

EL TRATADO DE RÍO

ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO,
del Servicio Exterior Mexicano

EL TRATADO Interamericano de Asistencia Recíproca, suscrito en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947, es el instrumento básico de la seguridad colectiva en el continente americano, y en el cual, además, se estipulan los más graves compromisos asumidos hasta ahora por las repúblicas americanas en su vida de relación.

Tener de él una visión cabal es un deber inexcusable no sólo del jurista y del político, sino del ciudadano en general. A la falta entre nosotros de un órgano expresivo de nuestro pensamiento jurídico internacional, como lo será esta revista que hoy ve la luz, debe tal vez atribuirse el hecho insólito de que el llamado por antonomasia Tratado de Río no haya sido objeto en nuestro medio de un estudio a fondo. Y no ciertamente porque haya pasado inadvertido, que buen revuelo levantó en la prensa,¹ sino porque el interés, al parecer, no paso más adelante, una vez disipado el calor de la polémica. Pero el tratado está allí sólido y compacto, ratificado sin excepción por todas las repúblicas americanas (¿de cuántos otros instrumentos podría decirse otro tanto?), y reforzado aún, dado que le hiciera falta, por lo que desde este momento podemos llamar el corolario de Caracas.

Ampliando, pues, lo que sobre esto he dicho en otros lugares,² intentaré hacer a continuación un análisis de las estipulaciones cardinales del tratado de Río. Será, según espero, un análisis puramente jurídico, y por lo mismo, según el siempre oportuno consejo de Spinoza, "sin ira ni afición".

Antes de entrar directamente en su articulado, empero, diré dos palabras sobre sus antecedentes más inmediatos, no sólo porque en general es ésta una buena norma de exegética, sino porque es aquí de insoslayable aplicación. Buena parte, en efecto, de las dificultades hermenéuticas que ofrece el tra-

tado de Río, provienen de la doble fuente de que surge; de ser un documento expresivo de la solidaridad americana, pero coartada ya, o encauzada, dentro de los límites impuestos por la Organización mundial. El Acta de Chapultepec y el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas resultan ser así la doble fuente del tratado, en cuya redacción no fue siempre posible fundirlas armoniosamente.

Antecedentes del Tratado

El Acta de Chapultepec representó en aquel momento (principios de 1945) la expresión más cabal del nuevo aspecto que forzosamente, en el curso de la segunda Guerra Mundial, había debido tomar la solidaridad americana. Era el aspecto hasta entonces inédito (a menos, naturalmente, de remontarnos a los tiempos bolivarianos) de la seguridad colectiva. Por más antecedentes que tuviera, no aparece, en la nueva era del panamericanismo, sino con la Resolución XV de la Segunda Reunión de Consulta (Habana, 1940), en la cual se declara que todo atentado de un estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o la independencia política de un estado americano, sería considerado como un acto de agresión contra los estados signatarios de dicha declaración. Esto es ya, en estricto rigor jurídico, y aunque por el momento sin mayores dispositivos de aplicación, seguridad colectiva: la que cada uno presta por todos y todos por cada uno; y alguna razón había para que todos se otorgaran esta seguridad justo a la caída de Francia, y cuando nadie daba cinco centavos por la supervivencia de Inglaterra.

A articular, pues, la anterior Resolución en un tratado destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra todos o uno cualquiera de los estados americanos, fue a lo que se comprometieron éstos en el Acta de Chapultepec. Pero en el tiempo que medió entre la Conferencia de México y la Conferencia de Quitandinha, entre marzo de 1945 y agosto de 1947, había tenido lugar el acontecimiento capital de la firma y ratificación de la Carta de las Naciones Unidas, a cuyos preceptos era necesario ajustarse en adelante, y ma-

yormente en materia de paz y seguridad. Ahora bien, la Carta reservaba esta vez al Consejo de Seguridad, y con carácter absolutamente exclusivo, el empleo de la fuerza armada para prevenir y reprimir la agresión en cualquier parte del mundo, y apenas reconocía a los estados de por sí, singular o colectivamente, el derecho inmanente de legítima defensa en caso de ataque armado, y tan sólo por el tiempo necesario para que el Consejo de Seguridad entrara en acción. Consecuentemente, nuestro instrumento regional de seguridad colectiva no podía en ningún caso traspasar el marco de la legítima defensa; en el mejor de los casos, como dice Yakentchouk,³ transformar en un deber para los estados americanos el derecho a todos reconocido en el artículo 51 de la Carta de San Francisco.

Con estos prenotandos, suficientes para nuestro propósito, entremos sin otra dilación en el examen de nuestro texto.

El Tratado y su Preámbulo

En el preámbulo del tratado se consignan, según es costumbre en estos instrumentos, los principios que son como el firmamento ideal de las provisiones del articulado. Se ha discutido mucho sobre la obligatoriedad que puedan tener las cláusulas del preámbulo, pero cualquiera que sea la que les corresponda, es sin duda inferior a la que tienen las cláusulas dispositivas, y en este sentido se han pronunciado inequívocamente los gobiernos cuantas veces ha sido menester aplicar el tratado. La cuestión se ha planteado con reiteración, sobre todo a propósito del considerando en que se dice: "la obligación de mutua ayuda y de común defensa de las repúblicas americanas se halla esencialmente ligada a sus ideales democráticos". De acuerdo con esta aseveración, se ha sostenido que el tratado no puede aplicarse a solicitud y en beneficio de un estado que, no obstante ser signatario y ratificante, no se apegaba con rigor a la democracia en su régimen interno. Esta alegación, empero, ha sido siempre rechazada, con lo que ha quedado de manifiesto que no puede aplicarse al preámbulo y al articulado el mismo patrón de obligatoriedad. Se dirá que esta interpretación equivale a un refrendo tácito de

la hipocresía, o por mejor decir, del cinismo con que algunos gobiernos proclaman muy en alta voz principios que luego pisotean de manera abierta en la práctica, y no desconocemos cuánta verdad se encierra en esta apreciación. Por otro lado, sin embargo, es imposible desconocer a qué extremos de intervención conduciría la investigación que en cada caso hubiera de hacerse con respecto a la solvencia democrática del estado que invoca el tratado.

Esta tendencia, tan peligrosa, de hacer depender la aplicación normal y expedita de ciertos instrumentos (y precisamente los que deben estar más exentos de todo subjetivismo), de lo que pudiéramos llamar certificado de buena conducta democrática, acaba de ser atajada, una vez más, por el Comité Jurídico Interamericano en el dictamen que sobre estas cuestiones emitió el 30 de octubre de 1959. El Comité de Río considera que una vez lanzados por este camino de sancionar en cualquier forma las desviaciones del régimen democrático, “nuestra Organización —leemos en el dictamen— se transformaría gradualmente en lo que bien podría denominarse la Santa Alianza de las democracias, no menos vituperable por la intemperancia de su celo, y pese al valor superior de sus ideales, que la antigua Santa Alianza de las autocracias”.⁴

El único criterio, en suma, para la procedencia de la acción colectiva dentro de la estructura actual de nuestro sistema regional, lo dan hechos tangibles, concretos y de cumplimiento total, como son los actos de agresión, y no paradigmas ideales que jamás pueden encarnar con plenitud en la realidad. De la democracia, en concreto, ha dicho Huizinga ser uno de estos arquetipos de imposible cumplimiento total (*unerfüllbares*).⁵ Que deban ser la estrella de nuestra conducta es una cosa, pero otra muy distinta el querer convertirlos en criterios concretos de la justicia punitiva.

Coordenadas Fundamentales

Entrando ahora en la parte formalmente preceptiva del tratado, consideremos las situaciones que determinan su aplicación (o como se decía en el antiguo léxico aliancista, los

casus foederis), las obligaciones de las partes en cada una de aquéllas, las sanciones que hayan de acordarse y, por último, el organismo u organismos a que está encomendada la ejecución del tratado.

Siguiendo en esto, por creerla de singular valor metodológico, la doble distinción apuntada en el informe de la delegación norteamericana,⁶ podríamos decir que el tratado de Río está construido sobre un sistema de coordenadas resultante de la intersección de dos líneas perpendiculares entre sí, una de las cuales representaría la cualidad de la agresión y la otra la del agresor. En otras palabras, todo el complejo de situaciones y deberes consignados en el tratado resulta más inteligible si desde el principio se tiene en cuenta la doble distinción básica según que la agresión sea o no un ataque armado, y según que el agresor sea o no un estado americano. Claro que dentro de la primera distinción cabría hacer la subdistinción que resulta de que el ataque armado ocurra o no dentro de la zona de seguridad delimitada en el tratado, mas por el momento no compliquemos aquella primera visión que no tiene, por lo demás, sino un valor de orientación.

