

LA CRISIS ACTUAL DEL SISTEMA INTERAMERICANO

ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO
de El Colegio Nacional

Primera Parte

I

LA VIII REUNIÓN DE CONSULTA de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Punta del Este, del 22 al 31 de enero de 1962, puso definitivamente de manifiesto lo más grave de las crisis por que ha pasado hasta hoy el sistema interamericano. La diplomacia, siempre sonriente y optimista mientras no se produce la catástrofe (es su deber mostrarse así, y en general lo cumple bien), pretendió luego, aquí y allá, paliar la división, la crisis misma, con la especie de que hubo apenas, entre los veinte que de algún modo enjuiciaron a Cuba, des-acuerdo puramente formales o de orden procesal. Quisiéramos creerlo así para nuestro consuelo, pero desgraciadamente se trata de algo mucho más hondo; a tal punto tan hondo, que el fondo mismo de convicciones comunes en que el sistema descansa, parece vacilar y huir de nuestros pies, sin dejarnos de momento otro asidero posible. Es entonces, al sentir en nosotros la invasión de la nada, cuando con toda propiedad, con entera aplicación a este caso de los análisis llevados a cabo por la filosofía existencial, sobreviene el sentimiento de la angustia.

Con este mismo sentido existencial, con la plenitud que ha tenido en las situaciones históricas de que se ha predicado, empleo aquí este término de "crisis", por lo que no me parece superfluo cobrar de nuevo conciencia de su contenido, para mostrar luego su aplicación en esta coyuntura.

En el idioma del que hemos tomado este término sin la menor alteración, "crisis" quiere decir tanto como "juicio", y no tanto en el sentido de la operación intelectual que sigue inmediatamente a la simple aprehensión, sino más bien en la acepción judicial del vocablo, o sea el pronunciamiento sobre un caso litigioso. Todo esto es harto trivial y sabido, pero lo que ya no lo es tanto, es que desde la antigüedad, si no precisamente en la Grecia clásica, se habla de "crisis", con y más allá de la acepción indicada, en el sentido moderno de la palabra, esto es, para denotar un cambio, una transformación, una revolución en la historia, la sociedad o la cultura en cualquiera de sus múltiples aspectos.

En este sentido, me parece, viene, en el Evangelio de San Juan, la expresión en que Jesús, pocos días antes de su Pasión, dice lo siguiente: "Ahora es el juicio (*crisis*) de este mundo. Ahora será echado fuera el príncipe de este mundo; y cuando yo fuere alzado de la tierra, atraeré a todos a mí mismo. Lo cual dijo dando a entender la muerte de que había de morir."¹ Es, sin duda, la alusión, en sus propios términos, a la crisis más profunda que, por obra de aquel acontecimiento, ha conocido la humanidad; la revolución más completa en todos los órdenes, y por más que no se haya consumado sino mucho después. Así ha sido, por lo demás, en todas las grandes crisis de la historia: que su gestación precede en muchos años a su estallido, y cuando éste se produce, hay que remontar muy atrás, en el río del tiempo, si queremos dar razón de lo que ha pasado.

A ejemplo de aquella crisis, y por diversos que hayan sido en cada ocasión sus respectivos contenidos espirituales, toda crisis es, hasta hoy, un juicio; y así decimos, al trasponer o superar la crisis, que estos valores o aquellas instituciones han quedado juzgados, es decir liquidados o despachados; así hablamos, con respecto a lo que queda atrás, del juicio o veredicto de la historia.

Poco ha tenido que hacer aquí, si reparamos bien, la semántica, porque el sentido prístino del vocablo es válido hasta hoy. Es un juicio la crisis, porque toda crisis se consume, sean cuales fueren sus factores genéticos, en la conciencia humana; es ella

la que juzga, la que decide cuáles habrán de ser en adelante los principios o normas rectoras de la conducta. En 1929, por ejemplo, el colapso de la bolsa de valores económicos trajo consigo (y esta fue la verdadera crisis) el otro colapso o reversión de los valores espirituales: la desconfianza, la hostilidad, el ánimo agresivo, volvieron a imperar; la segunda Guerra Mundial estaba en germen desde entonces. Lo que aquí sea fenómeno o epifenómeno, es cosa que por el momento dejo entre paréntesis. Lo único que he querido destacar, y que me parece incuestionable, es que toda crisis tiene su centro más profundo de gravitación en la conciencia. Del mismo modo, en suma, que hubo una crisis de la conciencia europea (es el título de una obra clásica en la materia) estamos hoy en presencia de una crisis de la conciencia americana, y por ello mismo, del sistema en que dicha conciencia se traduce.

II

EN ALGO PODRÁ AYUDARNOS, para entender la actual, hacer memoria de la otra grave crisis que sufrió la vida de relación interamericana, al plantearse con caracteres apremiantes, en la VI Conferencia Internacional Americana (Habana, 1928), el problema de la intervención.

Estados de malestar, inquietud, desasosiego, eran cosas bien conocidas en la llamada era del panamericanismo, que se inicia en la Primera Conferencia Internacional Americana (Washington, 1889). Con mayor precisión, tratábase de un malestar crónico; del que resultaba de la bien definida política intervencionista de los Estados Unidos en las otras repúblicas americanas, durante aquella larga época dominada por la diplomacia del dólar. Con este este malestar, no obstante, nos resignábamos más o menos, bien que a regañadientes, los pueblos hispanoamericanos, y continuábamos concurriendo dócilmente a las conferencias panamericanas, con la vaga esperanza de poder contener algún día el imperialismo norteamericano, o por lo menos moderarlo.

En 1928 *hizo crisis* esta dolencia. Como en las enfermeda-

des físicas, de que esta vez tomamos la expresión, llegamos entonces al punto *crítico* de saber, juzgar y decidir si en el futuro habíamos de hacer una, pero exclusivamente una (ya que toda crisis impone inexorablemente una opción) de estas dos cosas: o reconstruir nuestra asociación continen tal sobre bases de verdadera confianza y respeto recíproco, o renunciar a ella de una buena vez; o vivir en adelante con vida auténtica, o morir allí mismo.

Si sólo hasta entonces, y no antes, pudo producirse la crisis, fue por el mayor desarrollo político de la América española, y esto tanto por factores internos como por los diversos estímulos oriundos de la primera postguerra. En lo primero entraban cosas como la Revolución Mexicana; en lo segundo, la constitución de la Sociedad de Naciones, a ejemplo de la cual queríamos en este continente organizar una asociación de naciones americanas, cuyo fundamento no podía ser otro que el de la absoluta igualdad soberana de todos sus miembros.

Un nuevo orden de coordinación paritaria entre entidades jurídicamente iguales, debía pues, nacer en el nuevo mundo, en lugar del orden imparitario de subordinación, del orden fundado sobre la Doctrina Monroe, y que se extiende de Roosevelt a Roosevelt, del Roosevelt del garrote al otro Roosevelt el Grande, el de la buena vecindad. La condición *sine qua non* de este nuevo orden debía ser la aceptación irrestricta, por parte de los Estados Unidos, del principio de la no intervención. Por esto lo planteamos con toda firmeza, con decisión unánime (salvo naturalmente los representantes de gobiernos no libres, en países intervenidos por los Estados Unidos) en aquella histórica Conferencia de La Habana.

No es de este lugar —y es, además, algo de sobra conocido— reproducir la historia de las peripecias diplomáticas por que pasó el principio de no intervención, desde aquella reunión dramática hasta su aceptación final y sin reservas, por los Estados Unidos, en el Protocolo de Buenos Aires de 1936. Mi propósito era tan sólo el de hacer ver cómo en aquella primera crisis de nuestro sistema regional, no hubo, al contrario de lo que ocurre en la actual, ni división interna en la familia hispanoamericana, ni incertidumbres, vacilacio-

nes o titubeos en la percepción de los principios normativos, ni tampoco, por último, en la estrategia y táctica de nuestra acción común. Con la claridad solar de una batalla homérica, estuvieron de un lado veinte pueblos en demanda imposter-gable de su soberanía, y del otro uno tan sólo, que resistió aún por largo tiempo, pero que al fin, y por lo que haya sido, hubo de abdicar el imperio. De la crisis salimos triunfante, el camino estaba despejado y el horizonte limpio, para acometer entre todos —esta vez de veras entre todos— la gran obra de la cooperación común, que tan promisoría parecía. Con alegría combatimos, y con la misma emoción releemos siempre aquellas páginas gloriosas de la diplomacia latinoamericana.

III

AHORA, POR EL CONTRARIO, en esta segunda crisis, tenemos el desgarramiento, la confusión, la zozobra.

En lo único que en Punta del Este hubo unanimidad (con la excepción natural del gobierno enjuiciado), fue en el punto de la incompatibilidad entre un gobierno de tipo marxista-leninista, como el de Cuba, y su calidad de miembro de la Organización de los Estados Americanos. “El alineamiento de tal gobierno —dice la Resolución VI— con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio.”

