

Antecedentes de la Organización de los Estados Americanos

Por *ENRIQUE GONZALEZ DITTONI*

Se puede afirmar sin temor a equívoco, que uno de los signos tangibles de nuestro tiempo lo constituye la formación de una verdadera conciencia supranacional, constituida visiblemente por el incremento de las vinculaciones interestatales en todos los ámbitos de la actividad humana y un desarrollo paralelo del Derecho Internacional que es la ciencia jurídica encargada de regular toda esa actividad, creando en la doctrina las instituciones necesarias para un mundo cambiante y consagrándolas en las normas positivas de la contratación internacional.

Dentro de este proceso, lento y dramático, que va de las irrestrictas soberanías nacionales de los Estados hasta la declinación parcial de ellas, necesaria para la formación de organizaciones internacionales que aseguren a la Humanidad la consecución de una paz estable basada en el derecho, hay un lugar preeminente para América, que supo crear el primer sistema de convivencia jurídica pacífica.

A manera de recuento y para fijar metodológicamente el análisis, se puede señalar tres etapas definidas en el desarrollo de la idea fraternal.

La primera comprende desde el Congreso de Panamá de 1826 hasta 1889, año en que se reúne en Montevideo el Congreso Sudamericano. El esfuerzo positivo en este lapso se realiza casi exclusivamente por las naciones hispanoamericanas, entre las cuales el Perú mantiene una esclarecida posición de pugnaz adalid

y promotor infatigable de la cooperación y que hasta hoy es una de las constantes de su política exterior. Hay que incluir en este período el Mensaje del Presidente Monroe de 1823, convertido más tarde en la Doctrina del mismo nombre y que constituyó una garantía contra la intervención en América de algunas potencias europeas pero que no contribuyó, por su carácter unilateral, a la construcción del continentalismo.

La segunda etapa se inicia con la instalación de la primera Conferencia Panamericana en Washington en 1889 hasta la celebración en 1945 de la Conferencia de Chapultepec sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. Este interregno comprende las siete restantes conferencias panamericanas de México (1901-1902), Río de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923), La Habana (1928), Montevideo (1933), y Lima (1938), y las extraordinarias de Conciliación y Arbitraje de Washington (1928-1929), y la de Conciliación de la Paz de Buenos Aires (1936). Se incluyen también las tres Reuniones de Consulta de Cancilleres Americanos de Panamá (1939), La Habana (1940), y Río de Janeiro (1942).

En este período en que comienzan a actuar los Estados Unidos y los países hispanoamericanos en forma solidaria, hay a veces divorcio entre la norma jurídica aceptada y la conducción de una política acorde con ella, pero el sistema resiste la disociación hasta alcanzar la Declaración de Buena Voluntad del Presidente Roosevelt de 1933, la organización y perfeccionamiento de la Unión Panamericana, la estructura de convivencia pacífica de Buenos Aires, la Declaración de Lima de solidaridad contra la agresión, el procedimiento de Consulta y la subsecuente acción conjunta establecida en las Conferencias de Cancilleres frente a la Segunda Guerra Mundial y por último los trascendentales acuerdos de la Conferencia de México sobre la futura organización americana.

El tercer estadio corresponde a la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y Seguridad del Continente de Quitandinha de 1947 en la que se suscribe el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Novena Conferencia de Bogotá en 1948 que crea, en forma constitucional, la Organización de

los Estados Americanos, la Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres de Washington (1951) con motivo de la Guerra de Corea y la Décima Conferencia de Caracas (1954).

Se cierra el ciclo con la intervención de la OEA en distintos conflictos entre los países americanos que culmina en el reciente caso de Costa Rica, en que la Organización logra la plenitud de su acción y eficacia, por decisión unánime de sus componentes, con medios verdadera y totalmente internacionales, políticos, diplomáticos, jurídicos y militares.

La razón siguiente constituirá la historia de los días futuros y deberá corresponder a las interrogantes que planea el inquietante porvenir.

Razones obvias de espacio y de perspectiva limitarán el presente análisis a la segunda etapa enunciada pues la vastedad del tema haría imposible efectuarlo dentro de las limitaciones de este trabajo. Los elementos sustanciales que han servido para construir el sistema interamericano están incluidos en este período que a manera de una obertura, presenta los temas de la composición siguiente.

El panamericanismo propiamente dicho se inicia con la I Conferencia de Washington convocada a petición del Secretario de Estado de los Estados Unidos y autorizada por ley de 1888 del Congreso de la Unión. Anteriormente, el Secretario de Estado Blain había propuesto, por circular de 1881, dicha conferencia que su sucesor Frelinghoysen aplazó al año siguiente por considerar "que en la actualidad no existe aquel estado pacífico de las Repúblicas Sudamericanas que consideraba esencial para la celebración provechosa y armoniosa del referido Congreso".

El certamen aprobó la creación de una "Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas" órgano permanente, bajo la dirección del Secretario de Estado de los Estados Unidos, de una asociación de los países americanos que se titulaba "Unión Internacional de las Repúblicas Americanas para la pronta compilación y distribución de datos sobre el comercio". El punto inicial de la futura OEA es esta limitada y pragmática oficina que debía tener una duración de 10 años.

La II Conferencia de México modificó el nombre y la constitución, señalando que la "Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas" debía estar regida por un Consejo Directivo, constituido por los representantes diplomáticos de los gobiernos americanos acreditados en Washington, presidente por el Secretario de Estado de los Estados Unidos. Se le encargó, además, el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por la Conferencia, dándole así el embrión de funciones ejecutivas.

La III Conferencia de Río de Janeiro amplió las atribuciones de la Oficina Internacional, a la compilación de todo lo referente a tratados y convenciones entre las Repúblicas Americanas; le otorgó la misión de obtener de los gobiernos miembros la ratificación de los acuerdos adoptados en las reuniones anteriores y la designó como Comisión Permanente de las Conferencias Internacionales Americanas, con la facultad de proponer proyectos para ser incluidos en los temas de la siguiente Conferencia, con la obligación de presentar una memoria a los diferentes Gobiernos acerca de sus labores y sobre cada uno de los asuntos cuyo estudio le fuese encomendado.

La IV Conferencia de Buenos Aires transformó la antigua asociación en "Unión de las Repúblicas Americanas" y a la oficina la llamó "Unión Panamericana", nombre que hasta ahora conserva la Secretaría General de OEA, manteniendo las atribuciones de ella acordadas anteriormente.

La V Conferencia de Santiago confirmó la existencia y los nombres de la Unión de las Repúblicas Americanas y de la Unión Panamericana, facultó expresamente a esta última para cooperar al desarrollo de las relaciones comerciales y culturales y para crear los departamentos administrativos necesarios. Además estableció Comisiones Permanentes, designadas por el Consejo Directivo, que deberían asesorar a la Unión Panamericana en el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales, el estudio de la organización internacional del trabajo en América, de las cuestiones relacionadas con la higiene y con el fomento de la cooperación intelectual, especialmente universitaria. De esta manera, la organización va abarcando no sólo mayor suma de atribuciones sino también una complejidad insospechada por la

variedad de temas y diversidad de asuntos que le encomiendan y que serían ampliadas al máximo por la Carta de Bogotá.

La VI Conferencia de La Habana, que ha sido una de las más fecundas desde el punto de vista de la legislación y del derecho internacionales, fué la que aprobó el monumento, de codificación que es el Código Bustamante. Significó uno de los mayores avances de la cooperación interamericana, pues reunió en forma orgánica los dispositivos anteriores y concibió la primera estructura del sistema.

Estableció que la Unión de los Estados Americanos, nuevo nombre de la institución, cumpliría sus finalidades por intermedio de sus órganos permanentes: la Conferencia Internacional Americana, la Unión Panamericana y todo otro órgano que fuere establecido en virtud de convenciones.

Asimismo, fijó definitivamente la periodicidad de las Conferencias en cinco años y dejó abierta la instancia para que los Gobiernos se hiciesen representar, como sucede hoy, con representantes "ad hoc" ante el Consejo Directivo, quien a su vez debía elegir anualmente su presidente y vice-presidente.