Es de evidencia inmediata que el tratado ha de tener su más enérgica aplicación en caso de ataque armado, y con esta situación se enfrenta desde luego el artículo tercero, disponiendo que “un ataque armado por parte de cualquier estado contra un estado americano será considerado como un ataque contra todos los estados americanos”.

Es lástima que en el artículo tercero no se haya hecho, para calificar el ataque armado, la misma restricción que se hace después en el artículo noveno, o sea la condición de que tal ataque debe ser precisamente “no provocado”, pues en caso contrario un sentimiento de justicia natural nos advierte en seguida que no tiene por qué entrar en juego la solidaridad. No hubo en esta omisión —es de justicia decirlo— ningún maquiavelismo, sino que debióse ella tan sólo a que se siguió al pie de la letra el texto inglés y el español de la Carta de las Naciones Unidas (art. 51), donde aparece tal cual la susodicha expresión; texto que era menester tomar como referencia, como quiera que sólo en casos de ataque armado reconoce la

Carta el derecho de legítima defensa individual o colectiva con prioridad a la acción del Consejo de Seguridad. Pero el texto francés, que hace tanta fe como aquellos otros, habla con mayor acierto de "agression armée", lenguaje que no se presta a confusión alguna, puesto que sería una contradicción en los términos hablar de una agresión provocada, sino que el agredido debe ser siempre inocente de su parte. Y traemos a colación el texto francés no tanto para deplorar que no lo hubiéramos tomado por guía en la redacción del tratado, cuanto porque nos proporciona un precioso auxilio hermenéutico para confirmar la interpretación, que estimamos ser la verdadera, en el sentido de que el *casus foederis* a que aludimos no puede darse sino con referencia a un ataque armado no provocado. Ésta es también la interpretación de Kunz, quien dice con toda razón que la simple expresión "ataque armado" es un término estratégico y no jurídico. El texto francés del artículo 51 fue, en suma, el clavo ardiendo de que Roberto Córdova se agarró para oponerse a Narciso Bassols, cuando éste pretendía deducir del infeliz término de "ataque armado" la conclusión de que el tratado de Río es apenas una alianza militar que obliga a sus miembros a acudir sin condiciones en auxilio de otro estado, aunque por parte de éste haya mediado provocación para el ataque armado.

A más de esta deficiencia, el término "ataque armado" se presta también a que por él se entienda una acción subversiva que, aunque consumada en el interior de un estado, haya sido preparada desde el exterior por otro estado, o, por lo menos, con su complicidad. Estamos moralmente ciertos que no fue la intención de los autores del tratado de Río cubrir casos de esta especie; pero que esa interpretación no es absurda, lo dio a entender el secretario de Estado Acheson cuando con motivo del Pacto del Atlántico —que emplea idéntico lenguaje— dijo ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado que así como una acción revolucionaria interna no puede considerarse como ataque armado, sería "cosa distinta" tratándose de un movimiento revolucionario armado, inspirado y dirigido desde el exterior. Y ya con anterioridad, el

gobierno de Estados Unidos había sostenido esta interpretación cuando, en el año de 1947, llamó la atención del Consejo de Seguridad sobre la ayuda que los guerrilleros que operaban contra el gobierno de Grecia recibían de la Unión Soviética, habiendo entonces calificado esta situación como ataque armado contra Grecia dentro del artículo 51. Para desvanecer toda duda, hubiera sido preferible conservar el término de "agresión exterior" que figuraba en el artículo 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

Lo que, en cambio, representa un progreso notable (consumado ya desde el Acta de Chapultepec), es la condenación moral del acto, con el consiguiente nacimiento de los deberes de solidaridad, cualquiera que sea el estado responsable del ataque armado, sea americano o no. Luego veremos las diferencias que el tratado establece en el procedimiento de consulta según que el agresor sea o no un estado americano, y daremos cuenta de las razones que justifican esta variación procesal; pero en lo que ve a la reacción inmediata, moral y práctica, no hay diferencia alguna. Si se comparan los textos de Chapultepec y Río con el de la Resolución XV de La Habana (que no hablaba sino de agresiones de estados no americanos), percíbese de súbito el progreso que decimos. En palabras de Lleras Camargo, "la fuerza jurídica y moral del Acta de Chapultepec reside en la transformación del criterio de solidaridad, que hasta la declaración de La Habana era puramente de seguridad regional, y en México se convierte en principio fundamental de derecho, según el cual en la guerra de agresión hay siempre un delincuente sobre quien debe recaer todo el peso de la fuerza para reprimir su acción, sin ninguna lenidad basada en consideraciones geográficas. En otras palabras, la solidaridad regional de La Habana pasa a ser en México solidaridad contra el delito".

No estuvo mal, en su momento y circunstancias, la Resolución de La Habana, ni es un principio injusto en sí mismo el tener como agravio propio tan sólo el inferido por un extraño a la comunidad más estrecha de que formamos parte, pero es sin duda más conforme con los requerimientos objetivos y

universales de la justicia el aplicar el mismo patrón a todo agresor, sea quien fuere.

En consecuencia, pues, de la obligación que queda enunciada, cada una de las partes contratantes —sigue diciendo el artículo tercero— “se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”. Y es muy de notar aquí cómo el derecho en cuestión no se da con respecto a una defensa cualquiera, sino que debe tratarse de una defensa “legítima” (adjetivo que no figura en el texto inglés de la Carta de San Francisco, aunque sí en el español), con lo cual se da a entender en otra forma que el ataque que la motiva debe ser un ataque no provocado, pues malamente podría hablarse de legítima defensa en el caso de un malhechor que se defiende contra la policía al ser sorprendido en el momento de la comisión del delito. Ésta fue la otra arma dialéctica que esgrimió Córdova contra Bassols, cuando éste mantenía que el tratado de Río no es otra cosa que una alianza militar, del tipo de las antiguas alianzas, en que se prescindía en absoluto de la justicia.

Ahora bien, ¿en qué forma o con arreglo a qué condiciones ha de manifestarse esa obligación, que a todos y cada uno incumbe, de ayudar a resistir el ataque armado de que cualquiera de ellos pueda ser víctima? Es evidente que la situación puede ser de tal gravedad que no dé lugar a ponerse antes de acuerdo sobre la mejor manera de hacerle frente, y por esto el artículo que comentamos deja a la discreción de las partes el determinar a su arbitrio las medidas inmediatas que adopte individualmente mientras no se reúna el Órgano de Consulta, el cual examinará esas medidas y acordará las de carácter colectivo que convenga ejecutar. Todo ello, sin embargo, ha de ser con la precisa condición, consignada en el mismo artículo, de que medie solicitud del estado o estados directamente atacados. “Quisieron las partes contratantes —dice Lleras Camargo, comentando tan acertada precaución— prevenir un peligro: el de que se desarrollara una agresión solapada bajo pretexto de ayuda contra supuestos ataques y, en general, el

de que se empleara la fuerza fuera de un caso auténtico de legítima defensa, que quien primero debe calificar es el estado que resulta víctima del ataque."

Queremos aún aclarar, por ser punto de extraordinaria importancia, que la "obligación" o el "compromiso" —según el lenguaje del artículo tercero— de ayudar a enfrentarse al ataque armado, no tiene el mismo carácter de necesidad jurídica antes que después de la reunión del Órgano de Consulta. Así como con posterioridad a este acontecimiento las medidas acordadas por dicho Órgano son absolutamente obligatorias para todos (con excepción del empleo de la fuerza armada), en la etapa anterior, por el contrario, los estados disponen de un margen de opción no sólo entre tal o cual medida, sino que pueden incluso no aplicar ninguna, ya que el artículo tercero dice que cada una de las partes "*podrá* determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente", lo que quiere decir que también podrá no hacerlo. No hay, pues, como quedó aclarado en la polémica Córdova-Bassols, ningún automatismo en el cumplimiento de una obligación que no sólo en sus matices, sino en sí misma, queda por entero librado a la decisión última de cada estado. Ésta fue asimismo la interpretación de la delegación argentina, sostenida con vigor durante la Conferencia y reafirmada por el embajador Corominas en el libro que después escribió sobre paz y seguridad americanas. "Donde el tratado recibió el mayor aliento argentino para su mejor integración jurídica —escribe Corominas— es cuando se pone en evidencia que no contiene obligaciones automáticas."

Sabemos bien que no es éste el criterio del gobierno de Estados Unidos (con otros tal vez), cuya delegación hizo desde Quitandinha una declaración oficial en que se encarece el compromiso de que hablamos y se agrega que la naturaleza de la ayuda "*será*" determinada (*will be determined*) por cada estado en particular. Pero esta interpretación, a nuestro modo de ver, violenta el texto del tratado, que en inglés también (*may determine*) es tan potestativo como en español.

Por otra parte, no queremos insinuar tampoco que a favor de esta permisibilidad pueda un estado eludir de buena fe

la asistencia que en un caso concreto esté en condiciones de prestar en ayuda del agredido, y que por ventura puede ser decisiva para aliviar su situación. Trátase aquí, en suma, de una de esas curiosas obligaciones que en la ciencia del derecho se conocen con el nombre de obligaciones potestativas, y que son, en efecto, tales, no obstante la aparente incongruencia entre ambos términos. Y creemos, además, que así como hay casos en que, como decimos, no puede rehusarse de buena fe la asistencia inmediata, otros habrá en que, consultando el interés común, y aun quizás también el de la parte agraviada, será mejor no tomar ninguna acción antes de la reunión del Órgano de Consulta, como cuando, por ejemplo, no está claro aún si se trata de un ataque provocado o no provocado, en cuya perplejidad, y si unos acudiesen inmediatamente en ayuda de uno de los estados en conflicto, y otros del otro, podría encenderse una guerra general interamericana, situación que con seguridad no pudieron desear los redactores del tratado. En conclusión, la última instancia interpretativa aquí, al igual que en el campo universal del derecho, no puede ser otra que la buena fe, sin la cual los instrumentos jurídicos más perfectos fallan de todo en todo.

Medidas Defensivas y Medidas Coercitivas

En la aplicación de las medidas de defensa, tanto individuales como colectivas, tienen los estados americanos la más amplia libertad mientras el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias, en ejercicio de la competencia universal que tiene en lo que toca al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así lo dispone el artículo 51 de la Carta y lo reconoce, por su parte, el tratado regional. Aquí debemos llamar mucho la atención, recogiendo los comentarios tan valiosos del senador Vandenberg y de Lleras Camargo, que tanto intervinieron en la confección de estos instrumentos, en que esas medidas del Consejo de Seguridad han de ser no medidas cualesquiera, ineficaces o inconducentes, sino las "necesarias" al mantenimiento o restablecimiento de la paz y seguridad. Nunca fue

menos ocioso un adjetivo, pues ello quiere decir que mientras esas medidas no se adopten en el organismo universal, conserva toda su libertad de acción el organismo regional. En esta forma quísose evitar que se hiciera extensivo a los organismos regionales el efecto paralizante del veto en el Consejo de Seguridad, en cuyo seno puede muy bien ser el agresor uno de sus miembros permanentes o contar con la complicidad de cualquiera de ellos. En una u otra hipótesis, es claro que el Consejo no tomará las medidas adecuadas, pero no podrá impedir que las tome a su vez el organismo regional. Bastaría esta circunstancia para hacer ver cómo el tratado de Río, cualesquiera que sean los reparos que por otro lado puedan oponérsele, es muy beneficioso a la comunidad americana, ya que representa para nosotros la contrapartida del veto, reservándonos un distrito de competencia, y el más vital por cierto, donde aquél nada tiene que hacer. En cuanto a nuestra paz y seguridad, estamos sin duda sujetos a la acción del organismo universal, pero a una acción efectiva e idónea y no a la arbitrariedad o el capicho de cualquiera de las grandes potencias. No podemos, en verdad, imponer al agresor sanciones que traspasen el marco de la legítima defensa, pero en lo que a ésta atañe, tenemos amplia libertad de acción.

Ésta es, como decimos, la interpretación americana, regional, reiterada por la comisión respectiva en la Conferencia de Quitandinha, que se dio al término "medidas necesarias" tanto en el artículo tercero del tratado de Río como en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En sentido contrario, sin embargo, podría decirse que es al Consejo de Seguridad a quien correspondería apreciar soberanamente la eficacia de tales medidas, con lo que el organismo regional no tendría sino que inclinarse ante su decisión. La cuestión, como se ve, es de la mayor importancia, pues en ella estriba la autonomía o supeditación que los organismos regionales han de tener frente al organismo mundial.

Al tratar este punto, con referencia al artículo 51 de la Carta, Kelsen reconoce que el texto se presta a una y otra interpretación, y que lejos de estar excluida la que aquí sustentamos, la abonaría la circunstancia de que en la oración

final del artículo, al hablarse de la responsabilidad del Consejo de ejercer la acción "que estime necesaria", sí aparece, como es evidente, el elemento de subjetividad, lo cual permitiría decir que en la primera cláusula debemos atenernos a un criterio objetivo estricto. "Probablemente —escribe Kelsen— privara el concepto de que el ejercicio del derecho de autodefensa fuera permitido solamente hasta que el Consejo de Seguridad hubiese dispuesto las medidas que estimara necesarias para el restablecimiento de la paz, pero este concepto no aparece claramente expresado en el artículo 51." ⁷ En la duda, por tanto, nos apegamos, como es natural, a la interpretación que más favorece las condiciones mínimas de subsistencia de nuestro organismo regional, y tanto más cuanto que se trata, como dice la Carta, del derecho "inmanente" de legítima defensa, adjetivo con el cual se quiere dar a entender —si algún sentido tiene— un derecho anterior a la Carta, un derecho natural ("*droit naturel*", como dice con entera propiedad el texto francés del artículo 51) y que la propia Carta no ha hecho sino reconocer. Ahora bien, sería inconcebible que, tras de haberlo reconocido, lo hiciera nugatorio, lo que por fuerza ocurriría con la interpretación que impugnamos.

En apoyo de lo anterior invocaremos una vez más la alta autoridad de Alberto Lleras Camargo, quien en su Informe sobre el Tratado de Río, dice: "No es, ciertamente, una acción verbal la que paralizaría la defensa legítima colectiva, ni se trata de un procedimiento automático como el que quita la jurisdicción sobre un asunto a la Asamblea de las Naciones Unidas, por el solo hecho de abocarlo el Consejo de Seguridad. En el artículo 51 se habla de medidas, es decir, de actuaciones positivas en defensa del agredido, tomadas por el Consejo, y se las califica diciendo que han de ser las 'necesarias' para mantener la paz y la seguridad. No medidas indiferentes o que no sean capaces de restablecer la una y la otra."

La interpretación que hemos defendido es, además, vital para los pueblos latinoamericanos de este hemisferio, en razón de ser Estados Unidos al propio tiempo miembro del Sistema Interamericano y permanente del Consejo de Seguridad. Dada esta situación, y si se aceptara como incondicional el dictamen

del Consejo de Seguridad para decidir sobre el carácter necesario de las medidas en cuestión, resultaría que, como dice Yakentchouk, sería prácticamente Estados Unidos quien decidiría sobre la duración de la acción regional interamericana. Por nuestra parte, no creemos que al suscribir y ratificar el tratado de Río, hayamos querido entregarnos sin reserva alguna a la voluntad de la potencia mayor de este hemisferio en tan grave coyuntura. En consecuencia, debe ser la mayoría de los estados americanos que integran el Órgano de Consulta, según está calificada dicha mayoría en el artículo 17 del tratado, a la que corresponda emitir el último juicio sobre el carácter necesario o suficiente de las medidas adoptadas en ejercicio del derecho de legítima defensa.

Ámbito Espacial del Tratado

Por último, la obligación de ayuda inmediata, aun antes de la consulta, con ocasión del ataque armado, está circunscrita en términos espaciales, pues sólo se observará cuando el ataque ocurra dentro de la región geográfica descrita en el artículo cuarto del tratado o dentro del territorio de un estado americano. Esta doble precisión, como salta a la vista, es de la mayor importancia, y hay que procurar entenderla en términos de la mayor claridad que sea posible.