Éste fue el único resultado verdaderamente positivo de la Conferencia: el haber recobrado conciencia de nuestro yo profundo, de nuestra filosofía política inspirada en los valores supremos de la dignidad humana y de la libertad. Pero aun esta unidad espiritual del Continente, arreciada y confirmada en Punta del Este, no ha sido, ella misma, sin desgarramiento, precisamente porque se produjo frente a la desertión de un país hermano, que no por desertor deja de ser hermano. Como Unamuno lo decía de España, que *le dolía* (“me duele España”), así a nosotros *nos duele* Cuba. Nos duele acaso más, con mayor quemadura, que si fuera otro país hispano-americano el que nos hubiera abandonado, porque Cuba ha sido como el Benjamín de esta familia, el último hermano

en tomar su lugar en la comunidad fraternal; aquel a cuya emancipación se enderezaron, desde la época de nuestra independencia, los esfuerzos conjuntos del Libertador Bolívar y del presidente Guadalupe Victoria. Nunca nos resignamos a no verlo con nosotros, y cuando al fin lo vimos, tuvimos por él —sería por la larga espera— un cariño especial. Ahora lo hemos perdido de nuevo; y si el resto de la familia fortifica su solidaridad, es con la tristeza de tener que hacerlo sobre esta pérdida y con el duelo de esta ausencia.

Fuera de esta exigua parcela de acuerdo recíproco, en lo demás la situación fue como la describió una conocida revista norteamericana en estas palabras: “Lo que los Estados Unidos esperaban en Punta del Este era un despligue de unidad y de acción hemisférica. Lo que emergió, en cambio, fueron la desunión y la indecisión. Como consecuencia de esta escisión, estuvieron en oposición con los Estados Unidos las naciones que representan aproximadamente las tres cuartas partes de la población total de la América Latina.”²

El punto crucial de desacuerdo, como es bien sabido, fue la cuestión de saber si la sobredicha “incompatibilidad” debía o no traducirse en la inmediata expulsión de Cuba de la OEA. A esta medida se opusieron las delegaciones de los seis países latinoamericanos más importantes (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México), con el argumento toral de que en la Carta de la Organización no existe cláusula alguna que autorice la expulsión o exclusión de cualquiera de sus miembros que no cumpla las obligaciones asumidas en la propia Carta. Dejaron bien claro, además (la delegación mexicana lo consignó así expresamente en el Acta Final) que no se oponían en principio a una reforma de la Carta tendiente a insertar en ella la referida cláusula, pero que esta reforma debía llevarse a cabo precisamente mediante el procedimiento señalado en el artículo 111 de la Carta, esto es, en una Conferencia Interamericana “convocada para tal objeto”. Su único escrúpulo, en suma, fue el respeto al derecho vigente.

La mayoría, por el contrario, los catorce, decidieron “que esta incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano”, y en el último

punto resolutive acordaron encomendar al Consejo de la Organización y a los otros órganos interamericanos, que “adoptaron sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución”.

Sólo quien estuvo en Punta del Este pudo entrever (y unos pocos apenas presenciar directamente) el forcejeo increíble que precedió a la adopción de las anteriores fórmulas, durante aquellos cuatro días de riguroso *blackout* parlamentario, en que la Conferencia estuvo en suspenso. Aquel debate interminable de fórmulas y contrafórmulas, tuvo por objeto, al parecer, el conquistar para la “línea dura” (como se llamó a los de la mayoría implacable) a los de la “línea blanda”; y con este designio, trataron aquellos inútilmente, una y otra vez, de hacer aceptar a éstos lo que más blando les pareció dentro de la dureza. En este empeño triunfaron apenas en lo necesario para poder asegurar, con una o dos adhesiones hasta ese momento dudosas, la necesaria mayoría de dos tercios en la votación, pero fracasaron en cuanto que no pudieron reducir, para votar la exclusión de Cuba, a los seis irreductibles. De este sexteto, que salvó la dignidad de la Conferencia, que resistió hasta al final a todas las componendas, debería decirse que representó verdaderamente no la línea blanda, sino la línea dura, si por dureza entendemos ahora no el apetito vindicativo, sino el apego inflexible a los principios y la inquebrantable energía moral. No todo fue, por tanto, “sonrojo, turbiedad y claudicaciones en Punta del Este”, según ha llegado a decirse con tan injusta generalidad.

Tan vivo, por más que inconfesado, debió ser en la mayoría el sentimiento de la antijuridicidad con que procedieron, tan difícil de disimular su mala conciencia, que la fórmula de exclusión arriba transcrita puede lo mismo entenderse, como suelen decir los juristas, en sentido declarativo o en sentido constitutivo. No se sabe si el gobierno de Cuba se “excluye” por sí mismo del sistema interamericano, o si la exclusión sobreviene por virtud del pronunciamiento colectivo. Y en la redacción del último punto resolutive, igual tartufismo: en las “providencias” que el Consejo de la Organización debe adoptar “sin demora”, puede lo mismo entrar

la convocación de la Conferencia Interamericana *ad hoc* para la reforma de la Carta, como el echar fuera al representante de Cuba en el mismo Consejo, así no más y con dispensa de todo trámite, como se despidió a un mozo.

De hecho, fue esto último lo que trató de hacerse, y gracias apenas a una enérgica protesta que por instrucciones de su gobierno formuló el representante de México, volvió a colocarse alrededor de la mesa del Consejo la silla de Cuba —que ya se había quitado— y pudo su titular sentarse en ella por última vez. Lo hizo apenas para declarar que su gobierno se retiraba de la Organización, con lo que cortó el nudo gordiano y alivió a los circunstantes de un peso muy grave: el de la vergüenza de tener que violar, una vez más, el derecho.

Con la mención de este nombre: el derecho, llegamos probablemente al estrato más radical de la crisis presente. Lo que la mayoría han echado gentilmente por la borda, ha sido, nada más y nada menos, el derecho. A los de la minoría disidente, a los del sexteto irreductible, los llamaron legalistas, como si esto fuera un baldón, y no más bien, como ciertamente lo es, el mayor timbre de honor.

Es ésta la verdadera crisis, la más profunda escisión y desgarramiento, porque lo que hasta ahora le dio a la comunidad interamericana su más auténtica unidad y sentido, fue precisamente la vivencia del derecho como el valor supremo entre los valores rectores de la vida comunitaria. Se dirá que así es en toda sociedad o comunidad, lo cual es bien posible; pero de manera especial lo es —y he aquí lo que nos interesa encarecer— en una comunidad que, como la constituida entre los pueblos americanos, no descansa en el equilibrio de poder entre sus miembros, sino que, por el contrario, se da en ella, en razón de la superpotencia de los Estados Unidos y de la infrapotencia de todos los demás, juntos o separados, el mayor desequilibrio de poder que sea dable imaginar. En estas circunstancias, imposibles por parte de modificar, la comunidad no puede tener otra garantía de subsistencia y desarrollo armónico, fuera del acatamiento inflexible, no condonable jamás por motivo alguno, a las normas jurídicas que la pro-

pia comunidad se ha dado por el acuerdo libre de sus miembros. Por esto fue siempre el respeto al derecho el alma misma de nuestra asociación continental y su más profunda razón de ser. Ahora, en cambio, han quedado de un lado los fieles al derecho, y del otro los desertores del derecho.

Mal puede hablarse de democracia cuando no se practica algo tan consustancial a ella como es el culto del derecho. Nadie lo expresó mejor que el Secretario de Relaciones Exteriores de México al decir lo siguiente:

La supervivencia misma de la democracia está ligada al imperio de la ley.

Una cosa es función de la otra, y como decían los antiguos, aunque a otro propósito, juntas estarán y juntas caerán: *simul stabunt, simul cadunt*.

Se dijo en Punta del Este que era preciso allanar los reparos de orden legal ante la magnitud de los intereses políticos en juego, o sea la necesidad de aislar a quien, en opinión de la mayoría de los delegados, se ha convertido, sin la menor duda, en satélite soviético. En situaciones de semejante gravedad, habrá que proceder, conforme a este razonamiento, contra la ley, o por lo menos al margen de la ley.

Como lo percibe luego cualquier entendido en estas materias, es el viejo argumento del "estado de necesidad" (*Notstand*), tan del gusto de ciertos juristas alemanes, y que, en agosto de 1914, esgrimió el gobierno de Berlín para justificar la invasión de Bélgica, al comenzar las operaciones de la primera guerra mundial. Según lo dijo en aquella ocasión el Canciller Bethmann-Hollweg, el tratado por el cual Alemania se había comprometido a respetar la neutralidad de Bélgica, pasaba a ser apenas un "pedazo de papel".

