

**LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL  
EN AMÉRICA**

Dr. ALBERTO GUANI

# LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL EN AMERICA

CURSO DE CONFERENCIAS DADO  
EN LA ACADEMIA DE DERECHO  
INTERNACIONAL DE LA HAYA

(OBRA ADUMENTADA CON NUEVA INFORMACION  
QUE ALCANZA HASTA EL AÑO 1942)



CLAUDIO GARCIA y Cia. - Editores

Calle Sarandí 441

MONTEVIDEO

== 1942 ==

## PREFACIO

*Podemos dividir en cuatro períodos históricos diferentes la acción desarrollada por los pueblos sudamericanos desde el punto de vista de su solidaridad internacional:*

1º **LA LUCHA POR LA EMANCIPACIÓN POLÍTICA.** *En este período, observamos los esfuerzos comunes de dichos pueblos para conquistar su independencia frente a la Metrópoli.*

2º **LAS TENTATIVAS DE CONFEDERACIÓN DE LOS NUEVOS ESTADOS** *para salvaguardar las autonomías ya conquistadas o en vías de serlo en esa época. En ese momento aparecen ya, con los sentimientos de solidaridad de defensa colectiva, las primeras ideas que tienen por finalidad la elaboración de un derecho común a los pueblos americanos y la organización de un sistema de principios uniformes en sus relaciones internacionales.*

3º **EL CICLO DE LOS CONGRESOS JURÍDICOS SUDAMERICANOS** *destinados a conciliar las legislaciones nacionales por medio del establecimiento de ciertas reglas en materia de derecho internacional privado. Llegamos igualmente a las Conferencias panamericanas donde las tres Américas buscan, juntas, la constitución de una unidad jurídica internacional. Es la época de la formación del panameri-*

*canismo, dedicado en general, a concertar medidas y llegar a soluciones comunes relativas a cuestiones que interesan en particular a la América entera.*

4º **LA PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS SUD-AMERICANOS** en la *Sociedad de las Naciones que estudiaremos al mismo tiempo que su colaboración en los problemas actuales, en el momento en que, desde la guerra de 1914, todos los pueblos del mundo intentaron organizar la comunidad internacional sobre los fundamentos del derecho y de la cooperación pacífica.*



## CAPITULO I

### LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE GENTES EN LA AMÉRICA LATINA

Los principios fundamentales que sirven de base al derecho privado, son a menudo análogos en las diferentes latitudes de la tierra, por el hecho de que sus raíces proceden de la esencia misma de la naturaleza humana a la cual se ajustan.

Por el contrario, la estructura del derecho internacional público se encuentra sometida, como doctrina, a ciertas directivas que tienen su origen en las razas que han formado los diversos pueblos, razas cuyas tradiciones, historia e instituciones civiles tienen una influencia decisiva en la formación de una concepción moral determinada del derecho de gentes.

No hay motivo pues, de sorprenderse que el mismo derecho público europeo esté sometido a grandes escuelas, fundadas, sin duda alguna, sobre las tendencias naturales y las orientaciones morales y políticas de los Estados, de acuerdo con las diversas mentalidades y características de su propia historia.

Por lo tanto, existe una escuela anglo-sajona de derecho internacional y otra que lleva el nombre de continental o latina.

Si los principios del derecho de gentes que es posible considerar como naturales, son comunes a todos y para todos los Estados civilizados del globo, ciertas reglas o modalidades de aplicación difieren según las escuelas.

Una diferencia importante, observa Fauchille en su *Tratado de derecho internacional público*, caracteriza las escuelas anglo-sajonas y continentales, consideradas desde el punto de vista de las teorías y del método.

La primera se relaciona menos con los principios jurídicos y las construcciones de conjunto, que con el examen de casos concretos y de importancia particular para la política y para la práctica, principalmente en el sentido nacional; y es, por el contrario, de los principios jurídicos y de las construcciones de conjunto, prescindiendo de la política, que se preocupa especialmente la escuela continental.<sup>1</sup>

Sin compartir del todo la opinión, frecuentemente manifestada, de que existe en realidad un derecho internacional público independiente y especial en el continente sudamericano, o un derecho panamericano, deseamos no obstante explicar cómo y por qué la idea de la solidaridad internacional ha surgido en nuestro continente.

Estudiaremos las causas de orden geográfico, político e histórico, así como las circunstancias especiales del desarrollo de los pueblos de la América Latina, que se encuentran en el origen de la generalización de la idea directiva que sirve de base esencial a las reglas del derecho, predominantes en nuestras relaciones internacionales, no sólo continentales, sino también extra-continentales.

\*

\* \*

La emancipación de los pueblos de América constituye uno de los acontecimientos internacionales más importantes del siglo XIX. Ya en el siglo XVI, en el orden económico, el descubrimiento del nuevo mundo había provocado una transformación profunda en la vida comercial de las naciones europeas; pero la independencia de

---

1. Fauchille, *Traité de Droit international public*, t. I, p. 39.

las nacionalidades que se organizaron en el vasto y rico continente americano representaba, para la civilización universal, un hecho tan trascendental como el mismo descubrimiento. En efecto, si éste había abierto a las actividades humanas grandes y magníficas rutas de expansión material, aquélla hacía surgir un grupo internacional fundado tan sólo en los sentimientos uniformes más puros de libertad y de democracia colectivos.

El hecho vale la pena de ser estudiado desde el punto de vista social y de las instituciones, en relación a la situación política especial en que Europa se debatía en aquella época.

Los siglos épicos de la conquista fueron como un torrente de energías humanas utilizadas, por una parte, en la lucha y la victoria contra la naturaleza misma de los nuevos territorios, y por otra parte en someter al absolutismo violento de los conquistadores — tanto como fué posible — la fiereza indomable de las razas nativas.

Más tarde, la reacción continental a favor de la independencia no fué solamente una explosión contra la dominación extranjera, sino que fué una inmensa realización de aspiraciones e ideales comunes que señalaban netamente la intención de establecer sistemas políticos definidos y diferentes de las instituciones seculares del viejo mundo.

Toda América luchaba no sólo por la independencia continental, sino contra los viejos regímenes monárquicos y de derecho divino; este dualismo de idea en las revoluciones hispano-americanas no debe olvidarse en el proceso histórico de la emancipación.

Los principios esenciales de la libertad con todas sus consecuencias políticas, sociales e internacionales, surgían en el nuevo mundo frente a las tradiciones sobre las cuales se apoyaban, no sólo las instituciones nacionales

de Europa, sino también sus métodos y usos internacionales.

\*  
\* \*

En efecto, ¿cuál era la situación política e internacional de Europa en el momento en que las ideas de emancipación empezaban a germinar y a despertar en el continente americano?

Antes de la Revolución francesa, ninguna potencia admitía la idea de reconocer a los pueblos el derecho de gobernarse a sí mismos.

El Estado se confundía con la persona del príncipe, y toda la acción diplomática sólo era, en definitiva, la aplicación, en el orden de las relaciones exteriores, de la voluntad personal de los monarcas que representaban las familias reinantes, monarcas cuyas ambiciones y hostilidades mantenían en Europa un perpetuo estado de guerra, con un fin de hegemonía dinástica.

El concepto de la comunidad internacional era, prácticamente, del todo desconocido; la idea misma de asociación entre los pueblos se comprendía como formada entre Estados completamente independientes los unos de los otros.

En el momento de rebelarse en América las colonias inglesas contra Inglaterra, el régimen político constitucional e internacional de Europa se basaba sobre los tratados de Utrecht de 1713, confirmados y renovados durante todo el siglo XVIII hasta la Revolución francesa.

Aun cuando en dichos tratados aparecen como establecidas ciertas nociones del derecho de gentes, en particular aquellas relativas a las cuestiones de navegación y comercio, puede considerarse su fin principal como una simple repartición de predominio dinástico destinada a evitar la hegemonía de determinadas casas reinantes

sobre otras, y a ejercer una política de equilibrio de fuerzas entre las principales potencias en lucha.

Puede afirmarse que fué del nuevo mundo, nacido apenas a la vida independiente, que surgieron las primeras manifestaciones efectivas de un derecho de gentes positivo, así como las primeras tentativas reales de organizar una Sociedad internacional destinada a salvaguardar la paz e integridad territorial de los Estados.

La declaración del gobierno de Rusia de fecha 28 de julio de 1780, relativa a la "neutralidad armada", constituye en el desarrollo de las reglas del derecho de gentes un hecho de trascendental importancia. Su conclusión fué motivada por el deseo de protestar contra las reglas arbitrarias aplicadas a la guerra que acababa de estallar entre Gran Bretaña, por una parte, y Francia, España y las Provincias Unidas por otra, en ocasión de la insurrección de las colonias inglesas.

A su vez, América del Norte ajustó una serie de tratados con Francia, las Provincias Unidas, Suecia, Gran Bretaña y Prusia, tratados que demostraron, según la expresión de Ernest Nys: "un espíritu de cordura y una noción de lo justo, dignos de admiración" <sup>1</sup>.

Refiriéndose a este espíritu de progreso en las tendencias internacionales que se iniciaban a raíz de la independencia de los Estados Unidos, Foster escribe: "Nación nueva en un mundo nuevo, libre de las tradiciones y de las instituciones de antaño, surgida casi en un día al poder y a la grandeza, se erigió, desde el principio de su independencia política, en campeona de un comercio más libre, de una sincera y generosa neutralidad, del respeto por la propiedad privada durante la guerra

---

1. E. Nys, *Le Droit international. Les principes, les théories, les faits*, t. I, p. 34.

y de las ideas más avanzadas sobre la justicia y sobre los derechos naturales 2.”

En la declaración precitada, relativa a la neutralidad armada se estipulaba:

- 1º Que los buques neutrales pueden navegar libremente de un puerto a otro en las costas de las naciones beligerantes.
- 2º Que la libertad de los buques comporta la libertad de las mercaderías, con excepción del caso de contrabando.
- 3º Que son artículos de contrabando, las armas, municiones, etc., pero en ninguna forma los víveres, ni los materiales destinados a la construcción y equipo de buques.
- 4º Que un puerto sólo puede ser considerado bloqueado, cuando por disposición de las fuerzas del *blocus* existe un evidente peligro para entrar en él.
- 5º Que los principios precitados deben tenerse en cuenta en el momento del juicio sobre la legalidad de la presa.

Las potencias beligerantes respondieron como sigue a la declaración de Catalina II:

El Rey de Inglaterra declaró que siempre había obedecido a las leyes internacionales y a los tratados existentes.

El Rey de Francia dió su aprobación a la actitud de la Emperatriz y pretendió que él también luchaba por los derechos de los neutrales.

El Rey de España hizo saber que dichos principios eran idénticos a los que le dictaba siempre su conducta, y que era a ejemplo de Inglaterra que algunas veces había tenido que desviarse de ellos.

Dinamarca y Suecia hicieron declaraciones en el

---

2. John W. Foster, *The diplomacy of the revolution*, 1852.

mismo sentido y firmaron convenciones entre ellas y con Rusia a ese respecto.

El Congreso de los Estados Unidos aprobó la circular de Catalina II dando a sus oficiales, en octubre de 1780, toda clase de instrucciones relativas a la aplicación de los principios citados.

Austria y Prusia se adhirieron a la neutralidad armada en 1781, Portugal en 1782 y el Reino de las dos Sicilias en 1783.

Todas las potencias marítimas se unieron así, en favor de una causa de civilización y de justicia <sup>1</sup>.

\*

\* \*

El respeto de los derechos de los Estados neutrales, durante las guerras entre otros Estados, es una consecuencia lógica del respeto de su soberanía. La adhesión de Europa a dicho principio de justicia internacional, es un primer síntoma de la aparición de un mundo nuevo dispuesto a tomar parte en las luchas por la civilización, proclamando ideas más justas y más liberales con respecto a las relaciones entre los pueblos.

El enviado de Norte América en Europa, Benjamín Franklin, tenía toda la razón cuando escribía en mayo de 1777: "Toda Europa está con nosotros... Los que viven bajo un régimen arbitrario aprueban sin embargo la libertad y la desean; casi desesperan de obtenerla en Europa... Las tiranías que se ejercen aquí deberían ser menos enérgicas y dar a los pueblos un poco más de libertad. Por este motivo — es una observación corriente aquí — nuestra causa es la causa de la humanidad entera y defendiendo nuestra libertad luchamos por la libertad de los otros."

---

1. Edward T. Lowell, *The United States of America. Their political struggle and relation with Europe.*

Estos grandes sucesos no podían dejar de tener repercusión en las posesiones españolas de América del Sur.

Los tiránicos opresores de que hablaba Benjamín Franklin, procedían con todo rigor y en todos los órdenes de la vida social, política y económica contra los pueblos sud-americanos.

Como tuvimos oportunidad de indicar anteriormente, el sentimiento de emancipación, en la revolución americana, se unía a un espíritu de republicanismo y de democracia que debía, más tarde, servir de base a la formación del derecho internacional desconocido hasta entonces a causa del tradicionalismo del derecho público europeo.

Para citar un ejemplo, diremos que sólo era posible afiliarse a la más poderosa organización de propaganda — fundada en Londres en 1797 por ese apóstol de la independencia que se llamó Miranda y del cual Bonaparte dijo, cierto día, que tenía en el alma el fuego sagrado<sup>1</sup>, — organización llamada “La Gran Logia americana”, prestando este juramento solemne: “Sólo se reconocerá como gobierno legítimo de la Patria un gobierno elegido por la voluntad libre y espontánea del pueblo y, dado que la forma republicana es aquella que se adapta mejor a los gobiernos de las Américas, se pondrán en ejecución todos los medios posibles para obtener, de los pueblos, una decisión en este sentido”.

Cuando ese mismo Miranda se unió a la expedición que, bajo las órdenes de Rochambeau, contribuyó a la independencia de los Estados Unidos, declaró obrar así con el fin de cooperar con las Logias francesas que enviaban tropas a los ciudadanos de Filadelfia en América del Norte, para “ayudarlos a echar a la aristocracia inglesa de sus ciudades liberales<sup>2</sup>.”

---

1. Duchesse d'Abbrantès, *Mémoires*, Paris, 1831, t. I, p. 329.

2. Paul Adam, *L'esprit de Miranda*, 1902.

En la "Gran Logia americana" ya citada, instituída dentro de las ideas netamente republicanas y antimonárquicas, concibieron sus aspiraciones los más vigorosos emancipadores del continente sudamericano, tales como O'Higgins, Monteagudo, Bolívar, San Martín, Mariano Moreno, Alvear y tantos otros que, más tarde, introdujeron sus ideas en las constituciones de sus patrias.

Al mismo tiempo las teorías generatrices y los hechos culminantes de la revolución francesa ejercieron una influencia considerable en las ideas, las acciones y las obras de los principales libertadores.

Dejo la palabra a Jules Mancini, el historiador de Bolívar, quien en el párrafo siguiente, sintetiza la influencia de la Revolución francesa sobre el continente americano:

"La generación que, en Sud América, se preparaba a la Revolución, veía en esos ejemplos tan fulminantes, la culminación evidente de sus propias aspiraciones. Surgida plenamente de la Revolución francesa cuyos procedimientos, máximas y símbolos tomaba, la Revolución americana iba a tener los mismos derechos a ampararse bajo la bandera de su antecesora, dado el estrecho y común parentesco espiritual de sus precursores.

Existía en el nuevo mundo, a la cabeza de las masas, menos instruídas ciertamente, en su conjunto, que las de Europa, una *élite* semejante, cuyos ardores eran igualmente nobles y bellos y sus entusiasmos tan vibrantes y tan firmes.

Los legisladores, los estadistas, los generales de la Independencia se perfeccionaron en las mismas enseñanzas que tan magníficamente dieron entonces los actores de la Revolución Francesa en sus asambleas y en el campo de batalla <sup>1</sup>."

---

1. Jules Mancini, *Bolívar et l'émancipation des colonies espagnoles*, p. 75

Las ideas innovadoras de la Francia de 1789, como se sabe, no se limitaron al establecimiento de un régimen político interno basado en la aplicación más estricta de las máximas de libertad y de justicia contenidas en la declaración de los derechos del hombre, sino que se hicieron extensivas al dominio del régimen político internacional en el cual pretendían aplicar los mismos principios de libertad, igualdad y fraternidad a todos los pueblos de la tierra.

La noción del equilibrio de las fuerzas entre los grandes Estados europeos se hacía insostenible frente a los principios de igualdad jurídica de todos los Estados.

El predominio de la fuerza iba a ser inoperante frente a la nueva sociedad internacional, tal cual la concebía Voynel, formada por el conjunto del género humano y constituida por una sola y única asociación cuyos fines eran la paz y la felicidad de cada uno de sus miembros.

Sólo podían repercutir dichas tendencias, en forma radical y decisiva, en la América del Sur, la que, unida, se agitaba toda a fin de obtener la libertad de sus pueblos y que bajo el imperio de las circunstancias y dada la naturaleza misma de la dominación española, se veía en la obligación de actuar en una forma de solidaridad completa, sin distinción de fronteras, de creencias o de diferencias técnicas de sus habitantes.

La idea de la Independencia se abría camino, al mismo tiempo que la idea de la fraternidad y de la colaboración más completa entre todos los hombres que poblaban esa inmensa región separada por el Atlántico de las viejas sociedades políticas de Europa.

Mientras que las guerras de la Revolución francesa y de la epopeya napoleónica paralizaban y desarraigaban, la expansión de esos grandes proyectos de establecimiento en el viejo mundo, de un nuevo estatuto jurídico internacional, destinado a regir las relaciones mutuas de los Es-

tados, — en el nuevo mundo — por el contrario, las reacciones que precedieron y dieron lugar al Congreso de Viena de 1815 sirvieron para animar y estimular la intensificación de la lucha contra la nueva ofensiva de las ambiciones monárquicas.

Empezó, entonces, el período crítico y decisivo de la emancipación sudamericana.

Durante el período de la Restauración (1815 - 1830) las potencias de la Santa Alianza, tanto en el Congreso de Aix-la-Chapelle como en los de Verona y de Laybach, procuraron erigir el principio de la legitimidad dinástica como regla fundamental del derecho internacional europeo.

Toda restricción al poder absoluto de los soberanos, toda modificación de los territorios garantidos recíprocamente, eran considerados como una *espantosa* revolución; las cinco grandes potencias que se decían llamadas a salvaguardar y garantizar el derecho en Europa, consideraban uno de sus principales deberes el hecho de proteger a las autoridades existentes <sup>1</sup>.

En lo que los concernía directamente, los pueblos sudamericanos no se dejaron detener por esas tentativas de las naciones monárquicas. Por el contrario, en el ciclo de la autonomía definitiva de las colonias españolas, coincide esta época con la erección de la totalidad de estas últimas en Repúblicas representativas independientes.

\*  
\* \*

El reconocimiento de esas nuevas nacionalidades, por los otros Estados, ofrece un aspecto no sólo histórico, sino también jurídico. Ciertas naciones europeas nacionalistas no se detenían ante el designio de someter por las armas

---

1. Bluntschil, *Le droit international codifié*, traducido por C. Hardy, 4ª ed. Int. p. 50.

a ese mundo nuevo de libertad, que cristalizaba definitivamente allende los mares.

Desde el comienzo de la emancipación sudamericana, los Estados Unidos admitieron que los buques de los revolucionarios entraran a los puertos de la Unión sin distinción de banderas.

En el mes de diciembre de 1811, había sido leída ante la Cámara una proposición tendiente al reconocimiento de los derechos de beligerantes a las provincias insurrectas. Un mes antes, el Presidente Madison había pronunciado las siguientes palabras: "Al contemplar las escenas que caracterizan esta época memorable, al considerar sus títulos a nuestra atención, es imposible no detenerse ante aquellas que se desarrollan entre las grandes comunidades que habitan la parte sud de nuestro hemisferio y que se extienden hasta nuestra vecindad.

"Una amplia filantropía, unida a una inteligente previsión, imponen el deber a los Consejos Nacionales de manifestar un profundo interés por sus destinos, de acariciar sentimientos de buena voluntad recíproca, de seguir el progreso de los acontecimientos y de no encontrarse desprevenidos frente al orden de cosas que puede establecerse por último."

En junio de 1810, es decir, algunas semanas después de proclamarse la libertad, en la Argentina, el 25 de mayo de ese mismo año, el Sr. Joel Robert Poinyett había sido nombrado agente norteamericano en Buenos Aires, Lima y Santiago. Llevaba instrucciones especiales para difundir la muy sincera buena voluntad de los Estados Unidos hacia los pueblos sudamericanos como vecinos pertenecientes a la misma parte del globo y dado que tenían interés común en el mantenimiento de las relaciones amistosas.

Esas disposiciones persistieron sin que se tuvieran en cuenta ni el régimen interno, ni las relaciones con Europa,

asuntos sobre los cuales los Estados Unidos no pretendían intervenir.

“En la eventualidad de una separación política de la madre patria y del establecimiento de un sistema de gobierno nacional independiente, habría coincidencia entre los sentimientos y la política de los Estados Unidos para acentuar las relaciones amistosas y de intercambio más liberal entre los habitantes de este hemisferio, quienes tenían un interés y una obligación comunes en el mantenimiento de ese sistema de paz, de justicia y de buena voluntad que constituye la única fuente de felicidad entre las naciones <sup>1</sup>.”

Más adelante, se definió la política norteamericana frente a los revolucionarios sudamericanos estableciendo que la lucha no se consideraba como una insurrección o una rebelión común, sino como una guerra civil entre dos partidos poseedores ambos de idénticos derechos para los poderes neutrales.

Por su parte, el Gobierno de España trataba de hacer admitir que las colonias estaban en estado de rebelión, y de imponer a las potencias extranjeras, en sus relaciones con ellas, las condiciones aplicables a dicho caso.

En cambio, los Estados Unidos sostenían que ya que la autoridad de España había desaparecido y se había fundado un gobierno independiente, era esencial para la seguridad de sus derechos que se obtuviera la amistad de ese gobierno; España no podía imponer las condiciones inherentes a una completa soberanía en lugares sobre los cuales no podía mantenerla.

\*

\* \*

Las potencias europeas, por su parte, se encontraron en la necesidad de tomar decisiones concernientes a la

---

1. Mensaje del presidente de la Unión al Congreso, del 2 de diciembre de 1817.

situación creada por la proclamación de la independencia de los nuevos Estados sudamericanos.

La Corte de Madrid pidió a Gran Bretaña que le sirviera de mediadora entre ella y sus colonias, e invitó a la alianza europea a que se asociara a esas gestiones.

En julio de 1818, Lord Castlereagh trasmitía esta propuesta al ministro norteamericano en Londres Sr. Rush, quien declaró que, admitiendo que los Estados Unidos pudieran colaborar en un plan de pacificación, sólo podrían hacerlo tomando como base de las negociaciones, la independencia de las colonias <sup>1</sup>.

En el Congreso de Verona, en un memorándum de fecha 22 de noviembre de 1822, el duque de Wellington sometió a la consideración de los otros plenipotenciarios, la propuesta de cooperación con las autoridades locales de los puertos, — lo que conduciría a un nuevo acto de reconocimiento de uno o de varios gobiernos, de creación propia, en Sud América, — con el fin de detener por este procedimiento el acrecentamiento de los numerosos piratas y filibusteros que habían provocado el debilitamiento de la autoridad de España en sus colonias.

En esta ocasión Austria comunicó que no reconocería jamás la independencia de las colonias españolas, mientras que Su Majestad Católica no renunciara, libre y formalmente, a los derechos de soberanía que había ejercido hasta entonces sobre dichas provincias.

Prusia hizo una manifestación análoga.

Rusia declaró que no podía tomar ninguna decisión que prejuzgara la cuestión de la independencia de Sud América.

Francia opinó que sería digno de las potencias que constituían la gran Alianza, examinar un día, por qué

---

1. Rush, *Memorandum de la Résidence à la cour de Londres*, 2ª ed., p. 354.

medios se podría satisfacer a la vez los intereses de España, los de las colonias y los de las naciones europeas, adoptando como base de negociación los principios de reciprocidad generosa y de perfecta igualdad<sup>1</sup>.

Inglaterra, por telegrama del 31 de marzo de 1822 dirigido por M. Canning a su representante Sir Charles Stuart, decía que: "En lo concerniente a las provincias de América que han roto el vínculo que las une a la Corte de España, el tiempo y los hechos parecen haber decidido realmente su separación de la Metrópoli. Sin embargo, el reconocimiento formal de dichas provincias como Estados independientes, por parte de Su Majestad, puede producirse tarde o temprano, según ciertas circunstancias exteriores y de acuerdo con las tendencias más o menos satisfactorias de cada uno de los Estados hacia una forma de gobierno estable y regular."

Mientras tanto, el presidente Monroe dirigía, el 8 de marzo de 1822, un mensaje al Congreso, aconsejando el reconocimiento definitivo de la Independencia.

Ese célebre documento al rehacer la historia del movimiento revolucionario de Sud América, declaraba que la lucha se había desarrollado en tal forma y había alcanzado un éxito tan decisivo a favor de las provincias, que había llegado el momento de considerar, con la más profunda atención, si éstas no habían conquistado el derecho absoluto de ser elevadas al rango de naciones independientes, con todas las ventajas inherentes a ese nuevo estado en sus relaciones con los Estados Unidos.

Por medio de una declaración formal, Buenos Aires había conquistado ese rango en 1816, habiendo gozado de él desde 1810, época en que se vió liberada de las invasiones de la Península.

Las provincias que formaban la República de Co-

---

1. Martens, *Recueil de traités*, Nuevo suplemento, t. I. p. 604.

lombia, después de haber proclamado separadamente su independencia, el 10 de diciembre de 1819 se habían unido por medio de una ley fundamental.

Las provincias situadas sobre el Océano Pacífico también habían visto sus esfuerzos coronados por el éxito. Chile había declarado su independencia en 1818 y gozado de ella sin ser molestado.

En último término y con el apoyo de Chile y de Buenos Aires, la revolución también se había extendido al Perú.

Las noticias concernientes a los sucesos de México no eran tan seguras; sin embargo, se sabía claramente que el nuevo gobierno había proclamado la Independencia, sin encontrar oposición ni movimientos de fuerza, para sostenerla <sup>1</sup>.

En los tres años que acaban de transcurrir, — continúa el mensaje del Presidente Monroe —, el gobierno de España no envió tropas a ese país y no existía razón alguna para suponer que pudiera enviarlas más tarde. Era evidente que dichas provincias se encontraban en plena posesión de su independencia y que además, teniendo en cuenta la situa-

---

1. En lo concerniente a la provincia oriental del Río de la Plata, la situación había sido explicada algunos años antes por el agente público del gobierno de La Plata, y agente privado de Chile, Sr. de Aguirre. En su entrevista con el secretario de Estado Sr. Adams, que tenía por objeto solicitar el reconocimiento del país que, antes de la Revolución, formaba el Virreinato de La Plata, le fué consultado si, en dichos territorios consideraba incluidos a Montevideo y a la parte ocupada entonces por los portugueses, la provincia oriental; se consideraba que esa zona formaba un gobierno bajo las órdenes del general Artigas, y se agregaba que diversas provincias permanecían aún en poder del gobierno español.

Aguirre contestó afirmativamente, observando que Artigas, aunque contrario al gobierno de Buenos Aires, sostenía la causa de la Independencia contra España y que los portugueses no podían mantenerse definitivamente en posesión de Montevideo. Los acontecimientos históricos posteriores que provocaron la independencia de la República Oriental del Uruguay confirmaron esos pronósticos.

ción militar y otras circunstancias, no había peligro de que se vieran privadas de ella. Desde el momento que el resultado de la lucha era definitivo, los nuevos gobiernos tenían derecho a ser reconocidos por las otras naciones, y no era posible rehusárselos.

La Comisión de Negocios extranjeros de la Cámara de Diputados, opinando a favor del mensaje del Presidente, sostuvo que las naciones extranjeras no tenían derecho a investigar *cuál era el soberano legítimo de un país, sino solamente cuáles eran en ese país los poderes existentes y competentes para tratar con ellos*. Y la Cámara de Representantes resolvía de acuerdo con la opinión expresada por el Presidente Monroe en su mensaje, es decir, que las provincias americanas que habían proclamado su independencia de España, se encontraban en plena posesión de ella y que los Estados Unidos debían reconocerlas como naciones independientes.

Los países sud-americanos dejaban así de constituir colonias europeas y después de su pleno reconocimiento político, entraban en el concierto de los Estados que constituyen la humanidad civilizada.

Este reconocimiento se produjo tácitamente y de hecho, sin que fuera necesario, en caso alguno, proceder en forma expresa, tal como una declaración especial, manifestada en forma de acto o tratado diplomático.

En un magistral discurso pronunciado, sobre esta materia, por Henry Clay ante el Congreso norteamericano, y con relación a una propuesta de voto de créditos para el mantenimiento y gastos de representación de un ministro norteamericano en la Argentina, se define enérgicamente cuál debía ser la naturaleza y el criterio de ese reconocimiento.

Analizando las relaciones de los diversos Estados con el país contra el cual se habían hecho las revoluciones, declaraba que este reconocimiento no podía constituir un mo-

tivo de guerra, que no existía ningún tribunal común entre las naciones susceptible de pronunciarse sobre la soberanía de un nuevo Estado. Cada potencia podía y debía juzgar por sí misma. Una nación, al ejercer ese derecho incontestable de reconocer la independencia de hecho, de un nuevo Estado, no interviene en la lucha; no facilita ni hombres, ni buques, ni dinero. Se limita a la comprobación del hecho que, cuando es necesario establecer relaciones y mantener intercambios con ese nuevo Estado, deberá reunir éste las condiciones deseadas para el mantenimiento de dichas relaciones y de dichos intercambios.

Los Estados Unidos habían admitido siempre como bueno el principio de que un gobierno de facto era el único que importaba considerar. Las Provincias Unidas del Río de la Plata merecían ocupar un puesto entre las naciones, y los Estados Unidos estaban en la obligación moral y política de reconocerlas.

Sus fronteras se extendían del sur del Atlántico al Pacífico y se componían de un territorio tan vasto como el de los Estados Unidos. La cifra de su población se elevaba a tres millones y se componía de individuos emprendedores y valientes.

Montevideo y Buenos Aires, en el curso de su historia habían sido atacados sucesivamente por franceses, holandeses, daneses, portugueses, ingleses y españoles. Siempre fueron rechazados esos ataques gracias al carácter marcial de sus habitantes.

\*

\* \*

El verdadero y legítimo sentido de la palabra *reconocimiento* considerado como término técnico del derecho internacional, ha podido ser tomado, algunas veces, como designando el reconocimiento implícito de la independen-

cia de un país por parte del Estado bajo cuya dependencia se encontraba anteriormente.

No fué éste el caso en el momento de los acontecimientos políticos e internacionales de que hablamos.

Sir James Mackintosh, al cual se debe la definición precitada de la palabra "reconocimiento", se expresa así, respecto a las colonias hispano-americanas: — "No tenemos que ocuparnos del reconocimiento (*recognition*) según su acepción primitiva y estricta. No es por medio de estipulaciones formales ni de declaraciones solemnes que debemos reconocer los nuevos Estados americanos, sino por medio de medidas de política práctica, entre las cuales la más importante es el intercambio de agentes diplomáticos. Esta forma de actuar no implica ni garantía, ni alianza, ni ayuda, ni aprobación de la revolución triunfante, ni expresión de opinión relativa a la justicia o injusticia de los medios empleados para hacerla triunfar. El reconocimiento de un nuevo Estado no significa tampoco una decisión en favor del nuevo Estado contra el antiguo, ni tampoco se aleja de la neutralidad perfecta y su naturaleza no puede ofender al gobierno desaparecido".

Principios idénticos se desarrollaron en un mensaje entregado al Rey por el gabinete británico, el 23 de julio de 1824, relativo al reconocimiento de Buenos Aires.

Después de haber explicado el estado en que se encontraba la provincia, donde no quedaba ni un solo soldado español, donde el gobierno funcionaba regularmente, donde ningún partido abogaba por la metrópoli, — dada la importancia que había en dar un carácter determinado a las relaciones comerciales, por medio de convenios diplomáticos en buena forma — se proponía que se enviaran plenos poderes al Sr. Parish para negociar un tratado de comercio con Buenos Aires. Ese tratado, agregaba el

---

1. Discurso del 15 de junio de 1821. *Mackintosh's Works*, p. 747

mensaje, *ratificado por Vuestra Majestad, equivaldría a un reconocimiento diplomático del Estado con el cual se celebraría.*

Por lo tanto, las situaciones de hecho que se habían creado en Sud América, fueron las causas determinantes del reconocimiento de las soberanías nacionales adquiridas por el esfuerzo individual de los habitantes de los territorios independientes, sin que se tuviera en cuenta el consentimiento o el no consentimiento de la antigua metrópoli.

Esta circunstancia, que se generaliza en la constitución de todos los Estados del Nuevo Mundo, tiene una significación característica: los países americanos no representan creaciones artificiales de la diplomacia; no han surgido a la vida independiente por medio de los convenios concertados, de un Congreso cualquiera; no son tampoco razones de política de equilibrio, ni motivos de carácter dinástico, militar o religioso las que llevaron a las nuevas nacionalidades a entrar en la Sociedad internacional universal; su formación, al igual que la de los Estados Unidos de Norte América el 4 de julio, 1776, fué únicamente el resultado de la deliberación y de la voluntad de las mismas nacionalidades.

El reconocimiento político de su soberanía ha debido establecerse en virtud de ciertos puntos adquiridos por el esfuerzo de las Sociedades que deseaban vivir libremente y que habían dado pruebas y garantías suficientes de saber respetar sus propias libertades.

Es, pues, la voluntad nacional americana la que creó los Estados americanos. La carta geográfica de América, para marcar sus límites más tarde, no tuvo que ocuparse de las exigencias artificiales diversas que servían hasta entonces para determinar, en Europa, la constitución de las nuevas nacionalidades. Esta condición aumenta incontestablemente la fuerza del sentimiento de solidaridad con-

tinental que presidió el nacimiento del derecho público americano y que siguió luego dominándolo <sup>1</sup>.

Con tales antecedentes el problema del reconocimiento de los Estados fué considerado, posteriormente, en la Comisión Internacional de Jurisconsultos, en su reunión de Río de Janeiro, el año de 1927. De allí surgió entre los

---

1. La aplicación de la doctrina generalmente admitida en derecho internacional, del reconocimiento de los gobiernos *de facto*, ha sufrido posteriormente en América algunas excepciones de principio y de hecho que vamos a enumerar sumariamente.

El secretario de Estado de Norte América, Sr. Seward, hizo depender este reconocimiento, de los hechos mismos, de las cualidades del nuevo gobierno y de la aprobación solemne y legal de este último por el país, como también de la capacidad de ese nuevo gobierno para ejecutar las obligaciones externas del Estado.

Dichas ideas fueron desarrolladas por ese Secretario de Estado en una nota del 19 de noviembre de 1862 relacionada con los asuntos políticos internos de Venezuela.

El 7 de mayo de 1868, reiteraba las afirmaciones en la forma siguiente: "No negamos el derecho que tiene una nación de cambiar su constitución republicana, no negamos tampoco el derecho que tiene de realizar dicho cambio, aun mismo por la fuerza, aunque pensemos que el empleo de la fuerza sólo puede ser justificado en contadas circunstancias.

Lo que exigimos es que cuando un cambio de administración se efectúe, no por un proceso constitucional pacífico, sino por medio del empleo de la fuerza, la nueva administración sea entonces sancionada por consentimiento general y por aprobación del pueblo".

En 1879 y 1899, los secretarios de Estado americanos, señores Everts y Hay, respectivamente, consideraron ambos, como un factor de reconocimiento, la capacidad del nuevo gobierno para llenar sus obligaciones internacionales.

El manifiesto del Presidente Wilson, del 12 de marzo de 1913, comunicado a todos los gobiernos de América latina, sostiene "que la cooperación entre Estados es sólo posible cuando se produce con reciprocidad por conducto de los gobiernos justos, establecidos de conformidad con la ley, y no arbitrariamente y por medio de la fuerza armada".

Estas declaraciones obtuvieron aplicación política formal cuando

doce proyectos sometidos a la Sexta Conferencia Internacional Americana celebrada en La Habana al año siguiente, el denominado "Estados: su existencia, igualdad, reconocimiento", que no pudo ser aprobado. Tan sólo se resolvió que las bases fundamentales del Derecho Inter-

---

la negativa, opuesta por el Gobierno de Washington, al reconocimiento del General Huerta en México, y del general Tinoco en Costa Rica.

Partiendo de la idea de que el reconocimiento de los gobiernos *de facto* surgidos de una revolución o de un golpe de Estado, debe permanecer en suspenso hasta su transformación en gobierno *de jure* a consecuencia de la adopción de un nuevo código político que obtenga la aprobación popular, — el Dr. Tobar, ministro de RR. EE. del Ecuador desarrolló su idea en una nota dirigida al Cónsul de Bolivia en Bruselas, el 15 de marzo de 1907.

La finalidad perseguida era hacer más difícil, por un medio indirecto, los movimientos revolucionarios y los golpes de Estado, haciendo que las Repúblicas latino-americanas se comprometieran a no reconocer a los gobiernos surgidos en esas circunstancias.

Los tratados celebrados entre las repúblicas centro-americanas en 1907 y 1923, contienen la cláusula que los gobiernos de las Partes contratantes se comprometen a no reconocer a ningún gobierno surgido de un golpe de Estado o de una revolución contra otro gobierno reconocido, hasta que los representantes del pueblo, elegidos libremente, hayan organizado el país constitucionalmente.

En los proyectos de codificación del derecho internacional americano, preparados por el Instituto americano de derecho internacional, a pedido que le dirigió el 2 de enero de 1924, el Consejo directivo de la Unión Panamericana y que debieron ser sometidos a la Comisión internacional de juriconsultos, el 2 de marzo de 1925, se encuentra incluido con el N° 6, el texto siguiente:

*Reconocimiento de nuevos Estados y de nuevos gobiernos.*

Considerando: la utilidad de precisar el alcance y las condiciones del reconocimiento de los nuevos Estados y de los nuevos gobiernos; las Repúblicas americanas han celebrado el siguiente convenio:

Art. 1° — El reconocimiento de un Estado por una República

nacional y de los Estados, se incluyeran en el programa de la Séptima Conferencia que habría de celebrarse en Montevideo. El proyecto tal como fué examinado en La Habana, decía así:

“ESTADOS, EXISTENCIA, IGUALDAD, RECONOCIMIENTO.

“*Artículo 1º* — El Estado, como persona de Derecho Internacional, debe reunir los siguientes requisitos:

- “1º Población permanente;
- “2º Territorio determinado;
- “3º Gobierno constituido;
- “4º Capacidad para entrar en relaciones con los demás Estados.
- “5º Grado de civilización que lo habilite para observar los principios del Derecho Internacional.

“*Artículo 2º* — Los Estados son iguales jurídicamente; disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que dispon-

---

americana tiene por objeto aceptar su personalidad con todos los derechos y deberes establecidos por el derecho internacional.

El reconocimiento del gobierno de un Estado tiene simplemente por objeto entrar en relaciones diplomáticas con dicho Estado o continuar las relaciones existentes.

Art. 2º — La existencia política de un Estado es independiente de todo reconocimiento. Gozará por lo tanto, de los derechos fundamentales y se encontrará ligado a ellos por las obligaciones igualmente fundamentales mencionadas en la “Convención relativa a la declaración de los derechos y deberes de las Naciones”.

Art. 3º — El reconocimiento de un nuevo Estado deberá hacerse condicionalmente y podrá ser expreso o tácito. El reconocimiento tácito resultará de cualquier acto de una República americana que implique la intención de reconocer al nuevo Estado.

Art. 4º — Todo gobierno legalmente constituido tiene derecho a ser reconocido. La negativa del reconocimiento por una de las Repúblicas puede considerarse como un acto no amistoso.

Art. 5º — Todo gobierno anormalmente constituido puede ser reconocido si está en condiciones de mantener el orden y la tranquilidad y si está dispuesto a cumplir con las obligaciones internacionales del Estado.

"gan para asegurar su ejercicio, sino sólo del hecho de su existencia como persona jurídica internacional.

"*Artículo 3º* — Ningún Estado puede intervenir en los negocios internos de otro.

"*Artículo 4º* — El Estado federal constituye una sola persona internacional.

"*Artículo 5º* — La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aun antes de reconocido, el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad, y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales.

"El ejercicio de estos derechos no tiene otros límites que el ejercicio de los derechos de los otros Estados, los tratados y los principios del Derecho Internacional.

"*Artículo 6º* — El reconocimiento de un Estado significa que el Estado que lo reconoce acepta la personalidad del otro con todos los derechos y deberes determinados por el Derecho Internacional.

"El reconocimiento es incondicional e irrevocable.

"El reconocimiento del Gobierno tiene simplemente por objeto iniciar relaciones diplomáticas con ese gobierno o continuar normalmente las anteriores.

"*Artículo 7º* — El reconocimiento del Estado o del gobierno podrá ser expreso o tácito. El reconocimiento tácito resultará de todo acto que implique la intención de reconocer al nuevo Estado o Gobierno.

"*Artículo 8º* — Un Gobierno deberá ser reconocido, siempre que reúna las condiciones siguientes: 1º Autoridad efectiva con probabilidades de estabilidad y consolidación, cuyas órdenes sean acatadas por la población, principalmente en lo que se refiere a impuestos y servicio militar; 2º Capacidad para cumplir las obligaciones internacionales preexistentes, contraer nuevas y respetar los deberes establecidos por el Derecho Internacional.

"*Artículo 9º* — El Estado pierde su personalidad internacional sólo cuando se fracciona en dos o más Estados, se incorpora voluntariamente a otro, o con otro se reúne para la formación de uno solo".

La Conferencia de Montevideo, realizada el año 1933, tuvo, finalmente, entre sus valiosos resultados, el mérito de

haber alcanzado principios definitivos en la materia de los Derechos y Deberes fundamentales de los Estados. Según se verá más adelante, al resolverse el problema que dividió a la América, por tantos años, respecto a la no intervención, abrió el camino para un entendimiento continental. Pero la misma Convención de 26 de diciembre de 1933, firmada en la capital uruguaya, implantó con carácter positivo las disposiciones sobre reconocimiento de los Estados, dentro del siguiente texto:

"CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS Y DEBERES DE LOS  
ESTADOS"

"*Artículo 1º* — El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos:

- I. Población permanente.
- II. Territorio determinado.
- III. Gobierno.
- IV. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.

"*Artículo 2º* — El Estado federal constituye una sola persona ante el Derecho Internacional.

"*Artículo 3º* — La existencia política del Estado es independiente de su reconocimiento por los demás Estados. Aún antes de reconocido el Estado tiene el derecho de defender su integridad e independencia, proveer a su conservación y prosperidad y, por consiguiente, de organizarse como mejor lo entendiere, legislar sobre sus intereses, administrar sus servicios y determinar la jurisdicción y competencia de sus tribunales.

"El ejercicio de estos derechos no tiene otro límite que el ejercicio de los derechos de otros Estados conforme al Derecho Internacional.

"*Artículo 4º* — Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos y tienen igual capacidad para ejercitarlos. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de Derecho Internacional.

"*Artículo 5º* — Los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de ser afectados en forma alguna.

"*Artículo 6º* — El reconocimiento de un Estado meramente significa que el que lo reconoce acepta la personalidad del otro con todos los derechos y deberes determinados por el Derecho Internacional. El reconocimiento es incondicional e irrevocable.

"*Artículo 7º* — El reconocimiento del Estado podrá ser expreso o tácito. Este último resulta de todo acto que implique la intención de reconocer al nuevo Estado.

"*Artículo 8º* — Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro.

"*Artículo 9º* — La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se aplica a todos los habitantes. Los nacionales y los extranjeros se hallan bajo la misma protección de la legislación y de las autoridades nacionales y los extranjeros no podrán pretender derechos diferentes, ni más extensos que los de los nacionales.

"*Artículo 10º* — Es interés primordial de los Estados la conservación de la paz. Las divergencias de cualquier clase que entre ellos se susciten deben arreglarse por los medios pacíficos reconocidos.

"*Artículo 11º* — Los Estados contratantes consagran en definitiva como norma de su conducta, la obligación precisa de no reconocer las adquisiciones territoriales o de ventajas especiales que se realicen por la fuerza, ya sea que ésta consista en el uso de armas, en representaciones diplomáticas conminatorias o en cualquier otro medio de coacción efectiva. El territorio de los Estados es inviolable y no puede ser objeto de ocupaciones militares ni de otras medidas de fuerza impuestas por otro Estado, ni directa ni indirectamente, ni por motivo alguno, ni aún de manera temporal.

"*Artículo 12º* — La presente Convención no afecta los compromisos contraídos anteriormente por las Altas Partes Contratantes en virtud de acuerdos internacionales.

## CAPITULO II

### PROYECTOS DE CONFEDERACION AMERICANA

Las circunstancias políticas e históricas en que se desarrolló la emancipación sud-americana, fueron consideradas bastante favorables como para que la idea de una Confederación'entre los nuevos Estados se impusiera al espíritu de los libertadores y de ciertos políticos eminentes.

En el proyecto de los "Derechos del pueblo de Chile" del año 1810, modificado en 1811, se fijan las siguientes bases con referencia a los destinos de América latina:

1º Los pueblos de América latina, aisladamente, no pueden defender su soberanía; para desarrollarse necesitan unirse, no en forma de organización interna, sino por medio de seguridades exteriores, tanto contra los proyectos de Europa como para evitar conflictos armados entre ellos.

2º No quiere decir esto que ellos deben considerar a los Estados europeos como enemigos; por el contrario, es indispensable estrechar sus lazos de amistad todo lo que sea posible.

3º Los Estados de América latina necesitan reunirse en un congreso para tratar de organizarse y fortalecerse.

La declaración proseguía:

El día en que América se reúna en un Congreso que comprenda a todas las naciones de su continente o que sólo comprenda a las naciones del sud, su voz se hará respetar y difícilmente serán combatidas sus resoluciones.

Las ideas emitidas en ese proyecto de declaración no

comprenden a la totalidad de aquellas de la misma naturaleza que difundían los estadistas de Chile.

En el manifiesto dirigido al pueblo el 16 de mayo de 1818 por el director supremo O'Higgins, se hace alusión a la "Confederación del continente americano capaz de mantener su libertad civil y política 1".

Las mismas tendencias fueron expresadas en 1817 por Cruy Cabuga, ministro plenipotenciario del Brasil en los Estados Unidos, y algún tiempo después por Rodrigo Pinto de Aguede, Cecilio del Valle y Ayo en Guatemala.

Artigas se proclamaba campeón de América "en la cual veía una sola nación compuesta de Estados soberanos, unidos en la democracia y solidarios por la democracia, llamados a destinos comunes 2".

En 1818, Bolívar, en una carta enviada de Angostura al gobierno de Buenos Aires, lo invitaba a prestar su concurso en la constitución de una confederación americana.

Después de la liberación de Colombia en 1812, el presidente Bolívar daba a los plenipotenciarios que enviaba a

1. A. Alvarez. "El derecho internacional americano", pág. 45.

2. Ese mismo jefe uruguayo, en el art. 10 de las instrucciones dadas al comandante de los buques corsarios, según los decretos y ordenanzas de la Provincia Oriental del Uruguay, había establecido lo siguiente:

"El comandante de los corsarios podrá revisar cualquier buque, y si encontrara en él armas, útiles de guerra y papeles oficiales de una de las dos Majestades española o portuguesa, relacionados con la dominación o con la nueva conquista de dichas provincias o con cualquier otra provincia del Continente americano, podría declararlo por ello "buena presa".

Dichas instrucciones están fechadas en 1818. Es de observar que el mismo principio de solidaridad continental que debía ser proclamado más tarde en la famosa doctrina de Monroe, se vislumbraba en la declaración del general Artigas que acabamos de citar.

los Estados Unidos de América y a México, las siguientes instrucciones:

“Nada interesa más al Gobierno de Colombia, en la hora actual, que la constitución de una liga verdaderamente americana. Tal confederación no sólo debe tener como base el principio de una alianza defensiva y ofensiva común; debe ser mucho más estrecha que la que recientemente se formó en Europa contra la libertad de los pueblos”.

“Es necesario que nuestra confederación sea una verdadera sociedad de naciones hermanas, las cuales, aunque separadas por el momento en el ejercicio de su soberanía, por el encadenamiento de las circunstancias estén, sin embargo, unidas y en condiciones de disponer de una fuerza suficiente como para hacer frente a las agresiones de las naciones extranjeras.

“Es indispensable que haga resaltar Vd. siempre, la necesidad de lanzar desde ya las bases de un cuerpo anfictiónico o asamblea de plenipotenciarios que tenga por misión desarrollar los intereses comunes de los Estados americanos, como también allanar los diferendos que pudieran surgir, en el futuro, entre dichos pueblos cuyos usos y costumbres son idénticos. En caso de que les faltara una institución tan beneficiosa podrían encontrarse comprometidos, más tarde, en hostilidades tan funestas como las que han desolado a otros países menos afortunados”.

El resultado de las misiones diplomáticas en cuestión, fué consagrado por los tratados de unión, liga y confederación perpetuas suscritos, aunque no ratificados, el 6 de julio de 1822 con el Perú, con el gobierno de Buenos Aires el 10 de junio de 1823, con México y Chile el 3 y el 23 de octubre del mismo año, respectivamente, y con América central el 15 de marzo de 1825<sup>1</sup>.

---

1. Martens, *Nouveau recueil de Traités*, t. VI, p. 53, 63, 247, 361, 786.

En ese documento, el general Bolívar escribía que después de quince años de sacrificios, consagrados a la libertad de América, había llegado el momento de perpetuar, por medio de su unión, la vida de las Repúblicas americanas, estableciendo sobre bases sólidas los intereses y las relaciones entre esos Estados.

Correspondía, esta tarea, a una autoridad suprema capaz de dirigir la política de los diferentes gobiernos, y cuya influencia se emplearía en mantener la uniformidad de los principios y consolidar el sistema y el poder de esta gran autoridad política.

Tal autoridad sólo podría obtenerse de una reunión de plenipotenciarios delegados por cada una de las Repúblicas americanas y que sesionara bajo los auspicios de la victoria contra España.

Impregnado de estas ideas, desde 1823, agregaba Bolívar, en calidad de Presidente de la República de Colombia había invitado a los gobiernos de México, Chile y Buenos Aires, a formar una confederación y a reunirse en el istmo de Panamá, o en cualquier otro lugar elegido por la mayoría del Congreso de plenipotenciarios de cada Estado, el que podría funcionar como consejo en los momentos difíciles, como sostén en los momentos de peligro común, como intérprete fiel de los tratados públicos cuando hubieran dificultades que salvar y, finalmente, como árbitro en todos los litigios que pudieran surgir entre los Estados Sud Americanos.

El libertador consideraba como particularmente feliz la elección de Panamá como lugar de reunión de la Asamblea, dado que ese punto era, por decir así, el centro del globo mirando, por un lado, hacia el Asia, y por el otro, hacia Africa y Europa.

El día en que los plenipotenciarios canjearan sus plenos poderes constituiría una fecha memorable en la historia diplomática de América, decía Bolívar, y las generaciones

futuras recordarían las deliberaciones del istmo de Panamá que eclipsaría la gloria desde Corintos <sup>1</sup>.

\*  
\* \*

Desgraciadamente, este generoso pensamiento no tuvo, en la práctica, los resultados eficaces previstos por su iniciador. La idea de la reunión se había presentado tanto a las naciones latino-americanas como a los Estados Unidos del Norte. Las primeras encaraban su realización con la más profunda simpatía; sin embargo, diversos motivos impidieron en efecto no sólo que se asociaran a esas resoluciones, sino también que las ratificaran más tarde.

Pueblos nuevos, recién emancipados, tenían todavía que luchar para vencer sus propias dificultades políticas, en el comienzo de su vida nacional e internacional.

Muchos de ellos, en esa época, se debatían en medio de las más graves crisis de orden interno.

México, Perú, América Central y Colombia fueron los únicos Estados que pudieron enviar plenipotenciarios.

En lo que respecta a los Estados Unidos, aunque esta nación había resuelto enviar delegados con poderes limitados, las opiniones sobre el proyecto de Congreso estaban divididas.

El presidente Adams en su mensaje al Congreso de fecha 6 de diciembre de 1825, se expresaba así sobre este tema:

“Entre las medidas sugeridas por las nuevas relaciones recíprocas con las repúblicas sudamericanas, motivadas por los cambios que se han producido en su condición, figura la reunión de un congreso en el istmo de Panamá, congreso en el cual será representada cada una de ellas a

---

1. *The American Journal Register for the years, 1825, 1826, N. Y., 1827.*

fin de deliberar sobre las cuestiones concernientes al bienestar común. Las Repúblicas de Colombia, México, América Central, agregaba, ya han nombrado sus plenipotenciarios a esa Asamblea, y han invitado a los Estados Unidos a hacerse representar por medio de sus ministros.

“La invitación fué aceptada, y los Estados Unidos acreditarán ministros para que asistan a esa reunión y que tomen parte en sus deliberaciones hasta el límite compatible con la neutralidad que no pensamos romper, y que los otros Estados americanos desean que así lo hagamos ”.

Es notorio que el programa de la Conferencia proyectada comprendía asuntos de interés exclusivamente sudamericano, y otros de interés más amplio y más general.

El espíritu fundamental de la iniciativa de Bolívar se dirigía, sin duda alguna, hacia la defensa de la independencia continental, pues no hay que olvidar que la guerra subsistía aún entre España y sus antiguas colonias; esto explica que los agentes sudamericanos a quienes se les había encomendado invitar al gobierno de Wáshington, indicaran que su país no exigía de los Estados Unidos un cambio en su actitud de neutralidad mantenida hasta entonces.

A este respecto, el secretario de Estado, después de haber consultado al Presidente Adams, manifestó expresamente a los ministros de Colombia y de México, que los Estados Unidos no tomarían parte jamás en la guerra contra España, y que no aconsejarían ningún medio de proseguirla; pero el Presidente opinó que una Asamblea como la que se proyectaba podía ser muy útil para el arreglo de diversas cuestiones importantes de derecho público y otros asuntos, que interesaban al continente americano.

---

1. Richardson, *Messages and papers of the Presidents.*

\*  
\* \* \*

Dos categorías de asuntos debían ocupar las sesiones del congreso: la primera se refería a los beligerantes, la segunda trataba de los beligerantes y de los neutrales.

Los Estados Unidos no tomaron parte en la primera, pero en lo que respecta a la segunda, era evidente que les ofrecía una ocasión de fijar diversos principios de ley internacional susceptibles de interesar a la humanidad entera.

Uno de los puntos sometidos a las discusiones era la forma de resistir a la colonización de los Estados europeos en el continente americano, y la "intervención proyectada por dichos Estados entre España y sus ex-colonias". Debía tratarse en sesión secreta la conveniencia de realizar una santa alianza para impedir que la influencia extranjera se estableciera en el nuevo continente.

Se debían estudiar, además, los medios de abolir por completo el comercio de esclavos africanos; y examinar también las bases del establecimiento de relaciones entre Haití y las otras partes del hemisferio, dadas las diferencias de derechos y de tratamiento de que gozaban los africanos en la República de Haití, en los Estados Unidos y en los otros Estados americanos <sup>1</sup>. La mayor divergencia de opinión se manifestó en los Estados Unidos sobre los puntos siguientes:

1º El relativo a la abolición de la esclavitud. Los Estados del Sud consideraban esta medida como de orden absolutamente particular, y no aceptaban ninguna clase de intervención extranjera, ni para discutirla ni para darle una solución.

---

1. Dichos antecedentes figuran en las notas cambiadas entre los representantes de Colombia y México y el secretario de Estado Sr. Clay (Nov. 1825).

En el Senado norteamericano, los partidarios de la esclavitud declaraban que veían en el Congreso de Panamá un peligro para su "institución particular" y por eso alegaron que ese asunto debía ser resuelto *eo ipso* por un veto absoluto.

El papel desempeñado por la esclavitud en la política de los Estados Unidos fué puesto así de manifiesto; los esclavistas se revelaron como un poder independiente que exigía el derecho de dictar a la Unión su política interna y externa.

2º El asunto de las relaciones entre la República de Haití y las otras naciones del Hemisferio. El gobierno de los Estados Unidos no había reconocido nunca la independencia de la República negra, mientras que los países de América del Sur (excepto el Brasil) proclamaban la completa abolición del comercio de esclavos africanos, y consideraban que sus relaciones internacionales debían establecerse sobre principios de igualdad, de libertad absoluta y de emancipación universal.

Los dirigentes de los Estados del Sur de la Unión consideraban que esas tendencias eran contrarias a sus conveniencias.

El representante de Carolina del Sur, Sr. Kayne, llegó hasta declarar al Congreso lo siguiente: "Debo manifestar solemnemente y una vez por todas, que los Estados del Sur no permitirán jamás intervención alguna en sus asuntos privados, y nos consideraríamos separados de la Unión desde el momento en que esa intervención apareciera en las intenciones del Gobierno federal <sup>1</sup>.

3º Los Estados Unidos tenían intereses políticos especiales relacionados con la independencia de las Islas de Cuba y de Puerto Rico; Colombia y México, por su parte,

---

1. Ver Holst, *Constitutional History of the United States*. Vol. I. p. 423.

se esforzaban por provocar esa independencia; Bolívar, en su nota del 15 de mayo de 1825, había precisado sus intenciones a ese respecto a los plenipotenciarios del Perú; nota donde decía que “mientras que las islas de Puerto Rico y de Cuba pertenezcan al gobierno español, conservará éste los medios de mantener la discordia, de fomentar disturbios y aún mismo de amenazar la independencia y la paz de diversos puntos de América”. Apoyándose en dichas consideraciones, deseaba que el Congreso tomara una resolución respecto a la suerte de esas islas; proponía que un tratado decidiera la constitución de las fuerzas de mar y tierra necesarias a su liberación y que dichas islas conjuntamente, o cada una de ellas por separado, se unieran a uno de los Estados confederados o conservaran la libertad de darse el gobierno que considerara conveniente.

Por diversas razones, el gobierno de la Unión, opinaba, por el contrario, que la mejor solución a dicho problema, en el momento oportuno, era el mantenimiento del “statu quo”.

4º El Congreso de Panamá debía votar una convención a fin de que los países de América adoptaran la doctrina llamada “de Monroe” según la cual cada uno de los Estados se comprometía a defender su territorio por sus propios medios contra cualquier empresa de colonización europea. El presidente Adams parecía estar de acuerdo con esta propuesta; refiriéndose a la precitada declaración de Monroe, decía: “Ha sido proclamada al mundo hace más de dos años por mi antecesor, como un principio resultante de la emancipación de los dos continentes americanos. Este principio puede aplicarse a las nuevas naciones del Sur y considerarse como un accesorio esencial a su independencia <sup>1</sup>”.

---

1. Ver Thomson N. Benton, *Thirty years in the United State Senate*.

La Comisión de Asuntos extranjeros no adoptó el punto de vista del Presidente. Su opinión era contraria a la propuesta de la República de Colombia de que la doctrina de Monroe en sus principios relativos a la colonización de los territorios americanos por naciones europeas, debía ser defendida por medio de los esfuerzos asociados de todos los Estados representados en el Congreso de Panamá, los cuales, con ese fin, deberían unirse en una solemne convención.

La política general aconsejada por la Comisión de Asuntos extranjeros que debía seguirse en el Congreso proyectado, era en el fondo, la de "manos libres".

Los Estados Unidos en ningún caso debían asociarse a las nuevas Repúblicas americanas en un Congreso general, reunido para discutir medidas comunes susceptibles de afectar los intereses europeos.

Asociándose, agregaba la Comisión, no sólo los Estados Unidos perderían la facultad de prestar una ayuda eficaz a los otros Estados americanos, sino que sería perjudicial a sus propios intereses.

\*  
\* \* \*

A pesar de esas divergencias de ideas, el 14 de marzo de 1826 la Cámara alta aprobó la designación de los delegados propuestos para asistir al Congreso de Panamá.

La Cámara de Representantes, en el momento del voto de créditos afectados a dicha embajada, lo acompañó con las siguientes reservas:

"Esta Cámara opina que el Gobierno de los Estados Unidos sólo debe estar representado en el Congreso de Panamá en forma diplomática; que no debe entrar en ninguna alianza ofensiva ni defensiva; que no debe intervenir en las negociaciones que tengan por finalidad celebrar alianza con todas o con ciertas repúblicas sudamericanas; que no debe asociarse con ellas ni con ninguna

de ellas por medio de una declaración de solidaridad que tenga por objeto impedir la intervención de un Estado europeo cualquiera, contra su independencia o su forma de gobierno; que no debe participar en ninguna negociación destinada a prohibir la colonización europea en el continente americano, debiendo el pueblo de los Estados Unidos permanecer completamente libre de actuar, en cualquier eventualidad, de acuerdo con sus sentimientos amistosos hacia dichas Repúblicas, o de acuerdo con las exigencias de su política o de su honor, y aun mismo según las circunstancias del caso”.

El Congreso de Panamá se abrió el 22 de junio de 1826 y se clausuró el 15 de julio. Por motivos imprevistos, los delegados norteamericanos no asistieron; el Brasil, Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata tampoco se vieron representados allí. Estas abstenciones no permitieron obtener resultados prácticos en esta asamblea que, por el fin perseguido y por los asuntos que figuraban en su programa, tenía, sin embargo, una indiscutible importancia en el dominio del derecho público americano.

El tratado de unión, liga y confederación perpetuas, tenía por objeto, objeto determinado en su artículo segundo, de mantener en común, por medio de medidas defensivas y ofensivas, si ello fuera necesario, la soberanía y la independencia de las potencias confederadas de América contra la dominación extranjera. Con ese fin y por acuerdo separado, de la misma fecha, fué firmado un contrato de contingentes destinado a hacer efectiva la cooperación militar y financiera que, contra un enemigo común, debían prestarse mutuamente.

Poniendo a parte, sin embargo, ese lado defensivo y militar, debido más bien a las circunstancias especiales que lo rodeaban, el Congreso de Panamá contiene en sus directivas de orden más general, nociones avanzadas de

concordia y de colaboración internacionales que merecen ser señaladas.

Así, por ejemplo, después de haber decidido en el artículo 2º que una Asamblea general compuesta por los ministros plenipotenciarios de cada parte, se reuniría periódicamente, el artículo 13 prevé que los fines principales que deberá proseguir esa Asamblea serán:

1º Negociar y celebrar, entre todos esos Estados, tratados, convenciones y otros actos susceptibles de asentar sus relaciones recíprocas sobre bases agradables y satisfactorias.

2º Contribuir al mantenimiento de una paz y de una amistad inalterables entre las potencias confederadas, sirviéndoles de consejo en los grandes conflictos, de enlace en los peligros comunes, de intérprete fiel de los tratados y convenciones públicas celebradas por la Asamblea, en el momento en que surgiera una duda respecto a su interpretación, y de conciliador en caso de disputas y divergencias.

3º Provocar la conciliación y el arbitraje entre una o varias de las potencias aliadas, o entre éstas y una o varias de las potencias ajenas a la confederación, etc.

La proclamación de semejantes ideas de conciliación y arbitraje marca una concepción progresiva en el orden político internacional. Se ve por esto, que a penas estuvieron sus pueblos en posesión de su soberanía, América preconizaba ya la fórmula de las negociaciones amistosas con el fin de reducir los conflictos internacionales, con exclusión de las medidas de fuerza.

Ha continuado ella por esta vía hasta nuestros días, con muy raras excepciones, contribuyendo así a justificar a los ojos del mundo sus sentimientos de paz y de justicia.

Pero existe una noción que sale del cuadro de los sistemas internacionales establecidos y aceptados por los

Congresos europeos: aquella contenida en los artículos 21 y 22 del tratado de que se trata.

Por dichos artículos, las Partes contratantes se comprometían y se unían solemnemente con el fin de sostener y defender *la integridad de sus respectivos territorios* y, si ello fuera necesario, poner en común sus fuerzas y sus recursos.

La garantía mutua de la integridad de los territorios y la conservación de las fronteras respectivas demarcadas y fijadas se encontraba colocada bajo la protección de la Confederación. Son estas, sin duda, concepciones que acercan el generoso pensamiento de Bolívar, del que, casi cien años más tarde, inspiró al presidente Wilson el artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Esta observación fué igualmente expresada por el Sr. G. de Lapradelle, profesor de derecho de gentes de la Universidad de París, en los términos siguientes:

“Verdadero intérprete del pensamiento americano, el presidente Wilson saca, tanto de la Constitución de los Estados Unidos de 1778 a 1887, *como del gran proyecto panamericano de Bolívar de 1823*, esa idea de garantía mutua para todos los Estados de América, formulada primero por él en el Congreso de Washington de 1916 <sup>1</sup>.

\*  
\* \*

El mismo pensamiento de unión de las Repúblicas sud-americanas en una confederación, se exteriorizó en las siguientes ocasiones:

---

1. *La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations*, por Titus Komarnicki. Prefacio de G. de Lapradelle, p. 5.

### Congreso Americano de Lima (1847) <sup>1</sup>

La invasión del Ecuador bajo los auspicios del gobierno español motivó, el 8 de noviembre de 1846, el envío de una circular a los Ministros de RR. EE. del Perú, a sus colegas de Chile, Ecuador, Nueva Granada, Venezuela, Bolivia, Buenos Aires, Estados Unidos, Centro América, México y Brasil; tenía por finalidad esta nota, la designación de plenipotenciarios a un Congreso destinado a establecer, en forma sólida, las bases de la tranquilidad y de seguridad futuras de los pueblos de América del Sur.

Únicamente Bolivia, Chile, Nueva Granada y Ecuador enviaron delegados a dicho Congreso, donde se encontraron con el representante del Perú.

Los fines de esta conferencia eran idénticos a los del Congreso de Panamá. Igual que entonces, se trataba de consolidar la independencia y las instituciones americanas, conservar el equilibrio político, salvaguardar la integridad territorial, confederarse para rechazar la invasión extranjera, sofocar la anarquía, evitar cualquier ruptura entre las naciones americanas, establecer las bases de las relaciones comerciales, unificar los principios del derecho internacional y sus prácticas ventajosas, a fin de que toda América apareciera como una sola familia.

Dicho Congreso proponía también separar y desarrollar los principios generales inspiradores de los tratados internacionales que se suscribieran en el futuro, definiendo, a ese respecto, la uniformidad del pensamiento americano. Salvo las discusiones relativas a una convención consular, a la de unión y al tratado de comercio y

---

1. Ver actas de esta Conferencia en Ricardo Aranda (Congresos y Conferencias en que tomó parte Perú). Lima 1909, p. 164-171.

navegación, la mayoría de los trabajos de ese Congreso versa acerca del tratado de Confederación.

Las cláusulas fundamentales de este tratado, que difieren en ciertos puntos del proyecto del libertador Bolívar, generalmente están inspiradas en el deseo, inherente a la época en que se celebraba el Congreso, de mantener una estrecha unión entre las Repúblicas contratantes, a fin de poner al abrigo de toda agresión extranjera, sus territorios recientemente liberados de España.

El espíritu de ese tratado se resume en las siguientes frases, por las que, el delegado del Perú, comunicó a su Gobierno los resultados de la Conferencia:

“No se permite a nación alguna violar o usurpar la menor porción de territorio de otra, intervenir en sus asuntos internos, que se les arranquen concesiones y ventajas por medio de procedimientos contrarios al derecho de gentes y a los usos establecidos, que procedan contra leyes y sanciones, que se nieguen a una justa satisfacción y reparación en caso de ofensas calificadas, cuando motiven ellas una reclamación formal por parte de la nación ofendida”.

El texto del tratado de Lima expone, en forma clara, las razones de orden diverso que hacen posible la solidaridad entre las Repúblicas sudamericanas, cuando afirma que habiendo proclamado estas últimas su emancipación política, después de tres siglos de dura opresión, han obtenido la consagración de sus derechos, después de una lucha larga y sangrienta, y que es natural y necesario que dichas Repúblicas, aún expuestas a encontrarse frente a usurpaciones contra su independencia y a ofensas contra sus intereses, abandonen el estado de aislamiento en que se encuentran y combinen medidas eficaces a fin de unirse sólidamente para sostener en común su independencia, su soberanía, sus instituciones,

su dignidad y sus intereses, así como para que arreglen siempre, por la vía pacífica y amistosa, los diferendos que pudieran surgir entre ellas.

Unidas por lazos de origen, idioma, religión y costumbres, por su situación geográfica, por la idéntica causa que han defendido, por la analogía de sus instituciones y, sobre todo por sus necesidades comunes y sus intereses recíprocos, sólo pueden considerarse como formando las partes de una misma nación, que deben asociar sus fuerzas y sus recursos para derribar todos los obstáculos que se opongan al destino que les ofrece la naturaleza y la civilización.

### **El tratado continental de Santiago de Chile**

El 15 de setiembre de 1856, los ministros de Chile, Ecuador y Perú firmaron en Santiago el documento conocido en la historia por el nombre de Tratado Continental.

Su texto contiene declaraciones de solidaridad americana idénticas a las del tratado de Lima.

Deseando las Repúblicas del Perú, Chile y Ecuador — dice — cimentar, sobre bases sólidas, la unión que existe entre ellas, como miembros de la gran familia americana, ligadas por intereses comunes, por origen común, por la analogía de sus instituciones y por muchos otros lazos de fraternidad, deseando igualmente estrechar las relaciones entre los pueblos y ciudadanos de cada una de ellas, haciendo desaparecer los obstáculos y las restricciones susceptibles de entorpecerlos, y con la intención de favorecer, por medio de esta unión, el desarrollo del progreso moral y material de cada una y de todas las Repúblicas que facilitaran asimismo nuevas garantías a su independencia y a su nacionalidad, como también a la integridad de sus territorios, han considerado conve-

niente para esos fines, firmar un tratado de unión entre ellas y con los demás Estados americanos que manifestaran su deseo al respecto.

El mantenimiento de la integridad territorial de cada uno de los Estados ha sido estipulado en el artículo 13. En virtud del artículo 14, cada una de las partes contratantes se obliga y compromete a respetar la independencia de las otras.

Los artículos 18 y 19 estipulan que, en caso de violación de tratados o de ofensa de cualquier especie, injuria o perjuicios ocasionados o causados a otro, por uno de los Estados, no se llevarán a cabo actos de represalia, ni se cometerán actos de hostilidad, ni tampoco se declarará la guerra, antes de que se haya presentado al Estado ofensor, una exposición de los motivos de queja — apoyada por testimonios debidamente justificados — exigiendo justicia y satisfacción, si estas últimas hubieran sido rehusadas o retardadas sin razón, y antes de que se hubieran agotado todos los medios pacíficos de resolver el conflicto.

El tratado continental, como las Conferencias de Panamá y de Lima, sostuvo la idea de constituir un Congreso de plenipotenciarios, encargados de representar a todos los Estados de la Unión, relativo a las estipulaciones del tratado.

Dicho Congreso debía reunirse por lo menos cada tres años y debía estar dotado de los poderes suficientes para ofrecer su arbitraje obligatorio en caso de divergencias entre los Estados contratantes.

Las Repúblicas de Guatemala, Costa Rica, México y el Salvador, enviaron su adhesión al proyecto de Convención de Santiago.

## **Tratado de Alianza y de Confederación**

(Washington, 9 de noviembre de 1856)

Una expedición dirigida por el ciudadano americano Walker, a Nicaragua, y llevada a cabo en medio de agitaciones que convulsionaron a dicho país bajo el gobierno del Presidente Rivas, motivó un canje de notas diplomáticas entre las Legaciones del Perú, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y el Secretario de Estado de Washington.

Esas Repúblicas protestaban contra el reconocimiento, por parte del gobierno de los Estados Unidos, del gobierno apoyado, en Nicaragua, por la expedición Walker.

Las notas mencionadas hacían resaltar que esos acontecimientos eran alarmantes y peligrosos, y algunas de ellas, que se hicieron públicas entonces, insinuaban que la causa de Nicaragua era la causa de la razón y la de todo el continente hispano - americano.

A iniciativa de la Legación del Perú, los ministros de las Repúblicas americanas en los Estados Unidos, se reunieron en Washington y firmaron un tratado de Alianza y de Confederación.

Las razones expuestas en su apoyo eran: "La situación peligrosa en que se encuentran las diversas Repúblicas, tanto por el hecho de las doctrinas subversivas de derecho internacional, que se extienden sobre esta parte del continente, como por el aislamiento en que se mantienen esos países, lo cual no les permite oponer a sus enemigos la resistencia que sería el resultado de las relaciones más estrechas entre todos los pueblos y gobiernos hispano - americanos".

El tratado establecía ciertas medidas destinadas a impedir, en los territorios respectivos de las Repúblicas contratantes, la formación de expediciones y de conspi-

raciones contra el gobierno en ejercicio de otra, o de otras Repúblicas.

Los países aliados se comprometían a considerar como actos de usurpación aquellos emanados de un poder obtenido, en uno de los Estados hispano-americanos, con el apoyo de fuerzas extranjeras y, el llamado de estas últimas como crimen de alta traición.

A fin de encaminar su obra de defensa recíproca, las Repúblicas confederadas se comprometían a prestarse ayuda mutua con los recursos y las fuerzas de que pudieran disponer para la protección de los países amenazados por la invasión o por los actos de violencia perpetrados por un enemigo extranjero. Y a fin de establecer las modalidades de ese pacto, se preveía la reunión de un Congreso de plenipotenciarios de todas las Repúblicas hispano-americanas en la capital del Perú, en diciembre de 1857.

Figuraban también en el programa de esa Conferencia asuntos de órdenes diversos, tales como: el establecimiento de un sistema de pesas, medidas y moneda, común a todas las Repúblicas; la redacción de un código de derecho marítimo hispano-americano; el convenio relativo a un sistema consular uniforme en toda la confederación, etc.

Esta Conferencia no llegó a reunirse; debe considerarse que el proyecto que se formó se debía a la reacción provocada en los países interesados contra acontecimientos que amenazaban la independencia de algunos de ellos, acontecimientos que tenían su origen en discordias políticas internas.

### Congreso de Lima de 1864

La idea de una Conferencia defensiva de las Repúblicas sudamericanas surgió nuevamente en ocasión del Congreso que se reunió en Lima en 1864.

Diversos acontecimientos históricos graves habían despertado un sentimiento de desconfianza explicable entre los países latino-americanos, no sólo bajo el punto de vista de la independencia continental, sino también de las instituciones políticas representativas que dichas naciones habían adoptado, — tales como la reincorporación de Santo Domingo a la monarquía española en 1861, la intervención francesa en México en 1862, que terminó con la fundación del Imperio de Maximiliano, y la ocupación, por España, en 1814, de las islas Peruvianas denominadas “Chinchas”.

A pedido del Gobierno del Perú, se reunió un Congreso en Lima el 14 de noviembre de 1864.

En la invitación se decía que los Estados americanos debían tratar de estrechar sus lazos fraternales, asociarse por medio de estipulaciones lícitas y de conveniencia recíproca, no para alejar de su suelo los principios de la industria de las naciones de civilización más avanzada, ni para restringir el comercio o erigir como sistema, prevenciones vulgares y rivalidades egoístas contra gobiernos y pueblos que, aunque no americanos, eran dignos de simpatía, de benevolencia y de su leal amistad — sino para obtener el respeto de que carecían, para evitar los movimientos y desórdenes que los desacreditaban, para intercambiar sus productos con facilidad, para ayudarse en el desarrollo de su vida social y para frustrar, si existieran, los proyectos de dominación.

Los pueblos americanos debían aliarse para mantener su independencia, sus derechos de autonomía y su existencia nacional.

Un punto que se encaró especialmente, entre los que fueron sometidos a la Conferencia, fué aquel que se relaciona con las medidas a adoptar y a los principios a admitir para llegar a la conclusión de todas las cuestiones de límites que, para la mayoría de los Estados americanos consti-

tuían motivos de querellas internacionales, de animosidad y aún mismo de guerras tan funestas para el honor como para la prosperidad de las naciones.

El Congreso, el 23 de enero de 1865, aprobó dos tratados: uno de Unión y de Alianza definitiva entre los Estados de América, y el otro de conservación de la paz entre los mismos Estados.

Los representantes del Perú, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, el Salvador y Venezuela, firmaron dichos tratados, no pudiéndolo hacer los plenipotenciarios de la Argentina y de Guatemala por no haber recibido los poderes.

Por el artículo 1º del segundo de dichos tratados, las partes contratantes se comprometían solemnemente a no cometer hostilidades, aún mismo en forma de coacción, y no recurrir al empleo de las armas para resolver sus conflictos. Debían, por el contrario, emplear exclusivamente las vías pacíficas para liquidar sus divergencias, sometiéndose al veredicto, sin apelación, de un árbitro, cuando los otros medios de transacción no hubieran tenido resultado.

Se debe hacer notar que el artículo 1º del tratado de unión y de alianza, contiene una disposición de garantía mutua de la independencia, de la soberanía de las partes contratantes y de la integridad de sus respectivos territorios contra cualquier agresión extranjera; la redacción de dicho artículo, dadas las circunstancias en que fué establecido, tiene una muy notoria semejanza con el artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919.

El tratado de Lima de 1867 es una manifestación más de la solidaridad de los pueblos de América, fundada sobre la necesidad de velar por su independencia, y una confirmación de los sentimientos pacíficos de que siempre se han encontrado animados, a fin de arreglar cualquier conflicto internacional, no por medio de las armas, sino

por medio de los principios más elevados de justicia, basados sobre la conciliación y el arbitraje.

\*

\* \*

Ha sido ilusorio tanto el designio de confederar los Estados americanos, como los diversos proyectos de confederación internacional que fueron debatidos en otras partes del mundo, y se puede afirmar, que, actualmente, su realización se ha hecho casi imposible.

Sin embargo, es innegable que la iniciativa sudamericana fué, en su época, característica de ese continente.

Hasta cierto punto, un deseo común de defender las soberanías adquiridas igualmente en común, explicaba esos movimientos parciales a favor de la confederación, cada vez que los acontecimientos parecían amenazar la independencia de las nuevas repúblicas.

Sin embargo, se desprende del estudio que hemos proseguido de los diversos congresos que se reunieron con ese fin, este hecho digno de atención: los pueblos de América, en el momento de esas conferencias, no limitaron sus esfuerzos a los proyectos de defensa colectiva, sino que extendieron siempre sus objetivos más allá de las preocupaciones del presente, tratando de organizar sobre bases jurídicas, la Sociedad de los Estados.

En sus relaciones recíprocas y aún mismo en sus relaciones con los países europeos, se sometían a los principios de conciliación y arbitraje, y estigmatizaban toda medida de coerción y de violencia en la resolución de los conflictos internacionales, como contrarios al derecho y a la justicia.

El ministro de la República Argentina, Rufino de Elizalde, en respuesta al pedido del gobierno del Perú, en 1862, relativo a la adhesión al tratado continental aprobado por Chile en 1856, decía que América, considerada como entidad política independiente no existía, y

que no era posible crearla por medio de combinaciones diplomáticas. Agregaba que consideraba casi imposible una amenaza a todas esas naciones desparramadas en un vasto territorio, y que no existía nación suficientemente poderosa para hacer efectiva tal amenaza.

Semejante cosa sólo podría producirse, según él, en caso de una liga europea contra América, combinación imposible y que no tenía ninguna posibilidad de realización.

No podría, una liga de esta clase, formarse en nombre de los intereses materiales y comerciales de Europa, pues esos intereses estaban precisamente en armonía con los de las naciones americanas, y no existía ningún poder humano capaz de crear un antagonismo sin razón.

Tal movimiento podía producirse únicamente en nombre de la monarquía contra la República; pero la democracia había echado tan profundas raíces en América, eran tan evidentes las ventajas de las instituciones republicanas, la fuerza de esas instituciones era tan considerable en la esencia y en la forma de las sociedades y de los pueblos americanos, que se tenía la convicción de que, frente a ellos, las armas de sus enemigos se sentirían impotentes para cambiarlos.

\*

\* \*

Es indudable que las causas originales de alianza y de confederación defensivas desaparecían progresivamente en Sud América a medida que pasaban los años.

En forma definitiva y absoluta, no existía ya la posibilidad de reconquistar los países americanos o de llevar a cabo una restauración.

Por el contrario, las naciones de Europa encaminaban cada día más, su mano de obra, sus capitales, los productos de sus industrias, hacia el territorio y los mer-

cados de América, estrechando así los lazos más fecundos de paz entre los pueblos.

Los países americanos, por su parte, gracias al alto grado de progreso y de civilización a que habían llegado, se esforzaban en colaborar, en la medida de sus posibilidades, en la obra universal de cooperación de todas las naciones emprendida con el fin de restablecer el equilibrio económico y el orden internacional bruscamente destruído en 1914, y que no se ha podido restablecer hasta ahora.

\*

\* \*

La solidaridad americana se ha encaminado desde entonces hacia otras fórmulas para traducirse en un sistema de cooperación estrecha y entendimiento positivo entre todos los Estados del Continente. El momento crítico se presentó en 1928 durante la Sexta Conferencia celebrada en La Habana. Existía una grave cuestión que había impedido establecer un régimen común de igualdad entre los Estados, base esencial para cualquier fórmula de confederación, asociación o entente. Era, en América, la intervención, con las naturales prevenciones que ofrecía a las Repúblicas latinas la convivencia junto a la gran potencia de los Estados Unidos. La intervención ligada a la doctrina de Monroe provocó durante largos años acalorados debates que parecían difíciles de superar. La Conferencia de La Habana, en 1928, pareció dejar un saldo poco alentador para proseguir la obra panamericana. Allí se cerraron los trabajos quedando frente a frente las dos grandes tendencias.

Mientras no se adoptara un criterio franco y sincero que alejara todo temor en la materia de la intervención de un Estado en los asuntos internos o externos de otro, no era posible que avanzara la solidaridad americana. Por eso se ha dicho que fué la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados suscrita el 26 de diciembre de

1933, en Montevideo, la que hizo variar totalmente, las relaciones de los países del Nuevo Mundo. Los episodios de la ocupación de Cuba y de la enmienda Platt, la política de los Estados Unidos frente a la República Dominicana y Haití, el problema de Panamá y la intervención en Nicaragua, exigían, para la vida normal de todas las naciones de América, una reparación amplia y definitiva como la dió el Presidente Roosevelt al proclamar su política de buena vecindad, uno de cuyos primeros resultados fué la firma de la Convención de Montevideo. Las declaraciones de Mr. Cordell Hull en Montevideo ratificaron las palabras memorables del Presidente de los Estados Unidos en cuanto rechazaba toda ingerencia de un Estado en la libertad, la soberanía o en otros asuntos internos o procedimientos de los Gobiernos de las demás naciones. Las reservas de los Estados Unidos hechas en Montevideo cuando se aprobó la Convención, lejos de poner obstáculos al triunfo definitivo de los principios jurídicos, prometían muy pronto entrar de lleno a participar de las ideas de todo el Continente. "En el caso de " que hayan diferencias de interpretación y, asimismo, " mientras es posible elaborar y codificar las doctrinas " y principios propuestos para uso común de todos los " Gobiernos, decía el ilustre Secretario de Estado, señor " Hull, el 22 de diciembre de 1933, en la sesión plenaria " de la Conferencia de Montevideo, — deseo manifestar " que en todos sus contactos, relaciones y conducta inter- " nacionales, el Gobierno de los Estados Unidos seguirá " escrupulosamente, las doctrinas y políticas que ha per- " seguido desde el 4 de marzo, consignadas en los diversos " discursos pronunciados por el Presidente Roosevelt " desde entonces, en el reciente discurso pacifista que " pronunció el 15 de diciembre ante esta Conferencia y " en el derecho de gentes tal como se le reconoce y acepta " generalmente".

Los hechos confirmaron estas palabras; las relaciones del Gobierno de Washington con las Repúblicas de Cuba, Dominicana, Haití, Panamá y Nicaragua, variaron de inmediato. La confianza recíproca sustituyó a los viejos recelos. Un nuevo Tratado entre Cuba y los Estados Unidos declaraba sin valor la cláusula tercera de la Convención de 2 de mayo de 1903 que permitía la intervención militar norteamericana en Cuba. El retiro de las tropas norteamericanas en Nicaragua, tendría igual sentido en las cláusulas del Tratado firmado entre Estados Unidos y Panamá el 23 de diciembre de 1933, que derogaba la intervención y el artículo séptimo del Tratado Hay-Buneeu-Varilla. La Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, por último, aprobó el protocolo adicional relativo a la no intervención, donde las partes contratantes declararon inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquier otra de las partes. Esta fué la culminación de los esfuerzos seculares emprendidos por todas las naciones de América para sentar los fundamentos de sus relaciones. Los Estados Unidos de América firmaron sin reservas este Protocolo Adicional y, por tanto, quedó eliminado todo mal entendido <sup>1</sup>.

---

#### I. PROTOCOLO ADICIONAL RELATIVO A NO INTERVENCIÓN.

Los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz,

Deseosos de asegurar los beneficios de la paz en sus relaciones mutuas y con todos los pueblos de la tierra, y de abolir la práctica de las intervenciones; y

Teniendo presente que la Convención sobre derechos y deberes de los Estados, suscripta en la VII Conferencia Internacional Americana, el 26 de diciembre de 1933 consagró el principio fundamental de que "ningún Estado tiene el derecho de intervenir en los asuntos internos y externos de otro".

El desarrollo de los trabajos para obtener la aceptación unánime de la doctrina de la no intervención, no puede apartarse de un estudio de la solidaridad americana, en el momento actual, porque es a partir de la firma de la Convención de Montevideo que el movimiento hacia una inteligencia continental se ha acelerado y ha podido llegar al sistema actual de coordinación política. La doctrina de Monroe ya no tiene el sentido imperialista que pudo atribuírsele, cuando el Gobierno norteamericano creía que ella le permitía ejercer los derechos de la intervención en cualquier parte de América; pudo, pues, posteriormente en Lima hablarse de una continentalidad de

---

Han resuelto reafirmar dicho principio celebrando, al efecto, el siguiente Protocolo Adicional, a cuyo fin han nombrado los Plenipotenciarios que a continuación se mencionan:

.....

Quienes, después de haber depositado sus respectivos Plenos Poderes, que han hallado en buena y debida forma, han estipulado lo siguiente:

**ARTÍCULO 1º** — Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibile la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las Partes.

La violación de las estipulaciones de este artículo dará lugar a una consulta mutua, a fin de cambiar ideas y buscar procedimientos de avenimiento pacífico.

**ARTÍCULO 2º** — Se estipula que toda incidencia sobre interpretación del presente Protocolo Adicional, que no haya podido resolverse por la vía diplomática, será sometida al procedimiento conciliatorio de los Convenios vigentes o al recurso arbitral o al arreglo judicial.

**ARTÍCULO 3º** — El presente Protocolo Adicional será ratificado por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. El Protocolo original y los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, el que comunicará las ratificaciones a los demás Estados signatarios. El Protocolo entrará

la doctrina de Monroe cuando se consagró la Declaración de principios de solidaridad americana.

Los países americanos después de las iniciativas que hemos examinado para constituir una confederación de Estados, en la época contemporánea han estudiado en diferentes ocasiones la posibilidad de crear una Sociedad o Asociación de Naciones, dentro o fuera de la nacida con el Tratado de Versalles. La idea fué sostenida por el Uruguay en la V Conferencia Internacional Americana, de Santiago de Chile, en 1923. El anteproyecto del doctor Baltasar Brum<sup>1</sup> expresaba en el Preámbulo, que la Sociedad de las Naciones de Ginebra, al reconocer la existencia de la Doctrina de Monroe o de acuerdos regionales

---

en vigor entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que vayan depositando sus ratificaciones.

ARTÍCULO 4º — Este Protocolo Adicional registrá indefinidamente, pero podrá ser denunciado mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el Estado denunciante, quedando subsistente para los demás Estados signatarios. La denuncia será dirigida al Gobierno de la República Argentina, que la trasmirá a los demás Estados Contratantes.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los Plenipotenciarios arriba mencionados firman el presente Protocolo en español, inglés, portugués y francés, y estampan sus respectivos sellos, en la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los veintitrés días del mes de diciembre de 1936.

#### RESERVA HECHA AL RATIFICARSE EL PROTOCOLO

##### *Ecuador:*

La República del Ecuador, al ratificar el citado Protocolo Adicional, declara que los admite en todos los casos y sin reserva, pero entendiéndose que el procedimiento de la consulta establecido en la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, no sea considerado como una intervención directa ni indirecta.

---

1. *La Paz de América*, Montevideo, 1923. Por Baltasar Brum.

que aseguren el mantenimiento de la paz, admite la posibilidad de que los asuntos del Nuevo Mundo, mientras sólo a él interesen, sean resueltos por organismos especiales y, por tanto, una asociación de países americanos puede cooperar a la obra de la pacificación mundial.

La iniciativa, después de varios años, ha sido recogida en los proyectos de la República Dominicana y de Colombia, presentados separadamente en la Conferencia de Conciliación de la Paz, de Buenos Aires, en 1936. El tema se mantiene en los programas de las Conferencias Panamericanas recientes. La VIII Conferencia de Lima, examinó el proyecto conjunto de las Delegaciones de los dos países citados. Pero la unión, cada vez más estrecha, de los Estados del Continente ha encontrado un medio de encaminar la obra de cooperación, resolviendo, por el momento, favorablemente el problema. Es el Régimen de Consulta instituído en 1936. La Conferencia de Buenos Aires, a la que asistió el Presidente Roosevelt, tuvo indudablemente en vista la gravedad de los acontecimientos mundiales que se acercaban. La finalidad de las Convenciones de Buenos Aires era sentar los principios básicos para la defensa de América; pero las amenazas para las instituciones de nuestro Continente, el peligro que deben afrontar, en las presentes circunstancias la soberanía y la integridad de todas las naciones de este hemisferio, trajeron como consecuencia un rapidísimo progreso en las fórmulas que aseguran, en la hora actual, la unión de nuestros países. La Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la Paz y la Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes entre los Estados americanos, firmadas en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936, prevén las consultas de los Gobiernos como método para

adoptar decisiones comunes ante el peligro de la guerra<sup>1</sup>. Tal sistema será desarrollado dos años después, en la capital del Perú, con la Declaración de Lima.

De esa declaración derivan las Reuniones de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de América que han tenido una importancia fundamental, como ór-

#### 1. CONVENCIÓN SOBRE MANTENIMIENTO, AFIANZAMIENTO Y RESTABLECIMIENTO DE LA PAZ.

Los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz,

Considerando:

Que según los propios términos del Excelentísimo señor Presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, a cuyo alto espíritu se debe la reunión de esta Conferencia, las medidas que se adoptaren en ella "serían en pro de la paz mundial, puesto que los arreglos que pudieran lograrse servirían para completar y reforzar los intentos de la Sociedad de las Naciones y de todas las demás instituciones de paz, existentes o futuras, cuando traten de impedir la guerra";

Que toda guerra o amenaza de guerra afecta directa o indirectamente a todos los pueblos civilizados y pone en peligro los grandes principios de libertad y de justicia que constituyen el ideal de América y la norma de su política internacional;

Que el Tratado de París de 1928 (Pacto Kellogg-Briand) ha sido aceptado por casi todos los Estados civilizados, miembros o no de otras instituciones de paz, y que el Tratado de No Agresión y de Conciliación de 1933 (Tratado Saavedra Lamas), firmado en Rio de Janeiro, cuenta con la aprobación de las veintituna Repúblicas Americanas representadas en esta Conferencia,

Han resuelto dar forma contractual a estos propósitos celebrando la presente Convención, a cuyo efecto han nombrado los Plenipotenciarios que a continuación se mencionan:

.....

Quienes, después de haber presentado sus Plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, han convenido lo siguiente:

*Artículo 1º* — En caso de verse amenazada la paz de las Repúblicas Americanas, y con el objeto de coordinar los esfuerzos para prevenir dicha guerra, cualquiera de los Gobiernos de las Repúblicas

gano de coordinación en la política internacional del Continente, en la más grave emergencia que han atravesado desde la emancipación.

El método consultivo se ha implantado en América, como el camino más útil y conveniente, para lograr la cooperación continental, sin necesidad de recurrir a una

---

Americanas signatarias del Tratado de París de 1928 o del Tratado de No Agresión y de Conciliación de 1933, o de ambos, miembros o no de otras instituciones de paz, consultará con los demás Gobiernos de las Repúblicas Americanas y éstos, en tal caso, se consultarán entre sí para los efectos de procurar y adoptar fórmulas de cooperación pacifista.

*Artículo 2º* — En caso de producirse una guerra o un estado virtual de guerra entre países americanos, los Gobiernos de las Repúblicas Americanas representadas en esta Conferencia efectuarán, sin retardo, las consultas mutuas necesarias, a fin de cambiar ideas y de buscar, dentro de las obligaciones emanadas de los Pactos ya citados y de las normas de la moral internacional, un procedimiento de colaboración pacifista; y, en caso de una guerra internacional fuera de América, que amenazara la paz de las Repúblicas Americanas, también procederán las consultas mencionadas para determinar la oportunidad y la medida en que los países signatarios, que así lo deseen, podrán eventualmente cooperar a una acción tendiente al mantenimiento de la paz continental.

*Artículo 3º* — Se estipula que toda incidencia sobre interpretación de la presente Convención, que no haya podido resolverse por la vía diplomática, será sometida al procedimiento conciliatorio de los Convenios vigentes o al recurso arbitral o al arreglo judicial.

*Artículo 4º* — La presente Convención será ratificada por las Altas Partes Contratantes, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. La Convención original y los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, el que comunicará las ratificaciones a los demás Estados signatarios. La Convención entrará en vigor entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que vayan depositando sus ratificaciones.

*Artículo 5º* — Esta Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el Estado denunciante, quedando

fórmula de Confederación o Asociación que podría ofrecer tantos reparos a los derechos fundamentales de los pueblos. Como expresaba el Poder Ejecutivo del Uruguay, en su mensaje al Parlamento, el 26 de junio de 1937, al aconsejar la ratificación legislativa de las Convenciones de Buenos Aires, la consulta no es un término vago, desprovisto de fuerza, según se ha solido afirmar.

---

subsistente para los demás Estados signatarios. La denuncia será dirigida al Gobierno de la República Argentina, que la transmitirá a los demás Estados Contratantes.

En testimonio de lo cual, los Plenipotenciarios arriba mencionados firman la presente Convención en español, inglés, portugués y francés, y estampan sus respectivos sellos, en la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los veintitrés días del mes de diciembre de 1936.

*Reserva de la Delegación del Paraguay.*

Con la expresa y terminante reserva de su situación internacional individualizada respecto de la Sociedad de las Naciones.

CONVENCIÓN PARA COORDINAR, AMPLIAR Y ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS TRATADOS EXISTENTES ENTRE LOS ESTADOS AMERICANOS

Los Gobiernos representados en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, animados por el deseo de consolidar la paz general en sus relaciones mutuas;

Apreciando las ventajas que se han derivado, y habrán de derivarse, de los diversos Pactos celebrados que condenan la guerra y establecen los métodos para la solución pacífica de las diferencias de carácter internacional;

Reconociendo la necesidad de imponer las mayores restricciones al recurso de la guerra; y,

Creando que con este fin conviene celebrar una nueva Convención que coordine los Acuerdos existentes, los amplíe y asegure su cumplimiento, han nombrado Plenipotenciarios, a saber:

.....

Quienes, después de depositar sus Plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, han convenido lo siguiente:

“La obligación que asumen los gobiernos de consultarse en las eventualidades graves, es una seria limitación a la soberanía absoluta, concepto tras el cual se escudan siempre los refractarios a un régimen de interdependencia. Si un Estado se creyera autorizado a asumir cualquier actitud sin tomar en cuenta la posibilidad de que con ella pueda perjudicar los intereses

---

*Artículo 1º* — Teniendo en cuenta: Que por el Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados Americanos, suscripto en Santiago el 3 de mayo de 1923, (conocido como el Tratado Gondra), las Altas Partes Contratantes acuerdan que toda cuestión que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática ni llevada al arbitraje en virtud de Tratados existentes, será sometida a la investigación e informe de una Comisión de Investigación;

Que por el Tratado de Proscripción de la Guerra suscripto en París el 28 de agosto de 1928 (conocido como el Pacto Kellogg-Briand o el Pacto de París), las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente, a nombre de sus respectivas Naciones, que condenan el recurso de la guerra para la solución de las controversias internacionales, y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas;

Que por la Convención General de Conciliación Interamericana, suscripta en Washington el 5 de enero de 1929, las Altas Partes Contratantes se obligan a someter al procedimiento de conciliación todas sus controversias que no haya sido posible resolver por la vía diplomática, y a establecer una “Comisión de Conciliación” para llevar a efecto las obligaciones que asumen en la Convención;

Que por el Tratado General de Arbitraje Interamericano, suscripto en Washington el 5 de Enero de 1929, las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a arbitraje, con ciertas excepciones, todas sus diferencias de carácter internacional, que no haya sido posible ajustar por la vía diplomática y que sean de naturaleza jurídica por ser susceptibles de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho, y, además, a crear el procedimiento de arbitraje a seguir; y

Que por el Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación, suscripto en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933, (conocido como el Tratado Saavedra Lamas), las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente que condenan las guerras de agresión en

" de los otros, no habría de admitir jamás el compromiso  
" previo de la consulta. Por eso se ha dicho que este sis-  
" tema, como procedimiento diplomático, necesariamente  
" debe basarse en una política que contemple el interés  
" de la comunidad de las naciones y no, tan sólo, el interés  
" particular de uno de sus miembros".

La Declaración suscrita en Lima el 24 de diciembre

---

sus relaciones mutuas o con otros Estados, y que el arreglo de los conflictos o divergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas, no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el derecho internacional, y también declaran que entre ellas las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas; y además, en caso de incumplimiento de estas obligaciones, los Estados contratantes se comprometen a adoptar, en su calidad de neutrales, una actitud común y solidaria y a ejercer los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el derecho internacional, y a hacer gravitar la influencia de la opinión pública, sin recurrir, no obstante, a la intervención, sea diplomática o armada, salvo la actitud que pudiera corresponderles en virtud de sus Tratados colectivos; y se comprometen, además, a crear un procedimiento de conciliación;

Las Altas Partes Contratantes reafirman las obligaciones contraídas de solucionar, por medios pacíficos, las controversias de carácter internacional que puedan surgir entre ellas.

*Artículo 2º* — Las Altas Partes Contratantes, convencidas de la necesidad de la cooperación y de la consulta estipulada en la Convención sobre el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la Paz, celebrada en esta misma fecha entre ellas, acuerdan que en todo asunto que afecte la paz en el continente, dichas consultas y cooperación tendrán por objeto facilitar por el ofrecimiento amigable de sus buenos oficios y de su mediación, el cumplimiento por parte de las Repúblicas Americanas de las obligaciones existentes para una solución pacífica y deliberar, dentro de su plena igualdad jurídica como Estados soberanos e independientes y con su derecho a la libertad de acción individual, cuando

de 1938, se ha interpretado como una fórmula que extiende y generaliza la Doctrina de Monroe porque, en esencia, contiene los mismos principios aceptados por las veintidós repúblicas que integran la Unión Panamericana. Establece esa Declaración, además, el propósito de hacer efectiva la solidaridad de los Gobiernos de América, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante

---

surja una divergencia que afecte su interés común de mantener la paz.

*Artículo 3º* — En caso de amenaza de guerra, las Altas Partes Contratantes promoverán la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos I y II de la Convención sobre el mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz, celebrada en esta misma fecha, entendiéndose que mientras duren las consultas, y por un plazo no mayor de seis meses, Las Partes en conflicto no recurrirán a las hostilidades ni ejercerán acción militar alguna.

*Artículo 4º* — Las Altas Partes Contratantes acuerdan, además que, en caso de que surja una controversia entre dos o más de ellas, tratarán de resolverla dentro de un espíritu de mutuo respeto de sus respectivos derechos, recurriendo con este propósito a negociaciones diplomáticas directas o a los procedimientos alternativos de mediación, comisiones de investigación, comisiones de conciliación, tribunales de arbitraje, y cortes de justicia, según estipulen los Tratados de que sean parte; y también acuerdan que si la controversia no ha podido resolverse por la negociación diplomática, y los países en disputa recurrieren a los otros procedimientos previstos en el presente artículo, deberán informar de ello y de la marcha de las negociaciones a los demás Estados signatarios. Estas estipulaciones no afectan las controversias ya sometidas a un procedimiento diplomático o jurídico en virtud de pactos especiales.

*Artículo 5º* — Las Altas Partes Contratantes acuerdan que si mediante los métodos establecidos por la presente Convención, o por los acuerdos anteriormente celebrados, no se lograre obtener una solución pacífica de las diferencias que puedan surgir entre dos o más de ellas, y llegare a producirse el rompimiento de las hostilidades, procederán de acuerdo con las siguientes estipulaciones:

el procedimiento de la Consulta, y para facilitar el sistema establecido por anteriores instrumentos americanos de paz, establece las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores cuando lo reclamen los acontecimientos.

Son, pues, los Ministros de Relaciones Exteriores, reunidos en Conferencia, expresión de la solidaridad americana, y órgano de una verdadera "entente" regional.

---

a) Adoptarán, según los términos del Tratado de No Agresión y Conciliación (Tratado Saavedra Lamas), en su calidad de neutrales, una actitud común y solidaria; consultarán inmediatamente las unas con las otras, y tomarán conocimiento de la ruptura de las hostilidades para determinar, conjunta o individualmente, si ha de considerarse que dichas hostilidades constituyen un estado de guerra, a efecto de poner en vigor las disposiciones de la presente Convención.

b) Queda entendido que, respecto de la cuestión de si las hostilidades que están desarrollándose constituyen o no un estado de guerra, cada una de las Altas Partes Contratantes adoptará una pronta decisión. De todos modos si están desarrollándose hostilidades entre dos o más de las Partes Contratantes, o entre dos o más Estados signatarios que en esa fecha no sean parte de esta Convención, cada Parte Contratante tomará conocimiento de la situación y adoptará la actitud que le corresponda conforme con los otros Tratados colectivos de que sea parte o según su legislación interna. Este acto no será considerado hostil por ningún Estado afectado por el mismo.

*Artículo 6º* — Sin perjuicio de los principios universales sobre neutralidad previstos para el caso de guerra internacional fuera de América, y sin que se afecten los deberes contraídos por los Estados Americanos que sean miembros de la Sociedad de las Naciones, las Altas Partes Contratantes reafirman su fidelidad a los principios enunciados en los cinco pactos referidos en el artículo I y acuerdan que en caso de ruptura de hostilidades o amenaza de ruptura de hostilidades entre dos o más de ellas, inmediatamente tratarán de adoptar, en su calidad de neutrales, por medio de la consulta, una actitud común y solidaria con el fin de desalentar o evitar la propagación o prolongación de las hostilidades.

Con este objeto, y teniendo en cuenta la diversidad de los casos

Es verdaderamente curioso que el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, tan discutido otrora, sea en la hora presente, tal vez, la única disposición con vida del "Covenant". El artículo 21 dispone que "los compromisos internacionales tal como los tratados de arbitraje y las "ententes" regionales como la doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz no se consideran

---

y de las circunstancias, podrán considerar la imposición de prohibiciones o restricciones a la venta o embarque de armas, municiones y pertrechos de guerra, empréstitos u otra ayuda financiera a los Estados en conflicto, de acuerdo con la legislación interna de las Altas Partes Contratantes, y sin detrimento de sus obligaciones derivadas de otros tratados de que sean o llegaren a ser partes.

*Artículo 7º* — Nada de lo establecido en la presente Convención se entenderá como que afecta los derechos y deberes de las Altas Partes Contratantes que fueren al propio tiempo miembros de la Sociedad de las Naciones.

*Artículo 8º* — La presente Convención será ratificada por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. La Convención original y los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, que comunicará las ratificaciones a los demás Estados signatarios. Entrará en vigencia cuando hayan depositado sus ratificaciones no menos de once Estados signatarios.

La Convención regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciada por cualquiera de las Altas Partes Contratantes, entrando en vigor la denuncia un año después de la fecha en que se hiciera la notificación al respecto. La denuncia será dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, el que transmitirá copias de ellas a los demás Estados signatarios. La denuncia no se considerará válida si la Parte denunciante se encontrara en estado de guerra o entrara en hostilidades sin llenar los requisitos establecidos en la presente Convención.

En testimonio de lo cual, los Plenipotenciarios arriba mencionados, firman la presente Convención en español, inglés, portugués y francés, y estampan sus respectivos sellos en la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los veintitrés días del mes de diciembre del año 1936.

incompatibles con ninguna disposición del presente Pacto". Es, sin duda, el reconocimiento de la doctrina de Monroe como principio de Derecho Internacional, con alcances de derecho positivo que no tenía, indudablemente, cuando se adoptó el artículo 21 con la esperanza de obtener la colaboración de los Estados Unidos en la Sociedad de Ginebra.

Recién en 1938 se ha logrado dar carácter multila-

---

## RESERVAS

### *Reserva de la Delegación Argentina.*

1.—Por el artículo VI, en ningún caso podrán considerarse como contrabando de guerra los artículos alimenticios o materias primas destinados a las poblaciones civiles de los países beligerantes, ni existirá el deber de prohibir los créditos para adquisición de dichos artículos o materias primas que tengan el destino señalado.

En lo que respecta al embargo de los armamentos, cada Nación podrá reservar su actitud frente a una guerra de agresión.

### *Reserva de la Delegación de Paraguay.*

2.—Por el artículo VI, en ningún caso, podrán considerarse como contrabando de guerra los artículos alimenticios o materias primas destinados a las poblaciones civiles de los países beligerantes, ni existirá el deber de prohibir los créditos para adquisición de dichos artículos o materias primas que tengan el destino señalado.

En lo que respecta al embargo de los armamentos, cada Nación podrá reservar su actitud frente a una guerra de agresión.

### *Reserva de la Delegación de El Salvador.*

3.—Con la reserva de la idea de solidaridad continental frente a la agresión extraña.

### *Reserva de la Delegación de Colombia.*

4.—La Delegación de Colombia entiende al suscribir esta Convención, que la frase "en su calidad de neutrales", que aparece en los artículos V y VI implica un nuevo concepto del Derecho Inter-

teral al monroísmo. Se desprende de ello que, en adelante, cuando los Estados Unidos juzguen necesario aplicar la doctrina de Monroe, será considerado el caso como de interés común para todas las Repúblicas Americanas y sobre ese hecho deberán consultarse para tomar acción común<sup>1</sup>.

En la Conferencia de Buenos Aires de 1936, la iniciativa llevada por la delegación norteamericana establecía de una manera categórica, un órgano consultivo permanente, formado por los Ministros de Relaciones Exteriores

---

nacional que permite distinguir entre el agresor y el agredido y darles un tratamiento diferente. Al propio tiempo, la Delegación de Colombia considera necesario, para asegurar la plena y efectiva aplicación de este Pacto, dejar consignada la siguiente definición del agresor:

Se considerará como agresor al Estado que se haga responsable de uno o varios de los actos siguientes:

a) Que sus fuerzas armadas, a cualquier arma a que pertenezcan, hayan traspasado indebidamente las fronteras terrestres, marítimas o aéreas de otros Estados. Cuando la violación del territorio de un Estado haya sido efectuada por bandas de irregulares organizadas dentro o fuera de su territorio, y que hayan recibido apoyo directo o indirecto de otro Estado, tal violación será asimilada, para los efectos del presente artículo, a la efectuada por las fuerzas regulares del Estado responsable de la agresión;

b) Que haya intervenido de una manera unilateral o ilegal en los asuntos interiores o exteriores de otro Estado;

c) Que se haya negado al cumplimiento de un fallo arbitral o de una sentencia de la justicia internacional, legalmente pronunciado.

Ninguna consideración de orden político, militar, económico o de otra clase, podrá servir de excusa o de justificación a la agresión aquí prevista.

1. Phillip C. Jessup. *Unas perspectivas del desarrollo del Derecho Internacional Público en el Hemisferio Occidental con especial referencia a la doctrina de Monroe*. Revista Peruana de Derecho Internacional. Tomo I, N° 1. Julio - Agosto - Setiembre de 1941.

de los países americanos. Tal idea no prosperó en aquella ocasión; pero ahora, en forma atenuada, la evolución de los acontecimientos durante el presente conflicto mundial, va asignando ese carácter a las reuniones periódicas de Cancilleres. En la aplicación de los principios de Monroe como doctrina continental, debe citarse especialmente la Segunda Reunión de Consulta celebrada en La Habana en 1940. Allí se aprobó la Convención sobre Administración Provisional de Colonias y Posesiones Europeas en América, de 30 de julio de 1940, instrumento que junto al Acta de La Habana de la misma fecha, es uno de los corolarios de mayor trascendencia de la declaración de Lima, según estudiaremos más adelante.

Indudablemente, no puede todavía preverse, con claridad, la estructura jurídica que surgirá después de la guerra para proseguir una obra de integración de nuestras nacionalidades, en la gran estructura continental. Pero no puede negarse que existen notables avances con respecto a la política seguida con anterioridad a la Conferencia de Montevideo, de 1933. Hasta entonces se sostuvo, como norma inmovible, negarle poderes políticos a la Unión Panamericana. Así lo dispuso la Convención de 1928 que organiza la Unión. Empero la vida de relación de los Estados americanos y los mecanismos para reforzar la seguridad colectiva hacen pensar en nuevas fórmulas de organizaciones regionales cuya utilidad, tal vez, después de esta guerra, podrá ponerse en práctica.

## CAPITULO III

### LOS CONGRESOS AMERICANOS DE JURISCONSULTOS

Lima 1877, y Montevideo 1888

A invitación del Gobierno del Perú, de fecha 2 de diciembre de 1875, los Estados americanos se reunían dos años más tarde en la ciudad de Lima, en un Congreso cuyo programa incluía la codificación del Derecho Internacional Privado.

El día de su apertura (8 de diciembre de 1877) estaban presentes los delegados del Perú, Argentina, Chile, Bolivia y Ecuador.

El Gobierno de los Estados Unidos había sido invitado igualmente, pero por nota del Departamento de Estado, firmada en Washington el 24 de enero de 1876 por el Sr. Hamilton Fish, dicho gobierno se excusaba de no asistir a la Conferencia por ser la ley común de los Estados Unidos idéntica a la de Inglaterra, patria de origen de la mayor parte de la población del país, mientras que la de las naciones hispano-americanas, tenía una precedencia completamente diferente.

Agregaba el Departamento de Estado de Washington como otro argumento que, según la constitución de los Estados Unidos, las facultades que cada uno de los Estados de la Confederación se reservaba, hacían difícil la participación efectiva del Congreso y del Poder Ejecutivo de ese país, por ser las iniciativas sobre leyes y tratados

de ese género, de incumbencia exclusiva de los diferentes Estados de la Unión.

El plan de la Conferencia estipulaba, como base general para todas las materias que no se definían especialmente, buscar la uniformidad de la legislación privada, en la medida que lo permitieran las circunstancias especiales de cada país.

Los puntos particulares a arreglar se referían a la legislación relativa a los matrimonios entre nacionales y extranjeros; a las formalidades externas de los actos y documentos que acarrean obligaciones; a las reglas comunes para la ejecución de las sentencias en materia civil y el cumplimiento de las cartas rogatorias; a la determinación de los casos de extradición; a la legislación comercial relativa a las quiebras, a las reglas comunes a adoptar en materia de propiedad literaria, de pesas y medidas y a la elaboración de una convención postal entre los Estados americanos.

Se estableció que debía ser la ley nacional la que rigiera el estado y la capacidad jurídica de los nacionales de una de las Repúblicas, aunque se tratara de actos ejecutados o de bienes existentes en otros países; por lo tanto no se admitía *la ley del domicilio*. En cuanto a la ley que debía regir los bienes inmobiliarios ubicados en cada República, se decidió que se seguiría el principio de que ellos permanecieran sometidos a las leyes en vigor en el lugar de su ubicación, lo que formulaba una afirmación de la soberanía de cada Estado.

Los contratos celebrados fuera de cada República serían regidos por las leyes del lugar de su conclusión, en lo concerniente a su naturaleza, valor intrínseco de sus estipulaciones y efectos jurídicos; pero la forma de exigir el cumplimiento de las obligaciones sería reglamentada de acuerdo con la ley del país donde el contrato debe producir sus efectos.

Las formas y modalidades externas de los contratos y otros actos jurídicos serían las estipuladas por la ley del lugar de su conclusión y la prueba de su autenticidad quedaba sometida a las leyes de cada una de las Repúblicas.

\*

\* \*

Tales fueron, a grandes rasgos, los principios fundamentales de derecho internacional privado, aprobados por el Congreso de Lima.

Esta Conferencia se ocupó asimismo largamente de legislar sobre la cuestión del matrimonio y aceptó el principio de que la validez de éste, en cuanto a los efectos de orden civil, sería sometida a la ley del lugar en que se hubiera celebrado.

Llegó a adoptar, igualmente, ciertas reglas en materia de sucesiones; a legislar en materia penal y en materia comercial internacional y a redactar el proyecto de un importante tratado sobre extradición.

Esta Conferencia forma, pues, una de las primeras manifestaciones del esfuerzo constante que los pueblos de Sud América debían continuar realizando para llegar a la codificación del derecho público.

\*

\* \*

Once años más tarde, se reunía en Montevideo un nuevo Congreso con un programa semejante, del cual vamos ahora a rendir cuenta.

El 25 de agosto de 1888, gracias a la iniciativa de los Gobiernos del Uruguay y de la Argentina, se reunió en Montevideo un Congreso de los Estados sudamericanos con el fin de celebrar un tratado sobre las diversas cuestiones relativas al derecho internacional privado.

Al hacer públicos los resultados perseguidos por esta iniciativa, se afirmó, con razón, que las dificultades con

que tropezaban las naciones europeas para llegar a un acuerdo sobre este punto, tanto en sus propias relaciones como en aquellas que mantenían con los Estados de América, no existían para estos últimos en lo que se relacionaba exclusivamente a sus relaciones mutuas.

El Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, en la reunión inaugural de la Conferencia, declaró que "si la tarea de suprimir las divergencias de la legislación política de los Estados era en general ardua, por no decir imposible, a causa de la influencia de razas, de tradiciones especiales de cada pueblo, de las particularidades de la posición geográfica de cada uno, u otras causas múltiples que oponían una barrera casi infranqueable, estaba lejos de ser semejante para los pueblos de nuestro continente".

El Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina afirmaba en la misma oportunidad: "La Unión de los Estados sudamericanos, su unión como medio de acción en el mundo civilizado, como fuerza que debe hacer sentir su peso y su influencia en el concierto de las naciones, no es sólo una aspiración generosa, sino una necesidad cada vez más imperiosa a medida que progresamos y que se impone como un deber a llenar en vista de los grandes destinos de América.

Nuestra legislación tiene un origen común, y si la vida independiente ha podido introducir en ella algunas diferencias, sería difícil encontrarla en la vía del Derecho; no es igual en otras naciones que nunca pudieron ponerse de acuerdo sobre reglas uniformes, a pesar del deseo de sus gobernantes y del esfuerzo de eminentes jurisconsultos; subsisten hasta el presente, conflictos de leyes que continúan en vigor, en nombre de intereses y necesidades, de las cuales, felizmente, se encuentran libres los pueblos sudamericanos".

Este Congreso logró la codificación más completa cono-

cida hasta entonces del derecho internacional privado sobre las siguientes materias:

Derecho de procedimiento; propiedad literaria y artística; patentes de invención; marcas de fábrica y de comercio; derecho penal internacional; ejercicio de las profesiones liberales; derecho civil internacional; derecho comercial internacional.

La obra fué vasta y magnífica, no sólo por sí misma como esfuerzo efectivo para encontrar una ley común que allanara los innumerables incidentes ocasionados por el conflicto de las leyes nacionales en el dominio internacional, sino igualmente por la extensión, sobre este campo, dada a los principios más avanzados y a las doctrinas más liberales.

En materia de procedimiento se adoptó la *lex fori* para regir la prosecución de los litigios.

En materia de jurisdicción penal fué generalmente adoptada la aplicación de las leyes territoriales y la soberanía de los jueces en cuyos territorios se cometieran los actos delictuosos.

La noción del estatuto personal fué descartada deliberadamente; se reconoció que está a menudo en contradicción con la autonomía de los Estados que se han trazado leyes y líneas de conducta jurídicas propias y han establecido, por lo tanto, administraciones judiciales y tribunales dignos del mayor respeto internacional.

Las reglas relativas a la extradición, al derecho de asilo, a la prescripción y a la expulsión se basaron sobre ideas lógicas y de acuerdo con los principios jurídicos inspirados en las tendencias que hicieron posible la más justa aplicación del espíritu que informó las legislaciones americanas.

En derecho civil, se pudieron codificar las delicadas cuestiones concernientes a la capacidad, domicilio y ausencia de las personas, y las cuestiones muy complejas

relacionadas con el matrimonio, la filiación y otros asuntos que atañen la familia.

La capacidad civil fué admitida como debiendo basarse sobre el domicilio y no sobre la nacionalidad, en nombre de las mismas ideas expuestas más arriba; es decir que se estima que la aplicación del principio de la nacionalidad obstaculizaría en la actualidad la homogeneidad de los pueblos del continente americano y crearía más tarde un peligro para su unidad.

El informe presentado sobre este tema especial hacía resaltar particularmente que las naciones americanas, que de continuo acogen a millares de inmigrantes de todas las nacionalidades existentes, perderían rápidamente su propia cohesión si la capacidad de los inmigrantes, su estado y sus familias continuaban rigiéndose por las leyes de la patria abandonada; la unidad política de esas naciones, expresión más elevada de su soberanía, no tardaría tampoco en verse resentida por la falta de unidad legislativa, y ese fraccionamiento constituiría, con el tiempo, una amenaza constante para su integridad.

En materia comercial, por tener la legislación mercantil su recurso en el derecho civil, los conflictos a prever en esta rama del derecho, fueron tratados según el mismo criterio que aquellos previstos para los litigios del derecho civil internacional.

El Congreso de Montevideo de 1888 puede ser citado como uno de los actos más trascendentales en la historia del esfuerzo común efectuado en nuestro continente para llevar adelante el derecho público.

En la reunión de clausura, el Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay proclamaba, al hacer el elogio de la serie de tratados sometidos a la aprobación de los gobiernos respectivos, que este conjunto formaba un verdadero código de derecho internacional privado, y que era el más completo, el más sistemático y el más práctico

de los que se habían registrado en los anales diplomáticos.

El Congreso pudo establecer reglas fijas que permitían la solución de los conflictos debidos a la divergencia de las leyes en el orden de las relaciones privadas, tanto en lo concerniente a la vida civil como a las transacciones comerciales y al tráfico marítimo; llegó a conciliar las exigencias de la justicia represiva de los Estados con el derecho a la libertad individual; consagró el reconocimiento de los derechos de propiedad literaria, artística e industrial, dentro de los límites compatibles con el interés general; determinó las franquicias recíprocas que permiten el libre ejercicio de las profesiones liberales; y finalmente fijó la jurisdicción a que se someten las relaciones jurídicas que afectan a las personas, los actos y los bienes, así como las reglas especiales que se deberán observar en las instrucciones y veredictos de los procesos, marcando, en el vasto conjunto de sus estipulaciones, el predominio y la afirmación del principio de la territorialidad de las leyes, que comporta el respeto mutuo de la soberanía de los Estados.

Si el derecho internacional privado se compone de soberanía, de derecho y de competencia, es, como se ha dicho, el equilibrio de estos tres elementos, dentro de un espíritu de concordia y de solidaridad de principios, lo que ha perseguido y puede agregarse alcanzado el Congreso de Montevideo.

## SEGUNDO CONGRESO SUDAMERICANO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO DE MONTEVIDEO (1939 - 1940)

El Cincuentenario del memorable Congreso clausurado en Montevideo en 1889 dió motivo a que se volvieran a estudiar los acuerdos que tanta repercusión han tenido

en el desenvolvimiento del Derecho Internacional Privado. Los Gobiernos del Uruguay y de la Argentina acordaron invitar a los Estados que habían participado en el Congreso de 1889, con el objeto de examinar aquellos tratados “a fin de adaptarlos, si fuera necesario, a las modalidades que hoy ofrece el Derecho Internacional Privado”, decía la invitación conjunta de las Cancillerías uruguaya y argentina, fechada el 2 de mayo de 1939. El Segundo Congreso realizado en dos etapas, tuvo en la primer jornada de trabajo, la presencia de los representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Más tarde, en la etapa de 1940, estuvieron presentes Brasil y Colombia. Por motivos circunstanciales no pudieron enviar representaciones los Gobiernos de Ecuador y Venezuela, extendida — como había sido — la invitación a todos los países sudamericanos.

Puede decirse que los Tratados de 1889 firmados en Montevideo, han constituido los elementos básicos de carácter positivo con que contaron las Conferencias continentales, a partir de la creación de la Unión Panamericana, para comenzar la obra de codificación del Derecho Internacional en América. El análisis de las reformas introducidas en los Tratados de Montevideo, cúpome haberlo en la sesión de clausura del Segundo Congreso, el día 19 de marzo de 1940, como Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay. Decía, en aquella ocasión: “El doctor Gonzalo Ramírez nunca interpretó la Reunión de 1889, de la que fuera inspirador visionario, como una etapa definitiva. Por lo contrario, lejos de ello, en las Conferencias Panamericanas de Río de Janeiro y de Buenos Aires, merced a su intervención, se obtuvo la convocatoria de un Congreso de Juristas que prosiguió tales estudios en la capital del Brasil. De esa reunión de Río de Janeiro nació, luego, la Comisión que debería radicarse en Montevideo, destinada, especialmente, al

Derecho Internacional Privado. Puede decirse que, desde entonces, se vienen elaborando los Tratados, cuya firma hoy celebramos”.

La idea de extender al resto de América los principios de Montevideo, estuvo presente, desde la primera Conferencia Internacional Americana celebrada en Washington. La presencia allí de los doctores Saenz Peña y Quintana, activos protagonistas del Congreso de 1889, permitió que se divulgaran rápidamente las reglas adoptadas en el Río de la Plata. La preparación de un Código especialmente dedicado al Derecho Internacional Privado pareció, en aquella hora, irrealizable. El informe de la Comisión que estudió este punto en Washington en 1890, expresaba que, por su parte, hubiera recomendado simplemente la adopción de los Tratados de Montevideo, a no ser por las dificultades con que tropezaba la delegación de los Estados Unidos de América, frente a la Constitución Federal norteamericana que otorga a los Estados gran autonomía en materia de legislación. Se recomendó allí, entre tanto, el estudio de los Tratados para su futura adaptación continental.

Los trabajos de codificación, más tarde, continuaron, dentro de los organismos americanos, otros derroteros. La creación de una Comisión Interamericana de Jurisconsultos para proyectar Códigos de Derecho Internacional Público y Privado, respondió justamente a la iniciativa mencionada del Dr. Gonzalo Ramírez.

La idea, pues, de volver a examinar los Tratados del 89 y buscar los medios de darle mayor amplitud estuvo siempre latente. Previsible era la posibilidad de que, en nuevas deliberaciones americanas, se encontraran, una vez más, en lucha la doctrina del domicilio y la teoría de la nacionalidad.

La Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro, en 1927, tomó como base de sus trabajos el Código propuesto por

el Instituto Americano de Derecho Internacional, que lleva el nombre de su autor, el jurista cubano Dr. Antonio Sánchez de Bustamante. Este Código ha buscado solucionar el problema, con el mantenimiento del "statu quo". "Cada Estado contratante aplicará como leyes personales las del domicilio, las de la nacionalidad o las que haya adoptado o adopte en adelante su legislación interior", dice el artículo 7º del Código de Bustamante. Es, pues, equivocada la afirmación que atribuye a la obra del jurista cubano el propósito de implantar los principios de la nacionalidad, contrariamente a la doctrina del domicilio, sostenida por los Tratados de Montevideo. El mismo autor decía, en Río de Janeiro, que no trataba de imponer un criterio determinado que obligara a ciertas naciones a alterar su legislación anterior, contra su tradición o contra sus conveniencias jurídicas.

En este estado del desenvolvimiento del Derecho Internacional Privado, los Institutos de Derecho Internacional uruguayo y argentino prepararon los proyectos que habrían de someterse a revisión, en el segundo Congreso de Montevideo.

Si bien el Brasil y Chile seguían manteniendo sus puntos de vista divergentes con los Tratados de 1889, era verdaderamente ventajoso volver a oír sus puntos de vista y conocer el estado actual de sus respectivas doctrinas, transcurridos cincuenta años de aquellos luminosos debates anteriores. Por otra parte, la revisión de los Tratados de 1889 permitió que Colombia se incorporase a los trabajos de Montevideo, con el prestigio de su obra jurídica. El Brasil colaboró, con alto sentido práctico en las deliberaciones de 1940. Firmó cinco Tratados con excepción del Derecho Civil, pero las exposiciones de su delegación, en esta rama del Derecho, abrieron un mayor acercamiento.

Modernos civilistas brasileños, en la cátedra, sos-

tienen la tesis del domicilio y auguran soluciones de armonización con los principios del Río de la Plata.

Se aprobaron en Montevideo, el 4 de agosto de 1939, como reformas a los Tratados cincuentenarios, los siguientes instrumentos: Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos; Tratado sobre Propiedad Intelectual y una Convención sobre el ejercicio de Profesiones Liberales.

En la sesión de clausura, el entonces Canciller argentino Dr. José María Cantilo, expresaba acerca de estos tres tratados: "Los tratados aprobados en la primera etapa de vuestras deliberaciones anticiparon la importancia de los trabajos de este Congreso. Sobre la base del Tratado de Propiedad Literaria de 1889, redactasteis el nuevo Tratado de Derecho Intelectual. En él habéis sabido conciliar sabiamente dos principios divergentes que, en cierto modo, se enfrentan en el mundo moderno, dividido entre el concepto totalitario de los derechos colectivos y el concepto liberal de los derechos del individuo. Estos, en lo que se refiere a la Propiedad Intelectual envuelven un bien patrimonial que se debe respetar, aunque más no fuera para fomentar la labor de los creadores en el orden espiritual. Pero por otro lado, la solidaridad social requiere que todas las manifestaciones de la inteligencia beneficien a la cultura colectiva. Vuestro Tratado supo armonizar las dos tendencias, así como considerar todas las formas de expresión de las ideas y de los nuevos medios de propagación del pensamiento. También estimo importante la nueva Convención sobre Profesiones Liberales. Limita la de 1889 en el alcance de la reválida de títulos universitarios entre los países americanos, pero lo hace en beneficio de un ideal de igualdad entre tales países al tiempo que defiende a aquellos que ven emigrar a los universitarios después de haber organizado a costa de sacrificios sus casas de estudio".

"De los memorables discursos pronunciados en esta

ciudad en 1889, sobre el amparo a los perseguidos políticos, los juristas han reconocido la necesidad de distinguir dos hechos tan diferentes como son: el refugio en territorio extranjero y el admitido en Legaciones, buques de guerra, etc. Esto lo hace vuestro Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos, redactado como convenio separado del Tratado de Derecho Penal, habiéndose mantenido incólumes los principios asegurados en el Tratado vigente."

La segunda etapa del Congreso inaugurada en Montevideo el 6 de marzo de 1940, tuvo como resultado la conclusión de los siguientes acuerdos: Tratado de Derecho de Navegación Comercial Internacional; Tratado de Derecho Procesal Internacional; Tratado de Derecho Penal Internacional; Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional; Tratado de Derecho Civil Internacional y un Protocolo Adicional que fija las reglas generales para la aplicación de las leyes de cualesquiera de los Estados contratantes en los territorios de los otros en los casos que determinen los Tratados celebrados. Todos estos instrumentos llevan la fecha de 19 de marzo de 1940.

Una visión de conjunto de esta importante labor puede hallarse en el Mensaje del Poder Ejecutivo del Uruguay, con que envió los Tratados a la consideración parlamentaria, el 17 de abril de 1941. Dice ese documento:

La conmemoración del Cincuentenario del Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, según habrá de recordarse, culminó con la firma de varios acuerdos que amplían y desenvuelven las doctrinas que tanta autoridad han dado a la obra de 1889. El Poder Ejecutivo cumple ahora con el deber de someter a la consideración de la Asamblea General los textos de los nuevos convenios que suponen un aporte valioso y un evidente adelanto para el mejoramiento de las relaciones entre los pueblos vinculados por lo que

podría denominarse, en el Derecho Internacional Privado, la unión jurídica de Montevideo.

Al clausurarse las deliberaciones del Segundo Congreso realizado en nuestra capital en sus dos etapas de 1939 y 1940, el Ministro de Relaciones Exteriores ya tuvo ocasión de expresar, juzgando en cuanto se merece la iniciativa del Dr. Gonzalo Ramírez, que aquel eminente jurisconsulto, al obtener que se suscribiesen los Tratados de Montevideo, nunca interpretó la labor realizada como un trabajo definitivamente clausurado. Justamente fueron los esfuerzos del Dr. Ramírez los que obtuvieron, en las Conferencias Panamericanas de Rio de Janeiro y Buenos Aires, que se convocara un Congreso de Juristas para proseguir los estudios del Derecho Internacional Privado en la capital del Brasil. De esa reunión celebrada en Rio de Janeiro surgió la Comisión que habría de radicarse en Montevideo, destinada especialmente a aquella rama del Derecho Internacional. Desde entonces, es posible afirmar, se vienen preparando los estudios que han dado como resultado la concertación de los tratados recientes, en los cuales debemos ver, más que enmiendas a las reglas prestigiosas de 1889, una reafirmación de la doctrina del domicilio y de la ley territorial y un rendido homenaje a las brillantes conquistas obtenidas cincuenta años atrás.

Uno de los propósitos que animó la convocatoria de este Segundo Congreso de Montevideo, fué atraer mayor número de países sudamericanos a las investigaciones jurídicas que se iban a abordar. Imposibilitados, por razones circunstanciales, de asistir, los Gobiernos de Ecuador y Venezuela, contóse con la presencia de Colombia, que no había podido participar en la reunión de 1889. De este modo se tuvo la satisfacción de que intervinieran en los trabajos recientes, calificadas delegaciones de la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Con su cooperación se elaboraron los siguientes acuerdos internacionales: Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos; Tratado sobre Propiedad Intelectual; Convención sobre Ejercicio de Profesiones Liberales; Tratado de Derecho de Navegación Comercial Internacional; Tratado de Derecho Procesal Internacional; Tratado de Derecho Penal Internacional; Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional; Tratado de Derecho Civil Internacional; y un Protocolo Adicional.

Por la importancia de la materia y el alcance de sus disposiciones debe mencionarse, en primer término, el Tratado suscrito en materia de Derecho Civil Internacional, el 19 de marzo de 1940. El artículo 1º del Tratado de Derecho Civil de 1889 estableció que las leyes del domicilio regirán todo lo relativo a la capacidad de las

personas; la reforma estipulada en 1940 extiende el imperio de esas mismas leyes para que alcancen también a la existencia y al estado de las personas físicas. Se hace desaparecer, con ello, la distinción entre la capacidad y sus efectos, que en 1889 se sostuvo, de acuerdo a las ideas de Waechter. El nuevo texto busca adaptarse, plenamente, a la teoría de Savigny eliminando una distinción que la cátedra moderna no considera conveniente. Agrega, además, el nuevo Tratado que no se reconocerá ninguna incapacidad de carácter penal, ni por razones de religión, raza, nacionalidad u opinión. La existencia y capacidad de las personas jurídicas y extranjeras del derecho privado, igualmente, se someten al sistema del domicilio tal como lo quiso el Congreso de 1889, asegurándose así que las relaciones jurídicas caigan siempre bajo la competencia del Estado más afectado por ellas. Uno de los capítulos fundamentales de la reforma que acaba de adoptarse, por el interés con que se ha venido debatiendo el problema, y por sus alcances para la existencia social de nuestros países, es el que atiende los conflictos de leyes que apareja la disolubilidad del matrimonio por la causal del divorcio. El Tratado de 1889 implantó un régimen donde imperan las competencias; una, en virtud de la ley del domicilio conyugal y otra impuesta por la ley del lugar de la celebración del matrimonio. Dentro del Tratado anterior para que la ley del domicilio conyugal pueda aplicarse, al dictarse una sentencia de divorcio, es necesario que la causal esté admitida también por la ley del país donde se celebró el matrimonio, como bien lo explicaba el Dr. Quintana aclarando esta cuestión, en la Conferencia de Washington, el año 1890, con las siguientes palabras: "tratándose del matrimonio, su disolución no está exclusivamente regida, como parece haberlo entendido el delegado de Colombia, por la ley del domicilio. El Tratado celebrado en Montevideo no se presta, de ninguna manera, a esta bigamia legal; para el divorcio exige categóricamente que la causa o motivo alegado sea admitido, no solamente por la ley del lugar del domicilio donde se rige el juicio, sino también por la ley que presidió la celebración del matrimonio.

Frente a tal situación se ha tenido que recurrir al concepto del orden público contenido en el Protocolo Adicional de 1889, a fin de llevar adelante los juicios de divorcio, por aplicación de la ley del domicilio conyugal. Pero ésta no es una solución que resuelva, de manera satisfactoria, los conflictos entre los Estados. El Estado donde se celebró el matrimonio, cuando no admite el divorcio, puede estimar que está afectado también su orden público por las sentencias dictadas en el extranjero para disolver los matrimonios efectuados bajo su jurisdicción, aparte del fraude siempre posible

en la fijación de un domicilio ficticio, destinado muchas veces al único fin de obtener la disolución del vínculo matrimonial. La fórmula adoptada recientemente atribuye a la ley del domicilio conyugal, de manera definitiva, la facultad de disolver el matrimonio, aunque el reconocimiento de la sentencia del divorcio no queda establecido obligatoriamente para el país donde se celebró el matrimonio. Se adopta, así, el sistema inspirado en una Convención de La Haya que atiende la misma situación. Con ello se da un paso adelante para mejorar la posición actual que ofrece el mecanismo del Tratado de 1889, porque se elimina la concurrencia de dos leyes en el momento de encarar la disolución del vínculo matrimonial; y, lo que es también ventajoso, se otorga a la sentencia de divorcio pleno vigor en el extranjero, aunque, excepcionalmente, pueda no reconocerse en el país donde se celebró el matrimonio. Se agrega, por último, que, en ningún caso, la celebración del subsiguiente matrimonio, realizado de acuerdo con las leyes de otro Estado, puede dar lugar al delito de bigamia, evitándose, así, cualquiera acción en tal sentido.

El Tratado de 1940, en el deseo de dar nuevo impulso a los principios de 1889, cuya característica fundamental es el predominio de la doctrina del domicilio, amplía ahora tal principio y le da mayor precisión para que alcance a los diferentes casos que ofrece la realidad. Se ha buscado atender situaciones, por ejemplo, como la que provoca el domicilio de la mujer casada, cuando ha sido abandonada por el marido. En tal caso se le acuerda a la mujer, el derecho a constituir domicilio por separado, acercándose al punto de vista que sostuvo la delegación uruguaya al defender la tesis de que debe reconocerse a la mujer casada el derecho a fijar domicilio propio, sin necesidad de probar que ha sido abandonada. No habiendo prosperado esa fórmula más avanzada, la delegación del Uruguay dejó sentada una reserva especial al pie del Tratado.

Radicada la relación jurídica en un medio social determinado, el Segundo Congreso de Derecho Internacional Privado ha querido desechar, de una manera expresa, la posibilidad de que la voluntad de las partes pretenda hacer variar la competencia soberana del Estado más afectado por aquella relación. Tal es el sentido del artículo 5º del Protocolo Adicional que contiene las normas de interpretación para los Tratados suscritos. La jurisdicción y la ley aplicable, según los respectivos tratados, no pueden ser modificados por la voluntad de las partes, salvo en la medida en que lo autorice esa ley. Así se expresa dicho artículo 5º y con ese principio se rela-

cióna, en gran parte, la reforma aprobada sobre las capitulaciones matrimoniales, materia que figuraba en un título especial del Tratado de 1889. El nuevo texto de 1940 (artículo 16 del Tratado de Derecho Civil) dispone que la ley del primer domicilio conyugal será la que deberá establecer el valor y alcance de las Convenciones matrimoniales y las relaciones de los esposos con respecto a los bienes, haciendo excepción de lo que pueda prohibir la ley del lugar de la situación, en la materia de estricto carácter real.

La lectura del informe del miembro relator en materia civil, doctor Alvaro Vargas Guillemette, da cuenta acabada del alcance de las reformas a que vengo refiriéndome. Asimismo el examen de las actas del Congreso ofrece amplia ilustración para llegar al espíritu que ha movido la aprobación de las nuevas cláusulas.

En materia comercial se ha separado, con mayor firmeza, el campo del derecho marítimo de la legislación comercial general. Se han suscrito, así, dos tratados; uno de Navegación Comercial y otro de Derecho Comercial Terrestre, poniendo los tratados en concordancia con la legislación moderna donde las relaciones jurídicas derivadas de los transportes marítimos están atendidas por disposiciones especiales. El desarrollo de las comunicaciones aéreas ha exigido también que se extendieran a ellas los principios de la navegación. Los nuevos tratados destacan, además, de manera nítida, la separación entre el Derecho Comercial y el Derecho Civil, que cada día parece más necesaria. Sobre estos tratados, igualmente, se impone la lectura de los brillantes informes presentados al Congreso por los doctores Luis A. Argaña y Raúl Sapena Pastor, Delegados del Paraguay, como el del doctor Dimas González Gowland, de la Argentina, acerca del Derecho Comercial Terrestre y de la Navegación Comercial respectivamente. Esos documentos dan acabada cuenta del sentido de las reformas.

En el Derecho Penal Internacional se ha realizado también una separación de materias. Por una parte el Derecho Penal General, y por otra, todo lo que se refiere a Asilo y Refugio Políticos, cuestiones incluídas en el Derecho Penal por el Tratado de 1889. Como bien lo dice el doctor José Irureta Goyena, en su informe sobre el Tratado de Derecho Penal, se sostiene en el nuevo texto el principio de la territorialidad sin más limitaciones que las impuestas por la naturaleza misma de las cosas, tal como fueron sentadas las bases de 1889. En tesis general el nuevo Tratado se ajusta a la doctrina que exige que los delitos se juzguen por los tribunales del país donde se cometieron, salvo limitadas excepciones; así, por ejemplo,

las comunicaciones aéreas impiden muchas veces, aplicar un estricto criterio territorial.

El régimen de la extradición contemplado en la reforma de 1940 no podía apartarse de los fundamentos que han hecho célebre al Congreso de 1889. El nuevo Tratado consagra los mismos postulados. Uno de los temas que suscitó la atención del Segundo Congreso, radicó en el problema de la entrega de los delincuentes que poseen la nacionalidad del país requerido. Los principios de Montevideo dispusieron categóricamente que en ningún caso la nacionalidad del reo puede invocarse para impedir la extradición. Esas ideas han sido defendidas con toda convicción por la delegación del Uruguay; pero no ha podido menos de reconocerse la situación en que se hallan algunos países donde la imposibilidad de entregar a sus nacionales emerge de la propia constitución. Con el propósito de hacer obra práctica y buscar un plano de conciliación que permita a esos países suscribir convenios de extradición, se ha respetado esos casos constitucionales, como la única excepción a la regla general. El informe sobre el Tratado de Derecho Penal Internacional del doctor Irureta Goyena, debe completarse con el producido por el doctor Mario Bulhoes Pedreira relacionado con la segunda etapa del Congreso.

En cuanto al problema del Asilo y del Refugio Políticos, el Tratado firmado tiene verdadero mérito porque busca, en primer término, salir de la confusión mantenida en 1889, en cuanto no se distinguía entre el concepto del Asilo y del Refugio, aparte de carecer de otras disposiciones hoy en día necesarias. La conveniencia de separar el régimen del Asilo y Refugio, del Derecho Penal, se ha hecho evidente, en los últimos años, sobre todo, por las características particulares que ofrecen estos institutos. América, donde las ideas humanitarias y liberales encuentran siempre campo fértil, ha llevado los principios del Derecho de Asilo a su más alta evolución, atendiendo situaciones no previstas hace cincuenta años. El Tratado de Derecho Penal Internacional, suscrito en 1889, en realidad, contiene un sólo artículo, — el 17º — que trata del asilo propiamente dicho, por cuanto los otros tres que integran el Título II se refieren al asilo en territorio de un Estado, concepto que se define hoy estrictamente como "refugio". Esta observación tiene importancia porque permite destruir alguna de las críticas formuladas a la reforma de 1939, en cuanto se pretende ver en ella menos firmeza para defender el régimen humanitario del asilo. Se ha dicho que la disposición del artículo 1º del nuevo Tratado, al expresar que el asilo *puede concederse* sin distinción de naciona-

lidad y sin perjuicio de los derechos y las obligaciones de protección que incumben al Estado a que pertenezcan los asilados, ha dado un paso atrás con respecto a las estipulaciones del Tratado de 1889 donde se había interpretado el asilo como un deber. No es, sin embargo cierta esta afirmación, por cuanto el artículo 17º del anterior tratado al referirse al asilo en la sede de las misiones diplomáticas expresa que "dicho asilo *será respetado* con relación a los perseguidos políticos...", lo cual, indudablemente, impone una obligación a la autoridad del país donde está acreditada la Embajada o Legación; no al Jefe de la Misión diplomática. Por tanto, la redacción del nuevo artículo primero no altera para nada el régimen vigente. La Delegación del Gobierno de la República quiso dar un paso más en el desenvolvimiento de la institución del asilo político e insistió en la fórmula presentada por el Uruguay, cuya redacción expresaba en su artículo 1º, que el asilo *se concederá*, sin distinción de nacionalidad. En la sesión del 31 de Julio de 1939, celebrada por la Comisión de Derecho Penal, el doctor Irureta Goyena, al pedir la reconsideración de la fórmula manifestaba "que no concebía, siquiera, que pudiera existir una Convención, en virtud de la cual las partes quedarán en libertad de hacer o de no hacer aquello mismo que constituía el objeto del concierto". Pero este criterio no prosperó y el punto de vista de las demás delegaciones fué que no cabía duda en cuanto al carácter facultativo que siempre ha tenido el instituto del asilo. La tesis de que la obligación de respetar el asilo, ha tenido en vista al Estado donde está acreditada la misión diplomática, se refuerza, — según lo dice el miembro informante del nuevo tratado, doctor Julio Escudero Guzmán — por las circunstancias que también pueden ofrecer asilo los Comandantes de buques de guerra, campamentos militares o aeronaves, para los cuales una obligación imperativa, los colocaría fuera de la posibilidad material.

El nuevo Tratado amplía, en cambio, el alcance de las disposiciones de 1889, agregando que el asilo puede concederse *sin distinción de nacionalidad*. Este concepto no figuraba en el Tratado anterior y concuerda con el artículo 3º de la Convención sobre Asilo Político suscrita en nuestra capital durante la VII Conferencia Panamericana, de 1933, donde se estipuló que todos los hombres pueden estar bajo la protección del asilo político, sea cual fuere su nacionalidad.

El Tratado de 4 de agosto de 1939 contiene además otras disposiciones hijas de la experiencia de los últimos años. No solamente podrán recibir asilados políticos en las sedes de las Embajadas o

Legaciones, sino en otros locales bajo el amparo de su bandera, si el número de asilados excediera la capacidad normal de las Embajadas o Legaciones. Se dispone, también, como ya lo había hecho la Convención Interamericana de 1933, que la calificación de las causas que motivan el asilo, corresponde al Estado que lo concede. Además, si bien el Estado que brinda el asilo no contrae el deber de admitir en su territorio a los asilados, queda, sin embargo, obligado a recibirlos, si no fuera posible que entraran en ningún otro país.

Como se ve la institución del asilo y la del refugio político, reciben en el nuevo tratado múltiples reformas que buscan atender todas sus consecuencias, inspirándose en sentimientos humanitarios que deben merecer la mayor simpatía y el más alto respeto.

El Derecho Procesal Internacional, ha sido materia, igualmente, de un nuevo Tratado, suscrito el 19 de Marzo de 1949. Ofrece como extensión importante, el campo de lo contencioso-administrativo, no contemplado por las estipulaciones de 1889. A este interesante complemento se unen otras disposiciones que modernizan el Tratado anterior. Los informes de los señores Delegados de Bolivia, doctor Ruben Terrazas y doctor Guillermo Francovich, permiten apreciar, en todo su valor, las reformas introducidas en el Tratado de Derecho Procesal.

Por último, la obra de revisión del Segundo Congreso de Montevideo, incluye dos nuevos convenios sobre Propiedad Intelectual y Ejercicio de Profesiones Liberales, que sustituyen a los anteriores sobre Propiedad Literaria y Artística, de 11 de enero de 1889 y sobre Ejercicio de Profesiones Liberales, de 4 de febrero de 1889. Estos Tratados fueron informados respectivamente en el Congreso, por los señores Delegados del Perú y la Argentina, doctores Luis Alvarado y Ricardo Maroó del Pont.

Como instrumento aparte, se envía también para la aprobación legislativa, un Protocolo Adicional, complementario de los Tratados. Sus disposiciones, en general, se ajustan al Protocolo Adicional de 1889, destacándose, entre ellas, el artículo 5° de cuyo alcance ya se ha hecho referencia al considerarse el Tratado de Derecho Civil en el presente mensaje.

El proyecto de ley que someto a la consideración del Poder Ejecutivo contiene un artículo 2° análogo al que fué previsto en la ley de 3 de Octubre de 1892, aprobatoria de los Tratados del Primer Congreso de Montevideo. El Protocolo Adicional en su artículo 7° autoriza a los Estados signatarios a declarar, en el momento de aprobar los Tratados, las modalidades con que aceptan la adhesión

por parte de los Gobiernos que no fueron invitados a participar en las deliberaciones del Congreso.

El Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta los sentimientos americanistas que en la hora presente tienen tan vigorosa expansión, cree que todas las naciones de nuestro continente deben considerarse en igual situación que los países invitados, para adherir a los Tratados suscritos. Por otra parte, ese ha sido también el espíritu del Segundo Congreso que, por resolución expresa, ha dispuesto hacer conocer los nuevos convenios a todas las naciones de América para su posible adhesión. En tal virtud, reserva sólo para los Estados de otros continentes, la exigencia de un pronunciamiento legislativo previo.

Al recomendar a la Asamblea General el estudio de estos Tratados y al destacar el mérito de la brillante obra jurídica realizada en nuestra capital, el Poder Ejecutivo quiere dejar constancia de su reconocimiento para los miembros de la Delegación del Gobierno de la República al Congreso realizado y, en general, para todos los integrantes de los Institutos Uruguayo y Argentino de Derecho Internacional que fueron los iniciadores de esta Conferencia, que enaltece la tradición de Montevideo como centro de investigaciones del Derecho Internacional Privado.

La inteligencia y la preparación con que prestaron este valioso servicio al país, es digna de destacarse, según podrá apreciarse con la lectura de la documentación final del Congreso.

(Fdo.): ALFREDO BALDOMIR.

Alberto Guani.



## CAPITULO IV

### **LAS CONFERENCIAS PANAMERICANAS**

#### **I. — Washington (1889)**

El 2 de octubre de 1889, la primera Conferencia Panamericana se reunió en Washington, con el concurso de los representantes de todos los Estados del sur y centro América, exceptuando Santo Domingo, y de los Estados Unidos de América.

Los fines de esta reunión, fueron resumidos en la siguiente forma por el presidente de la Conferencia, Sr. Blane, Secretario de Estado de los Estados Unidos:

“Los delegados aquí presentes, decía, podrán trabajar con gran facilidad por el establecimiento de las relaciones permanentes de confianza mutua, de amistad y de respeto entre las naciones que ellos representan. Podrán ofrecer al mundo el espectáculo de una conferencia de dieciocho naciones independientes, en la cual se encontrarán reunidas todas las condiciones de la más perfecta igualdad, donde ninguno de los representantes de dichas naciones podrá ser obligado a decir algo que vaya contra sus propios sentimientos o contra la opinión admitida por su propio país; una conferencia donde los acuerdos secretos no encontrarán lugar y tampoco serán permitidos; donde las resoluciones adoptadas se pondrán en conocimiento del mundo entero; donde el espíritu de conquista, abolido totalmente de tal reunión, dará cabida a sentimientos de amistad y de simpatía entre los pueblos de

América, sentimientos tan grandes y extensos como sus propios territorios; una conferencia, en fin, que no llegará a una alianza egoísta contra las naciones más antiguas, de las cuales podemos decirnos sus descendientes, y que no intentará, no propondrá ni aceptará nada que, a criterio general de los delegados, no sea de carácter pacífico, prudente y oportuno."

Las materias que componían el programa de la Asamblea, eran:

En primer término, el examen de un plan de arbitraje susceptible de resolver todos los conflictos que surgieran entre los Estados americanos.

Se encaraban después los asuntos siguientes: formación de una unión aduanera; establecimiento de comunicaciones regulares y frecuentes entre los puertos de los diversos países; establecimiento de derechos de aduana uniformes; adopción de un sistema uniforme para los pesos y medidas; adopción de una moneda de plata común a todos los países del continente y emitida por cada gobierno; unificación de la legislación sanitaria y de la legislación sobre propiedad literaria.

La Conferencia debía limitarse a votar simples recomendaciones.

En el proyecto del tratado de arbitraje cuya adopción fué recomendada a los gobiernos, se proclamaba, como de derecho internacional americano, para la solución de los diferentes litigios y controversias que pudieran surgir entre los Estados de América, el principio siguiente:

El arbitraje debía ser obligatorio, permanente y general, es decir aplicable a toda clase de controversias, con la sola excepción de las que "según opinión exclusiva de una de las naciones que hubiera provocado la controversia, fuera de naturaleza tal que comprometiera su independencia".

En ese caso el arbitraje era facultativo para esa nación, pero obligatorio para la otra parte.

La adhesión a ese tratado permanecía abierta a todos los países que la solicitaran.

Se recomendaba a los Gobiernos de América la adopción de ese proyecto de tratado, y la Conferencia expresaba el voto de que los diferendos entre naciones americanas y europeas, fueran igualmente resueltos por medio del arbitraje. Invitó a los Estados representados a transmitir dicho voto a todas las potencias amigas.

A pesar de algunas divergencias que aparecieron en el momento de la discusión, sea sobre el fondo mismo del asunto, sea sobre la redacción del proyecto, la gran mayoría de los Estados representados se pronunció con entusiasmo a favor de la resolución adoptada y de su preámbulo, el que estableció que: la Conferencia americana debe caracterizar su política internacional por principios y declaraciones de seguridad y de respeto recíprocos entre todos los Estados del Continente; que esa seguridad debe manifestarse, en este momento en que se encuentran reunidos por primera vez representantes de las tres Américas, por medio de actos y de resoluciones que respondan al sentimiento de confianza mutua y de franca cordialidad.

Se indicaba igualmente la necesidad de aprobar los principios que, sosteniendo a las naciones débiles y honrando a las fuertes, se basan en el derecho público y que, confirmados por la dignidad de las naciones, son aclamados por la humanidad.

Ratificando ese concepto de igualdad jurídica de los Estados, el ilustre internacionalista argentino Sr. Quintana, declaró que el preámbulo del tratado de arbitraje condensaba elocuentemente las altas consideraciones y nobles sentimientos que habían llevado a la Comisión

de "Bienestar General"<sup>1</sup> a someterlo a las deliberaciones de la Asamblea.

Frente al derecho internacional americano no existen en el continente grandes y pequeñas naciones; todas son igualmente soberanas e independientes; todas son igualmente dignas de consideración y de respeto.

La significación dada por la Conferencia a la proclamación colectiva del principio de arbitraje obligatorio fué sintetizada por el eminente delegado del Brasil, señor Mendoça, en una proposición presentada a la resolución de las delegaciones reunidas, incluyendo a la de los Estados Unidos, para que en la Sala del Departamento de Estado donde había tenido lugar la Asamblea inaugural, se colocara una placa de bronce con la siguiente inscripción, redactada en los cuatro idiomas empleados en la Conferencia: "Las naciones de Norte, Centro y Sud América han resuelto conmemorar la inauguración en esta sala, el 2 de octubre de 1889, bajo la presidencia del Sr. James G. Blaine, Secretario de Estado, de las sesiones de la Conferencia Internacional Americana, que, entre otras medidas destinadas a engendrar la unión y el bienestar de los pueblos de este continente, recomendó, como garantía de paz, el principio del arbitraje obligatorio."

Para las cuestiones concernientes a la propiedad literaria y artística, patentes de invención, marcas de comercio y de fábrica, la Conferencia aceptó los tratados celebrados por el Congreso Sudamericano de Montevideo de 1888, considerando que por las estipulaciones que se encontraban incluidas en ellos sobre dichas materias esos actos garantían y protegían plenamente los derechos de propiedad.

Por lo tanto, la Conferencia recomendó la adhesión a

---

1. Así se llamaba la Comisión encargada de informar sobre este asunto.

dichos tratados tanto a los Gobiernos de las naciones de América, que habían aceptado la idea de la reunión del Congreso y que no habían podido tomar parte en él, como a los de los países que no habían sido invitados.

El mismo procedimiento fué adoptado con respecto a la resolución relativa a las reglas uniformes de derecho internacional privado, en materia civil y comercial e instrucción criminal; se hizo a los gobiernos que aún no habían aceptado los tratados de derecho internacional privado del Congreso de Montevideo, la recomendación de hacerlos examinar y estudiar a fin de declarar, dentro del plazo de un año, ya sea su adhesión, o las restricciones y modificaciones presentadas como reserva a dicha adhesión.

El informe correspondiente en apoyo de la resolución que se aconsejaba, pone en evidencia la amplitud de los debates que se desarrollaron en el Congreso de Montevideo, el examen minucioso y circunstanciado de cada uno de los puntos que se trataron, la consulta inteligente y el estudio laborioso, revelados en los informes y discusiones que se habían llevado a cabo, de los escritores europeos y americanos más reputados; y, finalmente y por encima de todo, la circunstancia muy digna de ser tenida en cuenta, de que esas conclusiones contaban ya con la adhesión de siete de las naciones de América <sup>1</sup>.

Para el tratado de derecho penal internacional, se decidió también que se recomendaría a los gobiernos de las naciones latino-americanas la adopción del tratado que había sido ajustado en el Congreso de Montevideo, aconsejando al mismo tiempo, a cada uno de esos gobiernos, la negociación con el de los Estados Unidos, de

---

1. Ver el informe de las reuniones de la 1ª Conferencia pan-americana, del 20 de febrero de 1890, presentado por los delegados Sres. Cruz, Quintana, Camaño y Trescott.

tratados especiales de extradición sobre bases aceptables para este último y tan uniformes como fuera posible.

El motivo de esta excepción era que los Estados Unidos no podían adherirse al proyecto del tratado de Montevideo, dadas las particularidades y contornos propios de su legislación, y también por los tratados de extradición que habían firmado con varios Estados de Europa y de América, respondiendo ya a determinado criterio.

Una de las últimas resoluciones adoptadas por la Conferencia y votada después del dictamen de la Comisión de Bienestar, fué la que declaraba "actos injustificables de violencia y de despojo" las guerras de conquista entre naciones americanas, y las eliminaba del derecho público americano mientras durara el tratado de arbitraje. Las cesiones de territorios hechas durante ese lapso se considerarían nulas, si se hacían bajo amenaza de guerra o bajo presión de la fuerza armada. La nación que hubiera tenido que hacer semejantes concesiones, tendría derecho a exigir que una sentencia arbitral decidiera su validez; y finalmente, la renuncia del recurso al arbitraje, bajo amenaza de guerra o bajo presión de la fuerza armada, sería considerada como nula y sin valor.

La importancia de esas declaraciones no podrá escapar a nadie.

El derecho de conquista ejercido, sea en forma descubierta por medio de la fuerza, sea en forma solapada por medio de anexión ratificada por los tratados de paz, formaba parte integrante del derecho público europeo y muchos lo consideraban legítimo y justificado.

Sus partidarios lo interpretaban como una consecuencia lógica derivada de las guerras; los sacrificios de todo género que éstas imponían a los Estados vencedores les daban el derecho de exigir a los Estados vencidos una compensación territorial.

Semejante doctrina era aceptada con el único ate-

nuante de que el derecho de conquista no se ejerciera en forma abusiva e ilimitada.

La historia, desgraciadamente demasiado fecunda, de las guerras europeas, está llena, hasta nuestros días, de ejemplos que demuestran prácticamente la afligente consagración de estos principios.

Podríamos agregar que la facilidad y lo arbitrario con que dichos cambios de soberanías territoriales han sido impuestos por numerosos tratados de paz en los siglos pasados, son las causas generatrices de muchas catástrofes que se han producido en Europa.

Es pues un gran honor para el Nuevo Mundo el haber sido en una reunión de todos sus Estados el primero en recomendar como principio positivo del derecho internacional, no sólo la abolición del derecho de conquista, sino también de las cesiones de los territorios, operadas bajo amenaza de guerra o bajo presión de la fuerza armada.

## II. — México (1901)

El 22 de octubre de 1901 se reunía en México la segunda Conferencia Panamericana.

Aunque la Conferencia anterior de Washington no fijó fecha para la convocatoria de una nueva reunión de los Estados americanos, la resolución por la cual la Oficina Internacional de todos esos Estados debía permanecer en funciones durante diez años, dejaba suponer que en ese intervalo sería convocada una nueva Asamblea.

El Presidente Mac-Kinley en su mensaje anual al Congreso del 5 de diciembre de 1889, hizo alusión a ello, al recordar las cuestiones de interés panamericano que no habían podido ser solucionadas diez años antes, así como aquellas, nuevas y muy importantes, que habían surgido durante ese lapso para hacer destacar la oportunidad

de una nueva conferencia de las diversas Repúblicas en una fecha cercana.

De conformidad con la opinión de la mayoría de los representantes diplomáticos de todos los gobiernos americanos acreditados en Washington, y de acuerdo con las instrucciones de sus respectivos gobiernos, fué elegida la ciudad de México como sede de la reunión proyectada.

En ocasión de la convocatoria de dicha Conferencia, el Ministro de Relaciones Exteriores de México, señor Ignacio Mariscal, escribía en su nota de 25 de agosto de 1900:

“Es en vano que un pesimismo desalentador se empeñe en hacer parecer inútiles los esfuerzos destinados a establecer entre los hombres el reino de la justicia y a eliminar la fuerza que tiende a substituir al derecho. Dígase lo que se diga, es necesario convenir que la afirmación constante de las teorías sanas y justas y su adopción oficial por los gobiernos, por medio de convenciones o declaraciones colectivas, aunque sean insuficientes para obligar a esos gobiernos a ceñirse a ellas, les hacen contraer, sin embargo, serias obligaciones morales; aun más, acaban por crear una corriente de opinión suficientemente poderosa como para eliminar los abusos más arraigados; es lo que hemos visto producirse en la cuestión de la esclavitud y en muchas otras aberraciones que parecían lo bastante fuertes como para resistir indefinidamente a la acción de la razón y de la filosofía. Ahora bien, para llegar a un entendimiento general del que depende la aprobación de tales convenciones, o por lo menos para preparar su adopción definitiva, ¿qué medios más eficaces que las conferencias o los congresos?

Una reunión como la que se prepara sólo puede favorecer el mantenimiento y el desarrollo de las simpatías que nos unen tan estrechamente por medio de la comunidad de las instituciones políticas, hoy esencialmente

idénticas en todos los países de nuestro hemisferio. Y ciertamente debemos reconocer — sin que esto quiera decir que pretendemos formar un mundo aparte, pues no hay que olvidar que es de Europa de donde sacamos nuestra civilización y que, los grandes intereses de la humanidad, son en todos lados los mismos, — que existen en América intereses muy especiales, así como lazos recíprocos más estrechos y relaciones internacionales menos complicadas que en el viejo mundo”.

Además de los asuntos de distinta índole tratados, tales como la construcción de un ferrocarril panamericano; la reunión de un congreso aduanero; las medidas para facilitar el comercio internacional; la reglamentación internacional de la policía sanitaria; la reorganización de la Oficina Internacional de las Repúblicas americanas bajo la dirección de un Consejo compuesto por representantes diplomáticos de todos los gobiernos de dichas Repúblicas, acreditados en Washington, bajo la presidencia del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América; la coordinación, clasificación y publicación de informaciones estadísticas concernientes a la producción, comercio, población, etc., de toda América; la creación de un Banco panamericano; la extradición y protección contra los anarquistas; el ejercicio de las profesiones liberales; la codificación del derecho internacional público y del derecho internacional privado; la protección de las obras literarias y artísticas; los privilegios de invención y marcas de comercio y de fábrica, etc., la conferencia prestó principalmente atención a los más importantes problemas de orden político internacional, tales como los derechos de los extranjeros, las reclamaciones pecuniarias de daños y perjuicios y, sobre todo a la cuestión del arbitraje.

Sobre el primer punto mencionado, se llegó a una convención que establecía la igualdad de los derechos

civiles de nacionales y extranjeros, "salvo en los casos previstos por la constitución de cada uno de los países" y declaraba no reconocer, a favor de los extranjeros, otras obligaciones y responsabilidades que aquellas reconocidas a los nacionales en su constitución y en sus leyes.

En cuanto a los daños sufridos por los extranjeros se comprendían como casos de fuerza mayor, sin responsabilidad por los Estados, las acciones de guerra civil o nacional, salvo en el caso en que la autoridad constituida hubiera faltado al cumplimiento de su deber.

Se descartaban también las reclamaciones por vía diplomática, con las solas excepciones de manifiesta denegación de justicia, retardo anormal o violación evidente de los principios del derecho internacional por parte de los tribunales nacionales competentes.

Esta convención obtuvo la adhesión de los países sud y centro americanos y la de México.

Los mismos principios habían ya motivado un amplio debate en la primera conferencia panamericana de Washington.

En general se buscaba entonces evitar las intervenciones diplomáticas europeas, que pudieran atentar contra la soberanía y la independencia de las Repúblicas americanas.

Los desórdenes ocasionados por la política interna, que habían agitado la vida de algunos de esos nuevos Estados, no debían tener como consecuencia extrema, la peligrosa eventualidad de intervenciones extranjeras que tomaban esos hechos como pretexto.

La regla de la no responsabilidad del Estado por perjuicios sufridos por extranjeros a causa de guerras civiles o de conmociones internas ya había sido insertada, no sólo en los tratados internacionales entre países sud y centro americanos, sino también en los tratados celebrados

entre esas mismas Repúblicas y los gobiernos europeos (tratados entre México y Francia en 1886; el Ecuador y Francia en 1888; el Ecuador y España en 1889; Colombia y Alemania en 1892; Colombia e Italia en 1892; Perú y España en 1897).

La delegación de los Estados Unidos se abstuvo de votar y firmar esta Convención, habiendo manifestado el delegado Sr. Buchanan que los representantes de su gobierno no tomarían parte ni en el debate ni en la votación de ese proyecto.

Ya en la primer Conferencia de Wáshington, las ideas del gobierno norteamericano, sobre el mismo asunto, habían sido expuestas con claridad por el Sr. William Trescott, en un luminoso informe al respecto:

Podía haberse admitido, decía entonces el Sr. Trescott, aunque con serias reservas, que el extranjero que reside en un país, no tenga derecho de solicitar una protección más seria que aquella concedida al nacional en materia de contratos que no tengan carácter público, entre él y el nacional, o en el caso de infracciones individuales al derecho privado del país.

Sin embargo, en este caso, el fondo de la cuestión residiría siempre en el hecho de prejuzgar que los derechos concedidos a los nacionales por las leyes y procedimientos de un país son completa y substancialmente justos.

Si a causa de alguna particularidad de la ley, por algún absolutismo de procedimiento, por usos y costumbres de autoridad tradicional, que no molestan a los nacionales y con los cuales están de acuerdo en someterse, los procedimientos y juicios del país no dan completa garantía de justicia, el derecho del extranjero a exigir esa justicia no se ve por eso disminuído. ¿Y cómo podrán obtenerla sin recurrir a la reclamación internacional?

Y al mismo tiempo el Sr. Trescott recordaba la ley radical, promulgada por el Congreso del Ecuador de 1888,

que declaraba la no responsabilidad de la nación por los daños y perjuicios causados por el enemigo; aunque fuera durante una guerra civil o internacional, levantamientos, revoluciones, etc., ni los extranjeros ni los nacionales tenían derecho a reclamar ninguna indemnización en semejantes casos. El cuerpo diplomático acreditado en Quito había protestado contra esa ley que calificaba de contraria al derecho internacional.

El Ministro de los Estados Unidos en esa capital, había recibido instrucciones de su gobierno, de informar al del Ecuador que de ninguna manera podría consentir que se opusiera esta ley ante una reclamación presentada por su gobierno.

El delegado de los Estados Unidos terminaba sus declaraciones con estas palabras: "Bien fundado en estas convicciones, no puedo opinar favorablemente sobre ideas tendientes a reducir el derecho o la facultad que posee una nación de proteger, por una reclamación diplomática, que por otra parte es la manifestación de su fuerza y de su vitalidad moral, los derechos e intereses de sus conciudadanos".

Estos mismos principios y estas mismas razones son los que, sin duda, provocaron la abstención, que hemos mencionado, de la delegación de los Estados Unidos en la Conferencia de México, con motivo de la reanudación de ese tema que ya había sido tratado en la de Washington.

Sobre el punto relativo a las reclamaciones pecuniarias de daños y perjuicios, se celebró un tratado por el cual se sometían al arbitraje cuando no hubieran podido ser solucionadas amistosamente por vía diplomática.

Dicho tratado obtuvo la adhesión de las naciones de las tres Américas.

Esta aprobación unánime del arreglo de un punto que ofrecía particular interés a los Estados americanos, por constituir una fuente de frecuentes perturbaciones inter-

nacionales en sus diferencias con las grandes potencias europeas fué, ciertamente, uno de los triunfos de la segunda Conferencia Panamericana.

En materia de arbitraje se convino en reconocer como principios de derecho internacional americano, aquellos contenidos en las tres convenciones firmadas en La Haya, el 29 de julio de 1899 <sup>1</sup>.

Las delegaciones de la Argentina, Bolivia, Santo Domingo, Guatemala, Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, celebraron además por separado, un tratado de arbitraje obligatorio para todas las controversias actuales o futuras entre esos diferentes países que no pudieran ser arregladas por la vía diplomática, todas las veces que, según parecer exclusivo de una de las naciones interesadas, dichas controversias no afectaran ni la independencia ni el honor nacional.

Más adelante daremos explicaciones especiales sobre

1. El Protocolo de adhesión a las Convenciones de La Haya votado por la Conferencia panamericana de México de 1901, dice así:

“Considerando: que los delegados a la Conferencia Internacional de las Repúblicas americanas creen que la opinión pública en las naciones que aquí representan aumenta de una manera constante, en el sentido de favorecer vivamente la aplicación más amplia de los principios de Arbitramento; que las Repúblicas americanas dirigidas por los mismos principios y responsabilidades del gobierno democrático y ligadas por crecientes intereses mutuos, pueden por sí mismas conservar la paz del Continente, y que la paz estable entre ellas será el propulsor más eficaz de su desarrollo nacional, así como del bienestar y grandeza comercial de sus pueblos.

En consecuencia, convienen en el siguiente

#### PROYECTO:

*Artículo 1º* -- Las Repúblicas Americanas representadas en la Conferencia Internacional de México, no signatarias de las tres Convenciones firmadas en La Haya el 29 de julio de 1899, reconocen los principios consignados en ellas, como parte del Derecho Público Internacional Americano.

la adhesión, en principio y en la práctica, de las Repúblicas americanas, al procedimiento de arbitraje para resolver los conflictos internacionales.

### III. — Rio de Janeiro (1906).

El 23 de julio de 1906 comenzaron en Río de Janeiro los trabajos de la tercer Conferencia Internacional Americana.

Los principales asuntos tratados en esta Conferencia fueron: la adhesión de las Repúblicas americanas al principio de arbitraje; la prórroga, por un período de cinco años, del tratado sobre las reclamaciones pecuniarias, firmado en la Conferencia de México; el examen de la cuestión de saber si el empleo de la fuerza es admisible para el cobro de las deudas públicas, y en caso afirmativo, hasta qué punto lo es; la creación de una Comisión de juriconsultos encargados de preparar un proyecto de código de derecho internacional público y privado, recomendando especialmente a esa Comisión los tratados del

---

*Artículo 2º* — La adhesión respecto de las Convenciones que tienen el carácter de abiertas, una vez ratificadas por los Gobiernos respectivos, será comunicada por éstos y por la vía diplomática al de los Países Bajos para sus efectos.

.. *Artículo 3º* — Siendo de notoria conveniencia general que las diferencias cuya solución se convenga someter a arbitraje, se confieran a la jurisdicción de un Tribunal de tan alta importancia como lo es la Corte de Arbitramento de La Haya, así como también que las Naciones americanas no signatarias de la Convención que creó esa benéfica institución, puedan ocurrir a ella en uso de un derecho reconocido y aceptado, y tomando, además, en consideración el ofrecimiento de los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Estados Unidos de México, la Conferencia confiere a dichos Gobiernos el encargo de negociar con las demás Potencias signatarias de la Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, la adhesión de las Naciones americanas no signatarias de la misma Convención, que así lo solicitaren.

Congreso de Montevideo; la oportunidad de celebrar una convención relativa a la naturalización de los ciudadanos de los países contratantes; el desarrollo de las relaciones comerciales entre las Repúblicas americanas; las leyes aduaneras y consulares; los privilegios y las marcas de fábrica; la policía sanitaria y las cuarentenas; el ferrocarril panamericano; la propiedad literaria y el ejercicio de las profesiones liberales.

La Asamblea se limitó a confirmar, en cuanto a la adopción del principio de arbitraje que siempre fué una de las preocupaciones capitales de este Congreso, la obra ya realizada en Wáshington y a votar una resolución por la cual ratificaba la adhesión al principio de arbitraje y recomendaba a los Estados sudamericanos, que habían sido invitados a la Segunda Conferencia de La Haya que debía reunirse al año siguiente, que dieran a sus delegados a esta Conferencia "instrucciones para esforzarse en obtener de ella una convención general de arbitraje suficientemente eficaz y netamente concebida con el fin de obtener la aprobación del mundo civilizado y que pudiera ser puesta en vigor por todas las naciones".

Esta resolución se caracteriza por su sentido universal. Los Estados americanos comprendieron entonces que la eficacia futura del arbitraje, como garantía de la paz del mundo, dependía principalmente de su adopción por un gran Congreso internacional.

El problema, por su naturaleza, sobrepasaba los intereses de un solo continente, igualando los de todos los pueblos civilizados.

Si la resolución mencionada no marcaba un progreso en relación con las Conferencias de Washington y de México, probaba en cambio el interés colectivo de América en colaborar solidariamente con el resto del mundo en una obra destinada a salvaguardar la paz universal.

El papel que más tarde debían desempeñar las Repú-

blicas americanas en La Haya, cuando se tratara este tema, motivará consideraciones especiales al estudiar, en capítulo separado, la evolución del arbitraje en diversos países.

En lo concerniente al cobro por la fuerza, de las deudas públicas, cuando examinemos la doctrina llamada de Drago, expondremos igualmente de qué manera fué encarada esta cuestión por la Conferencia de Rio de Janeiro.

Nos limitaremos a indicar que el principio del empleo de la fuerza armada o de la ocupación material del territorio, con el fin de cobrar deudas pecuniarias contra un Estado, dió lugar a un extenso debate, en el seno de la Comisión encargada del estudio de este asunto. Tres distintas tendencias se manifestaron respecto a los procedimientos a seguirse; unos propusieron la adopción de una resolución poco precisa que dejaría a los gobiernos la facultad de someter o no la cuestión a la Conferencia de La Haya; otros deseaban llegar a una fórmula concreta que, una vez sancionada, sería enviada a dicha conferencia; otros finalmente, consideraban que la solución de este asunto no debía ser aplazada de ninguna manera.

Se votó en definitiva, una recomendación solicitando a los Estados americanos que tomaran en consideración si debían o no invitar a la segunda Conferencia de la Paz a estudiar el asunto del cobro de las deudas públicas por la fuerza y, en general, los medios que pudieran tender a disminuir, entre las naciones, los conflictos de origen exclusivamente pecuniario.

Para la codificación del derecho internacional, la conferencia de Rio dió a las iniciativas ya desarrolladas en México, un impulso nuevo, votando una convención por la que se creaba una Comisión de juristas, compuesta por los representantes de los países signatarios, en razón de uno por Estado.

Estaba encargada esta Comisión de someter a los

diversos Estados los proyectos redactados por ella, un año por lo menos, antes de la reunión de la cuarta Conferencia panamericana.

Se preveía la redacción de dos códigos: uno de derecho internacional, y otro de derecho internacional privado.

Otras disposiciones de diverso orden sobre la propiedad intelectual, literaria y artística, fueron sancionados por la Conferencia de Río de Janeiro. Las convenciones ya existentes en esas materias (Berná y Montevideo) fueron hasta cierto punto, sobrepasadas<sup>1</sup>.

La Asamblea de Río quiso llenar ciertos vacíos de la Conferencia de México; ésta había descuidado crear, tanto para la propiedad literaria como para la propiedad industrial, una Oficina semejante a las constituidas por las Convenciones de Berná y de París.

La Conferencia decidió la fundación de la Unión de los Estados americanos para la protección de la propiedad intelectual; esta Unión debía hacerse efectiva por medio de dos oficinas, de las cuales una se establecería en La Habana y la otra en Río de Janeiro. Tenían por misión llevar un registro central de las obras literarias y artís-

---

1. La Convención de Berná se funda sobre la idea de asimilación del extranjero (o más exactamente de la obra extranjera) al nacional, desde el punto de vista de la protección del derecho de autor (art. 2). El tratado de Montevideo consagra a provecho del autor, en el extranjero, la situación que le crea su ley nacional (art. 2). Pero estos dos actos tienen de común que plantean el problema sobre el mismo terreno; admitiéndose el principio que el derecho de autor se ve protegido, dejan a las leyes nacionales el cuidado de asegurar esa protección, determinando la ley competente a ese efecto. El problema de derecho internacional privado que hace surgir el derecho de autor, se encara según el método común, en forma de conflicto de leyes, con esta única particularidad — debida a que el interés del autor sólo llegó muy tarde a la protección jurídica — que el principio del derecho de autor se encuentra afirmado desde el comienzo.

“La Convención de México se orienta en otra forma. La pro-

ticas, patentes, marcas de fábrica, dibujos y modelos, etc., que fueran autorizados en cada uno de los países signatarios. El registro efectuado en el país de origen y comunicado a los otros Estados signatarios, debía tener, en estos últimos, los mismos efectos que si se hubiera efectuado en cada uno de ellos <sup>1</sup>.

La Conferencia de Río fué, en resumen, una nueva manifestación de los estrechos lazos de solidaridad política, jurídica e intelectual, que no han cesado de estrecharse entre los pueblos de América. Si no es fácil apreciar detalladamente cuales son los progresos que han experimentado las cuestiones tratadas en cada Conferencia, se puede afirmar, sin embargo, que cada una de ellas se ha caracterizado por una marcada perseverancia, y que los sentimientos de concordia y de fraternidad no han faltado en ningún momento en sus deliberaciones.

#### IV. — Buenos Aires (1910).

El 12 de julio de 1910 se inauguraron en Buenos Aires las reuniones de la cuarta Conferencia internacional americana.

---

tección del derecho de autor, en el sistema que consagra, está organizada por la Convención misma, de manera que no consiste más, simplemente en la aplicación de una ley nacional proclamada competente. La Convención de México no sólo indica, como las precedentes, el orden de las cosas a que ella se aplica, y su dominio, sino que precisa también el contenido del derecho de autor, tarea que, se abandona en las de otras dos, a las leyes nacionales". (Basdevan, *La Conférence de Rio de Janeiro, Revue du Droit international public*, vol. XV, pág. 244).

1. El informe de la Comisión VI que estudió el asunto, concluía con el siguiente párrafo:

"Por lo antes de concluir este informe, es menester expresar nuestra creencia de que este Convenio significa un adelanto considerable en una rama de la legislación tan llena de vicisitudes y cambios, y en la cual tantos prejuicios han contribuido a cerrar

Los puntos más importantes, previstos en el programa para ser tratados eran los siguientes:

El estudio de los informes presentados por cada delegación relativos a la acción de los diversos gobiernos sobre las resoluciones y convenciones de la tercera Conferencia celebrada en Rio de Janeiro, así como de un informe concerniente a los resultados obtenidos por las Comisiones panamericanas y sobre la extensión de sus funciones.

Cada una de las delegaciones expuso el estado en que se encontraban, frente a su propio Gobierno, las cuatro convenciones y las catorce resoluciones adoptadas por la Conferencia de Rio de Janeiro.

Se debatió también la oportunidad de dar más amplitud a los organismos de la Unión panamericana, así como los medios para aumentar su eficacia. A este respecto, se adoptó una resolución manteniendo con el nombre de "Unión de las Repúblicas americanas", la Unión interna-

---

el paso al progreso de las ideas. Si el Congreso de Montevideo fué una iniciación feliz y avanzada, confirmada en su doctrina por los de Washington y de México, la resolución de la 3ª Conferencia, si adopta decididamente el régimen de la Unión sobre la base del registro o depósito único para la protección internacional, habrá despejado, en primer lugar, un camino hasta ahora lleno de obstáculos y de vacilaciones, fijando el principio de justicia internacional, ya por nadie ignorado; en segundo lugar, habrá hecho posible la recíproca influencia de la labor intelectual de los pueblos de América, ya sea en el campo de las invenciones, de la industria y seguridad del comercio, ya en el más amplio de las producciones de la ciencia, la literatura y el arte, que llevan en sí la fuerza más efectiva que acerca a las naciones, las obliga a comprenderse mejor, a estrechar sus vínculos de raza o de interés superior, y a eliminar las causas de desavenencias, recelos y aún conflictos, que sólo tienen por origen el aislamiento y la ausencia de intercambio de sus producciones o de sus ideas". (Ver actas, resoluciones y documentos de la tercera Conferencia internacional americana. Rio de Janeiro, Imprenta Nacional, 1907, pág. 249 y siguientes).

**cional creada por la primera Conferencia y confirmada por la segunda y tercera, y con el nombre de "Unión panamericana", la institución que le sirve de órgano y que tiene su sede en el edificio de las Repúblicas de América en Washington.**

Dicha resolución precisaba las atribuciones de la "Unión panamericana" y organizaba su dirección por medio de un Consejo cuya composición y funciones fueron detalladamente especificadas; la misma resolución preveía la creación, en la capital de cada una de las Repúblicas de la Unión, de una Comisión panamericana dependiente del ministro de Relaciones Exteriores, y restablecía, para cada país, el compromiso de ser miembro de la Unión por el término de diez años renovables al final de ese período.

Con relación a los trabajos de construcción del ferrocarril panamericano, se resolvió mantener, con todos sus poderes, al Comité permanente de esa vía férrea, con sede en Washington, y encargarlo de recoger en el más breve plazo, todos los informes técnicos y financieros necesarios a la ejecución del plan definitivo y a las propuestas para la construcción final de la línea. Se solicitó a los países interesados que tomaran medidas eficaces y prestaran las garantías y subsidios indispensables a fin de facilitar la realización de ese gran deseo común de terminar completamente dicho ferrocarril.

He aquí las informaciones publicadas a este respecto con motivo de la Conferencia panamericana de Buenos Aires:

"El ferrocarril panamericano mide 10.116 kilómetros entre Buenos Aires y Nueva York. Comprende las siguientes secciones: de Nueva York a México 3.026 kilómetros que están terminados; de México a la frontera norte de Guatemala 843 kilómetros a construir; de la frontera norte de Guatemala hasta la frontera colombiana 508 kilómetros terminados y 675 en construcción; de Colombia a

Puno, sobre el Lago Titicaca, en Bolivia, 542 kilómetros construídos y 2.820 a construirse; de Puno a Huaqui (Bolivia) comprendiendo la navegación del Lago Titicaca 112 kilómetros; de Huaqui a La Quiaca, frontera de la República Argentina, cabeza del ferrocarril del Norte, 363 kilómetros construídos, menos sólo 177 kilómetros en territorio boliviano; de La Quiaca a Buenos Aires 1.060 kilómetros construídos y entregados al servicio público. En resumen, 6.144 kilómetros del ferrocarril panamericano están concluídos y sólo faltan 3.672 kilómetros para que esté terminado. Después de 1910 algunas de las líneas mencionadas han sido prolongadas aunque muy lentamente, a causa sin duda de las perturbaciones acarreadas por la guerra de 1914. Hoy faltan alrededor de 3.500 kilómetros según los informes publicados por la Oficina de la Unión panamericana."

Se resolvió igualmente recomendar a las naciones representadas en la Conferencia, que celebraran entre ellas convenciones con el fin de establecer servicios directos de buques a vapor, en relación con las necesidades respectivas del comercio, y a fin de favorecer, por medio de dichos servicios, la construcción de vapores de mayor capacidad y rapidez, compatibles con la economía comercial.

Se trataron otras cuestiones de carácter económico, tales como: la uniformidad de la documentación consular; la reglamentación aduanera; el establecimiento, por el Consejo de la Unión panamericana, de una sección de comercio, aduana y estadística; la recomendación a los gobiernos de los Estados americanos, de proceder cada diez años, al censo de su población, teniendo en cuenta los progresos de la ciencia y los medios técnicos.

La Conferencia puso otra vez en discusión *la cuestión de las reclamaciones pecuniarias* por daños y perjuicios presentadas por los ciudadanos de cada uno de los países

participantes, y que pudieran ser solucionadas por vía diplomática.

Por medio de una Convención se decidió que dichas reclamaciones serían sometidas al arbitraje, cada vez que su importancia justificara los gastos inherentes a este procedimiento. Las partes contratantes convinieron en que todas las controversias sobre dicha materia serían sometidas a la decisión de la Corte permanente de arbitraje de La Haya, a menos que las partes interesadas se pusieran de acuerdo sobre una jurisdicción especial<sup>1</sup>.

La sentencia, se agregaba, será provista de conformidad con los principios del derecho internacional.

El informe de la Comisión establecía con claridad que la sumisión al arbitraje no significaba que este procedimiento reemplazaría, en todos los casos, a las leyes y a

---

1. CONVENCION SOBRE LAS RECLAMACIONES PECUNIA-  
RIAS VOTADA EN LA CUARTA CONFERENCIA INTERNA-  
CIONAL AMERICANA.

*Artículo 1º* — Las Altas Partes contratantes se obligan a someter a arbitraje todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniaros que sean presentadas por sus ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para ameritar los gastos de arbitraje.

El fallo se dictará conforme a los principios del Derecho internacional.

*Artículo 2º* — Las Altas Partes contratantes convienen en someter a la decisión de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, todas las controversias que sean materia de este tratado, a no ser que las Partes se pongan de acuerdo para constituir una jurisdicción especial.

En caso de someterse a la Corte Permanente de La Haya, las Altas Partes Contratantes aceptan los preceptos de la Convención, relativos a la organización del tribunal arbitral, a los procedimientos a que éste haya de sujetarse y a la obligación de cumplir su fallo.

*Artículo 3º* — Si hubiera acuerdo para constituir una jurisdicción especial, se consignarán en el convenio que así lo decida, las reglas

los tribunales de cada país, sino que se destinaba solamente a ser aplicado cuando la reclamación presentara un procedimiento conforme al derecho internacional.

En la Conferencia de Rio de Janeiro ya se había convenido claramente, a este respecto, que el arbitraje podía ser aplicado cuando la vía diplomática fuera justificada, puesto que la soberanía interna de un Estado consiste, precisamente, en el derecho que conserva siempre de regir, por sus propias leyes, y juzgar, por sus propios tribunales, los actos jurídicos llevados a cabo en su territorio, salvo cuando el caso, por razones que el derecho de gentes ha tenido en cuenta, se transforma en una cuestión de carácter internacional.

Es interesante saber cuál es la concepción de “denegación de justicia” que podría dar lugar a la intervención diplomática, según la Comisión encargada por la Confe-

---

conforme a las cuales funcionará el tribunal que haya de conocer las cuestiones a que den origen las reclamaciones a que se refiere el Art. 1º del presente tratado.

*Artículo 4º* — Este Tratado entrará en vigor inmediatamente después del 31 de diciembre de 1912, en que expira el Convenio sobre Reclamaciones Pecuniarias firmado en México el 31 de enero de 1902 y prorrogado por la Convención suscrita en Rio de Janeiro el 13 de agosto de 1906.

Quedará en vigor por tiempo indefinido, tanto para las naciones que en aquella época lo hubieren ratificado, como cuanto para las que lo ratifiquen posteriormente.

Las ratificaciones serán transmitidas al Gobierno de la República Argentina, el que las comunicará a las otras partes contratantes.

*Artículo 5º* — Cualquiera de las naciones que ratifique el presente tratado podrá denunciarlo por su parte, dando aviso escrito de su propósito con dos años de anticipación.

Este aviso será transmitido al Gobierno de la República Argentina y por intermedio de éste a las otras Partes Contratantes.

*Art. 6º* — El tratado de México continuará en vigor, aun después del 31 de diciembre de 1912, con relación a cualesquiera controversias que hayan sido sometidas antes de esa fecha a arbitraje, bajo las condiciones de dicho Tratado.

rencia de Buenos Aires, de formular una opinión a ese respecto. Esta concepción fué expuesta en la siguiente forma:

El tribunal previsto en el artículo que se discute no suprime la justicia territorial. Sólo tendría que funcionar en el caso en que se demostrara la violación de las reglas de conducta impuestas a los Estados, bajo sanción del derecho internacional, con relación a individuos de otra nacionalidad. Estos casos se encuentran definidos en la doctrina aceptada por la sociedad internacional de los pueblos civilizados y se resumen todos en la fórmula general de "denegación de justicia".

Comprendiendo así las finalidades que persigue el proyecto se da a la expresión "denegación de justicia" la más liberal extensión, aplicándola a todos los casos en que un Estado falta a las garantías que aseguran los derechos individuales.

La falta de garantía no procede únicamente de la función judicial de un Estado; puede deberse igualmente a la acción o a la omisión de los otros poderes públicos, el legislativo y el administrativo.

Cuando un Estado legisla con desconocimiento de los derechos, o cuando, reconocidos por la legislación, las autoridades administrativas o judiciales no los hacen valer, esas diferentes situaciones comprometen la responsabilidad internacional del Estado. En todos los casos semejantes, cuando las leyes y las autoridades se consideran no estar obligadas a asegurar al extranjero la protección necesaria, existe agravio a la personalidad humana y falta de respecto hacia la personalidad soberana de otro Estado, y, por consiguiente, una infracción a un deber de carácter internacional, lo que constituye siempre para las naciones una denegación de justicia.

Estos son los principios a los cuales el Derecho internacional, según el dictamen de esa Comisión subordina los

conflictos que pueden producirse entre la obligación que tiene un extranjero de respetar, como el nacional, la jurisdicción del Estado en que reside, y el deber de protección que todas las naciones prestan a sus ciudadanos contra todo acto arbitrario o de fuerza de que pudieran ser víctimas en ese mismo Estado. Es teniendo en cuenta el hecho de que los principios del derecho de gentes consignan con precisión la solución de esta clase de conflictos, que la Comisión ha completado el artículo primero del Tratado de México, por medio del segundo inciso que obliga al tribunal a juzgar las cuestiones que le son sometidas, de acuerdo con los principios del derecho internacional.

#### V. — Santiago (1923).

La guerra europea de 1914-1918 suspendió la serie de conferencias panamericanas. La quinta, que se había fijado para noviembre de 1914 en Santiago de Chile, sólo tuvo lugar el 25 de marzo de 1923, en esa ciudad.

Los delegados de México, Bolivia y Perú, no asistieron a esa Conferencia <sup>1</sup> por razones de carácter político.

La conferencia de Santiago trató diversos asuntos de verdadero interés político y jurídico. Entre los primeros, conviene mencionar los temas que llevan los números 9 y

---

1. La abstención de México se debía al estado anormal de sus relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, y a la circunstancia de que no había podido ser legalmente representado, de acuerdo con los estatutos de la Unión Panamericana, en el Consejo Directivo.

Bolivia se excusó invocando razones de delicadeza especial: a causa de la reunión de la Conferencia en Santiago, el gobierno de Chile se había rehusado entablar nuevas negociaciones para la revisión del tratado de paz de 1904, como lo deseaba Bolivia, a fin de obtener una salida al Océano Pacífico.

Perú basaba sus observaciones sobre la situación diplomática perturbada por la vieja cuestión de Tacna y Arica, sometida en ese momento a la decisión arbitral de los Estados Unidos.

16, relativos a las medidas susceptibles de estrechar la asociación entre las Repúblicas del continente americano con el fin de desarrollar los intereses comunes, y a los conflictos ocasionados por las ofensas infligidas por una nación no americana a los derechos de una nación americana.

El tema N° 9 se sintetizaba así: Sin perjuicio de la adhesión facultativa de cada nación a la Sociedad de las Naciones, deberá constituirse una liga americana sobre la base de la igualdad completa de los países asociados.

El tema N° 16 decía: Todos los países americanos consideran como una ofensa propia, la que se haga, por naciones extra-continetales, a los derechos de cualquiera de ellos, debiendo provocar esta ofensa, por lo tanto, una reacción uniforme y común.

Estos dos temas fueron incluidos en el programa a sugerencia del Gobierno del Uruguay.

El miembro informante de dichas mociones, hizo observar la relación de dependencia que conservaban los dos temas; el primero constituía un conjunto de principios comunes sirviendo de base a la solidaridad de las naciones americanas, idealismo que es necesario concretar, poco a poco, en soluciones prácticas de colaboración internacional, y el segundo significaba un sistema de medios físicos tendientes a salvaguardar esas reglas jurídico-políticas que son la esencia misma de la armonía panamericana.

Sin presentar un texto articulado y definitivo a la consideración de la Conferencia, la delegación del Uruguay se limitó a someter a su examen la idea de la constitución de una asociación de todos los países americanos, inspirada en el proyecto esbozado por un estadista uruguayo, el doctor Brum, quien al estudiar la organización de una Sociedad de las Naciones americanas, opinaba que la división política del mundo se asemeja mucho a la composición territorial de las grandes confederaciones.

Por lo mismo que fundaba la posibilidad de una organización internacional de las Repúblicas americanas sobre la base de la soberanía integral de cada una de ellas, eliminaba de antemano el malentendido según el cual tal asociación podría erigirse en adversaria de la Sociedad de las Naciones surgida del Pacto de Versalles.

En lo concerniente a la cuestión que motivaba el tema 16, es decir el examen de los conflictos que pudieran surgir a causa de una ofensa hecha por una potencia no americana a los derechos de una nación americana, y expresando los elementos principales del problema, el Uruguay sugería la solución por medio de una declaración conjunta, solidaria y recíproca de las naciones americanas, según la cual "todas esas naciones considerarían como una ofensa propia aquella que fuera hecha por naciones extra-continetales a los derechos de cualquiera de ellas, debiendo provocar dicha ofensa, por lo tanto, una reacción uniforme y común".

Los elementos esenciales de la fórmula que ese tema condensaba, podían, según el miembro informante, clasificarse como sigue:

- a) Ofensa al derecho o perjuicio de derecho.
- b) Condición de americano del país ofendido.
- c) Condición de no americano del ofensor.

Sintéticamente, la idea era algo así como la generalización efectiva de la doctrina de Monroe a todas las Repúblicas de América, idea que, como ya lo hemos visto, no fué extraña a los fines perseguidos cuando la convocatoria del Congreso de Panamá en 1828.

Como base interesante de este proyecto internacional, se invocaron entonces ciertas frases de un discurso pronunciado en la ciudad de Santiago, por el Sr. Teodoro Roosevelt, ex Presidente de los Estados Unidos, formuladas así: "La doctrina de Monroe no deberá ser consi-

derada en adelante como una doctrina unilateral, sino como una doctrina a cuyo mantenimiento esta nación participará como igual entre iguales. Espero y creo que llegará un día en que podré expresarme en la misma forma con relación a todas las naciones del hemisferio occidental. Ese día, la doctrina de Monroe, como doctrina unilateral impuesta únicamente a los Estados Unidos, desaparecerá completamente. Continuará siendo, como antes, una doctrina que será necesario imponer, pero todas las naciones del hemisferio occidental, como garantes, la impondrán sobre un pie de igualdad”.

Aquello que en la quinta Conferencia panamericana de Santiago se presentaba como un proyecto más o menos sistemático, había recibido por parte del Uruguay una aplicación de hecho, en 1917, durante la conflagración europea.

En efecto, en esa fecha, habiéndose visto obligados los Estados Unidos de América, a tomar parte en la guerra mundial como asociados de los países aliados contra los Imperios centrales, el gobierno de la República del Uruguay promulgó un decreto, apoyándose en los principios de solidaridad continental, en virtud del cual declaraba que ningún país americano que, en defensa de sus derechos, se encontrara en guerra con las naciones de otro continente, sería tratado como beligerante, y ordenaba, por lo tanto, que se evitaran las disposiciones que pudieran oponerse a esa resolución.

Diversos gobiernos sudamericanos habían respondido a esta importante iniciativa del Uruguay expresando su franca adhesión a los sentimientos de defensa de los pueblos americanos en los cuales se inspiraba.

Brasil, Bolivia, Cuba, Paraguay y Perú manifestaron su completo acuerdo con la actitud adoptada, en esta ocasión, por el gobierno del Uruguay.

La quinta Conferencia, emitiendo su dictamen sobre

los temas 9 y 16 de que hablamos, decidió someterlos al estudio del Consejo directivo de la Unión panamericana, a fin de que éste, con la colaboración de las asociaciones de cultura y jurídicas que creyera oportuno consultar, preparara los antecedentes que eran necesarios como bases de futuras soluciones susceptibles de satisfacer las aspiraciones e intereses de todas las Repúblicas de América.

\*

\* \*

A fin de permitir una más amplia aplicación del principio del arreglo judicial o arbitral de las divergencias entre las Repúblicas del continente americano, la Conferencia de Santiago aprobó tres resoluciones:

La primera manifestando su satisfacción por la extensión que habían tomado, en los últimos años, los medios para resolver los conflictos entre las naciones del continente, y haciendo votos por el progreso y acrecentamiento de esas instituciones, y para que su aplicación, en un futuro cercano, se generalizara y ampliara.

La segunda, expresando el deseo de que las naciones adoptaran el sistema de Conferencia empleado en Washington en 1922 y el de Comisiones investigadoras para las cuestiones de hecho, antes de llegar a un conflicto armado, como medio de definir el carácter de sus controversias, substraer el elemento pasional, verificar los hechos e introducir en el debate el fallo de la opinión internacional; permitiendo todo eso llevar a las Partes al arbitraje, cuando el caso se prestara a ello. <sup>1</sup>

---

1. He aquí los fundamentos del tratado para el arreglo pacífico de los conflictos entre los Estados americanos:

“Los Gobiernos representados en la quinta Conferencia Internacional de los Estados americanos, deseando fortalecer cada vez más los principios de justicia y de respeto mutuo, en que se inspira la política que observan en sus relaciones recíprocas y avivar en sus pueblos sentimientos de concordia y de leal amistad, que contribuyan a consolidar dichas relaciones;

La tercera, remitiendo a la Comisión de juristas, que debía reunirse en Río de Janeiro en 1925 para codificar el derecho internacional, el proyecto presentado por la delegación de Costa Rica sobre la creación de una Corte permanente de Justicia americana, así como todos los demás proyectos que diversos gobiernos americanos habían formulado a ese respecto.

En definitiva, dichas resoluciones no constituían ningún adelanto efectivo sobre la imposición del arbitraje entre las naciones americanas, desde las manifestaciones

---

Confirman su más sincero anhelo de mantenerse en paz inmutable, no sólo entre sí, sino también con todas las otras naciones de la tierra;

Condenan la paz armada, que exagera las fuerzas militares y navales más allá de las necesidades de la seguridad interior y de la soberanía e independencia de los Estados; y,

Con el propósito decidido de promover todos los medios que eviten o prevengan los conflictos que, eventualmente puedan ocurrir entre ellos, convienen en el presente Tratado'.

Y he aquí sus artículos 1, 4 y 7 íntegramente transcritos:

*Artículo 1º* — Toda cuestión que, por cualquiera causa se suscitare entre dos o más de las Altas Partes contratantes, y que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática, ni llevada a arbitraje en virtud de Tratados existentes, será sometida a la investigación e informe de una Comisión constituida del modo que establece el artículo IV. Las Altas Partes contratantes se obligan en caso de conflicto, a no iniciar movilizaciones, concentraciones de tropas sobre la frontera de la otra parte, ni ejecutar ningún acto hostil ni preparatorio de hostilidades, desde que se promueva la convocatoria de la Comisión investigadora, hasta después de producido el informe de la misma, o de transcurrido el plazo a que se refiere el artículo VII.

Esta estipulación no abroga ni restringe los compromisos establecidos en los Convenios de Arbitraje, que existan entre dos o más de las Altas Partes contratantes, ni las obligaciones que de ellos se derivan.

Es entendido que en los conflictos que surjan entre Naciones que no tienen Tratados generales de Arbitraje, no procederá la investigación en cuestiones que afecten prescripciones consti-

hechas en la primera conferencia de Washington, en 1899, donde se había proclamado el arbitraje como un principio de derecho público americano; sin embargo, en el orden moral, esas tres resoluciones tenían el significado de un poderoso impulso hacia la afirmación del sentimiento unánime de los países del hemisferio occidental para obtener la solución de los conflictos internacionales por todos los medios pacíficos previstos, sea la vía arbitral o judi-

---

tucionales, ni en cuestiones ya resueltas por Tratados de otra naturaleza.

*Artículo 4º* — La Comisión de Investigación se compondrá de cinco miembros, todos nacionales de Estados americanos y designados en la siguiente forma: Cada Gobierno señalará, en el momento de la convocatoria, a dos de ellos de los cuales uno sólo podrá ser de su propia nacionalidad. El quinto será elegido de común acuerdo por los ya designados, y desempeñará las funciones de Presidente; pero esta elección no podrá recaer en ciudadano alguno de las nacionalidades ya representadas en la Comisión. Cualquiera de los dos Gobiernos podrá, y por motivos que se reserve, no dar su aceptación al miembro electo y, en tal caso, el reemplazante será designado dentro de los 30 días siguientes a la notificación de esta recusación, de común acuerdo entre las partes, y en defecto de este acuerdo, la designación se hará por el Presidente de una República Americana no interesada en el conflicto, y que será elegido por sorteo por los comisionados ya nombrados, de una lista de no más de seis Jefes de Estado Americanos, formada como sigue: Cada Gobierno, que sea parte en la cuestión o, si los Gobiernos directamente interesados en ella son más de dos, el Gobierno o los Gobiernos de uno y otro lado de la controversia, designarán tres Presidentes de Naciones Americanas, que mantengan las mismas amistosas relaciones con todas las Partes en conflicto.

Quando haya más de dos Gobiernos directamente interesados en una controversia y los intereses de dos o más de ellos estén identificados, el Gobierno o Gobiernos que esté de cada lado de la cuestión podrá aumentar el número de comisionados, tanto cuanto sea indispensable, a fin de que ambos lados en la controversia tengan siempre igual representación en la Comisión.

Constituida así la Comisión en la capital asiento de la Per-

cial, sean las Comisiones investigadoras destinadas a hacer posible un arreglo antes de llegar a una ruptura.

\*

\* \*

La codificación del derecho internacional fué uno de los otros asuntos de que se ocupó la quinta Conferencia; decidió la continuación de los importantes trabajos de las Comisiones designadas por el Congreso de Jurisconsultos de Rio de Janeiro en 1912, y solicitó a los gobiernos el nombramiento de dos delegaos por cada una de las naciones de América, así como el restablecimiento de las Comisiones que había designado dicho Congreso.

La reunión del nuevo Congreso de Jurisconsultos, se fijó para el año 1925. Debía tener lugar en Rio de Janeiro

---

manente que hizo la convocatoria, participará a los Gobiernos respectivos la fécha de su instalación, y podrá determinar luego el lugar o los lugares en que deba funcionar, tomando en cuenta las mayores facilidades de investigación.

La Comisión Investigadora establecerá por sí misma las reglas de su procedimiento. En este respecto se recomienda la incorporación a dichas normas procesales de las disposiciones consignadas en los artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de la Convención suscrita en Washington en febrero de 1923, entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica y que se transcriben en el Apéndice que sigue a este Convenio.

Sus decisiones e informe final serán acordados por la mayoría de sus miembros.

Cada parte soportará sus propios gastos y una parte igual en los gastos generales de la Comisión.

*Artículo 7º* — Transmitido el informe de la Comisión a los Gobiernos en conflicto, éstos dispondrán de un término de seis meses para procurar nuevamente el arreglo de la dificultad en vista de las conclusiones del mencionado informe; y si durante este nuevo plazo no pudieran todavía llegar a una solución amistosa, las partes en controversia recuperarán toda su libertad de acción para proceder como crean conveniente a sus intereses en el asunto que fué materia de la investigación.

y ser convocada luego de concertar un acuerdo entre el Gobierno del Brasil y la Unión panamericana.

\*  
\* \*

El tema 14 del programa comprendía los interesantes puntos relacionados con los derechos de los extranjeros y con las reclamaciones pecuniarias. Como ya lo hemos visto, dichas cuestiones habían motivado largos y esclarecidos debates en las conferencias panamericanas anteriores.

En el programa primitivo, aprobado en 1913, el primer punto se presentaba así: "Declaración como principio de política americana, que los extranjeros no gocen de derechos civiles más extensos, ni de diferentes recursos que aquellos que reconocen a los nacionales la constitución y las leyes de cada país". Esta redacción se cambió, sin duda a fin de tener en cuenta las diferencias de opinión que se habían manifestado sobre ese punto y se formuló del siguiente modo: "Consideración de los derechos de los extranjeros residentes en la jurisdicción de cualquiera de las Repúblicas americanas".

La Comisión jurídica, en su informe sobre este asunto, aconsejó que se confiara su estudio al Congreso de Jurisconsultos cuya reunión se preveía en Rio de Janeiro para 1925.

Ese Congreso, en el trabajo que debía emprender de codificación del Derecho internacional en sus dos ramas fundamentales, podía incorporar, en esa codificación, las soluciones a que lo conducirían estudios más profundos y el análisis de las ideas y de los hechos que le ofrecería la realidad jurídica internacional del Nuevo Mundo, teniendo en cuenta, al mismo tiempo el hecho que la solución a dar al tema en estudio, era más bien de la competencia de un Congreso de juristas que de una Conferencia.

Dejando de lado ese tema, la Comisión se ocupó de la cuestión relativa a las reclamaciones pecuniarias.

La delegación del Uruguay, con el fin de reunir en una sola convención las disposiciones referentes a los derechos de los extranjeros y al arbitraje para reclamaciones pecuniarias, propuso la reforma siguiente a los tratados en vigor sobre ese tema particular: "Todo individuo está sometido a las leyes y a las autoridades del Estado en que reside, y goza en él, de los mismos derechos civiles que los nacionales; en ningún caso, puede pretender obtener otros derechos o bien querer ejercerlos en forma diferente que aquella prevista por la constitución y las leyes del país".

"La sentencia será emitida de conformidad con los principios del derecho internacional, y en consecuencia, sólo se procederá al arbitraje previsto en el inciso anterior, en caso de denegación de justicia."

"El Gobierno del país contra el cual se formule la reclamación, podrá exigir que el árbitro se pronuncie primero y especialmente sobre el punto de saber si el caso comporta una denegación de justicia, y podrá solicitar también que resuelva, como cuestión preliminar, si los hechos son de competencia de los jueces o de los tribunales del Estado mencionado."

Esta propuesta, con un agregado de Colombia, fué apoyada por las delegaciones de Venezuela, Ecuador, Costa Rica, República Dominicana, Paraguay, Panamá y Argentina.

La delegación de los Estados Unidos presentó ciertas observaciones, que ponían en evidencia el inconveniente que habría en que la Comisión jurídica tomara una decisión definitiva que pudiera ofrecer resistencia en la práctica.

Aunque había quedado establecido, por medio de las discusiones, en el seno mismo de la Comisión que, por dic-

tamen general, no podía haber lugar a reclamación, a menos de recurso previo ante los tribunales del país, y cuando hubiera por parte de éstos, manifiesta denegación de justicia, o violación de los principios del derecho internacional, no fué posible sin embargo obtener la unificación de todas las voluntades a fin de aconsejar una Convención obligatoria.

Deben agregarse a las consideraciones anteriores, la ausencia en la Conferencia de ciertos países americanos, los cuales no se podía asegurar que aceptaran un mismo principio general, tanto en lo concerniente a la situación de los extranjeros residentes en sus territorios, como en las reclamaciones pecuniarias.

En resumen, la quinta Conferencia resolvió encargar al Congreso de Jurisconsultos que determinara en el futuro derecho internacional público los derechos civiles y las garantías individuales que deben gozar los extranjeros en el territorio de cada Estado, con las excepciones que se admitirían y los recursos que se justificarían en caso de violación de dichos derechos y de dichas garantías.

\*  
\* \*

El más importante resultado político de las Conferencias cuyos trabajos acabamos de analizar fué la constante y lenta consagración del "Panamericanismo". Este término no debe ser entendido en el sentido que se da en Europa a los términos "Pangermanismo" o "Panslavismo" que son tendencias a la dominación creciente o a la hegemonía de una raza sobre los destinos de las otras, sino en el sentido de una política de cooperación y de intereses combinados, es decir, de solidaridad natural entre los pueblos de las tres Américas.

La característica esencial del Panamericanismo es que lejos de tener como base una política de equilibrio de fuerzas o de alianzas militares, sea con los países que entran

en su constitución, sea con otros, tiende a establecerse por medio de una inteligencia y una voluntad pacíficas y a ensancharse por un sistema de colaboración fundado sobre la igualdad jurídica de todos los Estados del continente.

El movimiento panamericano se esboza ya en el momento de las primeras tentativas de Federación, y lo vemos aparecer en los proyectos de Simón Bolívar de los cuales dimos cuenta al ocuparnos del Congreso de Panamá en 1826.

Pero toma forma más concreta en los esfuerzos realizados por el Secretario de Estado de Norte América en 1881, y en la convención de la primera Conferencia de Washington de 1888.

En esa época, dichas conferencias fueron consideradas erróneamente como desfavorables al interés universal; se pensaba, en primer lugar, que obedecían quizás a una tentativa de predominio y de supremacía, especialmente supremacía económica, de los Estados Unidos sobre las otras Repúblicas del continente, y, en segundo término, que las naciones americanas, animadas del deseo de defender sus propios y exclusivos intereses, muy distintos bajo ciertos puntos de vista de los de Europa, llegarían a establecer una organización política contraria a las aspiraciones y a las conveniencias de esta última.

Los hechos se encargaron de desmentir estos dos temores.

De la exposición que acabamos de hacer sobre las discusiones y resoluciones de las cinco primeras Conferencias panamericanas, se desprende que la obra ha sido un esfuerzo fecundo tendiente al desarrollo de las relaciones internacionales de todo orden: jurídico, comercial, económico, intelectual y político entre todos los pueblos del continente, sobre bases de igualdad y de justicia.

Por otra parte, en sus debates, nada dejó suponer

la más vaga intención de ejercer, en ninguna forma, resistencias u obstáculos a la política europea.

Por el contrario, en diversas ocasiones se reconoció, en forma expresa, todo el valor que representa, para los pueblos de América, el concurso material y moral de las naciones europeas, cuya potencialidad de trabajo y de consumo, así como los grandes ejemplos de civilización, siguen siendo indispensables al desarrollo y a la prosperidad del Nuevo Mundo.

Fieles a uno de los fines fundamentales del panamericanismo, que consiste en proscribir de las relaciones internacionales el empleo de la fuerza y reemplazarla por el reino de la justicia, las conferencias no descuidaron esfuerzo alguno a fin de llegar realmente a una conciencia jurídica internacional en América.

En este sentido, una de las más sólidas y más apreciables ramas de su actividad fué, sin duda alguna, el trabajo eficaz realizado para llegar a una codificación del derecho público.

Ya expusimos las iniciativas que se emplearon en esta materia desde la segunda Conferencia de México, hasta la quinta, la de Santiago de Chile.

El detalle del conjunto de esos trabajos puede consultarse en la publicación del Sr. Alejandro Alvarez: "La codificación del derecho internacional en América" y en la "Revista de derecho internacional de La Habana", número especial del 31 de marzo de 1925.

Al presentar el informe del Consejo Directivo del Instituto americano de derecho internacional que debía servir de base al estudio de la Comisión internacional de juriconsultos, su Presidente, Sr. James Brown Scott, mencionaba también y hacía justicia a la constante preocupación de las naciones americanas de sancionar, en forma de código, los principios capaces de reglamentar, en cualquier momento, la conducta de las naciones.

El trabajo preliminar que realizó la Comisión del Instituto americano de derecho internacional, nombrado en la reunión de Lima, representó un esfuerzo tan considerable como elevado y expuso, en una serie de proyectos de convenciones inspirados en los más puros principios de justicia, los elementos que iban a ser utilizados en Rio de Janeiro para la preparación de un código de derecho internacional público.

El Secretario de Estado de los Estados Unidos, Honorable Charles Hughes, al entregar, en su calidad de Presidente del Consejo directivo de la Unión panamericana, esos trabajos a la Asamblea extraordinaria del 2 de marzo de 1925, se creyó autorizado a hacer la importante declaración siguiente:

“Creo que esta jornada, en que se someten proposiciones concretas que transportan la cuestión del desarrollo del derecho internacional más allá de una simple aspiración halagüeña, marca un paso definitivo en el progreso de la civilización y en la reafirmación de la paz y que, por esta razón, el recuerdo de esta jornada será inolvidable. En este esfuerzo no perdemos de vista los más amplios aspectos de la cuestión y esperamos que las Repúblicas Americanas, valiéndose de esta oportunidad, podrán realizar una labor duradera en pro del desarrollo del derecho internacional universal.

## VI. — La Habana (1928)

La Sexta Conferencia Internacional Americana tuvo como elemento preparatorio de sus trabajos la labor de la Junta de Jurisconsultos que se había reunido en Rio de Janeiro, en 1927. La trascendencia de los debates alrededor de las bases fundamentales del Derecho Internacional en América, especialmente en lo que se refiere al principio de la no intervención, de que ya se ha dado

cuenta en capítulos anteriores, hizo que hubiera verdadera expectativa frente a los resultados que se esperaban de la reunión de La Habana. Fué este problema el que dió a la Sexta Conferencia de La Habana características propias y diferenciales de todas las anteriores. El 16 de enero de aquel año se instaló el cónclave continental en la Universidad de La Habana con la presencia del Presidente de los Estados Unidos de América, Sr. Coolidge quien pronunció, junto con el Presidente de Cuba, Sr. Machado, las palabras inaugurales de los trabajos.

Sin embargo, las deliberaciones siguieron un curso diferente, cuando el 4 de febrero el delegado del Perú, Dr. Víctor Maurtua, presentó una ponencia sobre derechos y deberes fundamentales de los Estados. La proposición de aquel distinguido jurista peruano tenía verdadera importancia porque desviaba hacia una fórmula de declaración, lo que se esperaba que se resolviese por un sistema de reglas codificadas de Derecho positivo. El principio de No Intervención, que en Río de Janeiro había cobrado ya la máxima aceptación de la Junta de Jurisconsultos, volvía a establecerse en forma menos firme y condicionada, ya que el proyecto del Dr. Maurtua decía así: "Todo Estado es independiente, en el sentido de que tiene el derecho de procurar su propio bienestar y desenvolverse libremente sin intervención o control de otros Estados, pero en el ejercicio de ese derecho no debe afectar ni violar los derechos de otros Estados". Esta fórmula fué defendida por el autor, con elocuencia, recordando diferentes antecedentes del Instituto Americano de Derecho Internacional y basándose, en parte, en las ideas del jurista norteamericano Charles Evans Hughes que asistía a la Conferencia de La Habana, presidiendo la delegación de su país, como Secretario de Estado. La proposición del Dr. Maurtua abrió un histórico debate donde la gran mayoría de los Gobiernos americanos puso de relieve el anhelo de al-

canzar cuanto antes normas claras y categóricas, que establecieron con carácter absoluto, la prohibición de que un Estado interviniese en los asuntos internos o externos de los otros miembros de la comunidad de naciones americanas. En definitiva, según ya hemos visto, las bases fundamentales del Derecho Internacional y el problema de los Estados, su existencia, igualdad y reconocimiento, frente a las divergencias de La Habana, pasarían a integrar el programa de la VII Conferencia de Montevideo.

La materia del Derecho Internacional Privado fué considerada en La Habana y allí se aprobó la Convención por la cual se aceptó y se puso en vigor el Código de Derecho Internacional Privado del jurista cubano Dr. Sánchez de Bustamante. La aceptación de este Código provocó un sinnúmero de declaraciones y reservas por parte de las delegaciones, que alteran, sensiblemente, la unanimidad de su aceptación. Por su parte, el Gobierno del Uruguay dejó sentado que "hacia reservas tendientes a que el criterio de su delegación sea coherente con el sustentado en la Junta de Jurisconsultos de Rio de Janeiro por el Dr. José Pedro Varela, Catedrático de la Facultad de Derecho de su país. Las mantiene declarando que el Uruguay presta su aprobación al Código en general".

En materia de arbitraje, la reunión de La Habana tampoco pudo avanzar hacia una fórmula definitiva que implantara en América el arbitraje amplio, sin restricciones, tal como lo ha sostenido la doctrina uruguaya. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo quedó prevista la reunión de juristas que a fines del mismo año se celebraría en la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, en Washington. Se aprobó en La Habana una Convención sobre condiciones de los extranjeros, asunto éste que venía tratándose en las anteriores Conferencias americanas y que está íntimamente relacionado con el problema del arbitraje. La delegación uruguaya en

La Habana, consecuente con la actitud de nuestro país en todas las anteriores oportunidades, planteó la necesidad de que se respetaran las respectivas soberanías nacionales frente a las reclamaciones de los extranjeros y presentó sobre ese punto, en La Habana, un proyecto de Convención, donde se decía en uno de sus artículos: "Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a arbitraje todas las reclamaciones por daños y perjuicios pecuniarios que sean presentadas por ciudadanos respectivos y que no puedan resolverse amistosamente por la vía diplomática, siempre que dichas reclamaciones sean de suficiente importancia para justificar los gastos del arbitraje. El fallo se dictará conforme a los principios del Derecho Internacional y, en consecuencia, sólo en el caso de denegación de justicia, procederá el arbitraje establecido en el inciso anterior. El Gobierno del país ante el cual se formule el reclamo podrá exigir que el árbitro resuelva, como artículo de previo y especial pronunciamiento, si existe denegación de justicia en el caso y podrá pedir también que se resuelva como cuestión preliminar si las cuestiones planteadas son de la competencia de los jueces o tribunales del Estado requerido".

Otra de las importantes convenciones celebradas en 1928, en La Habana, es la que se refiere a los tratados, preparada en Rio de Janeiro por la Junta de Jurisconsultos. En La Habana ofreció interesante debate el problema relacionado con la revisión de los tratados públicos, promovido por Bolivia. El resultado fué que se introdujo en el proyecto primitivo, una cláusula que corresponde al artículo 15 de la Convención suscrita, por el cual se establece que "podrá igualmente declararse la caducidad de un Tratado, cuando éste sea permanente y de aplicación no continua, siempre que las causas que le dieron origen, hayan desaparecido y pudiera lógicamente deducirse que no se presentarán en lo futuro".

“La Parte Contratante que alegare esta caducidad, al no tener el asentimiento de la otra, o de las otras, podrá acudir al arbitraje, sin cuyo fallo favorable y mientras éste no se dicte, continuarán en vigor, las obligaciones contraídas.” “Los Tratados, — decía el delegado cubano, Dr. Ferrara, que informó sobre este asunto —, se extinguen o cesan como toda actividad humana. Un tratado, en tesis amplia, no es siempre un acto circunstancial. Aun los que tienen el nombre de permanentes, responden a causas transitorias, porque transitorio es el hecho político y también relativa la previsión.”

El 20 de febrero de 1928, igualmente se firmaron en La Habana dos Convenciones que establecen los derechos y deberes de los funcionarios diplomáticos y de los agentes consulares.

Surgidas como las demás convenciones de la fecunda obra de la Junta de Jurisconsultos de Rio de Janeiro, estos dos acuerdos internacionales han tenido el mérito de fijar la doctrina americana en la materia, resolviendo con espíritu moderno y liberal, las condiciones en que deben desenvolverse las tareas de las misiones en el extranjero.

La Convención de Neutralidad Marítima celebrada igualmente en La Habana tiene asimismo interés, como expresión de las ideas de los Estados del Nuevo Mundo que, ansiosos de mantener la paz y defender su aspiración a la libertad de comercio en tiempo de guerra, sentaron las normas más justas para atender los derechos de los neutrales. La Convención de La Habana fué hecha después de la dolorosa experiencia de la primera guerra mundial y su finalidad era tratar de responder a las violaciones que habían ocurrido en el proceso del conflicto bélico anterior. Trataba de evitar, como lo establecía en el preámbulo, que el estado de guerra se tradujese en la imposición de cargas inútiles a los neutrales, frente al desborde de los intereses de los beligerantes.

También se aprobaron las convenciones sobre asilo y sobre deberes y derechos de los Estados en caso de luchas civiles. Por último debe citarse la Convención, suscripta igualmente en La Habana, por la cual se dió nueva organización a la Unión Panamericana, ampliando sus funciones, aunque se fijó la reserva de que no debían tener carácter político. Como órgano de las conferencias internacionales americanas o por disposición del Consejo Directivo, la Unión Panamericana puede desempeñar las funciones que se le encomienden; pero cuando un Estado entiende que sus intereses vitales están envueltos en una cuestión o que de esta última resulta una obligación para él, podrá exigir que la resolución del Consejo sea tomada por unanimidad. Establece la Convención que la unión moral de las Repúblicas Americanas descansa en la igualdad jurídica de los Estados y en el respeto mutuo de los derechos inherentes a su completa independencia. Busca proveer eficazmente a la conciliación creciente de sus intereses económicos y a la coordinación de sus actividades de carácter social e intelectual.

Los órganos de la unión se enumeran en la forma siguiente:

- a) La Conferencia Internacional Americana.
- b) La Unión Panamericana bajo la Dirección de un Consejo Directivo con sede en la ciudad de Washington.
- c) Todo órgano que sea establecido en virtud de convenciones entre los Estados Americanos.

Las atribuciones de la Unión Panamericana, de acuerdo al artículo sexto de la Convención de La Habana, han quedado establecidas en esta forma:

1. Compilar y distribuir informaciones y folletos referentes al desarrollo comercial, industrial, agrícola, social y educacional, así como al progreso en general de los países americanos.

2. Compilar y clasificar informaciones referentes a Convenciones y Tratados firmados entre las Repúblicas Americanas y entre éstas y otros Estados, así como las referentes a la legislación de las primeras.

3. Cooperar al desarrollo de las relaciones comerciales, industriales, agrícolas, sociales y culturales, al estudio de los problemas del trabajo y a un conocimiento mutuo más íntimo entre las Repúblicas Americanas.

4. Actuar como Comisión Permanente de las Conferencias Internacionales Americanas, guardar sus informes y archivos; cooperar a obtener la ratificación de los Tratados y Convenciones, ejecutar y facilitar la ejecución de las resoluciones adoptadas por las Conferencias Internacionales Americanas, dentro de sus atribuciones; y preparar, de acuerdo con los Gobiernos, el programa de las Conferencias Internacionales Americanas y proponer a éstas un proyecto de Reglamento.

5. Desempeñar aquellas funciones que le sean conferidas por la Conferencia o por el Consejo Directivo, en uso de las facultades que le acuerda esta Convención. Cuando un Estado entendiese que sus intereses vitales están envueltos en una cuestión, o que de esta última resulta una obligación para él, podrá exigir que la resolución del Consejo sea tomada por unanimidad.

6. El Consejo Directivo podrá promover la reunión de Conferencias Internacionales de Expertos para el estudio de problemas de carácter técnico de interés común para los países miembros de la Unión, y a este efecto podrá solicitar de los respectivos Gobiernos el nombramiento de expertos que lo representen en dichas Conferencias, que se reunirán en los lugares y en las fechas que determine el Consejo.

Para la consecución de los fines perseguidos al organizar esta Institución, el Consejo Directivo procederá a establecer dentro de la Unión Panamericana, las secciones

o departamentos administrativos que considere necesarios.

La Junta de Jurisconsultos en su reunión de Río de Janeiro había encarado la posibilidad de otorgar funciones políticas en diferentes aspectos a la Unión Panamericana. Así, al proyectar una Convención para la solución pacífica de los conflictos internacionales, establecía en su artículo XVII que "En caso de una cuestión urgente que ponga en peligro la paz de los Estados, cualquiera de las partes podrá recurrir al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, el cual, acto continuo, ejercerá las funciones del Consejo de Conciliación.

"La solicitud será dirigida al Director General de la Unión, que sin demora la presentará al Presidente del Consejo Directivo, para la convocación inmediata de éste. Los Estados interesados se abstendrán de toda comunicación directa entre sí hasta que el Consejo Directivo determine la naturaleza y forma del cargo."

Por otra parte en el proyecto sobre Neutralidad Marítima aprobada en Río de Janeiro, el artículo segundo disponía que con el objeto de asegurar el respeto de los derechos de los neutrales y, sobre todo, la libertad de comercio y navegación, tal como existe en tiempo de paz, el Consejo Directivo de la Unión Panamericana se reunirá, luego de declarada la guerra, para examinar cuáles son los intereses comunes de los Estados y sugerir a éstos las medidas convenientes. El artículo 30, además, decía: "La Unión Panamericana podrá, de acuerdo con los gobiernos interesados, nombrar comisiones que velen por la observancia, por parte de los beligerantes, de las leyes y costumbres de la guerra. Las informaciones de esas comisiones permitirán comprobar si hubo o no violación de las leyes y usos de la guerra. En caso afirmativo, la Unión, si lo encontrase conveniente, podrá protestar en nombre de los Estados contra la violación cometida".

Estas ideas, según puede apreciarse, se encaminaban

a la organización de una verdadera asociación de naciones; pero fué desechada en la VI Conferencia de La Habana.

Con una Convención sobre aviación comercial y diversas resoluciones, acuerdos y mociones, quedaron clausurados los debates de La Habana. En ella hicieron crisis — repetimos — las grandes tendencias en materia de Derecho Internacional que venían desenvolviéndose en América. Aparentemente desalentador en determinadas materias, su resultado, fué, por el contrario, fecunda la sinceridad con que las tesis opuestas se defendieron. Demostró aquella asamblea que no era posible emprender obra perdurable de amistad y de cooperación continental sin que se aceptaran previamente los postulados básicos de estricta justicia en la órbita del Derecho Público.

Después de esa reunión, vendrían nuevas orientaciones de política continental con los espléndidos resultados de la Séptima Conferencia celebrada en 1933, que encauzaron al panamericanismo en sendas totalmente distintas a las planteadas en 1928.

### **Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje (1928 - 1929)**

Los grandes instrumentos de organización pacífica del Continente, con las instituciones de la conciliación y del arbitraje, cuyo desarrollo en la doctrina y en el derecho positivo, habían cobrado vigoroso impulso, no consiguieron en La Habana formalizarse en una Convención continental. Pero allí se aprobó una resolución expresa, para que las Repúblicas de América volvieran a reunirse en Washington antes de un año, a fin de llegar a concertar un tratado que atendiera la conciliación y el arbitraje, con el mínimun de excepciones. La Conferencia programada se reunió, efectivamente, en la capital norteamericana el 10 de diciembre de 1928, bajo la presidencia del

Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, señor Frank D. Kellogg.

El Presidente de los Estados Unidos, señor Herbert Hoover, en la sesión solemne de apertura pronunció un discurso en el que hacía la historia auspiciosa del empleo del arbitraje en América y destacaba la obra realizada por las 21 repúblicas en el camino de solucionar pacíficamente las contiendas entre los Estados. “Es un error, — dijo —, suponer que resultaba mucho más fácil adoptar la conciliación y el arbitraje en el Continente americano, debido a la ausencia de controversias interamericanas importantes. La historia de este continente demuestra la existencia de tan crecido número de cuestiones difíciles y delicadas como en cualquiera otra parte del mundo. Lo indefinido de las fronteras de los Estados americanos después de sus sucesivas declaraciones de independencia de España y Portugal, dió lugar a gran número de controversias territoriales de aquellas que generalmente despiertan los más arraigados sentimientos nacionales. El hecho de que la mayoría de estas cuestiones haya sido arreglada mediante negociación directa, conciliación y arbitraje, habrá de constituir siempre uno de los timbres de gloria de las Américas, al par que un constante recordatorio de que las naciones de este Continente se han consagrado a los ideales de la paz, están dispuestas a ejercitar dominio sobre sí mismas y a hacer los sacrificios que imponga el mantenimiento de estos ideales.”

“Algunos de los países aquí representados han dado mayor fuerza al principio del arbitraje, haciéndolo postulado fundamental de sus constituciones políticas. Entre estos figuran Venezuela, Ecuador, la República Dominicana, Brasil y Uruguay, que han dado un ejemplo al elevar el arbitraje de diferencias internacionales a la dignidad de un principio constitucional mandatorio.”

Era el momento en que el mundo encaraba, con grandes

esperanzas, los esfuerzos para el ordenamiento de la paz. El propio Mr. Kellogg, al iniciar la reunión panamericana, llegaba con los frescos laureles del Tratado que acababa de firmarse en París, el 27 de agosto de 1928, y que como tratado de renuncia de la guerra, llevaría su nombre, junto al de Aristides Briand, de repercusión universal.

El Pacto Briand - Kellogg brindaba a la Conferencia las mejores perspectivas. Firmado por Alemania, Estados Unidos de América, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Polonia y Checoslovaquia, la categórica proscripción de la guerra se recibió como una garantía y un firme propósito de paz. <sup>1</sup>

---

1. Las tres cláusulas del Pacto de París, o Pacto Briand - Kellogg, decían así:

*Artículo 1º* — Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan el que se recurra a la guerra para solucionar controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones entre sí.

*Artículo 2º* — Las Altas Partes Contratantes convienen en que el arreglo o solución de toda diferencia o conflicto, cualquiera que fuere su naturaleza o su origen, que se suscitaren entre ellas, jamás procurarán buscarlo por otros medios que no sean pacíficos.

*Artículo 3º* — El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes que se mencionan en el Preámbulo, de acuerdo con sus respectivos preceptos constitucionales, y entrará en vigor entre ellas, tan pronto como los diversos instrumentos de ratificación bayan quedado depositados en Washington.

Este Tratado, tan pronto como haya entrado en vigor según se prescribe en el párrafo precedente, quedará abierto por todo el tiempo que fuere necesario para que todas las demás Potencias del mundo se adhieran a él. Todo instrumento que patentice la adhesión de una Potencia, será depositado en Washington y el Tratado, inmediatamente después de hecho tal depósito, surtirá efectos entre la Potencia que se haya adherido según este último y las otras Potencias contratantes.

Por otra parte, en la Sociedad de las Naciones culminaba también, en el año 1928, la obra para dotar a los Estados de un mecanismo jurídico para los conflictos internacionales. Las amplias investigaciones iniciadas desde el nacimiento de la vida de Ginebra en busca de acuerdos generales complementarios del Pacto a fin de establecer la seguridad, dieron sus frutos con el Acta General para la solución pacífica de los conflictos internacionales. Después de los proyectos para un tratado de asistencia mutua (1923); después del Protocolo de Ginebra (1924), de notable trabajo de conjunto para la organización de la paz; después de los acuerdos de Locarno (1925) que trajeron las soluciones regionales y bilaterales, surgió el Acta General aprobada en la 9ª sesión de la Asamblea de Ginebra el 26 de setiembre de 1928 y que entraría en vigor el 16 de agosto de 1929<sup>1</sup>. Esta Acta

---

1. El P. E. uruguayo al someter al Parlamento la aprobación del Acta general, comentaba sus alcances, en los términos siguientes:

“El Acta General, producto del Comité de Arbitraje y Seguridad, debe clasificarse como un notable esfuerzo de codificación para el arreglo pacífico de las cuestiones internacionales y tiene el mérito de coordinar, simplificar y generalizar las modernas disposiciones tomadas de los Tratados y Convenciones firmados últimamente.

El señor Politis, uno de los gestores del Acta General, decía cuando se trató este asunto en la Asamblea de Ginebra de 1928, que las naciones al adoptarla sentarían las bases para una Unión Judicial de los países, como existe en la actualidad una Unión Postal o una Unión Telegráfica. Esta idea novedosa permite comprender toda la proyección que puede representar para el derecho, la universalización del Acta General que viene a desarrollar los principios ya existentes en los artículos 13, 14 y 15 del Pacto de la Sociedad de las Naciones y, a su vez, tiene una acción coadyuvante con la Corte Permanente de Justicia Internacional.

El Acta General consta de cuatro partes relativas a la Conciliación, al Arreglo Judicial, al Arbitraje y a las disposiciones generales comunes a los tres primeros capítulos.

Se prevé la conciliación para los desacuerdos de cualquier natu-

## General, de una admirable estructura jurídica que abarca los campos de la conciliación, el arbitraje y el procedi-

---

raleza que no hayan podido ser resueltos por vía diplomática los que deberán someterse a una Comisión de Conciliación permanente o especial constituida por las partes en desacuerdo.

Los conflictos de orden jurídico o, como dice la propia Acta General, los litigios en los cuales las partes discutan recíprocamente un derecho, serán llevados para su fallo ante la Corte Permanente de Justicia Internacional a no ser que las partes convengan en recurrir a un tribunal arbitral. Para esta clase de conflictos se estipula en esta forma el Arreglo Judicial y, por último el arbitraje se establece para cualquier controversia que no sea de orden jurídico, sobre la cual las partes no se han podido poner de acuerdo en el mes que siga a la clausura de los trabajos de la Comisión de Conciliación. En resumen, se establece la conciliación para todos los asuntos; el procedimiento judicial para las cuestiones de naturaleza jurídica y un tribunal arbitral obligatorio para aquellas cuestiones en que hubiera fracasado la conciliación.

En las disposiciones generales encontramos los resortes que dan elasticidad a la aplicación del instrumento internacional. El capítulo que las contiene atiende el régimen para la duración del Acta General y para las adhesiones, reservas y denuncias a la misma.

Hay elasticidad en el hecho que los Gobiernos pueden limitar sus compromisos al efectuar la adhesión (Art. 38). Pueden, desde luego, adherir a todo el conjunto; a las disposiciones relativas a la conciliación, al arreglo judicial (capítulos I y II) y a las disposiciones generales (capítulo IV); y pueden adherir, también, sólo a la Conciliación (capítulo I) y a las disposiciones generales (capítulo IV). Las partes contratantes únicamente podrán hacer valer las adhesiones de otras partes en la medida en que ellas mismas hayan suscrito los mismos compromisos.

La agilidad de la Convención emana también de la facultad que se acuerda a las partes para hacer las reservas en el momento de la adhesión (Art. 39). Las reservas enumeradas en ese artículo permiten excluir de los procedimientos prescriptos por el Acta General: 1º) a los conflictos surgidos por hechos anteriores a la adhesión de la parte que expuso la reserva, o a la adhesión de la otra parte con la cual la primera llegase a tener un conflicto; 2º) a los conflictos que se refieren a cuestiones que el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva de los Estados y, 3º) a los conflictos que se refieren a cuestiones determinadas o a materias especiales clara-

miento judicial, ofrecía, para su aplicación, una excelente agilidad, pues los Estados podían combinar su adhesión a

---

mente definidas tales como el estatuto territorial o que entren en categorías bien definidas.

El ideal sería, indudablemente, que todos los Estados adoptaran el Acta General sin limitaciones y que se implantara, así, en forma amplia, la vía de la Conciliación, del Arreglo Judicial y del Arbitraje para la solución de todos los conflictos internacionales. Pero hay que admitir que en el estado actual de evolución no todos los países aceptarían una solución tan avanzada. Las reservas fueron incluidas en el Acta General sin entusiasmo y su único mérito es permitir el mayor número posible de Estados adherentes. Debe, sin embargo, hacerse notar que, aun así, el sistema de reservas tal cual se dispone en el Acta General, representa un avance en el camino del arbitraje porque tiende a circunscribir cada vez más las cuestiones que los Estados pueden excluir de los procedimientos pacíficos.

Se ha apartado de las reservas toda referencia a las "cuestiones que afectan las disposiciones constitucionales", teniendo en cuenta la variedad de las constituciones. El hecho de exigirse, como se hace en el parágrafo c) inciso 2 del artículo 39, que se determinen cuestiones "claramente definidas" indica, igualmente, la adopción de una fórmula que está muy lejos de la vaguedad y de la impresión de los viejos conceptos sobre "cuestiones vitales" o "que afecten al honor nacional".

El mecanismo de los artículos 40 y 45 agrega elasticidad a la Convención porque las adhesiones aunque hayan sido parciales, pueden extenderse, en cualquier momento, por una simple declaración y, en la misma forma, una parte puede renunciar a todas o a alguna de las reservas; tal es lo que permite el artículo 40. El artículo 45 autoriza a hacer una denuncia parcial manteniendo en vigor el resto del Acta General.

Para nuestro país que ha adquirido ya una tradición brillante en materia de Arbitraje por la multiplicidad de los Tratados firmados y por las fórmulas amplias que ha propuesto, la adhesión al Acta significará perfeccionar su acervo jurídico.

Los Acuerdos de Locarno han servido de modelo, especialmente para dar estructura a los tratados posteriores a 1925. Henry Rolin, jurista belga, afirma que de cada diez convenciones actuales de arbitraje, nueve están inspiradas en las disposiciones de Locarno; el Acta General ofrece la ventaja de haber internacionalizado esas disposiciones, mejorándolas.

la misma, aceptando todos o algunos de los métodos indicados.

### La Conferencia de Washington, el 5 de enero de 1929,

El Consejo Nacional de Administración al evacuar la consulta que, de acuerdo con la Constitución de la República, le fué hecha en oportunidad, expresaba a la Presidencia de la República que no le merecía observación alguna la adhesión al Acta General "en el bien entendido que el artículo 39 numeral 2 inciso b) respeta la jurisdicción nacional, salvo en los casos de denegación de justicia".

Para dar validez a la disposición a que se refiere el Consejo Nacional, habría que adherir al Acta General haciendo la reserva por la que quedan excluidas de la aplicación del Acta, las cuestiones que el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva de los Estados. Sin duda, podrá preverse la posibilidad de que se sustrajese de la jurisdicción nacional un litigio para ventilarlo por la vía diplomática o del arbitraje, o que, después que un tribunal nacional ha dictado sentencia definitiva sobre un asunto, se pretendiera desconocer esa sentencia recurriendo a una especie de apelación por medio de un procedimiento arbitral. El mecanismo del Acta General ofrece garantías suficientes y atiende a conceptos más modernos con referencia a ese problema.

El artículo 31 dice lo siguiente: "Si se trata de un conflicto cuyo objeto, de acuerdo con la legislación de una de las partes corresponde a la competencia de las autoridades judiciales o administrativas, esta parte podrá oponerse a que dicho conflicto sea sometido a los diversos procedimientos previstos por la presente Acta General, antes de que la autoridad competente se haya pronunciado definitivamente dentro de plazos razonables. 2) En este caso la parte que quiera recurrir a los procedimientos previstos por la presente Convención deberá notificar su intención a la otra parte, dentro del plazo de un año, a partir de la decisión precitada".

Y el artículo 32 dispone, a continuación: "si la sentencia judicial o arbitral declarara que una decisión tomada o una medida ordenada por una autoridad judicial o cualquiera otra autoridad de una de las partes en litigio se encuentra entera o parcialmente en oposición con el Derecho Internacional, y si el Derecho Constitucional de dicha parte no permitiese o sólo permitiese en forma imperfecta, anular las consecuencias de dicha decisión o de dicha medida, las partes convienen que por sentencia judicial o arbitral deberá concederse una satisfacción equitativa a la parte perjudicada".

Estos dos artículos encierran la doctrina del Acta General sobre

suscribió tres acuerdos internacionales, como resultado de sus trabajos. La Convención General de Conciliación

---

el punto. En primer término se respeta la jurisdicción judicial o administrativa de los Estados; pero puede darse el caso, de que una decisión de un órgano de un Estado se encuentre en oposición entera o parcial con el Derecho Internacional; si así fuera el Acta concede una opción, o bien se anulan las consecuencias de dicha decisión o se otorga una satisfacción equitativa a la parte perjudicada por sentencia judicial o arbitral.

Al adoptar este régimen el Uruguay habrá superado para el futuro su orientación frente a este problema y habrá cumplido una nueva etapa en el camino del arbitraje. Una ligera reseña permitirá ver cómo han variado las disposiciones internacionales en la materia. En un principio imperó el criterio que excluía expresamente del arbitraje todas las cuestiones en las que estuvieran afectados los intereses vitales o el honor de las naciones. Ante la vaguedad e imprecisión de esta fórmula se pretendió darle un contenido jurídico, diciendo "cuestiones que afecten los preceptos constitucionales"; aunque en la forma parecía este sistema, superior, en el fondo continuaba refiriéndose a una categoría de asuntos imprecisos.

En el caso de nuestro país, después que se suscribieron algunos tratados en esas condiciones, nos encaminamos definitivamente hacia el arbitraje amplio, realizando un gran progreso al adaptar nuevas normas. La Convención de Arbitraje General y obligatorio entre el Uruguay e Italia abre la vía del juicio arbitral para todas las controversias, de cualquier naturaleza que, por cualquier causa, surgiesen entre las partes contratantes y que no haya sido posible arreglar por la vía diplomática. Más tarde, a partir de 1918 nuestro país multiplica sus vínculos pacíficos y obtiene la satisfacción de que las principales naciones afirmen su confianza en los tribunales uruguayos. Una cláusula incluida en los trabajos de arbitraje suscriptos por el Gobierno de la República salva la jurisdicción de los tribunales nacionales cuando dichos tribunales tengan competencia para entender en cuestiones originadas entre particulares, sociedades o corporaciones y uno de los Estados contratantes, con excepción del caso de denegación de justicia.

Es la única limitación que ha propuesto nuestro país para el arbitraje amplio. Esa fórmula que tuvo una gran importancia cuando se consagró, se considera hoy insuficiente. Desde luego, porque salva únicamente la jurisdicción judicial; el Acta General agrega también

Interamericana, el Tratado General de Arbitraje Interamericano y un Protocolo de Arbitraje Progresivo, complementario del Tratado.

Si en materia de Arbitraje la Conferencia Interamericana no logró satisfacer las aspiraciones de una solución amplia y definitiva, en cambio por lo que respecta a la Conciliación, la fórmula de 1929 es excelente, sobre todo, si se combina con el Protocolo Adicional de 1933, firmado

---

la jurisdicción administrativa, de modo que, en este sentido, es más completa.

La cláusula hasta ahora adoptada por el Uruguay deja a la competencia de los Estados solamente las cuestiones que se han originado entre un ciudadano o súbdito, sociedad o corporación de una de las partes y el otro Estado contratante. El Acta General es más amplia, indica "todo conflicto".

En cuanto al problema de la intangibilidad de la sentencia nacional, el Acta General ampara y respeta esa sentencia; pero reconoce que ante la violación del Derecho Internacional cabe una reparación. Desea con esto prever casos excepcionales ante los cuales la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional se inclina a admitir una responsabilidad.

Al abandonar a la competencia de los Estados, la facultad de juzgar de las cuestiones que caen bajo sus jurisdicciones exige que la autoridad administrativa o judicial se expida definitivamente dentro de "plazos razonables". ¿Cuáles son los plazos razonables? El Acta General no lo dice atendiendo al hecho de existir diferentes sistemas legales en los países y teniendo en vista la variedad de los sistemas judiciales y la práctica de los diversos Estados. Si surgiera un incidente sobre la interpretación del concepto "razonable" se aplicaría el artículo 41 por el cual todos los conflictos relativos a la interpretación del Acta General se someterán a la Corte Permanente de Justicia Internacional.

Pasadas en revista las principales disposiciones de esta Convención, cabe agregar que los procedimientos establecidos en ella no anulan ni modifican las convenciones que ha suscrito anteriormente nuestro país y en las cuales se establece un sistema especial para la solución de los conflictos internacionales. Producido un conflicto previsto en una convención particular, se resolvería, de acuerdo con las disposiciones de dicha Convención".

en Montevideo.<sup>1</sup> El Tratado de Arbitraje Interamericano reproduce, en gran parte, las clásicas reservas que han impedido la aplicación, en realidad, de ese instituto jurídico. Su texto es inferior a los numerosos tratados bilaterales suscritos por el Uruguay con anterioridad y es inferior, también, al sistema que, al tiempo de celebrarse la Conferencia, aconsejaba la doctrina y el propio derecho positivo, si se examina el Acta General de Ginebra que acabamos de comentar. Por otra parte, las numerosas reservas hechas por las delegaciones al firmar el Tratado de Washington, tienden a desnaturalizar los alcances bus-

**Texto de la Convención General de Conciliación Interamericana, suscrita en Washington el 5 de Enero de 1929**

*Artículo 1º* --- Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter al procedimiento de conciliación que se crea por la presente Convención todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa hayan surgido o surgieren entre ellas y que no haya sido posible resolver por la vía diplomática.

*Artículo 2º* --- La Comisión de Investigación que se organice conforme a lo dispuesto en el Artículo IV del Tratado suscrito en Santiago de Chile el 3 de mayo de 1923, tendrá también el carácter de Comisión de Conciliación.

*Artículo 3º* — Las Comisiones Permanentes creadas en cumplimiento del Artículo III del Tratado de Santiago de Chile de 3 de Mayo de 1923, tendrán la obligación de ejercer funciones conciliatorias ya sea por iniciativa propia cuando haya probabilidad de que se perturben las relaciones pacíficas o a petición de cualquiera de las Partes en desacuerdo, mientras no se constituya la Comisión de que trata el artículo anterior.

*Artículo 4º* — Las funciones conciliatorias de la Comisión mencionada en el Artículo 2 se ejercerán en las oportunidades que se enuncian a continuación.

1. — Será facultativo para la Comisión iniciar sus trabajos con una tentativa para procurar la conciliación de las diferencias sometidas a su examen, tendiente a obtener un arreglo entre las Partes.

2. — Será facultativo, asimismo, para dicha Comisión, intentar la conciliación de las Partes en cualquier momento que a

cados. Venezuela, Chile, Bolivia, Uruguay, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Ecuador, Colombia, Paraguay, México, El Salvador y la República Dominicana dejaron constancia de sus interpretaciones y exclusiones en determinadas materias.

La reserva uruguaya estaba concebida en el deseo de salvar los principios del arbitraje amplio, tal como lo ha defendido en todas las ocasiones. El delegado del Uruguay firmó, con la siguiente salvedad: "Voto por la afirmativa el Tratado de Arbitraje, con la reserva formulada por la delegación del Uruguay en la V Conferencia Panameri-

---

juicio de la Comisión sea propicio durante el proceso de investigación y dentro del plazo fijado para la misma en el Artículo V del Tratado de Santiago de Chile de 3 de mayo de 1923.

3. — Finalmente, será obligatorio para la Comisión desarrollar su función conciliatoria dentro del plazo de seis meses a que se refiere el Artículo VII del Tratado de Santiago de Chile de mayo de 1923.

Las Partes en controversia podrán, sin embargo, prorrogar este plazo si así lo acuerdan y lo comunican oportunamente a la Comisión.

*Artículo 5º* — La presente Convención no constituye obstáculo a que cualquiera o cualesquiera de las Altas Partes Contratantes, conjunta o separadamente, por iniciativa propia o a requerimiento de una o más de las Partes en controversia, puedan ofrecer sus buenos oficios o su mediación; pero las Altas Partes Contratantes convienen en no hacer uso de esos medios de arreglo pacífico desde el momento en que se constituya la Comisión mencionada en el Artículo II hasta la firma del acta final a que se refiere el artículo 11 de esta Convención.

*Artículo 6º* — La misión de la Comisión, como órgano de conciliación, en todos los casos especificados en el artículo 2 de esta Convención, es la de procurar la conciliación de las diferencias sometidas a su examen, esforzándose en obtener un arreglo entre las Partes.

Cuando la Comisión se encuentre en el caso previsto en el inciso 3º del artículo 4 de esta Convención, hará un examen concienzudo e imparcial de las cuestiones que sean materia de la diferencia, consignará en un informe los resultados de sus labo-

cana, propiciando el Arbitraje amplio; y en la inteligencia de que sólo procede el arbitraje en caso de denegación de justicia, cuando los tribunales nacionales tienen competencia, según su propia legislación.”

La Argentina no suscribió el Tratado, y varios países formularon nuevamente reservas en el momento de ratificarlo (Ecuador, Estados Unidos de América, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, República Dominicana y Venezuela). Debe advertirse que el Protocolo de Arbitraje progresivo, firmado al mismo tiempo que el Tratado, está

res y propondrá a las Partes las bases de arreglo para la solución equitativa de la controversia.

*Artículo 7º* — Salvo acuerdo en contrario de las Partes, las decisiones y recomendaciones de cualquiera de las Comisiones de Conciliación deberán adoptarse por mayoría de votos.

*Artículo 8º* — La Comisión mencionada en el artículo 2 de esta Convención establecerá por sí misma las reglas de su procedimiento. A falta de acuerdo en contrario, regirá el procedimiento indicado en el Artículo IV del Tratado de Santiago de Chile de 3 de mayo de 1923.

Cada Parte sufragará sus propios gastos y una parte igual de los gastos de la Comisión.

*Artículo 9º* — El informe y las recomendaciones de la Comisión, en cuanto actúe como órgano de conciliación, no tendrán carácter de sentencia ni de laudo arbitral y no serán obligatorios para las Partes ni en lo concerniente a la exposición o interpretación de los hechos ni en lo relativo a las cuestiones de derecho.

*Artículo 10º* — En el más breve plazo posible después de la terminación de sus labores, la Comisión transmitirá a las Partes copia auténtica del informe y de las bases de arreglo que proponga.

La Comisión al transmitir a las Partes el informe y las recomendaciones les fijará un término, que no excederá de seis meses, dentro del cual deberán pronunciarse sobre las bases de arreglo antes mencionadas.

*Artículo 11* — Expirado el plazo fijado por la Comisión para que las Partes se pronuncien, la Comisión hará constar en un acta final la decisión de las Partes, y si se ha efectuado la conciliación, los términos del arreglo.

destinado a la renuncia gradual de las reservas, a medida que los países puedan hacerlo.

La obra valiosa de esta Conferencia, fuera del Tratado de Arbitraje, que representa, a pesar de todos sus defectos, una contribución de importancia, como mecanismo continental, radica indudablemente en la materia de la Conciliación. Con la Convención de 1929 se creó un sistema americano, aprovechándose los elementos básicos del Tratado Gondra, firmado en Santiago de Chile en 1923, ex-

---

*Artículo 12º* — Las obligaciones estipuladas en la segunda parte del párrafo primero del Artículo I del Tratado de Santiago de Chile de 3 de mayo de 1923, se extenderán hasta el momento de la firma del acta final a que se refiere el artículo precedente.

*Artículo 13º* — Una vez iniciado el procedimiento de conciliación sólo se interrumpirá por el arreglo directo entre las Partes o por el acuerdo de aceptar en absoluto la decisión "ex aequo et bono" de un Jefe de Estado americano o de someter la diferencia al arbitraje o a la justicia internacional.

*Artículo 14º* — En los casos en que por cualquier causa no pudiese aplicarse el Tratado de Santiago de Chile de 3 de mayo de 1923, se organizará la Comisión a que se refiere el artículo 2 de la presente Convención a fin de que ejerza las funciones conciliatorias estipuladas en ella, procediéndose para la organización de la Comisión en forma igual a la prescrita en el Artículo IV de aquel Tratado.

En tales casos, la Comisión así constituida se regirá para su funcionamiento por las estipulaciones de la presente Convención relativas a la conciliación.

*Artículo 15º* — Se aplicará también lo estipulado en el artículo anterior respecto de las Comisiones Permanentes creadas por el referido Tratado de Santiago de Chile, a fin de que dichas Comisiones desempeñen las funciones conciliatorias estipuladas en el Artículo 3 de la presente Convención.

*Artículo 16º* — La presente Convención será ratificada por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, debiendo ratificar previamente el Tratado de Santiago de Chile de 3 de mayo de 1923 las que no lo hubiesen hecho.

La Convención original y los instrumentos de ratificación

tendiendo las facultades de las Comisiones de Investigación para incluir también la Conciliación.

La reunión de Washington presentó dos tendencias sobre este punto. Por una parte, determinadas delegaciones consideraban necesario abordar una reforma total y sustituir la obra de 1923, por una nueva Convención. Por otro lado, estaban los sostenedores de la tesis de mantener el Pacto Gondra, por estimarlo de verdadera utilidad y prestigio. Las numerosas adhesiones y ratificaciones con que cuenta el Tratado de 1923 merecían ser

---

serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, que comunicará las ratificaciones por la vía diplomática a los demás Gobiernos signatarios, entrando la Convención en vigor entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que vayan depositando sus ratificaciones.

Esta Convención regirá indefinidamente; pero podrá ser denunciada mediante aviso dado con un año de anticipación, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás signatarios. La denuncia será dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, que la transmitirá a los demás Gobiernos signatarios a los efectos consiguientes.

Los Estados americanos que no hayan suscrito esta Convención podrán adherirse a ella, enviando el instrumento oficial en que se consigne esta adhesión al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile que lo notificará a las otras Altas Partes Contratantes en la forma antes expresada.

En testimonio de lo cual los Plenipotenciarios arriba nombrados firman la presente Convención, en español, inglés, portugués y francés, y estampan sus respectivos sellos.

Hecho en la ciudad de Washington, a los cinco días del mes de enero de mil novecientos veintinueve.

---

**Texto del Tratado General de Arbitraje Interamericano,  
suscrito en Washington el 5 de Enero de 1929**

*Artículo 1º* — Las Altas Partes Contratantes se obligan a someter a arbitraje todas las diferencias de carácter internacional

tomadas en cuenta, fuera del valor intrínseco de las Comisiones de investigación. Venezuela creía necesario innovar en la materia, e hizo una exposición muy interesante y muy completa respecto al proceso de las Comisiones de Conciliación que se desenvolvían y conquistaban ancho campo, como método de solución pacífica.

En definitiva triunfó la tesis de mantener la obra que conserva el nombre y la memoria del eminente jurista paraguayo. El Tratado de 3 de mayo de 1923, — se dijo —, merece mantenerse intacto, no sólo si se toma en conside-

---

qué hayan surgido o surgieren entre ellas con motivo de la reclamación de un derecho, formulada por una contra otra en virtud de un tratado o por otra causa, que no haya sido posible ajustar por la vía diplomática y que sea de naturaleza jurídica por ser susceptible de decisión mediante la aplicación de los principios del derecho.

Se consideran incluidas entre las cuestiones de orden jurídico:

- a) La interpretación de un tratado;
- b) Cualquier punto de derecho internacional;
- c) La existencia de todo hecho que si fuere comprobado constituiría violación de una obligación internacional.
- d) La naturaleza y extensión de la reparación que debe darse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

Lo dispuesto en este tratado no impedirá a cualquiera de las Partes, antes de ir al arbitraje, recurrir a procedimientos de investigación y de conciliación establecidos en convenciones que estén vigentes entre ellas.

*Artículo 2º* — Quedan exceptuadas de las estipulaciones de este tratado las controversias siguientes:

- a) Las comprendidas dentro de la jurisdicción doméstica de cualquiera de las Partes en litigio y que no estén regidas por el derecho internacional; y
- b) Las que afecten el interés o se refieran a la acción de un Estado que no sea Parte en este tratado.

*Artículo 3º* — El árbitro o tribunal que debe fallar la controversia será designado por acuerdo de las Partes.

A falta de acuerdo se procederá del modo siguiente:

Cada Parte nombrará dos árbitros, de los que sólo uno podrá ser de su nacionalidad o escogido entre los que dicha Parte haya

ración la ventaja práctica del número de ratificaciones (en aquel momento, quince Estados americanos la tenían en vigor, sobre veintiuna repúblicas), sino también, como decía el miembro informante, "porque deja libre el camino para su ampliación y complemento con la conciliación y el arbitraje". El propósito de la Convención de 1929 es que las Comisiones del Tratado Gondra destinadas, según vimos, a la investigación, puedan tentar la conciliación, cuando corresponda; pero la regla general es que la investigación preceda, en el desenvolvimiento del arreglo pa-

---

designado para miembros del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, pudiendo el otro miembro ser de cualquier otra nacionalidad americana. Estos árbitros, a su vez, elegirán un quinto árbitro, quien presidirá el tribunal.

Si los árbitros no pudieren ponerse de acuerdo entre sí para escoger un quinto árbitro americano o, en subsidio, uno que no lo sea, cada Parte designará un miembro no americano del Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya, y los dos así designados elegirán el quinto árbitro, que podrá ser de cualquier nacionalidad distinta de la de las Partes en litigio.

*Artículo 4º* — Las Partes en litigio formularán de común acuerdo en cada caso un compromiso especial que definirá claramente la materia específica objeto de la controversia, la sede del tribunal, las reglas que se observarán en el procedimiento y las demás condiciones que las Partes convengan entre sí.

Si no se ha llegado a un acuerdo sobre el compromiso dentro de tres meses contados desde la fecha de la instalación del tribunal, el compromiso será formulado por éste.

*Artículo 5º* — En caso de fallecimiento, renuncia o incapacidad de uno o más de los árbitros la vacante se llenará en la misma forma de la designación original.

*Artículo 6º* — Cuando haya más de dos Estados directamente interesados en una misma controversia, y los intereses de dos o más de ellos sean semejantes, el Estado o Estados que estén del mismo lado de la cuestión podrán aumentar el número de árbitros en el tribunal, de manera que en todo caso las Partes de cada lado de la controversia nombren igual número de árbitros. Se escogerá, además, un árbitro presidente que deberá ser elegido en la forma establecida en el párrafo final del Artículo 3.

cífico, a la conciliación, que continuaría la solución del conflicto. La Convención es muy amplia. Comprende todas las controversias, de cualquier naturaleza, que por cualquier causa puedan surgir entre los Estados signatarios. Esta es la gran conquista de la Conferencia Interamericana de Washington y debe tributarse un homenaje a la obra alcanzada. Confiérese funciones conciliatorias a las Comisiones permanentes creadas por el Tratado de Santiago de Chile, en atención al peligro que podría ofrecer el tiempo que puede transcurrir, en el caso de un conflicto,

---

considerándose las Partes que estén de un mismo lado de la controversia como una sola Parte para el efecto de hacer la designación expresada.

*Artículo 7º* — La sentencia, debidamente pronunciada y notificada a las Partes, decide la controversia definitivamente y sin apelación.

Las diferencias que surjan sobre su interpretación o su ejecución serán sometidas al juicio del tribunal que dictó el laudo.

*Artículo 8º* — Las reservas hechas por una de las Altas Partes Contratantes tendrán el efecto de que las demás Partes Contratantes no se obligan respecto de la que hizo las reservas sino en la misma medida que las reservas determinen.

*Artículo 9º* — El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus procedimientos constitucionales.

El Tratado original y los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América, la que comunicará las ratificaciones por la vía diplomática a los demás Gobiernos signatarios, entrando el tratado en vigor entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que vayan depositando sus ratificaciones.

Este tratado regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciado mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás signatarios. La denuncia será dirigida a la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América, que la transmitirá a los demás Gobiernos signatarios.

Los Estados americanos que no hayan suscrito este tratado podrán adherirse a él, enviando el instrumento oficial en que se

cuando se ha cerrado la vía diplomática y no se ha constituido la Comisión de Conciliación. En cuanto a las Comisiones atendidas por el artículo IV del Tratado Gondra, una vez integradas, alcanzan en la Convención de 1929 las máximas facultades para conciliar en cualquier momento, antes de la investigación, durante ella, o después de cerrado el proceso investigatorio (Art. 4 de la Convención).

El artículo 9 define y precisa el alcance del pronunciamiento de la Comisión de Conciliación, de acuerdo con

---

consigne esta adhesión a la Secretaría de Estado de los Estados Unidos de América, la que lo notificará a las otras Altas Partes Contratantes en la forma antes expresada.

En testimonio de lo cual los Plenipotenciarios arriba nombrados firman el presente Tratado, en español, inglés, portugués y francés y estampan sus respectivos sellos.

Hecho en la ciudad de Washington, a los cinco días del mes de enero de mil novecientos veintinueve.

NOTA. --- Perú, Haití, Brasil, Panamá, Cuba y Estados Unidos firmaron el Tratado sin reservas. A continuación se insertan las reservas de las demás naciones signatarias.

#### VENEZUELA:

*Primera:* Quedan excluidos de este Tratado los asuntos que, conforme a la Constitución o a las Leyes de Venezuela, corresponden a la jurisdicción de sus Tribunales; y especialmente, los relativos a reclamaciones pecuniarias de extranjeros. En estos asuntos no procederá el arbitraje sino cuando habiéndose agotado por el reclamante los recursos legales, aparezca que ha habido denegación de justicia.

*Segunda:* Quedan igualmente excluidos los asuntos regidos por acuerdos internacionales en vigencia para esta fecha.

#### CHILE:

Chile no acepta Arbitraje obligatorio para las cuestiones que tengan origen en situaciones o hechos anteriores al presente Tratado, ni lo acepta tampoco para aquellas cuestiones, que, siendo de la competencia exclusiva de la jurisdicción nacional pretendan las partes interesadas sustraerlas del conocimiento de las autoridades judiciales establecidas, salvo que dichas auto-

la teoría y la práctica en la materia. Claramente separa la conciliación del arbitraje. Si la sentencia arbitral es obligatoria para las partes en litigio, el pronunciamiento conciliatorio no puede tener otro alcance que el de una recomendación, tanto en lo concerniente a la exposición o interpretación de los hechos, como en lo relativo a las cuestiones de derecho.

Una de las fallas a menudo indicadas dentro del sistema de conciliación, es el hecho de que las comisiones destinadas a tentarla no están constituidas o integradas en

---

tidades se negasen a resolver sobre cualquiera acción o excepción que alguna persona natural o jurídica extranjera les presente en la forma establecida por las leyes del país.

#### **BOLIVIA:**

La Delegación de Bolivia, de acuerdo con la doctrina y la política invariablemente sostenidas por Bolivia en el campo jurídico internacional, presta plena adhesión y suscribe el Tratado General de Arbitraje Interamericano que han de sancionar las Repúblicas de América, formulando las siguientes expresas reservas:

*Primera:* Podrán exceptuarse de las estipulaciones del presente Convenio las cuestiones emergentes de hechos o convenciones anteriores a la adhesión del pacto indicado, así como las que de conformidad con el Derecho Internacional corresponden a la competencia exclusiva del Estado.

*Segunda:* Queda igualmente entendido que para someterse al arbitraje una controversia o litigio territorial, debe previamente determinarse en el compromiso la zona sobre que versará dicho arbitraje.

#### **URUGUAY:**

Voto por la afirmativa el Tratado de Arbitraje, con la reserva formulada por la Delegación del Uruguay en la Quinta Conferencia Panamericana, propiciando el Arbitraje amplio; y en la inteligencia de que sólo procede el arbitraje en caso de denegación de justicia, cuando los tribunales nacionales tienen competencia, según su propia legislación.

#### **COSTA RICA:**

- a) Las obligaciones contraídas en este Tratado no anulan,

el momento de producirse el conflicto. El tiempo que transcurre antes de obtenerse el acuerdo sobre ese punto fundamental, muchas veces permite que la contienda adquiera mayor gravedad y se haga más difícil la conciliación. Por tal motivo se perfeccionó la Convención de 1929, en ocasión de celebrarse la VII Conferencia de Montevideo. El Protocolo Adicional de 26 de diciembre de 1933 establece un sistema sumamente útil y rápido para crear comisiones permanentes, en forma bilateral, entre los países de América, destinadas a la investigación y con-

---

abrogan ni restringen los convenios vigentes de arbitraje que existan ya entre Costa Rica y otra u otras de las altas partes contratantes y no implican arbitraje, desconocimiento o rediscusión de cuestiones que hayan sido ya resueltas por fallos arbitrales.

b) Las obligaciones contraídas en este Tratado no implican el arbitraje de sentencias dictadas por los Tribunales de Costa Rica en juicios civiles que les sean sometidos y respecto de los cuales las partes interesadas hayan reconocido la competencia de dichos Tribunales.

#### HONDURAS:

La Delegación de Honduras, al firmar el presente Tratado, formula expresa reserva haciendo constar que sus disposiciones no serán aplicables a los asuntos o controversias internacionales pendientes ni a los que se promuevan en lo sucesivo sobre hechos anteriores a la fecha en que dicho Tratado entre en vigor.

#### GUATEMALA:

1.— Para someter a arbitraje cualesquiera cuestiones relativas a los límites de la Nación, deberá preceder, en cada caso, la aprobación de la Asamblea Legislativa, de conformidad con la Constitución de la República.

2.— Las disposiciones de la presente Convención no alteran ni modifican los convenios y tratados celebrados con anterioridad por la República de Guatemala.

#### ECUADOR:

La Delegación del Ecuador, siguiendo instrucciones de su Gobierno, reserva de la jurisdicción del arbitraje obligatorio conve-

nido en el presente tratado:

ciliación. Para distinguir estas Comisiones permanentes de las otras creadas por el artículo 3º del Tratado Gondra, el Protocolo de Montevideo dispuso que las previstas en Santiago de Chile se denominaran Comisiones Diplomáticas Permanentes.

En esta forma, la comunidad de Estados americanos tiene actualmente un régimen para la conciliación, de carácter multilateral, que hace honor a los progresos alcanzados por el derecho positivo y que demuestra la íntima

---

1º. — Las cuestiones actualmente regidas por convenios o tratados vigentes;

2º — Las que surgieren por causas anteriores o provinieren de hechos preexistentes a la firma de este tratado;

3º — Las reclamaciones pecuniarias de extranjeros que no hubiesen agotado previamente los tribunales de justicia del país, entendiendo que tal es el espíritu que informó y tal el alcance que el Gobierno ecuatoriano ha dado siempre a la Convención de Buenos Aires de 11 de Agosto de 1910.

#### COLOMBIA:

La Delegación de Colombia suscribe la anterior Convención con las dos siguientes declaraciones o reservas:

*Primera:* Las obligaciones que por ella contraiga la República de Colombia se refieren a las diferencias que surgieren de hechos posteriores a la ratificación de la Convención;

*Segunda:* A menos que se trate de un caso de denegación de justicia, el arbitraje previsto en esta Convención no es aplicable a las cuestiones que se hayan originado o se originaren entre un ciudadano, una sociedad o una corporación de una de las Partes, y el otro Estado contratante cuando los Jueces o Tribunales de este último Estado son, de acuerdo con su legislación, competentes para resolver la controversia.

#### PARAGUAY:

Suscribo este tratado con la reserva de que el Paraguay excluye de su aplicación las cuestiones que afectan directa o indirectamente la integridad del territorio nacional y no sean meramente de fronteras o de límites.

#### MÉXICO:

México hace la reserva de que las diferencias que caigan bajo

voluntad de buscar los métodos más sanos para la solución de los conflictos internacionales.

La combinación de los tratados de 1923, 1929 y 1933 da al sistema características propias, diferenciales de los métodos implantados en otros continentes y hace que estas reglas tengan sentido típicamente americano.

La Conferencia de Wáshington sobre Conciliación y Arbitraje tuvo, además, el mérito de ofrecer, en aquellos momentos, sus buenos oficios a los Gobiernos de Bolivia y Paraguay que se hallaban en conflicto. Firmóse un Proto-

---

la jurisdicción de los tribunales, no serán objeto del procedimiento previsto por la Convención, sino por denegación de justicia, y hasta después que la sentencia dictada por la autoridad nacional competente haya pasado a la categoría de cosa juzgada.

#### EL SALVADOR:

La Delegación de El Salvador a la Conferencia de Conciliación y Arbitraje reunida en Washington, acepta y suscribe el Tratado General de Arbitraje Interamericano celebrado el día de hoy por dicha Conferencia, con las reservas o restricciones siguientes:

1.—Después de las palabras del inciso 1º, del art. 1º en que se dice: "En virtud de un Tratado o por otra causa" deben agregarse éstas: "Posterior a la presente convención". Continúa el artículo sin otra variación.

2.—El inciso a) del art. 2º lo acepta la Delegación sin las palabras finales que dicen: "Y que no estén regidas por el Derecho internacional" las que deben tenerse como suprimidas.

3.—No quedan comprendidas en este Tratado las controversias o diferencias sobre puntos o cuestiones que, según la Constitución política de El Salvador, no deben someterse al arbitraje, y

4.—Las reclamaciones pecuniarias contra la Nación, serán decididas por sus jueces y tribunales por corresponder a ellos el conocimiento y sólo se recurrirá al Arbitraje Internacional en los casos previstos por la Constitución y leyes salvadoreñas, esto es por denegación de justicia o retardo anormal en administrarla.

#### REPÚBLICA DOMINICANA:

La República Dominicana al suscribir el Tratado General de

colo Especial para dejar constituída la Comisión de Investigación y Conciliación que abordó el problema y realizó provechosa labor, durante las reuniones en Wáshington, en aquella etapa de la cuestión del Chaco, que años más tarde habria de resolverse favorablemente para la causa de la paz americana.

## VII. — Montevideo (1933)

La Conferencia de Montevideo abre la etapa actual del panamericanismo y tiene por ello importancia capital en el desenvolvimiento de la cooperación de nuestros Estados.

---

Arbitraje Interamericano lo hace en la inteligencia de que las controversias relativas a cuestiones que son de la competencia de sus tribunales no serán deferidas a la jurisdicción arbitral sino de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.

---

### Protocolo adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana, (Montevideo, 1933).

Las Altas Partes Contratantes de la Convención General de Conciliación Interamericana de 5 de enero de 1929, representadas en la Séptima Conferencia Internacional Americana, convencidas de la innegable ventaja de dar carácter permanente a las Comisiones de Investigación y Conciliación a que se refiere el artículo 2º de dicha Convención, convienen agregar a la Convención mencionada el siguiente protocolo adicional;

*Artículo 1º* — Cada país signatario del Tratado suscrito en Santiago de Chile el 3 de mayo de 1923, nombrará a la mayor brevedad posible, por medio de un acuerdo bilateral que se hará constar en un simple cambio de notas con cada uno de los otros signatarios del mencionado Tratado, los miembros de las diversas comisiones previstas por el artículo 4º de dicho Tratado. Las Comisiones así nombradas tendrán un carácter permanente y se denominarán Comisiones de Investigación y Conciliación.

*Artículo 2º* — Cualquiera de las Partes Contratantes podrá reemplazar a los miembros que hubiere designado, sean estos na-

Sentó, definitivamente, los principios medulares del Derecho Internacional, con referencia a los derechos y deberes de los Estados, declarando categóricamente que ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro. Legisló, además, en muchas otras materias de carácter político, de las que trataremos más adelante; pero uno de los rasgos de mayor trascendencia de la reunión de Montevideo fué la incor-

---

cionales o extranjeros; pero en el mismo acto deberá indicar el reemplazante. En caso de no hacerlo, la remoción se tendrá por no formulada.

*Artículo 3º* — Las Comisiones organizadas en cumplimiento del Artículo 3º del Tratado suscrito en Santiago de Chile, antes mencionado, se denominarán Comisiones Diplomáticas Permanentes.

*Artículo 4º* — A efecto de obtener la organización inmediata de las Comisiones a que se refiere el artículo 1º, las Altas Partes Contratantes se comprometen a notificar a la Unión Panamericana, en el momento del depósito de la ratificación del presente Protocolo Adicional en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Chile, los nombres de los dos miembros cuya designación les atribuye el Artículo 4º del Tratado de Santiago de Chile, y dichos miembros así nombrados constituirán los de las Comisiones que deberán organizarse con carácter bilateral, de acuerdo con este Protocolo.

*Artículo 5º* — Confíase al Consejo Directivo de la Unión Panamericana la misión de provocar el nombramiento del quinto miembro de cada Comisión de Investigación y Conciliación en las condiciones establecidas por el Artículo 4º del Tratado de Santiago de Chile.

*Artículo 6º* — Dado el carácter que este protocolo tiene de adicional a la Convención de Conciliación de Wáshington de 5 de enero de 1929, regirá a su respecto la disposición del artículo 16 de dicha Convención.

En fo de lo cual, los Plenipotenciarios que a continuación se indican, firman y sellan este Protocolo Adicional en lengua española e inglesa en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, este vigésimosexto día del mes de diciembre del año mil novecientos treinta y tres.

poración del elemento económico como integrante esencial del panamericanismo.

El mundo intentaba, penosamente, salir de las más grandes crisis económicas, que habían atravesado los pueblos modernos. El año 1929 marca, en el proceso del desarrollo material de la humanidad, uno de los momentos de terrible aflicción. Estados Unidos de América como uno de los países de mayor potencialidad en el campo de la economía, había sufrido rudo golpe. El Presidente Roosevelt iniciaba su política, con la responsabilidad de encauzar nuevamente a la nación con sus métodos plenos de valentía y de esperanza. La presencia, pues, en la VII Conferencia Internacional Americana, del Secretario de Estado señor Cordell Hull, con sus ideas francamente liberales e inspiradas en el deseo de una estrecha colaboración internacional, debía provocar el mayor interés. Su proposición en materia de aranceles, trajo, de inmediato, el problema económico al primer plano de la Conferencia. Son memorables sus declaraciones en aquella hora. "Los valores morales, intelectuales y espirituales de las naciones americanas naturalmente son atesorados más amplia y profundamente que todo otro deseo y propósito humano. Siendo ya muy evidente que esta Conferencia señalará el principio de una época nueva en el más vasto desenvolvimiento de aquellas cualidades tan indispensables a las más elevadas adquisiciones humanas, — decía el Sr. Cordell Hull —, es necesario en esta oportunidad dedicarnos a la consideración de una fase material de nuestro problema".

Frente a la emergencia, y a las dificultades financieras y comerciales, todos los países habían entrado en los sistemas de restricciones, contralor de cambio, barreras aduaneras, cuotas, licencias e intervencionismo del Estado en sus más diversas formas. La proposición de la Delegación de los Estados Unidos de América tendía a lograr un

acuerdo general para la eliminación de tales métodos y para alcanzar la reducción de los aranceles, en consonancia con las ideas que en ese entonces venía sosteniendo el propio Secretario de Estado, para la adopción inmediata de una política de Tratados Comerciales bilaterales de reciprocidad. Como resultado de esta proposición norteamericana, la Conferencia adoptó una resolución sobre política económica, comercial y arancelaria que debe juzgarse fundamental, entre los resultados de la Conferencia de Montevideo.<sup>1</sup>

La recuperación económica, en un vasto plan de intercambio liberal, se aconsejaba en dicha resolución por uno de

---

1. "Los Gobiernos de las Repúblicas Americanas reunidos en la Séptima Conferencia Internacional Americana,

Impresionados por los desastrosos efectos que las obstrucciones al comercio internacional tienen sobre la plena y firme rehabilitación económica de cada nación, así como sobre la prosperidad del mundo en general;

Deseosos de terminar la lucha económica y de lograr algún grado de desarme económico;

Confiando en que por el intercambio de mercaderías, recíprocamente provechoso, les será posible a ellos y a los Gobiernos de las demás naciones del mundo, reducir la desocupación, elevar los precios internos y mejorar la situación de los negocios en sus respectivos países; y

Reconociendo que las actuales altas barreras al comercio sólo pueden ser reducidas por acción simultánea de las naciones del mundo;

La Séptima Conferencia Internacional Americana

RESUELVE:

Que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas procederán, sin demora, a fomentar el comercio entre sus respectivos pueblos y con otras naciones, y a rebajar las altas barreras al comercio, por medio de la negociación de amplios tratados bilaterales de reciprocidad sobre la base de concesiones mutuas; y

Que todos los Gobiernos de las Repúblicas Americanas se adhieren, e invitan a hacerlo a los demás del mundo, a la política y al plan de reducir gradualmente, por acción simultánea de las principales naciones, las tarifas arancelarias y otras ba-

estos tres medios: vía unilateral o acción particular de cada Estado; vía bilateral; y sistema multilateral por un ajuste general o regional.

El sistema bilateral, que ofrecía mayores facilidades, con el complemento de la cláusula de la nación más favorecida, extensiva luego a los demás países, podría ser el camino para alcanzar los propósitos generales. Tal método involucra, en seguida, la necesidad de estudiar la cláusula en cuestión y recomendar su mejor fórmula. Este trabajo se completó en la Conferencia de Buenos Aires en 1936, con la aprobación de una redacción de la cláusula referida,

---

rreras al movimiento internacional, mutuamente provechoso, de mercaderías, servicios y capitales. Esa política y ese plan se pueden concretar en cifras y palabras, como sigue:

Que, a la mayor brevedad compatible con las excepciones y reservas aquí estipuladas, los Gobiernos adherentes, sin descuidar la acción unilateral, iniciarán simultáneamente negociaciones para concluir convenios bilaterales, destinados a eliminar prohibiciones y restricciones y a reducir los derechos arancelarios a un nivel moderado.

Las reservas y excepciones se aplicarán a todo el plan aquí consignado e incluirán, expresamente, las medidas transitorias, de emergencia u otras extraordinarias, que sean parte de programas internos cuyo fin primordial es la rehabilitación económica nacional, vigentes ahora o en el futuro, en cualquier país adherente a este plan.

El objeto de este plan es proclamar y mantener esa amplia política económica que consulta la gradual combinación de un programa adecuado de cooperación económica internacional, con cualquier programa nacional en vigor, a medida que cada nación emerge de una grave situación de pánico.

Los Gobiernos adherentes convienen, además, en que su meta será reducir sustancialmente las barreras fundamentales al comercio y liberalizar la política comercial en la forma ya señalada, y no tan sólo eliminar las restricciones y aumentos transitorios y anormales, instituidos con propósitos de regateo. Para ese objeto procurarán enderezar sus mejores esfuerzos a la eliminación de aquellos derechos arancelarios y restricciones que más gravemente retarden la normal circulación del comercio

adoptándose el texto aconsejado por el Comité Económico de la Sociedad de las Naciones.

Con respecto a los tratados multilaterales de comercio, la delegación uruguaya introdujo un proyecto de resolución de un convenio universal — o, que por lo menos, fuera aceptado por las naciones de mayor potencialidad económica — referente a tratados comerciales multilaterales, que incluya estipulaciones por las cuales los Estados se comprometan a no invocar la cláusula de la nación más favorecida incondicional, acordada en tratados bilaterales, sin aceptar las correspondientes responsabilidades. Esta

---

internacional. Por ejemplo: derechos o restricciones que excluyen completamente o casi, la competencia internacional, tales los que restringen la importación de mercaderías determinadas a menos del tres al cinco por ciento del consumo interno; así como derechos proteccionistas o restricciones que han estado en vigor durante un período considerable, sin haber determinado un aumento de la producción nacional equivalente al quince por ciento del consumo interno de dichas mercaderías.

Como una parte de este plan, los Gobiernos revivirán y revisarán la convención de 1927, o concertarán una nueva, para la abolición de prohibiciones y restricciones a las importaciones y exportaciones; negociarán otras convenciones generales encaminadas a eliminar los obstáculos al comercio; y se esforzarán en obtener la aceptación más universal posible para todos los instrumentos de esta índole.

Los gobiernos adherentes declaran que el principio de la igualdad de tratamiento es, y debe seguir siendo, la base de toda política comercial aceptable. En consecuencia, convienen, en que todo acuerdo que concerten comprenderá la cláusula de la nación más favorecida, en su forma incondicional y sin restricciones, la cual deberá aplicarse a cualquier control del comercio internacional, salvo tan sólo cuando se trate de alguna excepción comunmente reconocida como legítima; convienen también en que tales acuerdos no contendrán disposiciones que, aunque posiblemente signifiquen ventajas inmediatas a las partes contratantes, puedan reaccionar desfavorablemente sobre el comercio mundial en general.

Los Gobiernos adherentes declaran, además, que el principio

fórmula estaba relacionada con la proposición de los Estados Unidos referente al régimen multilateral. Se reconoció, en la Séptima Conferencia de Montevideo, la excepción a la cláusula cuando se trate de países limítrofes o vecinos. Es decir, que se puedan conceder ventajas comerciales exclusivas entre dichos países, sin que puedan reclamarse por otros Estados, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida.

Además de esta característica fundamental de la Con-

---

de la nación más favorecida obliga a los Estados que empleen el sistema de cuotas u otros sistemas para limitar las importaciones, a aplicarlos en forma que perturben lo menos posible, la relación natural que tienen los países, como competidores en el suministro de las mercaderías afectadas.

A fin de promover la concertación de tratados multilaterales, amplios y uniformes, que son un instrumento de vital importancia para liberalizar el intercambio comercial y de cuyas ventajas no debieran gozar los países renuentes a conceder análogos beneficios, los Gobiernos adherentes declaran, e invitan a los demás a declarar, que no invocarán su derecho a exigir, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida consignada en tratados bilaterales de que sean partes, ninguna ventaja derivada de tratados multilaterales abiertos a la accesión de todos los países y cuyo propósito general sea liberalizar las relaciones económicas internacionales. Esta renuncia no se hará efectiva cuando el país con derecho al tratamiento de nación más favorecida, real y recíprocamente, otorgue los beneficios que busca para sí.

Con el propósito de realizar la política del plan preinserto, los Gobiernos adherentes propician el establecimiento de un órgano internacional permanente encargado de seguir de cerca las medidas que cada uno adopte para reducir las barreras comerciales. Este órgano les proporcionará las informaciones que soliciten acerca del progreso de cada Gobierno en la ejecución de dicho programa.

Atentos estos antecedentes, los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, con todo encarecimiento, piden a los órganos competentes de la Conferencia Mundial Económica de Londres, ahora en receso, que, sin demora, cooperen a la feliz coronación de esta iniciativa.

ferencia de Montevideo, en cuanto asignó al factor económico importancia preponderante en una sana cooperación continental abriendo el camino para trabajos posteriores en la materia, tuvo igualmente fisonomía propia, en lo que se refiere a la participación de la mujer en los grandes congresos panamericanos.

La VI Conferencia de La Habana había creado la Comisión Interamericana de Mujeres con el deseo de abordar el estudio de la igualdad civil y política de la mujer. Esta institución surgió entonces como órgano de la Unión Panamericana; pero fué en Montevideo donde se cosecharon los primeros frutos de la cooperación femenina. La Convención sobre nacionalidad de la mujer, suscrita en la capital uruguaya, estipuló que, en adelante, no se haría distinción alguna, basada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación ni en la práctica. Diecinueve de los veintiún países representados en la Conferencia firmaron el Convenio. El primer convenio relativo únicamente al derecho de las mujeres que ha sido adoptado en una reunión internacional, al decir del Dr. Brown Scott<sup>1</sup>.

Además, la Conferencia recomendó el establecimiento de la igualdad de hombres y mujeres en la materia de los derechos civiles y políticos (Resolución XIX).

La importancia de la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer puede apreciarse por el hecho de que conforme a muchas leyes nacionales, la mujer al casarse con un extranjero, pierde su nacionalidad de origen, sin adquirir, al mismo tiempo, la nacionalidad del marido, según la ley del país de este último. La participación de la mujer en la Conferencia de Montevideo, representó un verdadero triunfo para la causa femenina. En los memorables debates pudo oírse la voz de la mujer, participando entre las

---

1. James Brown Scott: "La Séptima Conferencia Internacional Americana". La Habana, 1935.

delegaciones y defendiendo sus derechos. Cuatro países llegaron más allá de la simple recomendación y firmaron un tratado para establecer la igualdad de derechos. Los Gobiernos del Paraguay, Ecuador, Cuba y el Uruguay se obligaron, por tal instrumento, a concederles derechos civiles y políticos, sin distinción de sexos. El mismo jurista norteamericano citado, Dr. Brown Scott, afirmó que era el primer instrumento internacional en la historia del mundo que otorgaba a las mujeres plena libertad.

La obra de la reunión de Montevideo fué múltiple. En materia de nacionalidad, otra Convención estableció que la naturalización ante las autoridades competentes de cualesquiera de los países signatarios implicaba la pérdida de la nacionalidad de origen. La delegación del Uruguay, votó la Convención con la reserva de que el artículo 1º que contenía el principio enunciado no armonizaba con principios de la legislación interna del Uruguay. Esa posición debió hacerse más terminante con la aprobación de la Constitución uruguaya de 1934, donde se expresó que la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país.

Posteriormente a la Conferencia de Montevideo se buscó la unificación del criterio internacional americano y de las legislaciones nacionales en relación con los problemas de la nacionalidad. En ese sentido la Delegación del Perú en Buenos Aires en el año 1936 presentó un proyecto, pero no se adoptó allí ninguna resolución y este punto se halla todavía en el período de investigación por parte de los órganos de codificación interamericanos. Habrá de recordarse que en la Tercera Conferencia de Rio de Janeiro se legisló respecto a la condición de los ciudadanos naturalizados que renuevan su residencia en el país de origen, en el sentido de que recuperaran su ciudadanía primitiva, renunciando a la adquirida por la naturalización. Tal principio concuerda con el espíritu y la letra de la constitución uruguaya.

La extradición fué también estudiada en la Séptima Conferencia. Las ventajas de un tratado con un solo texto y la misma obligación para todos los países, daría a la América un régimen de grandes ventajas. Cada Estado asumió por el Tratado de Montevideo de 1933 la obligación de entregar, a solicitud del Gobierno que lo pida, las personas acusadas de delito, según se especifica en la misma Convención. El problema de la entrega de los nacionales del Estado requerido no se resolvió, en concordancia con el espíritu liberal de los países unidos por los Tratados de 1889. Pero el artículo 2º del Tratado Interamericano, por lo menos, exige que cuando no se entregare al individuo, el Estado requerido queda obligado a juzgar al delincuente por el hecho que se le imputa, comunicando al Estado requirente la sentencia que recaiga.

La Argentina y el Uruguay salvaron los principios jurídicos del Río de la Plata, con la firma de una cláusula opcional, de feliz redacción, para aquellos países que en lo futuro quisieran adherir a la norma de que en ningún caso la nacionalidad del reo puede impedir la extradición, principio que indudablemente se ajusta más al criterio estricto de buscar el castigo del delito y que, por lo tanto, debe mirarse como una aspiración social digna de triunfar ampliamente en el orden jurídico internacional.

El asilo político, a su vez, recibió nuevo acuerdo en Montevideo, para enmendar la Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo y se convino en sustituir el artículo 1º de 1928 por el texto siguiente: "No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculpados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar.

"Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en

él, deberán ser entregados, tan pronto lo requiera el Gobierno local.”

El propósito de la Conferencia de Montevideo pareció inclinado a mantener el acuerdo de La Habana; pero adicionándole algunas situaciones que no estaban contempladas en el anterior y, por lo tanto, el estatuto jurídico panamericano sobre el derecho de asilo debe considerarse complementando ambas convenciones. Habrá de hacerse notar que los Estados Unidos de América que no forman parte de la Convención de La Habana, tampoco suscribieron la Convención de Montevideo.

Hemos hecho ya referencias a los dos importantes instrumentos sobre Derechos y Deberes de los Estados y respecto a las disposiciones adicionales a la Convención General de Conciliación, cuando nos hemos referido a los temas respectivos, en capítulos anteriores. Agregaremos que la reunión de Montevideo suscribió, por último, una Convención sobre la Enseñanza de la Historia, inspirada en la orientación del llamado desarme moral de los pueblos por medio de una revisión de los textos adoptados para la enseñanza, a fin de depurarlos de todo cuanto pueda excitar la adhesión o enemistad entre las naciones americanas.

La Cooperación Intelectual comenzó a adquirir ancho campo en la obra de estas conferencias: su consideración habría de ampliarse en los posteriores congresos del continente.

Al propio tiempo de celebrarse la Conferencia, llegaba a Montevideo la Comisión de la Sociedad de las Naciones, enviada a América con la misión de dirigirse al Chaco, para intentar solucionar el grave conflicto que en aquellos momentos afectaba dolorosamente a dos naciones amigas. El problema de la guerra del Chaco no podía menos que preocupar hondamente al espíritu de los hombres de América reunidos en Montevideo, y merced a sus esfuerzos conjuntos, se logró el armisticio propuesto el 18 de diciem-

bre de 1933, que permitió el cese de las hostilidades, por algún tiempo.

## CONFERENCIA DE CONSOLIDACION DE LA PAZ

Buenos Aires (1936)

Hemos visto ya que fué en Buenos Aires, durante la Conferencia de 1936, donde se implantó el sistema de consulta, como mecanismo que habría de ponerse al servicio de la preservación de la paz y, en general, para defensa de la propia integridad territorial, en caso de amenaza o de peligro.

Con la presencia del Primer Mandatario argentino, General Agustín P. Justo, y del Presidente de los EE. UU. de América, Mr. Franklin D. Roosevelt, el 1º de diciembre de 1936 se inauguraba en la capital argentina, la Asamblea que fué convocada principalmente para encarar los problemas eventuales de la guerra, y que habría de transformarse en una verdadera Conferencia general interamericana donde se trataron muchos otros temas.

El contenido inicial era, pues, un programa de coordinación y perfeccionamiento de los instrumentos internacionales que han sido adoptados para el mantenimiento de la paz, con el pensamiento puesto en los futuros acontecimientos que ya sentíanse cercanos. Las palabras del Presidente Roosevelt, animador directo de la Conferencia de Buenos Aires, tuvieron significación histórica. Ante la acumulación de armamentos, los preparativos bélicos y la angustiosa situación ya iniciada en otras regiones del planeta, el Presidente de los EE. UU. decía: "La locura de una gran guerra en otras partes del mundo nos afectaría y amenazaría nuestro bienestar de mil modos. Y la ruina económica de cualquier nación o naciones, forzosamente ha de perjudicar nuestra prosperidad. ¿Podemos nosotros,

las Repúblicas del Nuevo Mundo, ayudar al viejo continente a evitar la inminente catástrofe? Sí; estoy seguro que podemos hacerlo. Y repitió un concepto que ya había expuesto a su paso por el Brasil ante el Congreso y la Suprema Corte de Justicia brasileños: "Todos hemos disfrutado de las glorias de la Independencia. Vayamos ahora en pos de las que nos depara la interdependencia".

En realidad este concepto de la interdependencia americana es el que se ha refirmado y desenvuelto en la actual situación de la vida del Continente. La interdependencia, cada vez mayor, es hoy en día, el elemento que determina el estilo, podríamos decir, de las relaciones entre los pueblos de América. Ha sido a partir de las Conferencias de Montevideo y Buenos Aires, que se aceleró el régimen de estrecha cooperación para adoptar una política exterior común y solidaria. "La resolución adoptada en 1933 para apoyar los principios de una política comercial liberal, — expresaba el Presidente Roosevelt, — brilla como un faro en la tempestad de la locura económica del mundo". Sus principios, son mirados sin duda, como un factor potente de pacificación en los pueblos de nuestro Hemisferio, junto a otras valiosas iniciativas que buscaban dotar a las Américas de instrumentos jurídicos para evitar las guerras del continente.

Se reconocía ya que el bienestar y la prosperidad de los pueblos, y su nivel de vida, contribuyen eficazmente a preservar la unidad americana, al conseguirse remover las barreras que entorpecen el comercio y el intercambio comercial.

"Estos elementos básicos colaborarían eficazmente para  
" hacer imposible las guerras entre nosotros, y si dentro  
" de nuestro país y entre nuestros propios países podemos  
" proporcionar mayor libertad y desarrollo a la vida individual de nuestros ciudadanos, — eran las palabras elocuentes del Presidente de los Estados Unidos, — la forma

” democrática de gobierno representativo habrá justificado los grandes ideales de nuestros libertadores.” Fué pues, también, la Conferencia de Buenos Aires, una ocasión de refirmar la fe de los pueblos americanos en sus ideales democráticos y se vió allí que era necesario mantenerse firmemente unidos a este respecto, frente a los regímenes que intentaban atravesar los mares e infiltrarse en nuestro suelo.

Sin duda, fué alrededor de los problemas de la neutralidad, que se desarrollaron los grandes debates de la Conferencia de Buenos Aires. Para adoptar una posición defensiva de los derechos americanos, si ocurriera un conflicto bélico fuera de América, especialmente, se buscó el camino de estrechar la acción común de las veintiuna repúblicas. La iniciativa concreta para crear un régimen de íntima cooperación, diferenciado de cualquier proyecto de asociación o de una Confederación de Estados, fué presentado en Buenos Aires, privadamente, entre las delegaciones, por la Delegación de los EE. UU. de América, con el nombre de “Proyecto de Convención para Coordinar los Tratados existentes entre los Estados Americanos y extenderlos en ciertos aspectos”. Creábase, por tal proyecto, el Comité Consultivo Interamericano Permanente, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores. Los países americanos, en el caso eventual de una guerra, adoptarían una actitud común y solidaria, recogiendo y aplicando la idea del Tratado Anti-Bélico de no agresión y Conciliación.<sup>1</sup>

Los debates, en gran parte, se desarrollaron en la búsqueda de fórmulas que conciliaran los sistemas universales para la solución pacífica de los conflictos, con un régimen netamente americano.

A la tesis de crear un block continental, se oponían

---

1. Este Tratado, conocido como el Pacto Saavedra Lamas, fué suscrito en Rio de Janeiro el 10 de Octubre de 1933.

los postulados que aspiran a mantener la colaboración impuesta por institutos universalistas, del tipo de la Sociedad de las Naciones. Surgieron así las reformas a los ante-proyectos, para llegar a suscribirse las Convenciones de 23 de diciembre de 1936 sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la Paz, y para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los Tratados existentes entre los Estados Americanos. Se buscó el medio de aprovechar la aplicación de cualquiera de los grandes instrumentos pacifistas, como el Tratado de París (Pacto Briand-Kellog), el Tratado de No Agresión y de Conciliación (Pacto Saavedra Lamas), o el Pacto de la Sociedad de las Naciones, permitiendo las consultas de los gobiernos americanos en los casos de amenazas para la paz, o ante una guerra o un estado virtual de guerra entre países de este Hemisferio o frente a los conflictos bélicos de otros continentes.

El propósito de crear un órgano de consulta permanente, si bien no prosperó en Buenos Aires, — ya lo dijimos antes, — surgiría más tarde en la Conferencia de Lima, aunque con características menos rígidas.

De modo que la Conferencia de Buenos Aires tuvo en vista el problema de la paz en sus dos aspectos: continental y extra-continental. Para las contiendas de carácter continental, aparte de las dos convenciones citadas, se legislaron otros sistemas tales como los buenos oficios, la mediación y el método de las comisiones bilaterales mixtas permanentes, para la prevención de controversias.

Los buenos oficios y la mediación, como medio útil de prevenir la guerra, se tradujeron en un Tratado, que respondía a una iniciativa del Brasil. Hasta ese momento lo único que existía, a tal respecto entre las Repúblicas Americanas, era el art. 5º de la Convención General de Conciliación Interamericana que estableció que ese método no era obstáculo para que las Partes Contratantes, conjunta o

separadamente, por iniciativa propia o a requerimiento de uno de los gobiernos en controversia, pudiera ofrecer sus buenos oficios o su mediación.

Estos métodos de los buenos oficios y la mediación han tenido una constante y excelente aplicación en América y al reunirse la Conferencia de Buenos Aires estaba presente el recuerdo feliz de la mediación del Dr. Afranio de Mello Franco, en ocasión del conflicto entre Colombia y Perú. El Tratado de Buenos Aires dispone que los buenos oficios y la mediación se soliciten por los Estados en litigio a ciudadanos eminentes de América. A tal fin cada gobierno deberá designar dos personalidades que reúnan las condiciones señaladas y la Unión Panamericana formulará la lista completa de los juristas llamados a prestar sus buenos oficios y su mediación. Se asemeja el sistema, como vemos, a la lista de jueces de la Corte de Arbitraje, creada por las Convenciones de La Haya. El deseo de armonizar, en aquella época, los acuerdos interamericanos con el Pacto de Versalles tuvo, también, cierta repercusión al considerarse el régimen de los buenos oficios y la mediación. La fórmula brasileña originaria de la Convención de Buenos Aires determinaba en forma obligatoria los buenos oficios o la mediación. Por su parte, la Argentina sostuvo el criterio de mantener tales recursos dentro de la esfera facultativa. La delegación argentina, al considerarse el asunto, hizo presente que su pensamiento era evitar cualquier divergencia con respecto a la jurisdicción de la Sociedad de las Naciones. El artículo 1º finalmente aprobado, dispuso que las *Partes podrán recurrir en primer término a los buenos oficios o a la mediación. . . , etc.*, lo cual aclara el carácter previo y facultativo.

Las Comisiones mixtas permanentes creadas por el Tratado sobre la prevención de controversias, ofrece otro interesante mecanismo de solución pacífica, porque elimina las causas o dificultades de futuros conflictos. Se

encontró una manera muy ágil de constituir las Comisiones bilaterales, que responden, por lo demás, a una iniciativa chilena.

En fin, la Conferencia de Buenos Aires debe mirarse como la etapa inicial de este gran movimiento de consulta que estamos viviendo en América en la época actual.

Lejos de entrar los acuerdos de 1936 en la categoría de los convenios teóricos, largos años dormidos sin traducirse en obra real, por el contrario, promovieron la etapa posterior cumplida en Lima y sentaron las bases para el régimen de las Conferencias de Ministros de Relaciones Exteriores.

### VIII. — Lima (1938)

Ya antes de celebrarse la Conferencia de 1936 en Buenos Aires, la Unión Panamericana, en su organización permanente, venía preparando los trabajos para la VIII Conferencia Panamericana. Interrumpida esta labor preliminar por la importancia de la reunión de Buenos Aires, debieron recogerse los frutos de esta última para desarrollarlos en la capital del Perú. Los problemas de la organización de la paz, ante la precipitación de los acontecimientos en Europa, cobraron mayor interés. En el programa de Lima las investigaciones jurídicas para perfeccionar y coordinar los instrumentos internacionales de América en tal materia, tuvieron como aditamento el estudio de la doctrina del no reconocimiento de las adquisiciones de territorios por medio de la fuerza. Idea ésta que estaba presente en declaraciones de la Segunda y Sexta Conferencias, refirmada en la de México y La Habana y declaración suscrita en Washington el 3 de agosto de 1932, y luego en Buenos Aires, el año 1936. Esta declaración ha pasado a ser uno de los pilares del Derecho americano. Surgió a raíz de las tratativas para solucionar el conflicto entre Bolivia y Paraguay, cuando estaba reunida la Comi-

sión de Neutrales que se ocupaba del asunto en Washington. En forma solemne todos los representantes de las Repúblicas Americanas firmaron un documento que era un llamado a las partes en litigio para encaminar la solución de la controversia hacia los métodos pacíficos. Afirmaron los Gobiernos americanos, en tal circunstancia, que no reconocerían arreglo territorial alguno de la controversia que no fuera obtenido por los medios pacíficos, ni reconocerían, tampoco, la validez de adquisiciones territoriales que fueran alcanzadas por ocupación o conquista, por la fuerza de las armas. Este principio, incluido también en el Tratado de No Agresión y de Conciliación de Rio de Janeiro, en 1933, tenía para los agresores de otras partes del mundo, el significado de la actitud americana frente a cualquier violación de las soberanías.

El compromiso de no reconocer las conquistas obtenidas por la fuerza se expresó como un deber que no puede ser eludido unilateral ni colectivamente (Resolución XXVI, de 22 de diciembre de 1938).

En la Conferencia de Buenos Aires, nació, indudablemente, el régimen de consultas. La Octava Conferencia lo amplió, lo precisó y le dió nuevo contenido, perfeccionando el sistema. "Es de recíproca conveniencia extender el método de coordinación de voluntades a otros aspectos de la solidaridad continental", dice una resolución expresa aprobada en Lima. En tal sentido podrá aplicarse, en lo futuro, a cualquier cuestión económica, cultural o de otro orden, que por su importancia, justifique el procedimiento y en cuyo examen o solución, tengan interés común los Estados americanos. La naturaleza jurídica de la consulta se aclaró, también en Lima, en cuanto no puede entenderse como el camino para imponer soluciones de mayoría. Cada Estado procederá con la plena autonomía de su capacidad individual. Se encará, igualmente, la posibilidad de crear el órgano permanente de consulta, en forma de que se

hallara integrado antes de que surjan los conflictos, que impongan el contacto de los Gobiernos. Si se examina la Declaración de los Principios de la Solidaridad Americana, de 24 de diciembre de 1938, podrá apreciarse que las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores surgieron, en una forma atenuada, sin carácter de organismo permanente. Deberían ser, más tarde, las propias reuniones de los Cancilleres las que dieran estructura al mecanismo de consulta, reglamentando sus funciones.

La Conferencia de Lima abordó en general todos los diferentes aspectos que atiende la Unión Panamericana; pero no adoptó el sistema de la Convención o del Tratado formal para sus conclusiones. En forma de "Declaración" se suscribió allí el instrumento que marcará la obra memorable del Congreso<sup>1</sup>. En un capítulo anterior hemos

---

1. DECLARACION DE LOS PRINCIPIOS DE LA SOLIDARIDAD DE AMERICA, SUSCRITA EN LA OCTAVA CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA.

*Considerando:*

Que los pueblos de América han alcanzado la unidad espiritual, debido a la similitud de sus instituciones republicanas, a su inquebrantable anhelo de paz, a sus profundos sentimientos de humanidad y tolerancia y a su adhesión absoluta a los principios del Derecho Internacional, de la igualdad en la soberanía de los Estados y de la libertad individual sin prejuicios religiosos o raciales;

Que basándose en dichos principios y anhelos, persiguen y defienden la paz del Continente y colaboran unidos en pro de la concordia universal;

Que el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de cada Estado Americano constituye la esencia del orden internacional amparado por la solidaridad continental, manifestada históricamente y sostenida por declaraciones y tratados vigentes;

Que la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada en Buenos Aires, aprobó el 21 de diciembre de 1936 la declaración de principios sobre solidaridad y cooperación interamericanas, y el 23 de diciembre de 1936 el Protocolo de No Intervención;

dicho ya que la Declaración de Lima representa la “continentalización” de los principios de Monroe. La iniciativa de transformar la doctrina unilateral en una ideología del continente, había surgido al realizarse la Conferencia de 1936 en Buenos Aires. El proyecto del Brasil contenía conceptos identificados con las palabras de Monroe al proclamar que la intromisión de cualquier potencia extra-

---

**LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
DECLARAN:**

1º — Que reafirman su solidaridad continental y su propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios en que se basa dicha solidaridad.

2º — Que fieles a los principios antes enunciados y a su soberanía absoluta, reafirman su decisión de mantenerlos y defenderlos contra toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos.

3º — Y que para el caso de que la paz, la seguridad o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea así amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los convenios vigentes y las declaraciones de las Conferencias Interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias. Queda entendido que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose, ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos.

4º — Que para facilitar las consultas que establecen éste y otros instrumentos americanos de paz, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas celebrarán, cuando lo estimen conveniente y a iniciativa de cualquiera de ellos, reuniones en las diversas capitales de las mismas, por rotación y sin carácter protocolar. Cada Gobierno puede, en circunstancias o por razones especiales, designar un representante que sustituya a su Ministro de Relaciones Exteriores.

5º — Esta declaración se conocerá como “DECLARACIÓN DE LIMA”.

Lima, 24 de Diciembre de 1938.

continental en países americanos, en forma de amenazar la seguridad nacional, o comprometer su integridad territorial, debería considerarse como un acto inamistoso para todas las demás Repúblicas. Los convenios de Buenos Aires, después de largas deliberaciones, se aprobaron con un lenguaje menos preciso y sólo se refieren a los casos "de amenaza para la paz de las Repúblicas Americanas", donde pueden incluirse todas las posibilidades. Sería pues en Lima, donde habría de llegarse a una definición de tales amenazas y así lo dice la declaración: "Que para el caso de que la paz, la seguridad o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vea así amenazada por actos de cualquier naturaleza que puedan menoscabarlas, proclaman su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades soberanas mediante el procedimiento de consulta que establecen los convenios vigentes y las declaraciones de las Conferencias Interamericanas, usando los medios que en cada caso aconsejen las circunstancias. Queda entendido que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas actuarán independientemente en su capacidad individual, reconociéndose ampliamente su igualdad jurídica como Estados soberanos".

El peligro para América, en presencia de la gravedad de las violaciones del Derecho Internacional, se preveía claramente en 1938; por ello en Lima se trató de crear los mecanismos que pudieran ponerse en movimiento frente a las circunstancias. No eran solamente las amenazas de la fuerza armada, las amenazas de una agresión bélica, sino también la obra subterránea de una infiltración de tendencias contrarias a las instituciones públicas de nuestros países lo que se tuvo en vista. Así lo dijo allí el Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, Dr. José María Cantilo "no es solamente el pedazo de tierra el que, llegado el caso, defenderíamos en sagrada unión de

todos nosotros. Estamos resueltos a rechazar con el mismo tesón, ya por medio de medidas concordantes, de carácter preventivo, ya por una acción directa combinada, todo lo que implique una amenaza para el orden americano, toda intromisión de hombres o de ideas que reflejen y tiendan a implantar en nuestro suelo y en nuestros espíritus, conceptos ajenos a nuestra idiosincrasia, ideales en pugna con los nuestros, regímenes atentatorios de nuestras libertades, teorías disolventes de la paz social y moral de nuestros pueblos" <sup>1</sup>.

La amenaza puede ser, pues, de diferente índole, habiéndose propuesto en Lima, la inclusión, aun, de la nación subversiva.

En primer término los Estados americanos reafirmaron su solidaridad y el propósito de colaborar en el mantenimiento de los principios que la informan. En segundo término la fidelidad a tales principios los llevó a proclamar la necesidad de defenderlos contra toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos. ¿Cuáles son los principios en que se basa la solidaridad americana? Ellos están enumerados, de manera genérica en el preámbulo de la Declaración. Son los principios de Derecho Internacional, de la igualdad en la soberanía de los Estados, de la libertad individual sin prejuicios religiosos o raciales; es también la similitud de sus instituciones republicanas y la soberanía e independencia de cada nación del nuevo mundo.

La tercera cláusula de la declaración concreta, por último, los atributos fundamentales que deben defenderse solidariamente: la seguridad o integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas. Ante una amenaza proveniente de actos de cualquier naturaleza, se proclamó el interés común y la determinación de hacer efectiva la solidaridad, coordinando las respectivas voluntades sobe-

---

1. Diario de Sesiones de la Conferencia N° 5.

ranas mediante el procedimiento de consulta establecido en los tratados vigentes.

Para atender las tendencias que se oponían a un compromiso estricto y a asumir obligaciones contractuales, se agregó en la Declaración el último párrafo donde se reconoce que los países actuarán independientemente en su capacidad individual, con una absoluta igualdad jurídica como Estados soberanos.

La trascendencia de este instrumento jurídico coordinador, a partir de ese momento, de la conducta internacional de las Repúblicas americanas, hizo que el resto de la obra de la Conferencia de Lima pasara a un segundo plano, aunque allí se debatieron, en una nueva etapa, los elementos de fondo que interesan a la codificación del Derecho Americano, como son las reclamaciones pecuniarías, la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas, el método para la codificación y la elaboración de los tratados. Proyectos tales como la creación de una Corte de Justicia Interamericana, la Asociación de Naciones Americanas, la definición del agresor, las sanciones, el reconocimiento de la beligerancia y otras materias, debieron quedar, íntegramente para posteriores discusiones o fueron encaminadas hacia los organismos técnicos permanentes que atienden la codificación del Derecho americano. Lo mismo ocurrió con respecto a los problemas económicos, los derechos políticos y civiles de la mujer y la cooperación intelectual, que integraban el programa de la Conferencia.

## **LAS REUNIONES DE CONSULTA ENTRE LOS MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE LAS REPUBLICAS AMERICANAS**

**Panamá (1939).**

A los ocho meses de clausurados los trabajos de la Octava Conferencia celebrada en Lima se iniciaban las

hostilidades en la segunda guerra mundial que afectaría tan hondamente a todos los pueblos del planeta. Los mecanismos interamericanos serían puestos a prueba, frente al hecho real tantas veces imaginado y previsto. En el comienzo de la conflagración europea, el 23 de setiembre de 1939, iniciábase la primera Reunión Consultiva Interamericana, en la misma capital donde Bolívar había querido cimentar su célebre proyecto de una federación de las jóvenes repúblicas recién emancipadas.

La I Reunión de Consulta tuvo el propósito fundamental, de buscar los medios de preservar la paz y alejar el conflicto de las costas americanas. Fué, pues, esencialmente, una conferencia para fortalecer la neutralidad. Programada la reunión dentro del marco de los procedimientos aceptados en Buenos Aires y Lima, esa característica de una conferencia de neutralidad la expuso muy claramente el representante del Gobierno de Washington, señor Sumner Welles, al iniciarse los trabajos: "la finalidad de la reunión no podía ser otra que establecer una "pauta uniforme respecto a los pasos que individualmente "podría dar, cada país americano, a fin de determinar y "hacer valer sus derechos y obligaciones como neutrales "en la presente guerra". Dentro de tal aspiración, claro está, habrían de buscarse todos los medios adecuados de ayuda y cooperación tanto políticos como económicos. Merece destacarse que el Uruguay si bien aceptó la posición de neutralidad, no dejó de hacer público que esa posición no habría de ser de mera expectativa o indiferencia, ante la tragedia. "Al poner en movimiento el mecanismo de la declaración de Lima, —decía el Delegado uruguayo— no nos inspiramos en el móvil puramente egoísta de preservarnos de los azares peligrosos de la guerra. Ansiamos vivamente para los demás lo que proclamamos para nos-

---

1. Discurso del Dr. Pedro Manini Ríos, Representante del Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay. Diario de la Reunión de Panamá, N° 7, Pág. 15.

otros mismos y nunca se colmarían tan plenamente nuestros ideales americanistas de derecho, que si nos fuera dado contribuir con nuestra iniciativa o nuestra acción a la vuelta inmediata del imperio de la paz y de la soberana consagración de la justicia universal<sup>1</sup>. Al aludir, más adelante, el representante uruguayo al pensamiento de Ruy Barboza, cuando en la pasada contienda afirmaba que “neutralidad no quiere decir impasibilidad y no hay imparcialidad entre el derecho y la injusticia”, el Uruguay sentó también el concepto de que había que interpretar la neutralidad americana como una actitud de vigilancia, frente a cada violación de los principios fundamentales del Derecho. “Los neutrales deben protestar sin vacilaciones, “expresó el Uruguay, y ciertas transgresiones de normas “humanitarias hieren en tal forma la conciencia universal “que la solidaridad en el dolor y en el infortunio desborda “los aislamientos prudentes y arrolla las abstinencias “egoístas”.

Este principio del derecho de los neutrales a protestar y defender los postulados de la Moral y la Justicia, en Panamá se concretó en la Resolución X sobre el mantenimiento de las actividades internacionales dentro de la moral cristiana, fórmula propuesta por Ecuador. Las naciones americanas se comprometieron por el artículo 5º de dicha resolución “a reclamar y protestar contra cualquier acto bélico que se aparte de la ley internacional y de las exigencias de la justicia”.

El alcance real de esa disposición púsose en juego, más tarde, por iniciativa uruguaya, cuando las veintiuna repúblicas del nuevo mundo protestaron conjuntamente por la violación de la soberanía y de la independencia de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, hecho doloroso que venía a agregarse a las crueles invasiones de Polonia y Noruega.

La Conferencia de Panamá, — en síntesis, — creó un cuerpo de disposiciones para afianzar la neutralidad de

América. Como medida de seguridad se formuló la Declaración de Panamá que buscaba establecer la libertad de navegación en las aguas adyacentes al continente americano, hasta una distancia de trescientas millas y dispuso la realización de patrullajes individuales o colectivos de los Estados americanos para lograr el cumplimiento de tal declaración. Desgraciadamente en la práctica no fué respetada la aspiración americana y la repetición de las violaciones al principio continental obligó a plantear, ante los beligerantes, numerosas reclamaciones.

Se hizo un nuevo estudio de las reglas generalmente aceptadas en materia de neutralidad y se refirieron, con las variantes impuestas por nuevas investigaciones jurídicas, las normas de las Convenciones de La Haya.

Dos importantes órganos surgieron en Panamá, con carácter permanente por toda la duración de la guerra:

La Comisión Interamericana de Neutralidad, compuesta de siete expertos en Derecho Internacional constituida en Río de Janeiro bajo la presidencia del doctor Afranio de Mello Franco y el Comité Consultivo Económico y Financiero Interamericano, con sede en Washington a los fines de la cooperación económica.

La obra de ambos organismos ha sido intensa y valiosa. El Comité de Neutralidad de Río de Janeiro estudió los problemas que surgieron en el desenvolvimiento de la contienda y aconsejó diversas medidas plenas de sabiduría y de contenido jurídico que habrán de quedar como una de las contribuciones significativas de América, para el progreso del Derecho Público.

La experiencia recogida en el Uruguay con el hundimiento del buque de guerra alemán "Graf Spee" proporcionó abundante material a la Comisión de Neutralidad y las iniciativas del Gobierno uruguayo, sometidas a la Comisión de Río de Janeiro fueron el origen de recomendaciones especiales sobre internación, navíos auxiliares

de flotas beligerantes y admisión de submarinos en los puertos y aguas territoriales de los países americanos.

Además, deben recordarse otras recomendaciones del mismo Comité sobre inviolabilidad de la correspondencia, telecomunicaciones y zona de seguridad, que informan todas ellas de una provechosa labor jurídica.

El Comité Consultivo Económico Financiero Interamericano mantiene sus estudios, constantes y eficaces, en Washington, donde ha diversificado sus trabajos en múltiples comisiones que atienden los más diversos aspectos de la cooperación económica y del fomento de la producción en el Hemisferio occidental.

El problema de las actividades subversivas y la necesidad de orientar la defensa contra toda propaganda que ponga en peligro los ideales democráticos de América y sus instituciones de gobierno, preocupó, también, la atención en Panamá, sentándose allí algunos principios que, en reuniones posteriores, lograrían mayor fijeza y madurez.

### LA HABANA (1940).

Si la Reunión de Panamá sólo tuvo en vista la preservación de la paz por medio de una vigorosa neutralidad que alejara los peligros de la guerra, la Reunión de La Habana estaría destinada a una labor de más amplia acción, frente al conflicto. El estado de emergencia se había agravado de manera alarmante, después de la caída de Francia. La situación precaria que podría sobrevenir si nuevos acontecimientos se precipitaran, hizo pensar, con razón, que los horrores de la contienda podían llegar rápidamente a las márgenes de América. Como lo indicaba el Gobierno de Cuba, en su calidad de organizador de la II Reunión, parecía llegada la hora de pasar de las medidas precautorias de Panamá, a métodos de orden práctico que asegurasen la defensa colectiva de América.

El programa de La Habana se mantuvo con la misma distribución de materias estudiadas en Panamá: Proble-

mas de Neutralidad, Protección de la Paz y Cooperación Económica; pero la cuestión más viva y candente, en el momento de La Habana, era la posibilidad de que se produjese un traspaso de soberanía en las regiones o territorios de este Continente bajo la posesión de naciones no americanas, como consecuencia de los arreglos entre las potencias europeas. Indudablemente éste era un punto perfectamente previsto en las reuniones de Lima y Panamá y entraba en juego la aplicación de la doctrina de Monroe; pero ahora con toda la fuerza de un principio unánime, aceptado por todos los gobiernos del Nuevo Mundo. La delegación de los Estados Unidos hizo conocer su proyecto sobre "posesiones de Estados no americanos en este Hemisferio", fórmula que se armonizaba con iniciativas parecidas de Cuba y del Brasil. Eran fórmulas para dar aplicación práctica a la idea de proteger los territorios americanos e impedir que entraran en los arreglos de un Tratado de Paz europeo o extracontinental. La idea norteamericana consistía en el establecimiento de un fideicomiso colectivo sobre los territorios que pudieran estar en peligro; análogamente Cuba y Brasil proponían la institución de la tutela o del mandato. Por último, se adoptó el régimen de una administración de tales territorios o regiones, si así lo imponían los sucesos. El Acta de La Habana se refiere, por tanto, a la administración provisional de colonias y posesiones europeas en América. Es complementaria de la Convención firmada en La Habana el 30 de Julio de 1940, que tiene igual finalidad <sup>1</sup>.

---

#### 1. CONVENCION SOBRE ADMINISTRACION PROVISIONAL DE COLONIAS Y POSESIONES EUROPEAS EN AMERICA.

Los Gobiernos representados en la Segunda Reunión de Consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas;

CONSIDERANDO:

**Primero.** — Que las Repúblicas de América han formulado en la Segunda Reunión de Consulta el Acta de La Habana, rela-

La Administración provisional, llegado el caso, está inspirada en el deseo de contribuir a la seguridad y a la defensa del Continente; pero no se ha dejado de lado la posibilidad de contribuir al progreso económico, político y social de las regiones bajo mandato. En el curso de los debates la idea primitiva de los Estados Unidos fué mejo-

---

tiva al destino de las colonias de países no americanos situadas en este Continente, así como la administración provisional de las mismas;

**Segundo.** — Que como consecuencia de los hechos que se desarrollan en el Continente europeo, pueden producirse en los territorios de las posesiones que algunas de las naciones en beligerancia tienen en América, situaciones en que esa soberanía se extinga o sea esencialmente afectada, o la acefalía en el gobierno, generando un peligro para la paz del Continente y creando un estado en que desaparezca el imperio de la ley, el orden y el respeto a la vida, a la libertad y a la propiedad de los habitantes;

**Tercero.** — Que las Repúblicas Americanas consideran que la fuerza no puede constituir el fundamento de derechos y condenan toda violencia bien bajo forma de conquista, de estipulaciones que se impusieran por los beligerantes en las cláusulas de un tratado o por cualquier otro procedimiento;

**Cuarto.** — Que las Repúblicas Americanas considerarían cualquiera transferencia o intento de transferencia de soberanía, jurisdicción, posesión, o cualquier interés o control en alguna de esas posesiones a otro Estado no americano como contrarios a los sentimientos y principios americanos y a los derechos de los Estados americanos de mantener su seguridad e independencia política;

**Quinto.** — Que las Repúblicas Americanas no reconocerían ni aceptarían tal transferencia o intento de transferir o de adquirir interés o derecho, directa o indirectamente, en alguna de estas regiones cualquiera que fuese la forma empleada para realizarla;

**Sexto.** — Que en virtud de un principio de derecho internacional americano, reconocido en diversas conferencias, no puede permitirse la adquisición de territorios por la fuerza;

**Séptimo.** — Que las Repúblicas Americanas se reservan el derecho de juzgar, por sus respectivos órganos de Gobierno, si cualquier transferencia o intento de transferencia de soberanía, jurisdicción, cesión o incorporación de regiones geográficas en las Amé-

rando, porque se dejó abierta la posibilidad de oír la voluntad de las poblaciones de las colonias, cuando estén en condiciones de emanciparse. Si en el primer momento sólo se intentaba devolver los territorios a sus soberanos originales, en el texto definitivo se acentuó la posibilidad de abrir mayores horizontes a las poblaciones coloniales. Con

---

ricas, poseídas por países europeos hasta Septiembre primero de mil novecientos treinta y nueve, puede menoscabar la independencia política de dichas Repúblicas aun cuando no haya tenido lugar transferencia formal o cambio alguno en el "status" de esa región o esas regiones;

**Octavo.** — Que por lo tanto, es necesario establecer para los casos previstos, como para cualquiera otro que produzca acefalía de gobierno en dichas regiones, un régimen provisional de administración, mientras se llega al definitivo por la libre determinación de los pueblos;

**Noveno.** — Que las Repúblicas Americanas, como comunidad internacional que actúa íntegra y fuertemente, apoyándose en principios políticos y jurídicos que han sido aplicados por más de un siglo, tienen el incontestable derecho, para preservar su unidad y seguridad a tomar bajo su administración dichas regiones y deliberar sobre sus destinos de acuerdo con sus respectivos grados de desarrollo político y económico;

**Décimo.** — Que el carácter provisional y transitorio de las medidas acordadas no importa un olvido o abrogación del principio de la no intervención reguladora de la vida interamericana, principio proclamado por el Instituto Americano, reconocido por la Junta de Jurisconsultos celebrada en Río de Janeiro, y consagrado en toda su amplitud en la Séptima Conferencia Internacional Panamericana celebrada en Montevideo;

**Undécimo.** — Que esta comunidad tiene por tanto capacidad internacional jurídica para actuar de tal manera;

**Décimo segundo.** — Que en este caso, el régimen más adecuado es el de administración provisional; y que este sistema no entraña peligro, porque las Repúblicas no tienen propósito alguno de engrandecimiento territorial;

**Décimo tercero.** — Que la regulación de un régimen provisional en la presente Convención y en el Acta de La Habana sobre administración provisional de colonias y posesiones europeas en América no suprime ni altera el sistema de consulta acordado en

una ideología que se ajusta a las clásicas ideas de Monroe, los Estados americanos han declarado que es contrario a los sentimientos y principios de América, cualquier transferencia de soberanía, jurisdicción, posesión o cualquier interés o control en alguna de las posesiones mencionadas, a otro Estado no americano. Se tomó como punto de par-

---

Buenos Aires. confirmado en Lima y ejecutado en Panamá y La Habana;

Décimo cuarto. — Deseando proteger su paz y su seguridad, y fomentar los intereses de cualquiera de las regiones a que la presente se refiere, que quedarán comprendidas dentro de los considerandos anteriores: han resuelto concertar la siguiente Convención:

#### I

Si un Estado no americano tratare, directa o indirectamente, de sustituirse a otro Estado no americano en la soberanía o control que aquél ejercía sobre cualquier territorio situado en América, amenazando así la paz del Continente, dicho territorio quedará automáticamente comprendido dentro de las estipulaciones de esta Convención, y será sometido a un régimen de administración provisional.

#### II

La administración se ejercerá según se considere aconsejable en cada caso por uno o más Estados americanos, mediante su previo consentimiento.

#### III

Cuando se establezca la administración sobre una región, ésta se ejercerá en interés de la seguridad de América y en beneficio de la región administrada, propendiendo a su bienestar y desarrollo, hasta que la región se encuentre en condición de gobernarse a sí misma o vuelva a su situación anterior, cuando esto último sea compatible con la seguridad de las Repúblicas Americanas.

#### IV

La administración del territorio se ejercerá bajo las condiciones que garanticen la libertad de conciencia y de cultos con las reglamentaciones que exijan el mantenimiento del orden público y las buenas costumbres.

#### V

La administración aplicará las leyes locales coordinándolas con

tida, la posesión ejercida por países europeos hasta el día 1º de setiembre de 1939. Producido un caso como los mencionados, o cualquier otro que suponga acefalia de Gobierno en dichas regiones, las Repúblicas Americanas, erigidas en comunidad internacional, establecen un régimen provisional de administración. Ya hemos dicho que este

---

los fines de esta Convención, pero podrá adoptar además aquellas determinaciones necesarias para resolver situaciones sobre las cuales no existan dichas leyes.

#### VI

En todo lo que concierne al comercio e industria las naciones americanas gozarán de igual situación y de los mismos beneficios, y el administrador nunca podrá crear una situación de privilegio para sí o para sus nacionales o para Estados determinados. Se mantendrá la libertad de relaciones económicas con todos los países a base de reciprocidad.

#### VII

Los naturales de la región tendrán participación, como ciudadanos, en la administración pública y en los tribunales de justicia sin otra condición que la idoneidad.

#### VIII

Los derechos de cualquier naturaleza se regirán en cuanto fuere posible, por las leyes y costumbres locales, quedando amparados los derechos adquiridos conforme a tales leyes.

#### IX

Quedará abolido el trabajo obligatorio en las regiones donde exista.

#### X

La administración proveerá los medios para difundir la enseñanza en todos los órdenes con el doble propósito de fomentar la riqueza de la región, y mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente en lo que se refiere a la higiene pública e individual, y la preparación para poder ejercer la autonomía política en el más breve plazo.

#### XI

Los naturales de una región bajo administración tendrán su propia carta orgánica, que la administración establecerá consultando al pueblo en la forma que fuere posible.

#### XII

La administración someterá una Memoria anual al organismo

régimen tendrá un carácter transitorio hasta que llegue el momento de la libre determinación de los pueblos, dejándose a salvo los principios de no intervención que se consideran esencialmente integrantes de la vida política de los países de América. Para atender esos fines se creó la Comisión Interamericana de Administración Territorial,

---

interamericano, encargado del control de las regiones administradas, sobre la manera en que ha desempeñado su cometido, acompañando las cuentas y medidas adoptadas durante el año en la misma región.

### XIII

El organismo a que el artículo anterior se refiere tendrá competencia para el conocimiento de las peticiones que por intermedio de la administración transmitan los habitantes de la región con referencia al ejercicio de la administración provisional. La administración remitirá junto con estas peticiones, las observaciones que estime convenientes.

### XIV

La primera administración se otorgará por un período de tres años, a la terminación del cual, y en caso de necesidad, se renovará por periodos sucesivos no superiores a diez años.

### XV

Los gastos en que se incurra en el ejercicio de la administración serán cubiertos con las rentas de la región administrada, pero en el caso de que éstas sean insuficientes, el déficit será cubierto por el Estado o Estados administradores.

### XVI

Queda establecida una Comisión que se denominará "Comisión Interamericana de Administración Territorial" y se compondrá de un representante por cada uno de los Estados que ratifiquen esta Convención, y que será el organismo internacional a que ella se refiere. Una vez que entre en vigor esta Convención cualquier país que la ratifique podrá convocar la primera Reunión proponiendo la ciudad en que ha de celebrarse. La Comisión elegirá su Presidente, completará su organización y fijará su sede definitiva. Dos terceras partes de los miembros de la Comisión constituirán quórum y dos terceras partes de los miembros presentes podrán adoptar acuerdos.

### XVII

La Comisión está autorizada para establecer la administra-

compuesta por un representante de cada una de las Partes contratantes. Con ello la comunidad de los estados de América asume capacidad internacional jurídica para instaurar un régimen de administración que puede ser ejercido, en cada caso, por uno o más gobiernos del Continente. Mientras la Convención no entrará en vigor, se

ción provisional sobre las regiones a que se refiere la presente Convención; otorgar dicha administración para que la ejerza el número de Estados que determine, según el caso, y fiscalizar su ejercicio en los términos de los artículos anteriores.

#### XVIII

Ninguna de las disposiciones que abarca la presente Convención se refiere a territorios o posesiones que son materia de litigio o reclamación entre potencias de Europa y algunas de las Repúblicas de América.

#### XIX

La presente Convención queda abierta en La Habana, a la firma de las Repúblicas Americanas, y será ratificada por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus procedimientos constitucionales.

El Secretario de Estado de la República de Cuba transmitirá, lo más pronto posible, copias auténticas certificadas a los diversos Gobiernos con el objeto de obtener la ratificación. El instrumento de ratificación será depositado en los archivos de la Unión Panamericana en Washington, la cual notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios; tal notificación será considerada como canje de ratificaciones.

La presente Convención entrará en vigor cuando dos terceras partes de las Repúblicas Americanas hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación.

En fe de lo cual, los infrascritos plenipotenciarios, después de haber depositado sus Plenos Poderes, que se han encontrado en buena y debida forma, firman y sellan esta Convención en nombre de sus respectivos Gobiernos en las fechas indicadas junto a sus firmas.

#### RESERVAS:

##### Reserva de la Delegación de Chile:

1. — La Delegación de Chile, convencida de la necesidad de realizar prácticamente la solidaridad continental, aprueba los acuerdos, aclarando que Chile sólo adquirirá compromisos y res-

recurrirá al Comité de Emergencia que crea el Acta de La Habana, con análogas facultades, a las de la Comisión.

Comparado el nuevo régimen americano con el sistema de los mandatos de la Sociedad de las Naciones, se han hecho notar las siguientes características en favor del método adoptado en La Habana:

1) El Gobierno de una colonia no se entrega a un solo Estado, como en la Liga, sino a una organización internacional, en su conjunto.

---

pensabilidades, cuando los referidos acuerdos sean ratificados por sus organismos constitucionales.

**Reserva de la Delegación Argentina:**

2.—El Delegado de la República Argentina al suscribir esta Acta, deja constancia de que ella no se refiere ni comprende a las Islas Malvinas, por que éstas no constituyen colonia o posesión de nación europea alguna por hacer parte del territorio argentino y estar comprendidas en su dominio y soberanía, según se destacó en la Reunión de Panamá, cuya declaración da por reproducida en todo su contenido y también con relación a otras regiones australes argentinas según lo ha hecho presente en las deliberaciones de esta Comisión. Igualmente manifiesta que la firma de la presente Acta y Resolución no afecta y deja intactas las facultades del Gobierno establecidas en las normas constitucionales que rigen en la Argentina, sobre los procedimientos aplicables para que esta Acta y Resolución adquiera obligatoriedad, fuerza y vigor.

**Reserva de la Delegación de Colombia:**

3.—Voto positivamente con la indicación de que firmaré la Convención, sujeto a la aprobación de mi Gobierno y a las normas constitucionales de mi país.

**Reserva de la Delegación de Venezuela:**

4.—La Delegación de Venezuela firma en la inteligencia de que la Convención relativa a posesiones coloniales queda sujeta a ratificación de los poderes públicos de la nación, conforme a sus disposiciones constitucionales.

**Reserva adicional de la Delegación de Chile:**

5.—La Delegación de Chile en el momento de suscribirse esta Convención, además de la reserva expresada en la Sesión Plenaria Privada de ayer, hace reserva de los derechos de Chile en la Antártica.

2) Se preven garantías para defender las leyes locales y otros sistemas jurídicos consuetudinarios.

3) Queda el camino abierto para conceder la independencia y gobierno propio de los territorios bajo administración. Esta posibilidad se establece en primer término, sobre las eventuales medidas para que vuelvan a sus poseedores originarios, si así lo prefieren los habitantes de las colonias.

4) El país administrador no podrá crear nunca una situación de privilegio para sí o para sus nacionales o para Estados determinados. Todas las naciones americanas gozarán, en materia comercial e industrial, de igual situación y se mantendrá la libertad de relaciones económicas con todos los países a base de reciprocidad <sup>1</sup>.

La Delegación argentina, reproduciendo una reserva que ya había formulado en la Declaración de Panamá, dejó constancia, al firmar el Acta de La Habana, de que ella no puede referirse ni comprender a las Islas Malvinas, en forma de no comprometer la reclamación pendiente respecto a tal posesión que, la tesis argentina considera comprendida en el dominio y soberanía de esa República.

Fuera de este asunto central de la Conferencia de La Habana, la cuestión de las actividades subversivas que ponen en peligro el común ideal democrático americano, cobró mayor interés. La Delegación del Uruguay ofreció la experiencia surgida de investigaciones recientes sobre el problema y sometió a la Conferencia un proyecto especial respecto a las actividades políticas de los miembros de las misiones diplomáticas y consulares. