

PERSPECTIVAS DE LA CONFERENCIA DE BOGOTA

POR
MARIO AMADEO

HAN pasado ya más de nueve años desde que se clausuró en Lima la última de las Conferencias Panamericanas, octava de la serie que se inició en 1888 en la capital de los Estados Unidos. La periodicidad reglamentaria de cinco años no pudo, un vez más, ser observada, debido a los acontecimientos bélicos producidos en el mundo entre 1939 y 1945. Ocurrió nuevamente la situación planteada con motivo de la primera guerra mundial, cuando la V Conferencia de Santiago de Chile, proyectada para 1915, apenas pudo congregarse ocho años después. La diferencia entre uno y otro caso—diferencia por cierto fundamental—radica en que en el transcurso de la primera interrupción el sistema panamericano (o interamericano, como ahora se lo llama) no experimentó ningún desarrollo positivo, mientras que durante el segundo, si bien no se han celebrado las reuniones previstas, han tenido, en cambio, lugar otras asambleas extraordinarias de primordial importancia y se han elaborado instrumentos que alteran y reconstruyen *ex novo* las bases en que se asienta la cooperación continental.

En efecto, entre 1938 y el año que corre se han celebrado tres reuniones de consulta de cancilleres de acuerdo al procedimiento esbozado en la Conferencia de Consolidación de la Paz de 1936, per-

feccionado en la misma Conferencia de Lima. Estas reuniones de consulta fueron, por orden cronológico, la de Panamá, de 1939, la de La Habana, de 1940, y la de Río de Janeiro, de 1942. Además, con posterioridad han tenido lugar dos conferencias extraordinarias de suma importancia: la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, reunida en Méjico en marzo de 1945, y la reciente Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, congregada en la ciudad de Petrópolis del 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947.

No corresponde al tema de esta exposición reseñar en detalle lo actuado en estas reuniones. Basta expresar que en ellas se ha concluído de operar la transformación del sistema interamericano que ya se esbozara en la mencionada Conferencia de Lima. Dicho sistema, de un conjunto de normas de cooperación comercial, cultural y jurídica, que era, ha pasado a convertirse en un régimen de estrecha unidad política tendiente a la creación de una alianza permanente y al establecimiento de una acción común de los países del Hemisferio en sus relaciones *ad externos*.

Teóricamente, la IX Conferencia Panamericana encontraría su antecedente inmediato en la VIII Conferencia de Lima, ya que —como se ha dicho—las reuniones celebradas en el ínterin—sobre todo las de Chapultepec y Río—no encuadran dentro del régimen normal previsto en los acuerdos vigentes. Pero en la práctica ocurre todo lo contrario. Estas reuniones extraordinarias han actuado de modo tan eficaz en la transformación del sistema, que la próxima asamblea de Bogotá no será sino la prolongación natural de las reuniones inmediatamente anteriores, y muy particularmente de la que ha tenido lugar hace pocos meses en las cercanías de Río de Janeiro.

Para indagar lo que presumiblemente ha de tratarse y resolver en la capital de Colombia resulta, por tanto, indispensable evocar lo decidido últimamente en Méjico y Brasil. La Conferencia de Chapultepec se desarrolló, como es sabido, durante las postrimerías de la segunda guerra mundial, pocas semanas antes de la capitulación definitiva del Tercer Reich. Como ocurriera con la tercera reunión de consulta, esta asamblea estuvo presidida por la preocupación dominante de consolidar la cooperación de guerra entre las naciones americanas. De ahí el nombre mismo asignado a la Conferencia; de ahí también el sentido de las principales resoluciones que en ellas se suscribieron. Entre estas resoluciones—fueron en total más de sesenta—interesa destacar dos que, por su trascendencia, adquieren el valor de fuentes para la elaboración del sistema interameri-

cano. Son la VIII, sobre cooperación defensiva, y la IX, sobre creación y modificación de los órganos del referido sistema.