Decimos que el argumento es viejo, porque nadie menos que el mayor pensador de Alemania, el filósofo Kant, hubo de hacerle frente y destruirlo para siempre. Como todos los grandes moralistas del mundo, sostuvo Kant que jamás podrá desconocerse o violarse el derecho ajeno, ni siquiera para proveer a nuestra propia conservación, mientras de la otra parte no se produzca un ataque a nuestro propio derecho, o sea lo

que en lenguaje técnico se denomina una injuria (*in-iuria*).

Bajo otro aspecto, aunque todo viene a parar en lo mismo, el poner el interés político, por grande que sea, por encima de todo, inclusive del respeto al derecho, es, con todo rigor, el maquiavelismo: la supremacía incondicional de lo que, desde aquellos tiempos, se denomina la "razón de Estado". Nada importa que los fines puedan ser lícitos o incluso laudables, porque el maquiavelismo no está necesariamente ligado a designios de rapiña o agresión. En cualquier hipótesis, si para lograr estos fines hay que atropellar el derecho, faltar a la palabra dada, violar tratados, habrá maquiavelismo puro y simple.

El maquiavelismo es, por supuesto, bien más antiguo que Maquiavelo; pero si el ilustre político florentino impuso su nombre a esta filosofía que se cifra en la apoteosis de la razón de Estado, fue porque nadie antes de él, en la Europa pos-cristiana, había osado exponerla con tanto arrojo, sin el menor paliativo. En la misma antigüedad clásica, habría que retroceder a los grandes sofistas, a Trasímaco y Calicles principalmente, para encontrar una filosofía semejante; pero ya Platón y Aristóteles habían subordinado a la ética, a la justicia, la razón de Estado. ¿No había dicho Platón, a este propósito, que es preferible sufrir la injusticia a cometerla, o lo que es lo mismo, que en ningún caso, ni en los más extremos, es lícito cometer injusticia?

En la historia de las relaciones interamericanas, es ésta la primera vez en que un conjunto de gobiernos hispano-americanos que han podido libremente tomar su decisión (otro fue el caso en 1928) han puesto la razón de Estado por encima de los compromisos escritos, asumidos igualmente con la misma libertad. El que la mayoría vencedora en Punta del Este no represente de hecho sino la minoría en población y en territorio, es apenas un factor que abona la importancia de la minoría disidente en la votación, pero no hace menos deplorable el cisma. Las crisis morales, al contrario de las económicas, no son materia de cifras.

En la tradición de los pueblos hispanoamericanos, por lo menos en su conducta colectiva internacional, estuvo siem-

pre el anteponer el derecho a la razón de Estado. En las raíces vitales de esta actitud entraba en gran parte el juridicismo de la escuela española del siglo xvi, con Francisco de Vitoria a la cabeza, y por algo las Repúblicas americanas acordaron por unanimidad, en la VII Conferencia Internacional Americana, erigirle un busto en la sede de la Unión Panamericana; acuerdo, dicho sea de paso, hasta hoy incumplido.

Vitoria, a su vez, al afirmar, como lo hizo, la perfecta igualdad jurídica entre los españoles y los aborígenes americanos, derivaba esta su convicción de la supremacía del derecho, de su maestro Santo Tomás de Aquino, y particularmente de aquella célebre cuestión de la Suma Teológica que le da ocasión al maestro español para desarrollar su *Relectio de Indis*. Era la cuestión relativa de saber si era o no lícito administrar el bautismo a los hijos de los infieles, antes de que llegaran al uso de la razón, contra la voluntad de sus padres: *Utrum liceat baptizare filios infidelium, invitis parentibus*.³ Por la afirmativa se invocaba naturalmente el argumento de la salvación eterna de los bautizandos. Santo Tomás, no obstante, se decide, sin vacilar un punto, por la negativa, en razón de que, según dice, a nadie puede desconocerse su derecho (*nemini facienda est iniuria*), y en el caso a estudio se desconocería el derecho del padre sobre sus hijos, la representación omnímoda que de ellos tiene mientras no lleguen al uso de la razón. Al mayor bien que para él era concebible, a la salvación del alma, anteponía Santo Tomás el respeto al derecho. También lo habría antepuesto, podemos conjeturarlo, a cosas tales como la defensa contra el comunismo, en la cual no entran tan sólo en juego bienes eternos y espirituales. Antes que todos ellos habría estado, para el doctor máximo de la cristiandad, el derecho de un Estado miembro de una organización internacional, a conservar en ella su puesto, mientras no pueda fundarse, en derecho también, su expulsión o exclusión.

La oposición más radical que conoce la lógica, la oposición contradictoria, se cumple puntualmente entre Vitoria y Maquiavelo. Ha llegado prácticamente a ser un lugar

común en la literatura americanista en general, sin distinción de latitudes o continentes, y la encontramos trazada de mano maestra en las páginas de Camilo Barcia Trelles o de James Brown Scott. Con devoción y calor se insistió una y otra vez en aquel "paralelo imposible", para encarecer la supremacía de la ética y el derecho sobre la razón de Estado; para destacar el hecho de que ésta era nuestra visión del mundo y nuestro ideario internacional. De Vitoria fuimos, en la América española y hasta el 31 de enero, herederos y causahabientes.

En la perspectiva del tiempo es aún posible (y lo deseamos fervientemente) que no haya de ser sino una breve pesadilla esta triste rendición a Maquiavelo, por parte de la mayoría, consumada en la fecha indicada. La mejor contribución que por el momento podemos hacer a la realización de este deseo, se me ocurre que puede ser el reproducir o ampliar, con la mayor serenidad que nos brinda el tiempo transcurrido desde entonces, el alegato jurídico de la minoría en Punta del Este, y antes aún, al plantearse en el Consejo de la Organización, por solicitud del gobierno colombiano, la convocatoria del Órgano de Consulta.

Lo de reproducir o ampliar (no será ociosa la advertencia) ha de entenderse no en relación con todos los problemas que fueron tratados, lo cual sería interminable, sino con los tres puntos de mayor momento en la vida de la Organización, y que por algo fueron los predilectos del debate, a saber: la procedencia de la Reunión, la incompatibilidad entre el gobierno comunista de Cuba y su pertenencia a la OEA, y como consecuencia, la posibilidad de su expulsión o exclusión de la Organización. Al mayor esclarecimiento de cada uno de ellos, y nada más tienden las reflexiones que siguen.

IV

COMO ES BIEN SABIDO, la VIII Reunión de Consulta fue convocada el 4 de diciembre de 1961, en virtud de la resolución que ese día adoptó el Consejo de la Organización de los

Estados Americanos, por 14 votos en favor, 2 en contra: Cuba y México, y 5 abstenciones: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador. No es necesario decir quiénes votaron afirmativamente, por ser el resto de los países miembros de la OEA.

Antes de pasar adelante, es necesario llamar la atención sobre ciertas peculiaridades típicas que ofrece el sistema de votación acordado en el tratado especial, para poner en marcha el mecanismo de seguridad colectiva, y que se refleja en el valor real y simbólico de las abstenciones, ya que los votos afirmativos o negativos tienen la misma significación expresiva que en cualquier otra asamblea deliberante.

Por las graves consecuencias que en esta materia pueden tener los acuerdos que se tomen, hasta llegar eventualmente a la aplicación de sanciones económicas, políticas y militares, los autores del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca tuvieron buen cuidado de exigir un número sustancial de votos, genuinamente representativo de la comunidad de Estados a cuya defensa se trataba de proveer. A este efecto dispusieron que el tratado no entraría en vigor sino por la ratificación de las dos terceras partes de los Estados signatarios (art. 22); que en ningún caso podrían votar sino los Estados signatarios y ratificantes, y por último —y es esto lo más importante— que la mayoría vencedora en una votación, en unos casos absoluta, en otros calificada, tendría que ser no la de los miembros presentes y votantes en cada acto, sino la de los Estados “con derecho a voto” (art. 16), o “que hayan ratificado el tratado” (art. 17), expresiones perfectamente sinónimas. La única derogación a esta norma consignada en el tratado mismo (art. 18), es que cuando se trata de una situación o disputa entre Estados americanos, las partes directamente interesadas serán excluidas de la votación.

Descontando esta hipótesis, lo anterior quiere decir que siendo 21 los Estados signatarios y ratificantes del Tratado de Río, serán necesarios precisamente 11 votos (mayoría absoluta) para convocar el Órgano de Consulta (art. 16), y 14 votos (mayoría calificada de dos tercios) para las decisiones de dicho Órgano, una vez constituido (art. 17). En

confirmación aun de esta interpretación, y por si la letra misma de aquellos artículos no fuera suficientemente clara, está aún la disposición del tratado (art. 19), con arreglo a la cual no habrá quórum en ningún caso sino cuando “el número de los Estados representados sea por lo menos igual al número de votos necesarios para adoptar la respectiva decisión”, o sea, según lo antes dicho, que deben concurrir no menos de 11 miembros a la sesión del Consejo en que se acuerde convocar el Órgano de Consulta, y no menos de 14 en este último. El artículo transcrito sería ininteligible si la mayoría hubiera de computarse por los miembros presentes y votantes, ya que en tal caso no podría saberse *a priori* cuáles habrían de ser los votos “necesarios”.