A la suma de atribuciones preexistentes de la Unión Panamericana, le agregó la de cooperar al desarrollo, no sólo de las relaciones comerciales, sino también de las industriales, sociales, agrícolas, educacionales y de trabajo entre los países americanos y como corolario pragmático facultó al Consejo Directivo para promover Conferencias internacionales de expertos, hoy llamadas especializadas.

La VII Conferencia de Montevideo aprobó dos iniciativas de indudable trascendencia para la organización. La primera se refería a un proyecto mexicano de Código de la Paz, recopilación y sistematización de un solo instrumento de las disposiciones contenidas en el Pacto Gondra y en el Tratado General de Arbitraje y en la Convención de Conciliación, agregándole la vieja aspiración salvadoreña de una Corte Americana de Justicia Internacional. La segunda, la creación de un organismo interamericano de cooperación económica y financiera, compuesto por un Consejo Directivo, una Comisión Económica Consultiva y un Banco Interamericano. Esta última institución ha sido aprobada en la re-

ciente Conferencia de Ministros de Hacienda Americanos reunida en noviembre último en el Brasil.

El Código de la Paz debía ser sometido a la consideración de los gobiernos y el organismo económico y financiero recomendado para su estudio a la II Conferencia Económica Panamericana. Los dos proyectos son valiosos antecedentes del Tratado de Soluciones Pacíficas de Bogotá y del Consejo Económico y Social creado en la Carta de la OEA.

Solucionada la Guerra del Chaco, el Presidente Roosevelt, en carta personal dirigida a los demás presidentes americanos, sugirió la necesidad de convocar una Conferencia Extraordinaria en Buenos Aires "para determinar en qué forma podrá protegerse mejor el mantenimiento de la paz entre las Repúblicas Americanas".

Hasta ese momento, las Conferencias se habían ocupado de una multiplicidad de problemas, que variaban desde la organización de la Unión Panamericana, conforme se ha visto anteriormente, hasta la suscripción de tratados y convenciones de la más variada índole jurídica, económica, comercial y cultural y la proliferación, cada vez mayor, de votos, recomendaciones, resoluciones, acuerdos y mociones de los más sutiles matices y los de orígenes y efectos más dispares.

Estructurada la organización en forma efectiva, con los órganos definidos y con sus atribuciones reglamentadas y ligados los países americanos por una extraordinaria cantidad de instrumentos internacionales, muchos de ellos positivamente ineficaces por falta de oportuna ratificación, se producen en el ámbito continental algunos conflictos entre países americanos con la consecuencia de hostilidades militares en un caso, que obligan a meditar en la urgente necesidad de organizar y consolidar un sistema de pacífica convivencia, ampliando y mejorando los medios existentes y creando nuevos procedimientos, excluyentes de la violencia, para el arreglo de las diferencias entre las naciones del Continente.

Ya existían, suscritos en la Conferencia de Washington, de 1929, la Convención General de Conciliación Interamericana, el Tratado General de Arbitraje Interamericano y el Protocolo de

Arbitraje Progresivo y el Tratado para evitar o prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, llamado también Pacto Gondra por el nombre de su autor, aprobado por la V Conferencia de Santiago.

Este instrumento crea dos Comisiones Permanentes con sede en Washington y Montevideo, a cualesquiera de las cuales debía llevarse toda cuestión que se suscitase entre dos o más países y que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática ni llevada a arbitraje o cuando las circunstancias hubiesen hecho imposible la negociación y fuese inminente un conflicto armado entre las partes; y una Comisión de Investigación compuesta por cinco miembros que debía emitir un informe sobre el caso sometido antes de un año, prorrogable a seis meses más, en caso de imposibilidad de completar la investigación o redactar el informe, que debía ser trasmitido a los gobiernos en controversia, los cuales, a base de las conclusiones del referido informe, debían procurar un arreglo en un lapso de seis meses.

La Convención General de Conciliación Internacional no constituye sino una ampliación del Pacto Gondra. Faculta a las Comisiones Permanentes a ejercer sus funciones conciliatorias por iniciativa propia cuando exista probabilidad de que se perturben las relaciones pacíficas y a la Comisión de Investigación le dá el carácter de Comisión Conciliatoria, que podía actuar en cualquier etapa de la controversia para lograr la avenencia de las diferencias sometidas a su examen.