La resolución VIII, conocida oficialmente con el nombre de «Acta de Chapultepec», forja la alianza políticomilitar para caso de agresión. Reafirma el principio sentado en 1940 en La Habana de que la agresión contra un país americano será considerado como agresión contra cada uno de los firmantes de la resolución, y estipula una serie escalonada de sanciones contra los Estados que a juicio de la reunión de consulta convocada *ad hoc* resultaran convictos de la mencionada agresión. En cuanto a la resolución IX, introduce notables modificaciones en los organismos del sistema interamericano. Disminuye de cinco a cuatro años la periodicidad de las Conferencias. Establece con carácter regular y anual las reuniones de consulta de cancilleres, que antes eran convocadas por causas excepcionales. Consolida y otorga permanencia a una serie de cuerpos subsidiarios, establecidos con vistas a la cooperación bélica. Y, sobre todo, consagra en la doctrina la alteración ya producida en los hechos en cuanto a la naturaleza de la Unión Panamericana, admitiendo explícitamente la índole política de sus atribuciones. Además, la resolución IX de Chapultepec prevé una suerte de codificación de las normas constitutivas del sistema interamericano, tarea que deja a cargo del Consejo Directivo de la Unión. Por el hecho de que esa codificación habrá de ser considerada en la Conferencia de Bogotá y por la relación que, en tal virtud, guarda con nuestro tema específico, la habremos de considerar en detalle un poco más adelante.

La resolución VIII de Chapultepec establecía una alianza políticomilitar y hacía funcionar la solidaridad interamericana por el transcurso de la guerra. Previéndose próxima la conclusión de las hostilidades, abría al mismo tiempo la puerta para la perpetuación de dicha alianza en tiempo de paz. Por razones técnicas que no es del caso examinar aquí, no se consideró habilitada para fijar en un mismo instrumento el régimen transitorio de guerra y el régimen permanente de paz, previéndose para esta última finalidad la celebración de una nueva Conferencia. Esta es la que ha tenido lugar recientemente en Río de Janeiro, y en ella se ha establecido con carácter permanente, mediante el llamado «tratado de asistencia mutua», la cooperación defensiva de los países americanos en tiempo de paz, tal como lo previera la resolución VIII de Chapultepec. Hoy, los países del Hemisferio Occidental se encuentran vinculados por un pacto político de alianza que virtualmente los inhibe de adoptar la posición de neutrales en caso que cualquiera de ellos dotado

de gravitación suficiente para lograr dos tercios de votos en la reunión de consulta, se encuentre empeñado en una guerra extracontinental. Con respecto a este sistema de votación, cabe subrayar la importante alteración que se ha introducido, no solamente en las prácticas tradicionales del sistema interamericano, sino también en las normas clásicas del derecho internacional. En adelante, un Estado americano puede verse obligado a actuar en medidas coercitivas conjuntas, aun contra su propio voto, y el principio universalmente admitido de que en toda alianza la determinación del *casus foederis* corresponde al Estado contratante, ha sido categóricamente derogado. Los órganos de ejecución de esta alianza, contraída sin plazo definido, no han sido creados por el tratado de Río, quedando su determinación librada a lo que se resuelva en la Conferencia de Bogotá.

Algo de lo ya dicho permite entrever la singular importancia de las próximas deliberaciones. Hemos afirmado que en las reuniones extraordinarias celebradas entre la VIII y la IX Conferencia se ha concluido de operar la transformación del sistema interamericano. En realidad, para que esa transformación sea total faltan algunos ajustes fundamentales, con los cuales el mencionado sistema habrá alcanzado su fisonomía permanente y definitiva. Son, precisamente, esos ajustes lo que constituye la labor primordial de la Conferencia de Bogotá.

La IX Conferencia Interamericana estaba destinada a tener lugar casi inmediatamente después que concluyera sus deliberaciones la Conferencia de Petrópolis. Ello era explicable, porque muchos de los puntos que debían ser abordados en la capital colombiana estaban supeditados a las premisas sentadas en la ciudad brasileña. Se la convocó, pues, para la primera quincena de enero de 1948. Pero algunas dificultades de orden material—principalmente la reunión sucesiva de numerosas asambleas internacionales en los próximos meses—obligó a diferirla por acuerdo unánime para la segunda quincena del próximo mes de marzo. Esta es la fecha en que por el momento y hasta nueva orden dará comienzo a sus sesiones la IX Conferencia Interamericana de Bogotá.

De acuerdo con lo expuesto, podemos adelantar que tres serán los temas principales a abordarse en la IX Conferencia. El primero es la redacción del Pacto Constitutivo del sistema interamericano, de acuerdo a lo dispuesto en la resolución VIII del Acta de Chapultepec. El segundo es la creación del organismo militar destinado a poner en ejecución y hacer factibles las prescripciones del tratado de asistencia recíproca firmado en Río de Janeiro. El ter-

cero, finalmente, es el establecimiento de un régimen contractual de relaciones económicas que traduzca en obligaciones internacionales las numerosas declaraciones y recomendaciones de anteriores conferencias. Examinaremos estos tres temas por separado.

1.º PACTO CONSTITUTIVO DEL SISTEMA INTERAMERICANO

La resolución IX de Chapultepec preveía que antes del 1.º de mayo de 1945 el Consejo Directivo de la Unión Panamericana sometería a los gobiernos del Continente el mencionado anteproyecto de Pacto. Las demoras producidas han impedido hasta este momento que el Consejo cumpliera la recomendación, pero se anuncia que el texto de aquel instrumento estará listo para ser tratado en la Conferencia de Bogotá. Será ésta, pues, la tarea primordial de la Conferencia, ya que implica nada menos que revisar y reordenar todos los elementos y los órganos—hoy ya complicados y numerosos—que integran el sistema.

No es probable que la Conferencia de Bogotá introduzca modificaciones sensacionales en cuanto al número y atribuciones de los organismos actualmente existentes. Más bien es de prever que la mayoría de estos organismos habrán de ser confirmados en su presente estructura por el nuevo texto. En cuanto a la declaración de principios, de acuerdo con la recomendación de Chapultepec figurará como anexo de contenido variable, debiendo considerarse para la primera redacción los múltiples textos aprobados en las últimas reuniones, que fijan normas jurídicas de carácter general. Así, la Convención sobre derechos y deberes de los Estados aprobada en Montevideo, la declaración de Principios sobre solidaridad y Cooperación Interamericana aprobada en la Conferencia de Consolidación de la Paz, etc. De todo este *corpus juris* se extractará un resumen que contenga, sin repeticiones inútiles, los principios establecidos, para tomarlos como punto inicial de la nueva Carta.

Lo importante, lo novedoso de este «Pacto Constitutivo» es, por tanto, su organicidad. Por primera vez quedarán sistematizados en un solo documento las normas generales y las disposiciones prácticas que configuran el sistema interamericano. Ello ha llevado a establecer la asimilación del nuevo Pacto con los artículos constitucionales de una Confederación de Estados. Acaso semejante asimilación resulte un tanto prematura, pues los países integrantes del sistema no han perdido por completo la conducción de sus

relaciones exteriores. Pero no cabe duda que la tendencia que preside la evolución de aquél, lo conduce de día en día a identificarlo con un gigantesco superestado en el cual pueden quedar subsumidas las atribuciones que sus miembros, como entidades soberanas, gozaban en materia internacional.

En este sentido, las prescripciones que habrán de ser coordinadas y ratificadas en Bogotá no dejan de tener cierta analogía con los textos constitucionales que rigen en el orden interno. Así, la «declaración de derechos y deberes de los Estados» se asemeja notablemente a las declaraciones de derechos y garantías de las constituciones democráticas del siglo XIX. Las Conferencias Interamericanas podrían parangonarse con el Poder legislativo en el régimen de la división tripartita de poderes consagrados casi únicamente por las referidas constituciones. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana se asemeja al Poder ejecutivo. El Comité Jurídico Interamericano tiene por objeto preparar las leyes que habrán de ser sancionadas por las Conferencias Interamericanas. En cuanto a los organismos subsidiarios, el Comité Económico Financiero desempeña el papel de un Ministerio de Economía y el Comité Consultivo de Emergencia para la Defensa Política es una especie de Ministerio del Interior o, mejor aún, de Ministerio de Policía y Seguridad, con las atribuciones que tal departamento tenía en el régimen napoleónico.