Según quedó de manifiesto en las largas discusiones que hubo sobre este asunto, la limitación geográfica no invalida el principio de solidaridad, pero introduce, como tiene que ser, una distinta modalidad en su aplicación, según que se vean más de cerca o más de lejos comprometidas la paz y la seguridad del Continente. Cuando el ataque armado tiene por objeto inmediato, no el territorio mismo de un estado o sus aguas circunvecinas, sino, por ejemplo, sus fuerzas terrestres, navales o aéreas, que bien pueden encontrarse a considerable distancia de aquel territorio, no hay motivo ni para imponer la obligación de ayuda inmediata, ni para dejar a las partes la elección de las medidas individuales de ayuda, sino que normalmente puede esperarse a que el Órgano de Consulta (que, eso sí, ha de reunirse en seguida) tome las providencias

conducentes. Una limitación geográfica, por tanto, se imponía, y la delegación mexicana fue una de las que con mayor empeño la sostuvieron, proponiendo a este fin que se adoptara la misma zona delimitada en la declaración de Panamá de 1939 para los efectos de prohibir en ella, cuando aún eran neutrales todas las repúblicas americanas, la comisión de actos hostiles por parte de los primeros beligerantes en la segunda Guerra Mundial. La región que al fin se acordó circunscribir fue, de hecho, mucho mayor, pues comprende, con una vasta extensión marítima adyacente, todo el continente de polo a polo (circundándolo en una inmensa línea loxodrómica), englobando así, aparte de las repúblicas americanas propiamente dichas, Canadá, Alaska, Groenlandia y las regiones árticas y antárticas.

Notemos ahora con todo cuidado cómo dicha zona no es la única precisión geográfica de la solidaridad en su momento máximo, sino que hay además otra limitación importantísima, o por mejor decir, ampliación, ya que el artículo tercero dispone que lo estipulado para casos de ataque armado se aplicará cuando el ataque ocurra dentro de la zona susodicha y también "dentro del territorio de un estado americano". Ahora bien, como, según la doctrina corriente en derecho internacional, el territorio de un estado comprende tanto el territorio continental como el territorio insular, y tanto el territorio metropolitano como el territorio colonial, resulta que las obligaciones más precisas del tratado entran también en juego a propósito de un ataque armado efectuado a distancias enormes del continente americano, siempre que recaiga en alguna región que pueda jurídicamente considerarse como parte del territorio de un estado americano. Sería, sin duda, el caso de otro Pearl Harbor; y hasta donde sabemos, además, sólo Estados Unidos y Chile son en América estados con territorio insular fuera de la zona de seguridad del tratado. El de Chile, por otra parte, es un caso muy especial, así porque sus reivindicaciones sobre la Antártida (que queda en parte fuera de dicha zona) son más bien simbólicas, como porque esa remota región no ofrece por ahora mayor importancia estratégica. La tendría la isla de Pascua, chilena también, situada en Oceanía, pero

tampoco hay motivo aparente para pensar en la posibilidad de un ataque sobre un punto que no tiene hasta hoy sino un interés arqueológico. En los territorios insulares o coloniales de Estados Unidos, por el contrario, puede muy bien ocurrir de nuevo lo que ya ocurrió, planteando así para las demás partes en el tratado de Río un *casus foederis* con el mismo apremio que si el ataque hubiera sido hecho en la costa de California.

¿Estuvo bien o estuvo mal esta otra precisión o ampliación geográfica de que venimos hablando? ¿Hay razón para que la solidaridad se haga también sentir con la máxima energía tratándose de agresiones tan distantes de la población y el territorio más genuinamente americanos? Si es la defensa de nuestro continente la razón primaria, no podremos decir que haya sido muy juiciosa semejante ampliación; mas si, por otro lado, consultamos los vínculos de la solidaridad americana en general, será difícil negarle cierto fundamento. En todo caso, el tratado está así, y lo único que importa sobremanera tener presente para prevenir interpretaciones torcidas que podrían llevarnos a tremendas consecuencias prácticas, es que el territorio en cuestión debe ser en verdad, de hecho y de derecho, parte jurídicamente constitutiva de un estado americano (así sea a título de territorio colonial), y no un territorio de los llamados ficticios en derecho internacional, o sea, cualquier porción territorial perteneciente a otro estado, pero sobre el cual ejerce jurisdicción pasajera, por un motivo cualquiera, un estado americano. De este modo no creemos, por ejemplo, que una invasión de las fuerzas soviéticas en el distrito norteamericano de Berlín pueda actuar la obligación de ayuda inmediata contenida en el artículo tercero, como si lo haría, en cambio, una invasión en Alaska, aunque este territorio no estuviera comprendido dentro de la zona de seguridad.

Además, con esta interpretación está de acuerdo el autor europeo tan reiteradamente citado, Romain Yakentchouk, quien dice al comentar el artículo sexto del Tratado: "Esta distinción entre el ataque armado y las otras agresiones o amenazas de agresión es de gran importancia psicológica. Debe su origen, entre otros factores, al esfuerzo desplegado

por la delegación argentina para hacer aceptar al senador Vandenberg el no automatismo de la asistencia en casos tales como la agresión contra las fuerzas norteamericanas en Alemania, en Berlín o en el Japón."

Hubiera sido tal vez mejor haber empleado el lenguaje del texto sometido por la delegación mexicana, donde se hablaba de regiones o lugares, fuera de la zona de seguridad, que fuesen "parte integrante del territorio de un estado americano", pero ya que no se hizo, y puesto que el cambio de redacción no obedeció, hasta donde puede saberse, a ninguna mudanza de criterio, debemos entender el texto actual a la luz de aquel antecedente. La delegación de México, en efecto, fue la autora del proyecto sobre zona de seguridad; fue ella la que encontró la vía media entre la opinión de quienes proponían la ayuda inmediata en cualquier caso de ataque armado, sea cual fuere el lugar de su acción, y la de quienes, por el contrario, no querían que la obligación primera fuese en ningún caso más allá de la consulta recíproca.

Con el mismo criterio debemos entender la otra debatida cláusula de la "jurisdicción efectiva", que encontramos en el artículo noveno; en él, al enumerarse ciertos actos que pueden caracterizarse como de agresión, se considera entre ellos el siguiente: "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."

Según aparece con toda claridad de las discusiones habidas a este respecto, toda esta fraseología aditiva de la similar que ya contenía el Acta de Chapultepec (que no hablaba sino de fronteras demarcadas) fue introducida, a propuesta de la delegación del Brasil, para cubrir el caso de esos territorios fronterizos en litigio que han existido y pueden aún existir entre estados americanos. Con la indicada provisión quísose prohibir que cualquiera de las partes se haga justicia por su mano, e impedir asimismo que cualquier otro agresor pueda disculparse con la especie de que no invadió territorio de un estado

americano. Jamás se pensó en una jurisdicción análoga a la que Estados Unidos, por ejemplo, ejerce hoy en ciertas zonas de Europa.

No obstante, y para prevenir todo equívoco en tan delicado extremo, la delegación argentina propuso una enmienda aditiva para que se dijera de modo terminante que el principio de jurisdicción efectiva no se aplicará sino en la zona de seguridad. La enmienda fue derrotada en su tenor literal, porque tanto Vandenberg como Leví Carneiro se opusieron a admitir lo que llamaban limitaciones geográficas en el concepto de la agresión, pero no fue impugnada en cuanto al fondo; más aún, triunfó en lo sustancial gracias a la oportuna intervención de Torres Bodet, quien propuso que se incluyera la palabra "americano" (que hasta allí faltaba inexplicablemente) en la frase inicial, adición con la cual todo cuanto dice el inciso arriba citado se refiere tan sólo a "la invasión... del territorio de un estado americano". Siendo así, resultaba ya inútil, según dijo Torres Bodet, hablar de la zona de seguridad, pues el principio de jurisdicción efectiva no puede operar sino dentro de dicha zona, ya que, fuera de ella, en Europa, por ejemplo, habría invasión de una jurisdicción efectiva, pero no invasión del territorio de un estado americano, supuesto jurídico que gobierna todo el resto del inciso en cuestión. Tenemos la más sincera convicción de que quien quiera que lea el texto de buena fe y sin ánimo de encontrar en él apoyo a situaciones preconcebidas, no dudará de que la cláusula de jurisdicción efectiva se refiere exclusivamente a territorios litigiosos, no demarcados aún ni por tratado, ni por sentencia o laudo arbitral, pero en todos los casos dentro del continente americano.

Si la interpretación contraria fuese la verdadera, si debiéramos ir, en virtud del tratado de Río, en ayuda de Estados Unidos en el choque que pueda ocurrir entre sus fuerzas y las de otras potencias en territorios extracontinentales donde ejerce por el momento jurisdicción efectiva, tendrían plena validez las valientes palabras de Corominas: "No estaremos defendiendo América, sino creando las posibilidades para concurrir en defensa del mundo libre en cualquier parte." No hubo

nadie en la Conferencia que contradijese esta declaración y, de consiguiente, hemos de entender en el sentido expresado, y a la luz de todo lo que precede, el susodicho principio de jurisdicción efectiva.

Situaciones Distintas del Ataque Armado

Coloquémonos ahora en la segunda situación de que habla el tratado: cuando el ataque armado ocurre fuera de la referida zona o territorio, o bien cuando se trata de una agresión distinta del ataque armado. En esta situación también rige el mismo principio de solidaridad, eje central del tratado, o sea que cualquier agravio inferido a un estado americano lo consideraremos los demás como propio, sólo que la reacción inmediata no tiene ya por qué ser la misma, sino que no hay mayor inconveniente en esperar a la reunión del Órgano de Consulta. En consecuencia, el artículo sexto dispone lo siguiente: "Si 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 extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben 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."

El mismo precepto se aplica también, como lo dispone el artículo tercero, cuando el ataque armado cae fuera de la zona de seguridad o del territorio de un estado americano, tal como quedó explicado.

Por más que el artículo transcrito sea muy claro, no estará de más advertir —pues a veces los textos jurídicos se leen con mayor prisa de la que sería de desear— cómo todos los hechos y situaciones en él enumerados están en dependencia gramatical y lógica absolutamente evidente con respecto a la proposición condicional con que principia el artículo; en otras pa-

labras, que no bastan la agresión y todo lo demás que sigue para que se ponga en movimiento el mecanismo de la consulta, sino que es preciso, además, que todo ello afecte de algún modo la inviolabilidad o integridad territorial, la soberanía o la independencia política de cualquier estado americano. Si la condición no se cumple, no tiene lugar en absoluto nada de lo condicionado. Si alguien dudare de que esta interpretación sea la correcta, no tiene sino que consultar el informe de la delegación norteamericana, donde en forma muy gráfica entra por los ojos la dependencia que hemos dicho. Pero, por lo visto, propendemos a olvidar, en oraciones de cierta longitud, el vínculo entre la prótasis y la apódosis, pues desde Quitandinha no faltó quien dijera que todo hecho o situación capaz de poner en peligro la paz de América motivaría la consulta; y cuando pasado algún tiempo se repitió lo mismo en el Consejo de la Organización, el delegado mexicano Luis Quintanilla hubo de poner a contribución su bien probada dialéctica para obligar a los demás representantes a leer lo que el artículo dice, y nada más.

Todavía en un estudio tan penetrante como el del profesor Kunz, encontramos la sorprendente aserción de que al ocurrir, por ejemplo, un ataque armado contra fuerzas navales norteamericanas en el Mediterráneo, se aplicaría de manera automática el artículo sexto, o sea que el Órgano de Consulta habría de reunirse, sin otra consideración, inmediatamente, para acordar las medidas que *deben* tomarse en ayuda del agredido. Discrepamos en esto del distinguido jurista vienés, pues creemos que para que todo esto tuviera efecto sería necesario que se cumpliera alguna de las condiciones que previene el artículo sexto, es decir, que el ataque y el estrago fueran de tal magnitud, que afectasen, si no a la inviolabilidad o integridad territorial de Estados Unidos (afectación imposible en la hipótesis que confrontamos), sí a su soberanía o independencia política, lo cual podría ocurrir con otro Pearl Harbor que diese en el acto a la potencia enemiga la supremacía naval, pero no con una colisión hostil cualquiera entre dos barquichuelos, sin mayor consecuencia. No podemos creer que en la mente de los autores del tratado de Río haya entrado jamás

la idea de que por hechos tan insignificantes hubieran de recibir aplicación sus estipulaciones.

Es muy interesante recordar aquí en confirmación de lo que vamos diciendo, la larga discusión que hubo en Quitandinha sobre las propuestas de algunas delegaciones que querían ampliar las hipótesis en que opera el artículo sexto. La delegación de Guatemala presentó una enmienda para que después de la frase "hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América", se añadiese esta otra: "o la estructura democrática de los gobiernos americanos". El Uruguay, apenas hay que decirlo, la apoyó con calor, pero en contra hablaron casi todos los demás, sobresaliendo las intervenciones del Perú, Estados Unidos y Brasil. Belaúnde recordó que, según Bolívar, "la esencia de la democracia es el respeto a los derechos del hombre", pero agregó que la garantía de esos derechos debía ser de carácter judicial y no político, porque la última podría llevarnos directamente a la intervención. Vandenberg expresó que si no había podido definirse aún la agresión armada, menos podría serlo la agresión económica, y todavía menos la ideológica. Y Leví Carneiro, por su parte, hizo notar que la enmienda guatemalteca autorizaría no sólo a proteger la estructura democrática, sino también a restablecerla cuando hubiese sido destruida o quebrantada, operación que podría tornarse de incalculable gravedad. En esta forma quedó de manifiesto una vez más que la tutela activa y el aparato de sanciones del sistema interamericano no tienen al presente otro objeto sino la paz y seguridad del continente, y que la protección de la democracia y los derechos humanos está por ahora librada por entero al arbitrio de los estados en particular.

Es verdad que en el informe de la segunda comisión se procuró paliar el rechazo de la enmienda guatemalteca, diciéndose que la estructura democrática de América estaba bien cubierta con la referencia a todo hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, pero es imposible estimar esta explicación de otro modo que como pura cortesía con la delegación proponente, y no se compagina, además, tanto con las intervenciones de los delegados antes nombrados, como

con el hecho innegable de que hay gobiernos perfectamente antidemocráticos que cumplen con escrúpulo sus obligaciones internacionales y no afectan en lo más mínimo a la paz de América. Podemos deplorarlo cuanto queramos, pero así es.

Prosiguiendo con nuestro análisis del artículo sexto, hemos de notar la sutil diferencia, como dice Lleras Camargo, que el texto establece entre las medidas que se "deben" tomar en caso de agresión actual y aquellas otras que "convenga" tomar cuando sólo se trate de agresión potencial. Esta diferencia entre el *must* y el *should*, como dice más expresivamente aún el texto inglés, es también una consecuencia del principio de solidaridad que impone a los estados el deber preciso de acudir siempre (en unos casos antes, en otros después de la consulta) en auxilio del actualmente agredido, pero que deja a su arbitrio y a la conveniencia del momento tomar o no tal o cual acción cuando no se trata sino de una amenaza de agresión que bien puede ser muy remota. Por demás está decir que este matiz diferenciador entre el deber y la conveniencia desaparece para los estados en particular una vez que el Órgano de Consulta se ha pronunciado sobre las medidas obligatorias en los términos del artículo 20 del tratado; se trata de una distinción que tiene sólo valor para el Órgano de Consulta colectivamente considerado y en la etapa anterior a sus decisiones.

No podemos dar fin a la exégesis del artículo sexto sin aludir siquiera a lo que antes hemos llamado el corolario de Caracas, o sea la Resolución 93 de la X Conferencia Interamericana, en la cual se declara: "Que el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los estados americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes."

Prescindiendo, como debe hacerse en un estudio jurídico,

de los designios políticos muy concretos —y realizados, por lo demás, a muy corto plazo— que determinaron la adopción de la Resolución anterior, cumple apenas observar, con referencia específica al tratado de Río, que en ella se configura de manera concreta una de las situaciones aludidas en términos generales en el artículo sexto. Es imposible eludir esta conclusión, toda vez que en uno y otro texto se emplea la misma fraseología, y por más que la Resolución hable de una “Reunión de Consulta” y no del “Órgano de Consulta”, como hubiera estado mejor; pero es evidente que no se trata de la Reunión de Consulta ordinaria, regulada por el artículo 39 de la Carta de Bogotá.

No estará por demás recordar que México salvó su voto al aprobarse en Caracas la precitada Resolución, y en nuestro concepto hizo bien. No puede desconocerse que el cumplimiento de los supuestos enunciados en la Resolución pone en peligro la paz de América mientras subsista la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y mientras el movimiento internacional comunista esté controlado por el gobierno de Moscú; pero no, en cambio, o, por lo menos, no necesariamente, si algún día hubiese en América un comunismo genuinamente autónomo y autóctono. Ahora bien, en instrumentos de seguridad colectiva que pretenden tener carácter permanente, no es buena técnica introducir situaciones que, al menos *de iure*, deben estimarse como transitorias, y a las cuales, por lo demás, podrá siempre, llegado el caso, aplicarse el tratado.

La Consulta Pacificadora

Entramos ahora, con el artículo séptimo, en la otra situación especial que se plantea ya no en razón de la cualidad de la agresión, ni tampoco de su ubicación geográfica, sino del hecho de que el agresor sea esta vez un estado americano. El texto que al fin se adoptó representa la conciliación entre dos corrientes de opinión, una y otra de ilustre abolengo histórico, que se hicieron sentir vigorosamente en las deliberaciones de Quitandinha. Por una parte, había que mantener el prin-

cipio de universalidad en la justicia conquistado en el Acta de Chapultepec, condenar sin miramiento lo mismo la agresión extra que la intracontinental y venir en uno y otro caso en auxilio de la víctima. De otro lado, sin embargo, percibíase, con cierta confusión tal vez en un principio, pero no con menor vivacidad, que el castigo aplicado a un hermano debía ser en algo diferente, sin saberse aún a punto fijo en qué, del que pudiera decretarse contra un extraño; o dicho de otro modo, que la función punitiva entre los miembros de una familia debía ir de alguna manera aparejada con la corrección fraterna para hacer volver al delincuente al camino recto. De aquí que la delegación argentina se opusiese en un principio al empleo de medidas coercitivas contra un estado americano por creerlas contrarias a la tradición pacifista del Continente, y que la delegación venezolana llegase a sugerir que podrían acaso hacerse dos tratados diferentes para los dos tipos de agresión dentro y fuera del Continente.

Como resultado del debate, en pocas ocasiones tan constructivo como en aquélla, llegóse al fin al temperamento que Belaúnde expresó muy bien al decir que se mantenía la identidad de principios y de castigos, y que sólo variaba el procedimiento, por cuanto que en el caso de una agresión dentro del Continente, la consulta debía ser ante todo una consulta pacificadora, buscando en primer lugar el avenimiento de las partes y el restablecimiento de la paz antes que la humillación del agresor.

No sobraría decir que la omisión de las gestiones pacíficas frente a un agresor extracontinental no obedece tan sólo a una razón sentimental, a una especie de egoísmo colectivo de la familia americana, sino también a la circunstancia de que corresponde exclusivamente al Consejo de Seguridad hacer esas gestiones, ya que la Carta de las Naciones Unidas no permite a los organismos regionales la solución pacífica de los conflictos, sino dentro de su propia órbita. Asimismo, nunca se llamará bastante la atención al hecho de que el tratamiento especial del conflicto intracontinental, consignado en el artículo séptimo, no disminuye en nada la entereza de las obligaciones del artículo tercero, ni es óbice a que el Órgano

de Consulta acuerde después, en vista de la contumacia del agresor, las más enérgicas medidas dentro de las autorizadas por el tratado. La única diferencia, una vez más, estriba en que, por las razones jurídicas y sentimentales que quedan dichas, la represión de la agresión intracontinental tiene en su desarrollo una fase especial de gestión fraternal y pacificadora. “Antes de declarar país agresor a un estado americano —escribe Corominas en su obra antes citada—, deben agotarse siempre los métodos de solución pacífica existentes en el derecho internacional americano.”

Por lo demás, y aunque este punto no pertenezca, en rigor, a la interpretación del tratado, no deben disimularse los serios inconvenientes que presenta esta llamada consulta pacificadora —que por algo ha sido blanco de tantas críticas—, ya que la urgencia de concertar a toda prisa la paz puede en ocasiones hacerla anteponer a la justicia, operación a que está sobre todo inclinada una asamblea esencialmente política. El caso más notable a este respecto, y que constituye una página de bochorno en la historia de las relaciones interamericanas, fue la “solución” del conflicto peruano-ecuatoriano en la Tercera Reunión de Consulta, en el curso de la cual, a puerta cerrada y bajo la presión de patéticos llamados a la unidad americana frente a la agresión extracontinental, las potencias principales ultimaron literalmente al Ecuador a aceptar las demandas territoriales peruanas. No pretendemos, como es natural, averiguar aquí de parte de quién estaba la razón, pero aun suponiendo que la tuviera el Perú, no era ésa la forma de hacerla valer, sino en otro foro donde sus pretensiones fueran examinadas con mayor sosiego y ecuanimidad. Es bueno recordar este lamentable caso para evitar en lo futuro que la consulta pacificadora pueda desembocar en verdaderos atropellos colectivos y premiar al agresor en lugar de enfrenarlo. En obvio de lo cual, buena es la precaución del tratado de Río al asignar como objetivo a la acción pacificadora no simplemente la suspensión de las hostilidades, quedándose el agresor con la presa cobrada, sino el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de estallar el conflicto.

Es tanto más necesario dar cuenta de estos recelos cuanto

que, como acabamos de decir, la discriminación establecida en el artículo séptimo ha sido objeto de numerosas y respetables críticas, a la cabeza de las cuales está la ofensiva frontal llevada a cabo por el gran internacionalista brasileño Hildebrando Accioly.⁸ Los buenos oficios o instancias de que habla el artículo séptimo no dejarán de llevar cierto tiempo, durante el cual, en opinión de Accioly, el agresor podrá tener la ocasión de causar daños irremediables al agredido, el cual, en esa etapa, sólo tendrá expedito el derecho individual de legítima defensa, sin que pueda recibir socorro inmediato de otros estados americanos. Por esto considera Accioly que la aludida discriminación fue un retroceso con respecto al sistema previsto en el Acta de Chapultepec, y concluye en estos términos: "Ante el hecho brutal de una agresión armada, no cabe para atajarla la simple convocatoria a la *consulta pacificadora* a que aludió la propuesta de la delegación del Perú —que parece haber sido el origen del artículo séptimo—, y sí, por el contrario, el recurso inmediato a medidas coercitivas."

El único modo de salir de esta embarazosa situación sería, a nuestro juicio, el de sostener que al reconocerse sin taxativas en el artículo séptimo el derecho de legítima defensa, "de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas", está abierta la puerta a la legítima defensa no sólo individual, sino colectiva, y existe, por ende, la posibilidad de que otros estados puedan dar un auxilio inmediato al estado atacado. Contra esta interpretación, sin embargo, está la orientación general de los trabajos preparatorios, en los cuales se advierte como indudable la intención de los redactores del tratado, en el sentido de mitigar o demorar la aplicación más enérgica de sus estipulaciones en caso de conflicto entre dos o más estados americanos.

A la luz de lo que precede, resultará fácil comprender el sentido y espíritu del artículo séptimo del tratado, cuyo texto dice: "En caso de conflicto entre dos o más estados americanos, sin perjuicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las altas partes contratantes reunidas en consulta instarán a los estados contendientes a suspender las hostilidades y a restable-

cer las cosas al *statu quo ante bellum*, y tomarán además todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericana, y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden en la reunión de consulta."

De este modo, y según decía el informe de la segunda comisión, quedó patente una vez más que América es el Continente de la paz, pero, al propio tiempo, de la solidaridad.

Las Sanciones

En un tratado como el que comentamos, cuya aplicación no puede dejarse a la discreción de las partes, era preciso proceder con la mayor claridad, y sobre todo en su parte más propiamente operativa. En consecuencia, creyóse conveniente enunciar en el tratado las sanciones que en cualquiera de los casos antes especificados puedan imponerse al agresor, y a este efecto el artículo octavo dice que el Órgano de Consulta podrá acordar una o más de las medidas siguientes: el retiro de los jefes de misión, la ruptura de relaciones diplomáticas o consulares, la interrupción parcial o total de las relaciones económicas o de la comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada. Esta enumeración, clara de por sí, no requiere otro comentario sino que la fuerza armada no ha de emplearse más que para proveer a las necesidades de la legítima defensa, es decir, para rechazar el ataque armado, ya que fuera de esta hipótesis el uso de la fuerza, como medida de apremio en general, corresponde exclusivamente al Consejo de Seguridad.

El artículo 20, por su parte, contiene una provisión de la más alta importancia. En él se dispone que las sanciones acordadas por el Órgano de Consulta, según la enumeración arriba hecha, "serán obligatorias para todos los estados signatarios del presente tratado que lo hayan ratificado, con la sola excepción de que ningún estado estará obligado a emplear la

fuerza armada sin su consentimiento”, restricción esta última de que fue autora la Delegación mexicana. Véase aquí cómo la regla de la mayoría no puede ser absoluta en el sistema americano, sino que para casos como éste, en que cada nación ha de aportar su contingente de sangre, y en que la última decisión han de tomarla —según lo estatuido en la mayor parte, o en todas nuestras constituciones— los representantes del pueblo en el congreso, es necesaria la unanimidad, no para la validez del acuerdo mismo, pero sí para su aplicación distributiva a las partes, o, como decía la tercera comisión al recomendar el artículo 20, su consentimiento *ad hoc*.

Hay un problema de gran importancia en conexión con la cláusula final del artículo 20, y que consiste en saber si, prevaleciéndose de que no ha dado su consentimiento para el empleo de la fuerza armada, podría un estado negarse a permitir el tránsito por su territorio de tropas de los estados que sí hayan aceptado sumarse a dicha medida, o negarse a proporcionar bases militares, aéreas o navales, o rehusarse, en fin, a cualquier otro género de colaboración, aun la que pudiera estimarse como pasiva, en materia militar.

Esta dificultad, como se comprende, no pasó inadvertida en la conferencia de Quitandinha, y los pareceres estuvieron lejos de ser conformes. El delegado Fusco del Uruguay, por ejemplo, sostenía que no había que llevar las cosas tan al extremo, pues casos podría haber en que negándose un solo país a conceder dicho tránsito, podría tornarse inoperante una decisión del Órgano de Consulta, aun acordada por todos los demás. “Continúo entendiendo —decía— que el artículo implica la obligatoriedad de someterse a todas las decisiones que adopte el Órgano de Consulta, con la única excepción del empleo de la fuerza propia, pero no de cualquier otra medida que consista en colocar obstáculos al empleo de la fuerza por aquellos que acaten sin reservas la decisión del Órgano de Consulta.”

La tercera comisión, sin embargo, según puede verse en el informe del relator Ramírez Moreno, se pronunció “categóricamente” en el sentido de que el tránsito de fuerzas armadas requiere en cada caso el consentimiento del estado afectado,

“como una expresión del sentimiento profundo que trasmuta el suelo nativo en un concepto filosófico, en una provincia mística del alma”.

Esta solución es la que nos parece justa, no tanto por las líricas razones de filosofía popular dadas por la comisión, sino por otras de carácter más técnico y jurídico. Bastaría el recuerdo de la heroica negativa dada por Bélgica a Alemania en la primera Guerra Mundial para hacernos ver cómo el tránsito de tropas coloca al estado que lo permite en igual condición jurídica que el beligerante que lo efectúa. Por otra parte, y sobre ser muy difícil trazar la línea divisoria que separa la beligerancia activa de la beligerancia pasiva, hay que entender el artículo 20 en conexión precisa con el artículo octavo, el cual, así como enuncia la medida potestativa (empleo de la fuerza armada), enumera también todas las demás cuyo uso puede tornarse obligatorio; ahora bien, en ninguna de ellas está, ni por señalamiento expreso ni siquiera por necesaria implicación, la licencia para el tránsito de tropas u otras medidas de colaboración, todo lo pasiva que pueda ser, en el terreno militar. Las obligaciones, y más en esta materia, no se presumen, y las cláusulas que las consignan son de estricta interpretación. En el artículo octavo hay una enumeración taxativa a la que hay que atenerse con rigor. No desconocemos el valor estratégico del argumento del delegado uruguayo; la oposición de un estado podría, en efecto, paralizar o hacer muy difícil una operación militar concertada entre otros. Pero ese argumento lo tenía también Alemania frente a Bélgica en 1914, no obstante lo cual la humanidad civilizada ha dado siempre la razón a Bélgica, pues hacer de un argumento estratégico un argumento jurídico es un caso típico de la metá-basis o tránsito ilógico de un género a otro distinto.

Queremos aún agregar, por creerlo de interés, que en nuestro concepto, y por más que el tratado no lo diga de modo expreso, no podría el Órgano de Consulta decretar el empleo de la fuerza armada sino en los casos en que haya de hacerse frente a una agresión que sea precisamente un ataque armado, y esto en razón de que el tratado de Río deriva toda su legalidad de la legítima defensa colectiva, única esfera de acción

que en este campo permite a los organismos regionales la Carta de las Naciones Unidas. El tratado no constituye un sistema de sanciones colectivas, por justificadas que puedan ser, pues esto es atribución exclusiva del Consejo de Seguridad. Si hemos empleado una y otra vez el término de "seguridad colectiva" para designar la materia del tratado, es porque lo emplea nada menos que la Carta de Bogotá, pero siempre a sabiendas de que ella queda confinada al campo de la defensa legítima.

El Órgano de Consulta

Veamos por último cuáles son el organismo u organismos que están por el tratado encargados de su ejecución, así como el procedimiento que ha de seguirse para el mismo fin.

Los artículos 11 y 12 representan una síntesis, todo lo coherente que pudo ser, de las tres opiniones o posibilidades que desde el principio fueron visibles en la Conferencia de Quitandinha al plantearse la cuestión de si el Órgano de Consulta había de ser la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana o un nuevo organismo. La Subcomisión encargada de dilucidar el punto, una subcomisión de primera, donde había juristas como Accioly, Campos Ortiz y otros más, se pronunció categóricamente por la reunión de cancilleres, estimando con razón ser ella verdaderamente "la expresión fiel del pensamiento y de la voluntad de cada estado". No deseó, sin embargo, las otras dos posibilidades, y, guiada por sus recomendaciones, la Conferencia decidió en definitiva que las consultas se realizarían ante todo por la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas ratificantes del tratado, o por el órgano que en lo futuro se acordare, y que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana podría actuar de manera provisional como órgano de consulta mientras no se reuniesen los cancilleres americanos o el otro órgano hipotético en que algún día se conviniera. Cuál pudiera ser este órgano nuevo o estos otros procedimientos, no llegó a decirse, pero más bien parece haberse pensado, no en sustituir

a los ministros de Relaciones, sino en que estos mismos pudiesen, en casos de gran urgencia, conferir entre sí hasta por medios mecánicos que al perfeccionarse permitiesen este género de consultas simultáneamente a distancia y en presencia, como podría ser la televisión.

¿Cuáles son los requisitos procesales, aparte de los presupuestos sustanciales declarados con anterioridad, para que pueda reunirse válidamente el Órgano de Consulta?

En este problema hay que tener presente ante todo que la Carta de Bogotá modificó en un punto muy importante el tratado de Río, al conceder aquélla en su artículo 43 al presidente del Consejo de la Organización la facultad, o mejor dicho el deber, de convocar de inmediato la reunión de consulta en caso de ataque armado dentro del territorio de un estado americano o dentro de la zona de seguridad, donde, como vemos, vuelve a enunciarse una vez más la posibilidad de que el territorio en cuestión quede fuera de dicha zona. Trátase sin duda de una grave responsabilidad que el presidente del Consejo debe asumir por sí y ante sí, pero cuya comisión es uno de los aciertos de la Carta, tanto porque un ataque armado es de tal modo ostensible que deja escaso o ningún margen al subjetivismo, como porque en esta forma se evitan en momento tan crítico deliberaciones que podrían hacer perder un tiempo precioso.

Fuera del caso de ataque armado, en todos los demás debe mediar una solicitud dirigida al Consejo de la Organización (que se ha subrogado en todas las atribuciones que al antiguo Consejo Directivo concedía el tratado) por cualquiera de los estados signatarios que haya ratificado el tratado; y aunque no se dice de modo expreso, se entiende por necesaria inferencia que ha de ser el propio Consejo quien decida si la consulta es o no procedente, puesto que el artículo 16 dispone que los acuerdos que tome en el caso del artículo 13 (el de la sobredicha solicitud) serán por mayoría absoluta de los miembros con derecho a voto, es decir, signatarios y ratificantes del tratado.

La votación, en cambio, es diferente, pues requiere una mayoría calificada de dos tercios de los mismos signatarios y

ratificantes, en las decisiones que adopte ya el Órgano de Consulta. Esta solución tan equilibrada, y a primera vista tan sencilla, fue en realidad la conclusión de un largo e interesante debate que se extendió al dilema general de unanimidad o mayoría en el sistema interamericano. Por la primera, al menos en decisiones tan graves como las del tratado de Río, estuvo la República Argentina; por la segunda el Brasil. En opinión de Accioly, la unanimidad equivaldría a la introducción del veto en nuestro sistema regional, a lo que Corominas replicó que sobre ser más fácil obtener la unanimidad en este continente, no había paridad con el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas, que consagra un privilegio de las grandes potencias, mientras que entre nosotros, al tenerlo todos por igual, perdería tal carácter.

En lo que hace al tratado de Río, si estimamos juiciosa la regla de la mayoría reforzada consagrada en el artículo 17, porque las providencias imperiosas que demanda la tutela de la seguridad colectiva no pueden detenerse por la oposición singular o débilmente minoritaria de las partes agremiadas. En lo que se refiere al empleo de la fuerza armada, hemos dicho antes lo pertinente.