De lo anterior resulta —y es a lo único a que tienden estas precisiones— que en el régimen especial de seguridad colectiva (no digo en el régimen general de la OEA), las abstenciones tienen un valor práctico idéntico al de los votos negativos, ya que unos y otras conspiran por igual a impedir que los votos afirmativos alcancen la mayoría predeterminada que en cada caso deben tener. Como suele decirse en términos parlamentarios, las abstenciones *cuentan* aquí, al contrario de lo que ocurre en las Naciones Unidas, donde no cuentan, ya que la votación se decide por el cómputo exclusivo de los votos afirmativos y negativos de los miembros presentes y votantes (arts. 85, 87 y 88 del Reglamento de la Asamblea General).

Consecuentemente, y como es de suponerse que los votantes conocen bien el alcance de su voto, la abstención debe interpretarse de ordinario, en la situación que examinamos, como un repudio de la proposición sobre que se vota, ni más ni menos que si fuera un voto negativo. “De ordinario” decimos, porque bien puede darse el caso de que se tengan dudas reales sobre la procedencia de la proposición (ésta sería la abstención más genuina), pero esto no es lo usual. Motivos políticos, como el deseo de no herir a la parte proponente, o la conveniencia, por el contrario, de subrayar la propia posición, deciden casi siempre sobre la cualidad del voto disidente, pero siempre a conciencia, una vez, de que la absten-

ción, no menos que el voto negativo, implica un rechazo formal de la propuesta a discusión.

En la economía del tratado interamericano de seguridad colectiva, en conclusión, las abstenciones y los votos negativos forman, para los efectos prácticos, un frente único, que fue precisamente el que formaron, antes de Punta del Este, los Estados que no votaron favorablemente la solicitud de Colombia, y en Punta del Este, los que no votaron, afirmativamente también, la exclusión de Cuba del sistema interamericano. Naturalmente que la segunda votación no está de suyo, como lo haremos ver después, en dependencia jurídica de la primera, y si el frente que decimos se mantuvo el mismo, fue porque el conjunto de estos países prefirieron en una y otra situación, contra los de la mayoría, atenerse escrupulosamente a lo pactado y suscrito en los instrumentos vigentes.

En Washington, pues, la minoría vencida en la votación del 4 de diciembre, consideró que no procedía la solicitud colombiana, por no referirse concretamente a ninguno de los *casus foederis* señalados en el Tratado de Río, cuya existencia, además (dado que pudiera posteriormente suplirse la deficiencia procesal de la moción) tampoco se demostró, con la evidencia que en esta materia es de rigor, en el debate que siguió a la presentación de la solicitud.

Los dos casos o hechos típicos, en efecto, que determinan la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, son el ataque armado (art. 3º), y en segundo lugar, la agresión que no sea ataque armado, o un conflicto extracontinental o intracontinental, o cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, *con tal que* al mismo tiempo (condición que vale para todo lo que sea el ataque armado) resulte afectada la inviolabilidad a la integridad del territorio, o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano (art. 6º). En el ataque armado, por el evidente impacto que tiene sobre estos atributos físicos o éticos del Estado, no se creyó necesario establecer el enlace causal entre la agresión de este tipo y la afectación de aquellos atributos; enlace cuya demostración

debe poner de manifiesto el Estado que invoca el artículo 6º. Por último, es no menos evidente, por la letra y el espíritu del tratado, que debe tratarse, en cualquier hipótesis, de hechos o afectaciones ciertos y consumados —no por producirse, sino ya producidos—, y de tal manera graves y tangibles, que justifiquen el poner en movimiento el mecanismo de seguridad colectiva.

En lugar de apoyarse en semejantes hechos y razonamientos, la nota colombiana, invocando el artículo 6º (de ataque armado no se habló jamás), solicitó la convocación del Órgano de Consulta “para *considerar* las amenazas a la paz y a la independencia de los Estados americanos que *puedan* surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana”. No se fundaba la nota, como salta a la vista, en un hecho, sino en una posibilidad, y ni siquiera mencionaba por su nombre propio a esas potencias extracontinentales, ni menos aún, a la que dentro del continente pudiera servirles de puente o asidero: una “obra maestra de ocultismo”, como dijo irónicamente el representante de Cuba. Después de lo cual, y en consonancia con esta apreciación de la situación en futuro hipotético, la nota pasaba a determinar, como el primer cometido del Órgano de Consulta, el “señalar los diversos tipos de amenaza a la paz o actos determinados que, *en caso de producirse*, justifican la aplicación de medidas para el mantenimiento de la paz y seguridad” de acuerdo con los tratados vigentes; y apenas al final, en un homenaje verbal al texto del artículo 6º, terminaba la nota solicitando que el Órgano de Consulta se reuniera con el objeto también de “determinar las medidas que convenga tomar para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”.

Si el gobierno de Colombia hubiera solicitado la Reunión de Consulta dentro del régimen ordinario de la Carta de la Organización (art. 39), muy probablemente habría podido lograr, si no el asentimiento general (es casi seguro que Cuba se habría opuesto), por lo menos una abrumadora mayoría en apoyo de su petición. Como para convocar la Reunión de Consulta ordinaria no se requiere, según el citado artículo,

sino que se trate de un problema "de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos", no hubiera sido tan difícil demostrar la concurrencia de ambos requisitos. El interés común de hacer frente a las actividades subversivas del comunismo internacional es evidente, y en cuanto a la segunda condición, las peripecias continuas de la guerra fría, aparte de la situación imperante en Cuba, ofrecían numerosos argumentos para acreditar la urgencia de la reunión; por lo menos hay aquí una latitud mayor de interpretación que dentro del Tratado de Río. Tan lejos está de ser aventurada la hipótesis que examinamos, que en la misma sesión del 14 de noviembre el representante de El Salvador dijo lo siguiente:

Si la solicitud de convocación del Órgano de Consulta hubiese sido hecha de acuerdo con los artículos 39 y 40 de la Carta, mi delegación no tendría problemas jurídicos, aunque posiblemente problemas prácticos, acerca de la conveniencia y oportunidad de votar por esta propuesta.

Descontando la impropiedad de lenguaje que consiste en llamar Órgano de Consulta a la Reunión de Consulta ordinaria, era correcta la apreciación anterior.

La explicación más plausible de que Colombia no siguiera este camino, no es otra, a mi parecer, sino la de que lo que se buscaba era la aplicación de sanciones contra el gobierno cubano, y como la Reunión de Consulta ordinaria no puede decretarlas, había que invocar el tratado que las contiene, como se vio bien claro al descubrir su juego el Canciller colombiano desde su discurso inaugural en Punta del Este. En el primer momento, sin embargo, para asegurarse por lo menos la mayoría absoluta en favor de la convocatoria, le pareció al gobierno proponente que la táctica mejor era la de formular su solicitud en la forma que lo hizo, diluyendo en generalidades los hechos concretos y las imputaciones individuales que deben estar patentes cuando quiera que se intenta aplicar un instrumento de seguridad colectiva. Como táctica, es incluso posible que haya tenido éxito, a juzgar

por el resultado de la votación, pero como documento diplomático y jurídico, era fácil blanco de las críticas que en el momento mismo de su presentación formal le enderezaron los representantes de México y Brasil.

El representante de México empezó por decir que cuantas veces había pedido un Estado miembro la convocación del Órgano de Consulta, con apoyo en el artículo 6º del tratado, México la había votado favorablemente, y esto aun en algún caso en que los hechos fundatorios de la petición suscitaban "serias dudas" sobre si en realidad se estaba en presencia de los extremos requeridos por dicho precepto.

El examen de estos precedentes —continuó diciendo— revela, sin embargo, que invariablemente el Estado peticionario alegaba que la inviolabilidad o la integridad de su territorio, o su soberanía o independencia política habían sido afectadas. La solicitud que ahora examinamos es de otro género.

Dicho en otros términos, hubo siempre, por parte de México, una presunción en favor de la veracidad de los hechos aducidos por el Estado solicitante, mientras cuadraran, en cuanto a su estructura formal por lo menos, con los requerimientos del tratado, pero no cuando la Reunión se pedía para eventualidades cuyo apremio (en el supuesto de que pueda ser apremiante una eventualidad) no se ponía tampoco de manifiesto en la nota colombiana. Si ya para la Reunión de Consulta ordinaria es necesario demostrar su urgencia, mucho más lo será para convocar el Órgano de Consulta.