La misma convención precisa que el informe y las recomendaciones de la Comisión, cuando actúa como órgano de conciliación no tienen el carácter de sentencia ni de laudo arbitral y no son obligatorias para las partes ni en lo referente a la exposición o interpretación de los hechos ni en lo relativo a las cuestiones de derecho y que sólo pueden interrumpirse el procedimiento de conciliación por un arreglo directo entre las partes, por el acuerdo de aceptar en absoluto *ex aequo et bono* la decisión de un Jefe de Estado americano o por el sometimiento de la diferencia al arbitraje o a la justicia internacional.

El Tratado General de Arbitraje Interamericano obligó a someter al arbitraje todas las diferencias de carácter internacio-

nal, que pudieran surgir entre las partes contratantes con motivo de la reclamación de un derecho formulado por una contra otra, en virtud de un tratado o por otra causa y que no hubiere sido posible solucionar por la vía diplomática. La diferencia debía ser de naturaleza jurídica susceptible por tanto de decisión mediante la aplicación de los principios de derecho.

Las cuestiones de orden jurídico comprendían: la interpretación de un tratado; cualquier punto de Derecho Internacional; la existencia de un hecho violatorio de una obligación internacional y la naturaleza y extensión de la reparación que debía ofrecerse por el quebrantamiento de esa obligación.

Las únicas controversias exceptuadas de la jurisdicción arbitral previstas en el tratado eran las comprendidas dentro de la jurisdicción doméstica de las partes en litigio que no estuvieran regidas por el Derecho Internacional y todas aquellas que afectasen el interés o la acción de un Estado que no fuese parte del contrato.

La perfección técnica del Tratado General de Arbitraje Internacional, la amplitud de la jurisdicción arbitral creada, la minuciosa reglamentación de su funcionamiento y sobre todo las excepciones a su aplicación, le confirió el honor poco común de recibir las reservas de quince de los veinte países firmantes, lo que lo hizo tan inoperante que en la misma Conferencia se tuvo que suscribir un Protocolo llamado de Arbitraje Progresivo, que autorizaba a los países que habían formulado reservas a depositar en la Secretaría de Estado un instrumento en el que constase que hacían abandono, en todo o en parte, de las excepciones al arbitraje estipuladas en el tratado o de las reservas planteadas.

Tales eran los medios de convivencia pacífica existentes hasta 1936, año en que se realiza en Buenos Aires la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz.

En ella se suscriben instrumentos internacionales decisivos para la convivencia pacífica, ampliatorios de los anteriores y creadores de la institución de la consulta, la más efectiva de todas hasta ahora imaginadas como prevención contra el uso de la fuerza. Tales son las Convenciones para el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz y para coordinar, am-

pliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los Estados Americanos; los tratados para la prevención de controversias, de buenos oficios y mediación y el protocolo relativo a la no intervención.

El punto más notable de esos pactos es sin lugar a dudas el procedimiento de consulta creado en el primero de los mencionados anteriormente. Consiste, suscintamente, en que ante una amenaza a la paz y con el objeto de prevenir la guerra o en el caso de que ésta ya se hubiese producido o que existiese un estado virtual de guerra entre países del Continente, los gobiernos americanos debían consultarse mutuamente con el fin de buscar, dentro de las obligaciones previstas en los pactos y las normas de la moral internacional, un procedimiento de colaboración para cooperar a una acción tendiente al mantenimiento de la paz. Igual procedimiento debía seguirse en el caso de producirse una guerra internacional fuera de América que pudiera amenazar la paz continental. Es la primera vez que se habla de una acción conjunta en caso de estallar conflicto bélico ajeno a los Estados Americanos. Conviene tener presente, por lo demás, que la II Guerra Mundial se inició tres años más tarde.

La consulta debía funcionar también en el caso de intervención de cualquier país signatario en los asuntos interiores o exteriores de otro. Como lógica consecuencia, las naciones americanas acuerdan nuevos procedimientos pacíficos de buenos oficios y mediación, que completan los reseñados y declaran solemnemente que condenan las guerras de agresión, que las divergencias deben solucionarse por medios pacíficos, que las cuestiones territoriales no deben resolverse por la fuerza y que no reconocerán adquisiciones de territorios hechos por ésta. Para el caso de incumplimiento de esas obligaciones, se comprometen a adoptar como neutrales una actitud común y solidaria y a ejercer los medios políticos, jurídicos y económicos autorizados por el Derecho Internacional sin recurrir a la intervención diplomática o armada, salvo las obligaciones previstas en los tratados colectivos.

Se completa de este modo el círculo de la solidaridad efectiva. Conjuntamente con el sistema de solución pacífica de los conflictos, se logra la confrontación de voluntades para llegar a la

unidad de acción, inclusive las represalias y se diferencia la alteración de la paz intracontinental de la extracontinental.

La VIII Conferencia de Lima será la encargada de darle forma definitiva y procedimiento práctico a la consulta al establecer en la "Declaración de Lima", que serán los Ministros de Relaciones Exteriores, cuando lo estimen conveniente y a iniciativa de cualesquiera de ellos, los que se reunirán en las capitales de los diferentes países, por rotación y despojados de todo protocolo. Previamente se había reafirmado la solidaridad y la decisión de mantener los principios que informen la vida internacional americana. El punto trascendental de la Declaración y su más importante consecuencia radica en la resolución colectiva de coordinar las voluntades soberanas, mediante la consulta, **cuando la paz, la seguridad o la integridad territorial de cualesquiera de las naciones americanas se vea amenazada por actos de cualquier naturaleza.** Insinuados los preludios de la II Guerra Mundial que debía estallar ocho meses después y con plena conciencia de los efectos de la próxima contienda, los países americanos no vacilan en asumir el riesgo de establecer la indivisibilidad de la paz, la unión como garantía de la seguridad, la cooperación voluntaria y el procedimiento práctico para que esa manifestación de voluntad se trasformase en un original medio jurídico, de valor insospechable: la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, verdadero poder ejecutivo de la actual organización.

Para dar a la "Declaración de Lima" una base permanente de sólidos valores morales y jurídicos se aprueba la "Declaración de Principios Americanos", en la que se proscribe la intervención y el uso de la fuerza como instrumento de política internacional; se declara que las relaciones interestatales deben regirse por el Derecho Internacional y las diferencias resueltas por medios pacíficos, se recomienda la fiel observancia de los pactos y la colaboración pacífica. Estos principios han sido incorporados a la actual Carta de la OEA.

Iniciada la Segunda Guerra Mundial, se reúne en Panamá, en 1939, la I Conferencia de Cancilleres, con el fin primordial de mantener la neutralidad continental, proteger la paz en el Hemisferio y sentar las bases de una cooperación económica que atenuase los efectos de la contienda. En la Declaración de Panamá hay un va-

lioso precedente de la posición peruana sobre su dominio marítimo. Es la llamada zona de seguridad americana, faja de mar a ambos lados del continente, infinitamente mayor por cierto que las tres millas clásicas del mar territorial o las nueve de la zona contigua.

Con las victorias alemanas en Europa en 1940, se llegó a temer por la suerte de las posesiones en América de los países invadidos y por las consecuencias imprevisibles de su dominio por Alemania. Para considerar el problema, se efectúa en La Habana la II Reunión de Cancilleres y se suscribe la Convención sobre Administración Provisional de Colonias y Posesiones Europeas en América para el caso de transferencia de soberanía, cambio que no sería reconocido, y que constituye un magnífico antecedente, por su espíritu y articulado, del vigente régimen internacional de Administración Fiduciaria de la Carta de las Naciones Unidas.

El ataque japonés a Pearl Harbour —7 de diciembre de 1941— precipita la III Reunión de Consulta de Río de Janeiro en enero del año siguiente, que recomienda la ruptura de relaciones diplomáticas y comerciales y financieras con las naciones del Pacto Tripartito y aprueba múltiples resoluciones de cooperación económica. Al mismo tiempo resuelve la transformación del Comité Interamericano de Neutralidad, creado en Panamá, en Comité Jurídico Interamericano, indispensable organismo de consulta que eficazmente subsiste y establece la Junta Interamericana de Defensa, encargada de sugerir las medidas del caso para la seguridad militar del Continente, que hasta hoy prosigue sus labores.