La Función del Consejo

Exploremos brevemente, por último, un problema que estimamos de capital importancia, y que no ha dejado de suscitarse con ocasión de las aplicaciones que hasta hoy ha recibido el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Trátase de una cuestión en verdad insoslayable, ya que a favor de la exégesis hoy prevaleciente está corriendo riesgo el Pacto de Río de convertirse en algo muy distinto de lo que sus redactores imaginaron. Nos referimos a la facultad que en él se dio al Consejo Directivo de la Unión Panamericana de actuar provisionalmente como órgano de consulta, facultad refrendada en favor del Consejo de la Organización por el artículo 52 de la Carta de Bogotá.

Cuando se discutieron los poderes de este órgano en la IX Conferencia Interamericana, se llegó al acuerdo casi uná-

nime de no conceder al Consejo otras facultades políticas fuera de las estrictamente indispensables, para evitar que se convirtiera en un superestado. El resultado fue que, aparte de los poderes que, con arreglo al artículo 50 de la Carta, puedan excepcionalmente delegarle la Conferencia Interamericana o la Reunión de Consulta, el Consejo no tiene estatutariamente otra función política que la de actuar como órgano provisional de consulta mientras no se reúnan los ministros de Relaciones Exteriores. Esta condición pasajera y precaria de la actuación del Consejo en esta materia se destacó vigorosamente en los debates de Quitandinha, hablándose en una u otra forma del órgano "provisional" o "accidental" de consulta.

Pero ya desde Quitandinha fue fácil ver que las cosas no pasarían en la práctica con tanta sencillez. El delegado Fusco declaró, no sin cierto humor, que si bien Uruguay, secundado por tres delegaciones más, quería que el Consejo de la Organización fuese pura y simplemente el órgano de consulta, en el fondo no estaba tan descontento con la decisión final, ya que podía anticipar que en el noventa por ciento de los casos el Consejo actuaría de hecho como único órgano de consulta, por la razón de que todo se arreglaría casi siempre de tal modo que no fuese ya necesaria la reunión de cancilleres. Y agregó algo que fue en aquel momento tácitamente aprobado por todos y ha sido confirmado después en la práctica: la provisionalidad del Consejo como órgano de consulta no significaba que sus decisiones hubiesen de ser provisionales, o de otro modo, que requiriesen la ratificación posterior del órgano esencial, pues son de suyo firmes y valederas mientras no las revoque la reunión de ministros.

La experiencia ha corroborado hasta hoy en un cien por ciento la irónica predicción del delegado uruguayo. En la media docena de casos en que ha tenido aplicación el tratado de Río, todos ellos dentro del área de mayor inestabilidad política: Centroamérica y el Caribe, el Consejo ha hecho lo que ha creído de su deber, y una vez que las cosas han vuelto a la normalidad, ha declarado quedar sin efecto la convocatoria inicial a la Reunión de Cancilleres. Y lo peor es que si la primera vez hubo, según todas las apariencias, la voluntad

sincera de constituir el órgano esencial de consulta, en la segunda, por el contrario, la convocatoria de este último fue *pro forma*, sin fijarse ni lugar ni fecha para la reunión, pues se sabía ya que no había de trascenderse la provisionalidad —así haya durado meses— de la actuación encomendada al Consejo.

No nos interesa averiguar aquí si esta táctica ha sido o no de consecuencias benéficas; lo más probable es que sí; pero a la larga no será provechoso el desnaturalizar una institución jurídica, y esto es lo que aquí ha ocurrido. A favor de la provisionalidad, tan largamente usufructuada, el Consejo se atraca a todo su sabor de politicismo cuantas veces es menester, y sin que esta transformación suya en Órgano de Consulta le cueste mayor trabajo, ya que las hipótesis del artículo sexto del tratado son lo bastante elásticas para poder decir que cuando quiera que en un país hay una manifestación de hostilidad contra otro (lo cual es en el Caribe como el pan cotidiano), se afecta la soberanía política de un estado por un hecho o situación que puede poner en peligro la paz de América. De este modo, además, el tratado en sí mismo sufre —como decía una vez, si no recordamos mal, el secretario Lleras Camargo— una especie de desmonetización o devaluación, por cuanto se aplica a situaciones de menor cuantía un instrumento que fue ideado, si hemos de decir lo menos, para hacer frente a situaciones tremendas. De todo lo cual resulta que los agresores potenciales de mayor entidad dejan de ver en el tratado de Río el dispositivo fulminante y de aplicación inexorable, pues saben que todo podrá arreglarse, en una forma o en otra, en un ambiente confortable y entre amigos, sin salir del Consejo de la Organización.

No tenemos, por supuesto, la manía del juridicismo para deplorar que, en casos como los que hemos dicho, no se hayan reunido los cancilleres, ni menos para desear que el tratado se aplique en todo su rigor, pues lo mejor sería sin duda que esto no fuese necesario jamás. Podría incluso considerarse la conveniencia, a la luz de la experiencia adquirida, de erigir al Consejo de la Organización en instancia única (o que, por lo menos, no demande necesariamente, como ahora, una instancia superior) para conocer de situaciones distintas del ata-

que armado, introduciendo al efecto en el tratado las enmiendas que fueren procedentes. Hay incluso una corriente de opinión en este sentido, que se ha manifestado sobre todo a través del Departamento Jurídico de la Unión Panamericana y de varios delegados al Comité Jurídico Interamericano. Por nuestra parte, creemos que sería peligroso acoger estas innovaciones, pues con ellas dotaríamos esta vez al Consejo de la Organización de facultades políticas tan importantes como permanentes, lo cual sería un retroceso en la evolución jurídica del panamericanismo. La política del sistema, en otras palabras, quedaría fuera de la acción inmediata de las cancillerías en asuntos tan importantes como el de la seguridad colectiva, y pasaría a ser del resorte de delegados gubernamentales que no son, pese a su dignidad, los gobiernos mismos.

Por otra parte, no puede tampoco rechazarse *a priori* y de una vez por todas la indicada solución, que está, como otra cualquiera, al entero arbitrio y a la soberana voluntad de los estados americanos. La sola condición que no podría dispensarse para ensanchar las facultades políticas del Consejo de la Organización, y mayormente en tan delicada materia, sería la de volver al principio de la representación obligatoria *ad hoc*, tal como se había adoptado en la Conferencia de Chapultepec, y que por desgracia fue abandonada en la Conferencia de Bogotá. Es patente, en efecto, el peligro que habría en confiar decisiones tan graves a un cuerpo colegiado compuesto en su mayoría, como es infortunadamente la situación actual, de representantes diplomáticos ante el gobierno de Washington, los cuales, como es natural, no tienen, a causa de esta doble función, la misma libertad de acción de que disfrutarían representantes especiales ante un organismo cuya sede en la capital de Estados Unidos sería en este caso una circunstancia meramente accidental.

En conclusión, lo único por que abogamos es por la aplicación sincera y leal, en su letra y en su espíritu, del instrumento de seguridad colectiva, sea cual fuere el que, andando el tiempo, hubiere de ser. La experiencia adquirida será de hoy en adelante el consejero inapreciable —el único que faltó en Quitandinha—, y ella sola podrá indicar si conviene o no, en

punto tan delicado, modificar en algo las directrices a que hasta ahora obedece nuestro sistema regional.

N O T A S

¹ Me refiero naturalmente a la célebre controversia periodística entre dos conocidos juristas mexicanos: Roberto Córdova, por parte del gobierno, y Narciso Bassols, por la oposición. No doy más detalles por no tener en esta ciudad a mano una colección de *El Universal*, donde fue librada la polémica cuyos episodios dialécticos cito de memoria.

² En mi libro próximo a publicarse: *La seguridad colectiva en el continente americano*, uno de cuyos capítulos es la sustancia de este artículo.

³ YAKENTCHOUK, Romain: *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du regionalisme*, Paris, 1955.

⁴ Doc CIJ-52, p. 12. Unión Panamericana, Washington, 1960.

⁵ J. HUIZINGA: *Wenn die Waffen schweigen*, p. 95.

⁶ *Inter-American Conference for the maintenance of Continental Peace and Security*, U. S. Govt. Printing Office, Washington, 1948.

⁷ Kelsen: *The law of the United Nations, ad locum*.

⁸ *A evolução do panamericanismo e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca*. Edición privada de Itamaraty.