En innumerables ocasiones —proseguía diciendo el representante de México— se ha destacado a la atención de este Consejo que el elemento de urgencia es la característica preeminente de cuantos distinguen a los procedimientos previstos en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

En términos semejantes habló, en la misma sesión, el representante del Brasil.

No estamos —dijo— ante un pedido concreto, definido, caracterizado, de agresión o amenaza de agresión prevista en el Tratado de Río. Aquello, ciertamente, requeriría acción inmediata, rápida, instantánea, por parte de este Consejo. Lo que tenemos delante de nosotros, en el caso a discusión, es diverso.

Con mayor autoridad aún, recalca este criterio el propio Canciller de Brasil, al expresar en la Conferencia de Punta del Este lo siguiente:

Si no ocurre un hecho específico, imputable a determinado agente y capaz de producir el correspondiente efecto de daño o peligro, no hay manera de invocar las normas del Tratado de Río de Janeiro.

No es éste, en efecto, un tratado preventivo, sino represivo de la agresión.

Entre la sesión del 14 de noviembre y la del 4 de diciembre, en que se votó la solicitud colombiana, se interpuso el histórico discurso del Primer Ministro Fidel Castro, pronunciado el 1º de diciembre, en el que declaró aquél profesar la ideología marxista-leninista. Desde ese momento no pudo considerarse más a Cuba como país no alineado, a menos que por esta expresión se entienda la no pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico del Norte o del Tratado de Varsovia, pero hasta la Conferencia de Belgrado por lo menos, no se entendió aquel término con este rigor técnico, sino en el sentido más amplio de mantener una política internacional independiente de la sustentada respectivamente por los dos grandes protagonistas de la guerra fría y sus aliados o satélites. Ahora bien, es la evidencia misma que en todo aquello que se puede ver y juzgar, como lo es la actuación parlamentaria en las Naciones Unidas, Cuba ha estado tan alineada con la Unión Soviética como los demás países miembros del Pacto de Varsovia, no sólo en todas las votaciones, importantes o no, sino aun en la defensa de actos o posiciones que son de exclusivo interés soviético. ¿A santo de qué, por ejemplo, hubo de tratar el Canciller Roa, en su discurso pronunciado ante la Asamblea General, de justificar

la reanudación de las explosiones nucleares por parte de la Unión Soviética, y esto aun en el supuesto de que tales actos fueran defendibles? A otros tocaba hacerlo, a Bielorrusia o Ucrania, a cuyos representantes, cuando escuchábamos al Canciller cubano, nos parecía estar oyendo hablar en español. En la votación también, Cuba fue el único miembro de las Naciones Unidas que acompañó a los países del bloque soviético.

De manera, pues, que al votarse en la sesión del 4 de diciembre la solicitud de Colombia, los miembros del Consejo se encontraron ante el hecho cierto y consumado de que la guerra fría tenía ya por teatro también el Continente americano; no obstante lo cual, y como tampoco esta situación encajaba perfectamente dentro de los supuestos del Tratado de Río (anticuado o no, había que respetarlo), la minoría legalista perseveró en su repulsa de la solicitud. De no haber mediado el discurso del Primer Ministro cubano, puede conjeturarse con buen fundamento que no se habrían registrado sino votos afirmativos y negativos, y que las abstenciones, por tanto, fueron motivadas por el nuevo "elemento político", según decía el representante de México al aludir a aquel discurso. Como quiera que sea, lo cierto es que las intervenciones de varios de los disidentes en aquella fecha, antes y después de la votación, conducían lógicamente más al voto negativo que a la abstención.

Antes de votar, el representante de Chile declaró sin ambages que "la iniciativa colombiana está mal fundada"; y luego de haber reiterado, con sus colegas de Brasil y México, que el tratado "sólo se ocupa de las amenazas a la paz ya producidas y no de las eventuales", introdujo un nuevo argumento al decir que "lo que se pretende es ampliar el campo de acción del Tratado de Río de Janeiro" con el señalamiento, que debería hacer el Órgano de Consulta, de los diversos tipos de amenazas de paz o actos determinados que, "en caso de producirse", justificarían la aplicación de sanciones. Es verdad que el artículo 9º permite al Órgano de Consulta caracterizar "como de agresión" otros actos ade-

más de los especificados en el tratado, pero actos, una vez más, ya producidos y no eventuales.

Si, como lo pretende Colombia —terminó diciendo el representante chileno—, el Órgano de Consulta, por adelantado, señalara nuevos tipos de actos de agresión, además de los contemplados en el Tratado de Río, ello significaría una modificación del mismo, y por lo tanto, habría que suscribir un protocolo adicional que sería sometido a la aprobación de los parlamentos y a su ulterior ratificación.

Lo mismo dijo, en su explicación de voto, el representante del Ecuador:

La tarea de señalar los diversos tipos de amenazas contra la paz . . . entraña legislar sobre la materia, lo cual no recae bajo la competencia del Órgano de Consulta, sino de una Conferencia Especializada de Plenipotenciarios.

En cuanto al representante del Brasil, con la serenidad que distingue a sus diplomáticos, pero no con menor firmeza, declaró:

Juzgamos que su propuesta [la de Colombia] no llena los necesarios requisitos jurídicos para que sea invocado el Tratado de Río. Según lo entiende el gobierno brasileño, por más que la situación política del hemisferio pueda requerir una Reunión de Consulta, debería ésta tener una fundamentación de naturaleza distinta de aquella en que se apoyó la propuesta colombiana.

A tal punto estaba en el ánimo de muchos que Colombia había seguido el camino errado, que el representante del Uruguay, después de haber votado afirmativamente, confesó con sinceridad patética que “hubiésemos preferido votar la convocatoria del Órgano de Consulta bajo la invocación del artículo 39 de la Carta”, y que si procedió como lo hizo, fue “por consideración del elevado número de países que han acompañado la ponencia de Colombia”, y porque “el funcionamiento automático [*sic*] del sistema constituye una garantía fundamental para los países miembros”.

El único país que (fuera de Cuba, se entiende) mantuvo hasta el fin, de todo en todo, su oposición a la solicitud colombiana, subrayándola con su voto negativo, fue México. En su explicación de voto, el Embajador Sánchez Gavito, por instrucciones que recibió de su gobierno, dijo lo siguiente:

No desconoce la delegación de México que las declaraciones hechas por el Primer Ministro de Cuba, doctor Fidel Castro, casi en vísperas de esta reunión, han introducido un elemento de carácter político en la consideración de este difícil problema; pero como los términos jurídicos de la proposición colombiana no han cambiado y la Organización de los Estados Americanos es esencial y fundamentalmente una asociación de nuestras Repúblicas en torno de sólidos principios de derecho internacional, que han sobrevivido a las más graves contingencias, mi Representación, consecuente con el tradicional apego de México a las normas jurídicas tal como de buena fe las interpreta, se ve en la necesidad de mantener su posición original.

Pocos documentos como éste, en las relaciones internacionales, serán tan demostrativos de la absoluta preferencia axiológica otorgada al derecho sobre la política. La seguridad jurídica, y por ende la justicia, estuvieron para México por encima de toda otra consideración.

V

MÉXICO, NO OBSTANTE, concurrió también a Punta del Este, y sin tener, como lo tenía Cuba, el interés de utilizar la reunión como foro de propaganda en ningún sentido. Ahora bien, y por parte de quienes no tienen una mentalidad jurídica muy firme (para colocarnos en la hipótesis más benigna de la ignorancia de buena fe) no dejó de suscitarse la cuestión de por qué había de asistir a una reunión que, según se dijo, tenía un vicio de origen, el gobierno para el cual no existía duda alguna de que no se había dado, como único justificante posible de la convocatoria, el *casus foederis*.

Razonar de este modo es desconocer, en su raíz misma, la

operabilidad del tratado multilateral, de aquellos especialmente que instituyen órganos para su aplicación, o la encomiendan a órganos preexistentes. Una y otra cosa se encuentran en el Tratado de Río, ya que por una parte constituye en Órgano de Consulta la antigua Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, que hasta entonces venía existiendo empíricamente, y por la otra atribuye al extinto Consejo Directivo de la Unión Panamericana (en cuyas funciones se subrogó el actual Consejo de la Organización) la facultad de convocar al Órgano de Consulta. En el mismo tratado, por último, se acordó subordinar a la decisión mayoritaria, absoluta o calificada según fuere el caso, la actuación de uno y otro órgano.

Siendo todo ello así, síguese necesariamente que las decisiones de dichos órganos dentro de su respectiva esfera de competencia, una vez adoptadas por la mayoría especificada para cada caso, son obligatorias para la minoría vencida, con la obligatoriedad que resulta del propio instrumento constitutivo. Tratándose de las decisiones que exijan la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 8º, obligará su ejecución plenaria: la de las medidas mismas, a todos los Estados signatarios y ratificantes, sea cual haya sido su actitud en la votación, o aun en el caso de que no hayan concurrido a la reunión del Órgano de Consulta. Y tratándose de la convocatoria de este órgano, la obligación consiste no en acudir a la reunión (a lo más tendrían un deber moral o de solidaridad), pero sí en tener por válida la convocatoria y por legítima la reunión.