El límite final de este análisis lo constituye el enunciado escueto, de los trascendentales y definitivos acuerdos para perfeccionar y completar el sistema interamericano y las bases fundamentales sobre las cuales cooperarían los países americanos en el establecimiento de una organización mundial, que se adoptaron en la Conferencia Extraordinaria sobre Problemas de la Guerra y de la Paz de México.

Al iniciarse 1945 —año de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial— se reúne esta Conferencia, urgida por los graves problemas, ya insinuados, de la post-guerra y su indudable repercusión en las naciones del Continente. Desde el punto de vista del sistema constituye el prelude fecundo de la IX Conferencia de Bogotá y una de las más plenas en consecuencias.

Reglamenta y amplía los órganos permanentes: La Conferencia Internacional Americana, las Reuniones Ordinarias de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo Directivo.

La primera es la encargada de formular la política general y determinar la estructura y las funciones de los organismos interamericanos. A la segunda le corresponde tomar las decisiones respecto a los problemas de mayor urgencia e importancia y a las situaciones y controversias que pudieran poner en peligro la paz. Se debían reunir cada cuatro años y cada año, respectivamente.

El Consejo Directivo queda integrado por delegados "ad hoc", con el rango de Embajador, con los privilegios diplomáticos del caso y con la prohibición de formar parte de la misión diplomática ante el gobierno en cuyo territorio se encuentra la sede de la Unión Panamericana o sea el de los Estados Unidos porque dicha sede continuó siendo Washington.

Las nuevas atribuciones del Consejo son: conocer de cualquier asunto que afecte el funcionamiento del sistema, de la solidaridad y del bienestar general, con las limitaciones impuestas por las Conferencias y las Reuniones de Consulta; convocar a estas últimas, tanto las ordinarias como las extraordinarias; supervigilar los organismos y relaciones con la Unión Panamericana, recibir y aprobar los informes de aquellos y elegir anualmente su presidente, prohibiéndose la reelección.

Establece, además, el Consejo Económico y Social y le encarga al Consejo Directivo preparar un anteproyecto de pacto constitutivo del sistema sobre las bases que enuncia, para mejorarlo y fortalecerlo. Igualmente aprueba la "Declaración de Principios Sociales de América" incorporada más tarde en la Carta Interamericana de Garantías Sociales de Bogotá y las bases de la Carta Económica de las Américas, también sancionada en la capital colombiana.

La Conferencia emite la "Declaración de México" que reafirma y amplía los principios ya aprobados en Lima y le encarga al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un anteproyecto de "Sistema Interamericano de Paz", que debía coordinar todos los instrumentos existentes para la solución pacífica de las controversias, que, con las enmiendas usuales, fué aprobado en Colombia con el nombre de "Pacto de Soluciones Pacíficas" o "Pacto de Bogotá".

Finalmente, fijada la posición de las naciones americanas frente a la proyectada organización mundial: aspiración a la universalidad; precisión de sus principios y fines; extensión de la jurisdicción y competencia de la Corte Internacional de Justicia; creación de un organismo internacional para promover la cooperación intelectual y moral (la UNESCO) y adecuada representación de América Latina en el Consejo de Seguridad.

El porvenir de la humanidad se ha ensombrecido con la amenaza inminente del materialismo ateo y con la aparición de la energía atómica y sus armas destructivas. Nuestra época vive bajo el signo de una angustia real y verdadera porque ha abandonado la fe. Por eso hoy más que nunca la palabra del sucesor de Pedro es voz que clama en el desierto y la responsabilidad individual y colectiva es mayor que en anteriores crisis históricas.

América puede significar, en la hora final, el equilibrio de una paz fundada en Cristo. No en vano Francisco García Calderón dijo que: "El panamericanismo no muere sino que se transforma según el destino de seres y realidades viables. Es la organización de los derechos y deberes de un mundo autónomo".