes y dentro de la posición y circunstancia de cada uno de ellos”. Nunca

se supo, por lo menos oficialmente, si este último proyecto consistía en una resolución o una simple recomendación.

Pero de los discursos pronunciados y de las conversaciones realizadas en Punta del Este pronto se llegó a la conclusión de que ninguno de estos proyectos contaba con la indispensable mayoría de los dos tercios. Faltaba, por lo menos, un voto. De allí que los propios proponentes, después de prolongadas conversaciones, resolvieran retirar ambos proyectos que no llegaron a votarse.

Se buscó otro camino: la exclusión inmediata de Cuba de su participación en el sistema interamericano. Sobre este punto, y durante ocho días, los Cancilleres americanos discutieron, a veces en forma acalorada. Sobre un hecho existía acuerdo unánime, con la sola y natural excepción del país afectado: por haberse declarado marxista-leninista, existía una incompatibilidad entre Cuba y su participación en los órganos del sistema interamericano. El desacuerdo consistió en la forma que tomaría tal incompatibilidad. Sostenían unos que era indispensable buscar los medios jurídicos para que esa incompatibilidad fuera efectiva. Otros, la mayoría, eran partidarios de expulsar violentamente a Cuba. Dentro del marco de este trabajo no corresponde estudiar en detalle ambas posiciones. Pero sí corresponde estudiar si la exclusión de Cuba del sistema interamericano es o no compatible con el propio Tratado de asistencia recíproca que se pretendía aplicar.

La mayoría se apoyó en la disposición final del artículo 6º que dispone que el Órgano de consulta está autorizado para adoptar las medidas que "convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente". A su juicio, por lo tanto, el Órgano de consulta podía tomar una gama indefinida de medidas con el fin indicado y, entre ellas, por cierto la exclusión inmediata del actual gobierno de Cuba de los órganos y organismos del sistema interamericano.

La minoría sostuvo lo contrario. A la pregunta si el Tratado de asistencia recíproca daba entera y absoluta libertad al Órgano de consulta, en virtud del referido artículo 6º,

para adoptar cualquier tipo de medidas, contestaban, con toda razón, que el artículo 8º era taxativo en cuanto a las referidas medidas. Dicho artículo 8º comienza en los siguientes términos: "*Para los efectos de este Tratado*, las medidas que el Órgano de consulta acuerde *comprenderán* (no dice "pueden comprender") una o más de las siguientes"; y enumera a continuación el retiro de los jefes de misión, la ruptura de relaciones diplomáticas, la ruptura de las relaciones consulares, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas; y, por último, el empleo de la fuerza armada. Por lo tanto, el Órgano de consulta sólo puede tomar una o más de las medidas enumeradas en el artículo 8º; no está capacitado para tomar otras distintas de las allí contempladas.

Varias opiniones, que no pueden considerarse como parciales, abonan esta tesis. En su "Informe sobre la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente", que aprobó el Tratado de Río de Janeiro, el entonces Director general de la Unión Panamericana, don Alberto Lleras Camargo, dijo al Consejo Directivo de dicha Organización, en el capítulo referente a "Las medidas de la Consulta":

El artículo 8º las enumera, siguiendo muy de cerca, pero más especificadas, las que figuran en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. . .

Y agrega textualmente:

Las medidas aplicables *para los efectos de este Tratado* (subrayado en el texto), es decir, las que pueden ser tomadas por las partes individualmente en caso de ataque armado o acordadas en la consulta, son. . .

y las enumera a continuación.

Y el actual canciller colombiano, señor Caicedo Castilla, en su obra ya citada, *El Panamericanismo*, dice:

El artículo 8º enumera las medidas que el Órgano de consulta puede adoptar. . .

Agrega inmediatamente después:

El artículo no determina, dentro de los diferentes casos de agresión, qué medidas se tomarán en cada uno y en qué forma. Eso es conveniente porque así los gobiernos americanos podrán juzgar cada caso según sus circunstancias particulares. De otro lado, las medidas son relativas: por ejemplo, una ruptura de relaciones económicas, profundamente perjudicial para un estado, puede no serlo para otro. Por consiguiente, respecto a las medidas, sólo cabía en el Tratado enumerarlas, con el fin de establecer *la obligación contractual de adoptar una o varias de ellas, o todas, de acuerdo con la situación.*

Para terminar con citas en favor de la idea de que sólo el Órgano de consulta puede tomar una o más de las medidas indicadas en el artículo 8º, quisiera recordar que el senador Vanderberg, firmante del Tratado de Río, sometió a la Comisión de relaciones exteriores del senado norteamericano un informe que fue aprobado por la comisión y que dice:

Las varias medidas contempladas de orden político, económico y militar, se encuentran específicamente enumeradas en el artículo 8º

Después de reproducir este último, agrega:

Esta enumeración sigue en general la del Acta de Chapultepec y la del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Debe anotarse que el Tratado estipula que las medidas que se acuerden "comprenderán una o más de las siguientes". Tales términos ordenan más que permiten y probablemente el Órgano de consulta, al decidir sobre las medidas a ser adoptadas, deberá seleccionar una o más de las medidas específicas citadas en el artículo 8º

No le cabía duda entonces, el 5 de diciembre de 1947, ni al senador Vandenberg ni a la Comisión de relaciones exteriores que la Reunión de consulta sólo podía adoptar alguna de las sanciones previstas en las tantas veces citado artículo 8º y que, por lo tanto, le estaba vedado inventar otras.