Apenas en el caso de que no se hayan cumplido ostensiblemente las formalidades del procedimiento (como si, por ejemplo, la reunión se convocara por acuerdo minoritario), parece que sería lícito cuestionar su legalidad, pero no cuando se han llenado formalmente los requisitos procesales del tratado mismo y la divergencia ha sido sobre la cuestión de fondo. Cuando quiera que en estos casos no se da un acuerdo unánime, es porque la minoría es de opinión que no debe aplicarse el tratado por no estar comprobado el *casus foederis*, pero la votación cancela el desacuerdo para todos los efectos

prácticos, y la diferencia de criterio pasa a ser, desde ese momento, meramente especulativa. La minoría vencida creerá siempre que el tratado se ha aplicado incorrectamente (de lo contrario no tendría razón de ser su voto adverso al de la mayoría), pero no por esto podrá desconocer la validez de decisiones que de antemano se comprometieron solemnemente sus miembros a respetar o ejecutar. Por exigencia última de la seguridad jurídica, análogamente a lo que en derecho interno ocurre con la cosa juzgada, lo procesal domina absolutamente, y la decisión mayoritaria es, aquí también, la verdad legal. De lo contrario, y con pretexto de la observancia del derecho, se violarían estos principios generales del derecho que fundamentan todo orden jurídico coherente y seguro. Es la ley del juego, el riesgo libremente asumido, y más que esto, el respeto del tratado que ha previsto y reglamentado esta eventualidad; la aplicación literal, en suma, de la norma suprema: *pacta sunt servanda*.

Las conclusiones anteriores no son sólo deducciones necesarias de los principios que gobiernan el derecho común de los tratados, sino que los sustentan expresamente los autores que se ocupan del estudio de estos tratados, no conocidos sino en la época contemporánea, en que, según dijimos, se instituyen órganos de ejecución. Tocante a ellos, y según dice uno de los mayores especialistas en la materia,⁴ existe, al lado de la interpretación doctrinal del tratado, la llamada interpretación ejecutiva, desconocida en la ciencia jurídica mientras no existieron organismos internacionales dotados de funciones del mismo género, es decir, ejecutivas.

Hay interpretación ejecutiva por un órgano internacional —dice el autor antes citado— cuando quiera que un órgano común a dos o más Estados, y encargado de ejecutar un tratado, procede a la interpretación de este tratado con el fin de poder cumplir los deberes que le han sido impuestos.⁵

Es ésta la interpretación que obliga, por necesidades prácticas evidentes, a todos los Estados partes en el tratado.

La interpretación doctrinal, por supuesto, continúa siendo

atributo de todas y cada una de las mismas partes, por aplicación de la máxima: *eius est interpretari cuius est condere*. Y como esta interpretación es de distinto orden y no ha sido desplazada, en tanto que tal, por la otra, queda vivo el derecho, para cualquiera de las partes, de llevar la cuestión a los organismos regionales o mundiales en cuyas funciones esté la interpretación de los tratados, hasta la misma Corte Internacional de Justicia, en opinión consultiva o inclusive en el foro contencioso, por los medios y con sujeción, naturalmente, a lo previamente estipulado a este respecto. En fin, y señaladamente para el caso de que una de las partes estime que el tratado se está aplicando torcidamente, está siempre expedita la denuncia del mismo, y mayormente cuando la cláusula de denuncia está expresamente consignada, como lo está en el Tratado de Río (art. 25).

Una y otra cosa, el mantenimiento de la interpretación doctrinal con propia responsabilidad, y la aceptación leal de la interpretación ejecutiva, están armoniosamente articuladas en el discurso del Secretario de Relaciones Exteriores de México, pronunciado en el debate general de la Conferencia de Punta del Este. Después de reiterar brevemente las razones que tuvo México para oponerse a la convocatoria, el Canciller mexicano agregó:

El Órgano de Consulta ha sido convocado por decisión de la mayoría absoluta de los miembros del Consejo y la legitimidad de nuestra reunión es inquestionable.

VI

PASANDO AL SEGUNDO de los puntos que nos proponemos examinar, empezaremos por recordar que por unanimidad de todos los miembros de la Organización, con la sola excepción de Cuba, fue aprobado en la Conferencia de Punta del Este el párrafo primero resolutivo de la Resolución VI, en estos términos:

Que la adhesión de cualquier miembro de la Organización de Estados Americanos al marxismo-leninismo es *incompatible* con el sistema interamericano, y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del hemisferio.

A continuación, e igualmente por 20 votos afirmativos, se predicó dicha incompatibilidad, en el punto segundo resolutivo, del actual gobierno de Cuba. Para nosotros, aquí y ahora, tiene mayor importancia el párrafo primero, por definir, con alcance general y permanente, la política de la Organización en este particular, y a él tan sólo, por consiguiente, dedicaremos nuestra atención.

En ciertos sectores de la oposición mal informados (preferimos suponerlo así, y no que se trate, como decían los antiguos, de un caso de *ignorantia affectata*), se hizo aparecer la anterior declaración de incompatibilidad como un verdadero *coup de foudre*, algo del todo insólito, hasta aquel momento, en el léxico, si ya no en la intención, de los instrumentos interamericanos, y merced a esta novedad, como una preciosa arma dialéctica ofrecida providencialmente a quienes abrigaban, contra el gobierno de Cuba, intenciones vindicativas.

Tan lejos está todo ello de ser así, que tanto el término mismo como su correlato objetivo aparecen por lo menos desde la Resolución XXXII de la Novena Conferencia Interamericana (Bogotá, 1948), intitulada "Preservación y defensa de la democracia en América", y cuyo párrafo declarativo dice así:

Que por su naturaleza antidemocrática y por su tendencia intervencionista, la acción política del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo es *incompatible* con la concepción de la libertad americana, la cual descansa en dos postulados incontestables: la dignidad del hombre como persona y la soberanía de la nación como Estado.

Para no recargar innecesariamente esta exposición, pasaremos por alto las numerosas declaraciones o resoluciones

que, en una u otra forma, encarecen la necesidad de defender las instituciones democráticas del continente contra la penetración, abierta o subrepticia, de la ideología totalitaria, y destacaremos apenas, por ser también una anticipación literal, la Declaración de San José de Costa Rica, adoptada en la VII Reunión de Consulta (1960), en la cual se “reafirma que el sistema interamericano es *incompatible* con toda forma de totalitarismo”.

La juridicidad de las anteriores declaraciones encuentra su fundamento constitucional, como si dijéramos, en el artículo 5º, inciso *d*, de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que dice:

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

Notemos bien que aquí se enuncia no un juicio de hecho, sino una norma o juicio de valor. El que algunos miembros de la Organización, pocos o muchos, no ajusten su vida política, en determinado momento, a los cánones de la democracia representativa, en nada disminuye la validez normativa de aquel “requerimiento”. Para que pudiera ponerse en duda la vigencia de esta norma sería necesario que todos los Estados miembros de la comunidad interamericana desertaran de la democracia, ya que con tal conducta no habría ni el “mínimo de facticidad” que, según dice Kelsen, es necesario para la vigencia de la norma, y aun en este caso extremo continuarían siendo una norma válida, por más que no vigente. Por lo mismo, ningún valor tiene, para desvirtuar aquel principio en sí mismo y en su aplicación concreta a un Estado miembro, la alegación tan socorrida, consistente en apuntar a la conducta antidemocrática de otros Estados no enjuiciados en ese momento. Esta circunstancia indicará a lo más que en la OEA no hay justicia completa (quisiéramos saber dónde la hay en este mundo), pero en nada infirma, una vez más, el imperio de la norma.

En esto de la mala conducta democrática, además, debe

hacerse la distinción —que aquí tiene singular valor— entre violar la democracia, pero respetándola en la actitud valorativa, así sea no más de dientes para afuera, y renegar de la democracia. A esta diferencia entre uno y otro comportamiento, y con referencia específica al caso de Cuba, aludieron varios oradores, entre ellos el Canciller mexicano, quien dijo lo siguiente:

Por primera vez en la historia de América, uno de nuestros gobiernos declara nítidamente asumir una ideología y un sistema político que es del todo extraño al que hasta ahora ha sido el denominador común de las instituciones propias de los pueblos del Nuevo Mundo. Por infieles que hayan sido, en más de una ocasión, algunos de nuestros gobiernos a los principios y normas de la democracia representativa, jamás había declarado ninguno de ellos sistentar una filosofía política distinta.