No debemos, sin embargo, apresurarnos y llegar anticipadamente a conclusiones demasiado pesimistas. Los países americanos están aún lejos de haber perdido su independencia. Este montaje legal, aun cuando se encuentre respaldado por todo el poder político del más grande de los integrantes del sistema, aún no es suficientemente vigoroso para anular la autonomía de decisión de todos los demás. Algunos de ellos, dotados de recia contextura económica y—lo que es más importante—de madura conciencia de su misión propia, no se han resignado ni es previsible que se resignen a transformarse en meros rodajes de un gigantesco engranaje aniquilador de su personalidad. Con todo, también es prudente que tales países no descuiden las derivaciones ingratas que pudieran resultar de la exagerada expansión que adquieran los instrumentos jurídicos creados con su anuencia. Apoyados como están por una comunidad nacional vigorosa y por su intrínseca naturaleza absorbente, pueden un día interferir en la órbita de facultades hasta hoy reservada al dominio propio de los Estados. De ahí la importancia que en este aspecto pueden eventualmente adquirir las deliberaciones de Bogotá. Para poner nombres propios, es pro-

bable que los Estados Unidos, principales interesados en fortalecer los vínculos del sistema panamericano, luchan en la Conferencia a fin de que el pacto constitutivo multiplique el número de organismos y les otorgue el máximo posible de atribuciones. Es asimismo previsible que otros países (acaso figure entre ellos la República Argentina) tiendan a circunscribir dentro de límites razonables tales atribuciones, salvaguardando los inalienables derechos inherentes a su soberanía. Sea de ello lo que fuere, es evidente que el Pacto Constitutivo significará el término y la culminación del proceso iniciado en 1936, por el cual el sistema interamericano ha llegado a ser el más vigoroso de los entendimientos regionales, planteados sobre bases jurídicas, que ha conocido la comunidad internacional.

2.º ORGANISMO DE COORDINACIÓN MILITAR

El Tratado de Asistencia recíproca firmado recientemente en Río de Janeiro estipula para los países signatarios la obligación de concurrir en ayuda del país que se considere agredido cuando esta agresión se traduzca en ataque armado o cuando haya sido comprobada por la reunión de consulta que al efecto se convoque. De acuerdo con uno de los artículos del Tratado, esa ayuda puede revestir diversas formas, cuyo alcance se extiende desde el simple retiro de representantes diplomáticos del país declarado agresor hasta la cooperación armada con la potencia agredida. Para este último caso el tratado de Río no fija reglas concretas que permitan formalizar la colaboración bélica, pero remite a la Conferencia de Bogotá, la cual tendrá por misión establecer los organismos técnicos destinados a hacer efectiva la coparticipación en actividades militares tendientes a la aplicación del acuerdo.

Existe ya entre los organismos interamericanos de carácter subsidiario una Junta Interamericana de Defensa con finalidades estrictamente militares. Esta Junta, creada por una de las reuniones de consulta, era—también ella—de naturaleza meramente consultiva; no podía por sí misma tomar decisiones obligatorias y se limitaba a coordinar aspectos técnicos de la defensa militar por medio de informes y recomendaciones. La índole de las operaciones bélicas desarrolladas durante la segunda guerra mundial y la alejada distancia del teatro de las mismas restó importancia a esta Junta, cuya labor se ha desarrollado en forma relativamente oscu-

ra. En cambio, el organismo que se proyecta como consecuencia del Tratado de Asistencia es de naturaleza radicalmente distinta. Se pretende asignarle funciones de un verdadero Estado Mayor interamericano, con facultades de fiscalización y vigilancia sobre cada uno de los ejércitos nacionales de los países que lo integran. Con el objeto de hacer más eficaz su labor, se intenta establecer la uniformación de armamentos, de acuerdo al proyecto remitido durante el año pasado por el presidente Truman al Congreso de los Estados Unidos. Esta uniformación se haría tomando por modelo la estructura de las fuerzas armadas norteamericanas. En síntesis, el nuevo organismo haría los planes de la defensa conjunta del Continente, distribuiría los contingentes de cada país, determinaría los lugares que deberían ser defendidos, etc. Existiría una instancia superior, representada por los gobiernos de cada país, pero esta instancia sería más teórica que real en la mayoría de los casos, ya que prácticamente resultaría muy difícil objetar una resolución tomada por el organismo competente, cuya finalidad nominal fuera la defensa de la integridad del Continente y por ende de los países que lo componen.

Esta cuestión será planteada en la Conferencia de Bogotá, y en ella se establecerá el citado organismo, determinándose con precisión sus atribuciones principales y delimitándose las fronteras de su actividad. Lo mismo que en el caso del Pacto Constitutivo, es de suponer que se plantearán dos tesis contrapuestas: aquella que procurará dotar al organismo militar conjunto del mayor número posible de atribuciones erigiéndolo en una suerte de persona internacional, y aquella otra que tratará de restringirlas, limitando su papel al de un órgano consultivo sin facultades de imperio, tal como hasta ahora ha sido la Junta Interamericana de Defensa.

3.º COOPERACIÓN ECONÓMICA

Las resoluciones LI y LII de Chapultepec se referían al régimen de intercambio económico, propiciando el tratamiento no discriminatorio de capitales americanos en los países signatarios y el fomento de las industrias madres en los países de poca capacidad productiva. Para concretar lo resuelto en Méjico, el Comité Económico y Social designó un comité especial compuesto de seis países para que redactara un anteproyecto de tratado económico, que debía ser considerado en la Conferencia de Bogotá, previa

anuencia del Consejo. Este comité se ha expedido ya y ha elaborado un anteproyecto que, en sus líneas generales, sigue las directivas trazadas en Chapultepec. De acuerdo con él, se crea un organismo especializado dependiente del Consejo con carácter permanente y en el cual podrán refundirse los organismos interamericanos encargados de funciones similares. Luego, se reiteran los principios consagrados en el convenio sobre fondo monetario internacional; se ratifica, con respecto a las inversiones privadas, el deber de los Estados americanos de no poner trabas a las que provengan de otros países americanos; se impone la obligación de no establecer diferencias entre capitales nacionales y americanos, salvo los intereses de orden público, etc.

Como el anteproyecto elaborado por el comité especial cuenta con la firma de los dos países económicamente más poderosos del Hemisferio y cuyos intereses podrían contraponerse—nos referimos a la Argentina y los Estados Unidos—, no es de presumir que su aprobación sufra tropiezos demasiado serios en la Conferencia de Bogotá. Es indudable que la vigencia de ese instrumento implicará una señalada victoria para la política que la Unión sigue en el orden económico respecto de los demás países de América, ya que la mera obligación moral de otorgar facilidades a los capitales foráneos americanos—casi todos de origen yanqui—se transforma en obligación jurídica emergente de un tratado de naturaleza contractual.

Siguiendo el ejemplo de las anteriores Conferencias Panamericanas, es probable que en la próxima reunión de Bogotá sean abordados otros temas de la más diversa índole, entre ellos multitud de votos y expresiones de deseo que las delegaciones votan habitualmente por cortesía y que por regla general quedan inmovilizados en las actas de la Conferencia. Pero creemos que los puntos más importantes, aquellos que pueden suscitar más apasionadas controversias y decidir la orientación futura del sistema interamericano, son los tres que acabamos de enumerar.