Menos dudas tenía aún la propia delegación norteamericana que suscribió el Tratado de Río. En el informe que rindió a su gobierno, que aparece reproducido en los documentos sometidos al senado de los Estados Unidos, se informa sobre las alternativas que tuvo en la conferencia este problema de las medidas a ser aplicadas por el Órgano de consulta. Se lee allí:

Todos los proyectos, con la excepción de los presentados por los Estados Unidos a la conferencia, enumeran las medidas cuyo carácter es el de permisivas y no de restrictivas, indicando que las partes quedan libres, dentro del Tratado, de adoptar otras medidas que las especificadas. Después de considerar estos diferentes proyectos, los autores del Tratado acordaron seguir el siguiente texto que se transformó en el artículo 8º...

Y agrega más adelante:

La frase inicial, "Para los efectos de este Tratado", indica que estas medidas deben ser adoptadas en los casos ya sea de un ataque armado o de cualquier otra situación que ponga en acción al Tratado. El carácter optativo de esta disposición tal como había sido originalmente proyectada, fue cambiado para hacer más claro que las medidas que se acordaren "deben comprender una o más de las siguientes".

Muchas otras opiniones podrían darse en apoyo de la tesis de que la exclusión de Cuba de los órganos y organismos del sistema interamericano no encuentra cabida dentro del Tratado de Río de Janeiro. Sin embargo, la mayoría de las Delegaciones asistentes a la Conferencia de Punta del Este no vaciló en aplicar una sanción no prevista, ampliando, por no decir violando, la letra del Tratado.

Durante los debates, el representante del Uruguay pretendió justificar su voto favorable a la expulsión y contradecir la tesis opuesta, citando numerosos ejemplos en que el Órgano provisional de consulta, reunido en virtud del Tratado de asistencia recíproca, había tomado medidas distintas a las estipuladas en el artículo 8º. Recordó, así, que en el caso

entre Costa Rica y Nicaragua (1948) el Consejo designó una Comisión investigadora y, más tarde, una Comisión militar que se trasladó al terreno; que en el caso entre Haití y la República Dominicana (1950) se designó también una Comisión investigadora; que en el caso entre Costa Rica y Nicaragua (1955) se procedió a designar una Comisión similar y se adoptaron determinadas medidas militares para impedir un choque entre las fuerzas armadas de ambos países; que en el caso entre Honduras y Nicaragua (1957) se nombró una Comisión encargada de investigar en el terreno los hechos y, más tarde, una Comisión "ad hoc"; que en el caso entre Panamá y Cuba (1959) se designó una Comisión investigadora y el Consejo adoptó una serie de medidas preventivas; y que, finalmente, a raíz de una denuncia formulada por Nicaragua en 1959, se había procedido en forma parecida. Estos antecedentes, a juicio del delegado del Uruguay, probaban hasta la saciedad que el Órgano de consulta está facultado para adoptar medidas de todo orden, aparte de las previstas en el artículo 8º; y que, por lo tanto, la expulsión de Cuba del sistema interamericano se encuentra plenamente justificada dentro del marco del Tratado de asistencia recíproca.

La intervención uruguaya produjo un indudable efecto entre los asistentes a Punta del Este y más de algún delegado o periodista se quedó con la impresión de que los antecedentes de la aplicación del referido Tratado demostraban que las sanciones del artículo 8º no eran limitativas y que el Consejo estaba autorizado para adoptar todas las medidas que requiera la paz y la seguridad de América. Seguramente por respeto a la representación del país sede, nadie quiso o estimó oportuno contestar al delegado uruguayo quien, por lo demás, había dado a su intervención el carácter de un fundamento de voto.

Sin embargo, la respuesta era simple y categórica. En todos los casos antes citados, no se había aplicado el artículo 6º del Tratado de asistencia recíproca, sino el artículo 7º. Este último establece un procedimiento totalmente diferente como corresponde a un conflicto que surge entre estados americanos. El Órgano de consulta deberá, en este caso, instar a los

estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al "statu quo ante bellum". Además, queda facultado para tomar "todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas y para la solución del conflicto por medios pacíficos". Es decir, que en los casos citados por el delegado uruguayo, el Consejo, actuando como Órgano provisional de consulta, tenía facultades mucho más amplias que las que le concede el artículo 6º, en virtud del cual se expulsó a Cuba del sistema interamericano.

Si se hubiese invocado el artículo 7º y no el 6º, si hubiese existido un conflicto entre Cuba y uno o más estados americanos, el Órgano de consulta hubiese podido, indudablemente, adoptar medidas no previstas en el artículo 8º, con tal que ellas fuesen encaminadas al restablecimiento o al mantenimiento de la paz y la seguridad del hemisferio y a la solución del conflicto por medios pacíficos. Mas en ningún caso se hubiese justificado la expulsión, aun citando al artículo 7º.

Tales son las tristes conclusiones a que se llega después de haber estudiado los antecedentes de la Octava Reunión de consulta de ministros de relaciones exteriores y de haber asistido y participado en sus debates y negociaciones. Por fines estrictamente políticos se ha extendido el campo de aplicación de un Tratado interamericano que es esencial para el mantenimiento de la solidaridad continental. Por fines estrictamente políticos se ha dado una interpretación errada y peligrosa a un importantísimo acto internacional. Por fines estrictamente políticos se han creado precedentes sumamente peligrosos para el futuro de América.

Punta del Este no ha constituido, en este sentido, un motivo de orgullo para el sistema jurídico interamericano.