Es la distinción, como se comentó en los corrillos de la Conferencia, entre el pecador y el apóstata; ahora bien, toda comunidad, religiosa o de otro tipo cualquiera, ha reaccionado siempre en forma mucho más enérgica contra quien niega abiertamente los dogmas, valores o principios que estructuran la comunidad en cuestión, que no contra quien los ignora prácticamente en su conducta. Podrá incluso darse el caso de que el apóstata, por la sinceridad de sus convicciones, sea un tipo humano superior (piénsese no más, por ejemplo, en la expulsión de Spinoza de la sinagoga), y el otro, por el contrario, el contraventor cínico, un tipo despreciable, pero la comunidad, una vez más, se defiende instintivamente contra lo que amenaza su destrucción, y el peligro puede ser hasta mayor en proporción justamente al valor ético del atacante. Desde los tiempos de Aristóteles, que fue quien lo dijo, “lo peor es la corrupción del principio”, la disolución del valor o norma ideal que gobierna la vida comunitaria, y por algo en la lengua de Aristóteles y de aquel pueblo, la misma palabra: *arxé*, significa juntamente principio y gobierno.

De norma constitucional calificamos arriba la disposición del artículo 5º de la Carta de la Organización, en el inciso

relativo a que la organización política de sus miembros debe ser sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Ahora bien, quienes han impulsando la declaración de incompatibilidad en los términos que se hizo en Punta del Este, han dicho, sobre poco más o menos que, por el hecho de figurar el aludido inciso, con el artículo de que forma parte, en el capítulo de los Principios de la Carta, enuncia cuando más un postulado ideal o cosa por el estilo, pero no una norma de conducta obligatoria, cuya transgresión, por ende, pudiera afectar a la condición de miembro y producir la consiguiente incompatibilidad. Examinemos esta objeción y el valor que pueda tener.

Todo lo que forma parte del articulado de un texto jurídico: código, tratado, etc., es de ordinario, a menos que otra cosa resulte claramente del texto mismo, derecho imperativo o compulsorio: *ius cogens*. Para que haya *ius dispositivum*, como en el derecho civil de los contratos, será necesario que el texto se presente como supletorio de la voluntad autónoma de las partes. Otra excepción que suele hacerse es la del preámbulo de un tratado, carta orgánica o constitución, que a menudo no es sino la parte lírica del instrumento, la efusión del entusiasmo con que las partes proclaman ciertos ideales o aspiraciones comunes. Otra cosa es, sin embargo, cuando el preámbulo está redactado de tal modo que aparece clara la intención de sus autores de usarlo "como guía y ayuda para interpretar las cláusulas directamente dispositivas". En estos términos se expresa Sir Gerald Fitzmaurice, por lo que añade:

El preámbulo tiene fuerza jurídica y efecto desde el punto de vista interpretativo,

si bien no como fuente original de obligaciones.⁶ De la misma opinión, y con referencia esta vez al preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, es Kelsen, para el cual el preámbulo, como "parte de la Carta, tiene virtualmente la misma validez legal, es decir, la misma fuerza vinculadora de las restantes partes de la Carta".⁷



Si aun a lo que materialmente está fuera del articulado lo impregna tan fuertemente el derecho, con mayor razón habrá que predicar el carácter jurídico, de *ius cogens*, del articulado mismo, y el capítulo de los Principios, lejos de escapar a esta regla, es por ventura objeto de mayor obligatoriedad. ¿Cómo es posible, en efecto, observar la norma subordinada y eximirse de la norma superior?

En la Carta de las Naciones Unidas no parece haber sobre esto la menor duda, desde el momento que la propia Carta (art. 2) dice que para la realización de los Propósitos de la Organización, "sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios". Pero además, e independientemente de esta disposición, el Informe del Relator del Comité 1 de la Primera Comisión en la Conferencia de San Francisco, contiene los siguientes conceptos:

Los Propósitos y Principios constituyen, en la práctica, la prueba (*test*) para la efectividad de la Organización y el cumplimiento fiel que cabe esperar de las provisiones de la Carta. . . Estas provisiones, al ser en este caso indivisibles como en cualquier otro instrumento legal, son igualmente válidas y operativas.⁸

La interpretación no puede ser distinta, si algún valor tiene en derecho la analogía, con respecto a los Principios consignados en la Carta de la OEA, y por más que no se diga en ella, en términos expresos, que los miembros ajustarán a ellos su conducta. No se dijo, tal vez, porque no se creyó necesario, ya que no se trataba, como en la Carta de San Francisco, de promulgar normas en buena parte inéditas, o por lo menos no uniformemente aceptadas, sino simplemente de "reafirmar" (art. 5º) las que tradicionalmente habían inspirado la convivencia interamericana. Pero lo cierto es que desde fueron inscritos en la Carta, fueron tenidos como de obligatoria observancia, y hasta donde sabemos o recordamos, ninguno de los miembros del Consejo de la Organización objetó jamás la interpretación que sobre este capítulo ofreció, en su Informe sobre la Conferencia de Bogotá, el Secretario General de la Organización, doctor Alberto Lleras Camargo, en los siguientes términos:

Estos principios no implican, en manera alguna, novedad en el derecho internacional americano. Son una repetición, o como se dice en la Carta, una reafirmación de los principios que fueron base de la vida de relación en el continente americano, aun antes de que cualquiera forma de organización internacional se hubiera fundado. Lo que constituye una innovación en la Carta es el carácter que tienen los principios dentro de ella, consagrados en un artículo de la convención que habrá de ligar a los Estados americanos, y no como proemio o considerando de las obligaciones en que ellos incurrirán. Una vez que la Carta entre en vigor, los principios recogidos en su artículo 5º serán normas de obligatoriedad indiscutible, aunque siempre tuvieron una fuerza moral inequívoca, en las resoluciones y declaraciones que precedieron a la Carta. No sólo serán la fuente más legítima y auténtica para interpretar las restantes disposiciones, sino que la violación de esos principios por un Estado no podrá ser considerada como menos grave que la violación de cualquiera otra parte dispositiva de la Carta.

La convicción se robustece cuando cotejamos el principio en cuestión con los demás enumerados en el mismo artículo 5º de la Carta, cuya obligatoriedad no puede ponerse en duda, y más cuando su cumplimiento depende de cada una de las partes por sí sola, como es el caso de todos los principios allí listados, con excepción de los relativos a la cooperación económica y cultural (incisos *i* y *k*), para la cual hacen falta por lo menos dos miembros que cooperen. Parece imposible, en efecto, que pueda negarse fuerza legal a principios tales como el de tener el derecho internacional por norma de conducta en las relaciones recíprocas; el de *pacta sunt servanda*; el del respeto a la soberanía e independencia de los Estados; el de la buena fe; el de la solución, por medios pacíficos, de los conflictos internacionales; la condena de la guerra de agresión, y el principio que le sigue en orden, y sobre el que se funda todo el sistema interamericano de seguridad colectiva, de que la agresión a un Estado americano. Del mismo rango y vigor jurídico tiene que ser, por consiguiente, el principio de la democracia.

No se trata, además, de un principio de carácter puramente formal cuyo contenido pueda en cada caso determinarse por el arbitrio libérrimo de los Estados, en forma tal que pueda ser indiferente la adopción del régimen democrático tal como nosotros lo entendemos, o la llamada democracia popular, o la democracia cesarista del nazifascismo, en la que un "sí" de la ciudadanía, dado de una vez para siempre, investía al dictador con todos los poderes imaginables, hasta el de practicar el genocidio en escala gigantesca.

Es indudable que jamás fue entendida la democracia en América con tan desmedida equivocidad. Más aún, y por más que no hiciera falta definir nociones que reciben su plena inteligibilidad del contexto histórico y sociológico dentro del cual han sido vividas, la Declaración de Santiago de Chile, adoptada en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, enumeró *algunos* atributos del "sistema democrático en este hemisferio", a saber: el imperio de la ley con la independencia de los poderes y el control jurisdiccional de los actos de gobierno; elecciones libres y periódicas; el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana y su protección por medios judiciales eficaces, y la libertad de información y expresión por todos los medios.

Estos caracteres definitorios o descriptivos de la democracia no tienen naturalmente, en cuanto a la conformidad de la conducta política con todos y cada uno, el mismo valor jurídico del principio consignado en la Carta. No se encuentran aquéllos, al contrario de este último, en un tratado internacional que expresa adecuadamente la voluntad del Estado, sino en una simple resolución que no tiene, según se reconoce comúnmente, sino una obligatoriedad moral. Desde otro punto de vista, la Declaración de Santiago es un expediente hermeneútico del principio inscrito en la Carta, y elaborado, además, por las partes mismas, o sea lo que los autores llaman la interpretación auténtica, pero tampoco, reiterémoslo, una interpretación que se imponga, en todos y cada uno de sus puntos, con la misma inexorabilidad que si constara en un protocolo adicional o fuera declarada, en jurisdicción contenciosa, por un tribunal internacional.

No es el caso, por tanto, de enjuiciar a ningún Estado miembro, ante ninguno de los órganos de la OEA, por no ostentar en todo momento y en todos sus pormenores, un certificado de buena conducta democrática. Nadie ha pensado, hasta ahora por lo menos, en ir tan lejos. Trátase, apenas, de mantener el rigor legal del principio, y de aplicarlo eventualmente al caso del Estado que de manera evidente, por hechos absolutamente irrecusables, lo anule del todo con su conducta.

Es deplorable que de la Conferencia de Bogotá no tengamos, con el pormenor que lo tenemos de la Conferencia de San Francisco, los informes de los relatores y las actas de las diversas comisiones y subcomisiones, que tanto nos ayudarían para rematar satisfactoriamente la exégesis que estamos haciendo del artículo 5º de la Carta. Después de los trágicos sucesos del 9 de abril, abreviáronse considerablemente los trabajos de las comisiones, y los debates de mayor altura tuvieron lugar en la Comisión de Iniciativas. No obstante, hay allí buen material cuya inspección nos ayuda hasta hoy a tener idea cabal de lo que en este punto quiso hacerse, y de lo que no quiso hacerse, en la Conferencia Constituyente de la Organización.

Desde el principio de ella, hubo consenso unánime en sacar todo lo relativo a principios de la Organización y derechos y deberes de los Estados, de la "zona crepuscular" del preámbulo, según decía el doctor Alfaro, en que los había ubicado el proyecto de Pacto Constitutivo elaborado por la Unión Panamericana, y precisamente con el objeto que enunciaba el delegado uruguayo, señor Dardo Régules, al decir lo siguiente:

Primero, porque debe dárseles a tales principios o derechos y deberes de los Estados toda su fuerza contractual dentro del Pacto Constitutivo de nuestra organización americana.⁹

Con este entendimiento, creyóse en seguida ser necesario reservar a los principios un capítulo especial, en razón de ser, según dijo el doctor Belaúnde, "normas que, además

de implicar un derecho o un deber, representan lo que podríamos llamar una orientación general de la comunidad americana". Entre ellos se refería, con señalado énfasis, a la organización democrática, por ser "un hecho que concierna a la comunidad de los Estados". Con su conocida inspiración bíblica, Belaúnde quería que estos principios fueran en número de diez (de hecho fueron doce) para formar con ellos el "Decálogo del derecho internacional americano".¹⁰

Con esta separación textual, pero con un denominador común de obligatoriedad, estuvo conforme la delegación mexicana, autora del proyecto de insertar en el articulado del pacto o carta orgánica los derechos y deberes de los Estados. A Torres Bodet también le pareció muy acertada la enumeración de los principios "que conviene introducir en el texto mismo del pacto, con un valor contractual".

Al pasarse de lo general a lo particular y discutirse el principio de la organización democrática, el delegado del Brasil, señor Rezende Passos, manifestó que como "hay dos conceptos de democracia: el concepto oriental y el concepto occidental", y como "ciertamente nuestros pueblos americanos, nuestra vida, están dirigidos por el concepto occidental de la democracia... al cual nos sentimos subyugados, aunque exista en la práctica un régimen auténticamente autocrático y dictatorial",¹¹ era menester definir este concepto. Con este fin, la delegación brasileña presentó en la Comisión Primera este proyecto de definición:

El régimen democrático que los Estados americanos adoptan está fundado en el voto libre, en la pluralidad de partidos, la posibilidad de iniciativa privada y la garantía de los derechos fundamentales del hombre.¹²

La Comisión, no obstante, prefirió la "fórmula genérica" que aparece en el texto vigente.

Por último, es de observarse que en el texto original se decía lo siguiente:

La organización política de los Estados americanos está basada en la firme adhesión de sus pueblos a los principios democráticos.

Al advertir el delegado panameño, señor De Diego, que tal fórmula parecía más bien una "profesión de fe política" que una norma jurídica, se introdujeron las consiguientes modificaciones: la del "ejercicio efectivo" y el verbo "requieren", para no dejar duda de que lo que se quería promulgar era un mandamiento jurídico y no solamente una expresión ideológica. Si se rechazó una definición rígida de la democracia no fue por restarle fuerza jurídica al principio, sino porque, según se dijo en los debates, sería en extremo difícil hacer aceptar por todos una definición satisfactoria, y además, aunque ello fuere posible, la fórmula tendría el peligro de "estereotipar las características esencialmente dinámicas de la democracia".¹³

No sólo prefirió la Conferencia la fórmula genérica, sino que, procediendo con el mismo espíritu, repudió también la otra parte de la propuesta brasileña, según la cual el ingreso en la Organización estaría supeditado no sólo a la ratificación por cada Estado de su Carta constitutiva, sino a que cada miembro acreditara tener un gobierno democrático, con todas y cada una de las notas integrantes de aquella definición de la democracia. Como este examen de la aptitud o suficiencia democrática de cada miembro habría sido la más clara intervención en sus asuntos internos, se optó al fin por dejar el artículo 2º de la Carta en la forma en que lo está:

Son miembros de la Organización todos los Estados americanos que ratifiquen la presente Carta.

Por este solo hecho se entiende que cada uno asume las obligaciones en ella contenidas. Con la confianza que debe haber entre naciones que se dicen miembros de una familia, no se estipuló tampoco, como se hace en la Carta de las Naciones Unidas (art. 4), que quedaría reservada al "juicio de la Organización" la apreciación global de la capacidad del candidato para el cumplimiento de aquellas obligaciones.

De todo lo anterior se desprende que por cierta que sea la obligatoriedad jurídica de los principios contenidos en el artículo 5º de la Carta,¹⁴ apenas en casos extremos y de irre-

cusable evidencia podrá declararse que el gobierno de un Estado miembro no responde ya al régimen político estatuido como obligatorio para todos en la Carta de la Organización. Toda inquisición en las modalidades del régimen interno, para averiguar si encarna o no cumplidamente los atributos de la democracia, sería una intervención.

En el caso de Cuba pudo procederse como se procedió (en cuanto a la declaración de incompatibilidad, que de allí no hemos pasado aún), porque el mismo gobierno cubano se encargó de proclamar, *urbi et orbi*, su adhesión a una de las formas más inequívocas del Estado totalitario. Todo lo demás, como el Informe de la Comisión Interamericana de Paz, era superfluo después de esto, y lo menos que podía hacerse era tomar en su valor aparente, literal, las declaraciones del Primer Ministro cubano. A decir verdad, esta otra incompatibilidad entre el comunismo y la democracia liberal, representativa, fundada en la filosofía personalista, no fue contradicha (era imposible hacerlo) ni por el propio gobierno cubano. En otros puntos, como en la interpretación de la Carta de la OEA, o en su subordinación a la Carta de las Naciones Unidas, estructurada sobre la coexistencia pacífica entre las más dispares formas de gobierno, fundó en Punta del Este su defensa el Presidente Dorticós; pero ni él ni nadie habrían podido conciliar una cosa con otra: la supremacía axiológica de la persona sobre el Estado, el pluralismo de los partidos, la renovación del poder y todo lo demás, con la dictadura del partido único y la absorción total en el Estado de la personalidad individual hasta su último reducto.

NOTAS

¹ *Ioan*, XII, 31-33.

² *U. S. News & World Report*, Feb. 12, 1962. Por su parte, la *Gazette de Lausanne*, en su edición del 1º de febrero de 1962, en el artículo intitulado "Victoire a la Pyrrhus", decía lo siguiente: "*C'est sur une poussiere de petits Etats et sur quelques puissances moyennes que les Etats-Unis ont du s'appuyer pour réunir la fameuse majorité des deux tiers.*"

³ *Sum. theol.*, II-II, q. 10, a. 12.

4 Ludwik EHRLICH, *L'interprétation des traités*, en *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, t. 24.

5 EHRLICH, *op. cit.*, p. 38.

6 *The law and procedure of the International Court of Justice*, en *British Yearbook of International Law*, 1951, p. 25.

7 *The law of the United Nations*, New York, 1951, p. 9.

8 UNCIO (Doc. 944, I/1/34.

9 IX Conferencia Internacional Americana, *Actas y Documentos*, Bogotá, 1953, Vol. II, p. 132.

10 *Ibid.*, pp. 122-123.

11 *Ibid.*, p. 128.

12 *Op. cit.*, Vol. III, p. 98.

13 *Ninth International Conference of American States, Report of the Delegation of the United States*, Washington, 1948, p. 35.

14 De "indiscutible" califica esta obligatoriedad un distinguido comentarista español de la Carta. Cf. Félix G. FERNÁNDEZ SHAW, *La Organización de los Estados Americanos*, Madrid, 1959, p. 280.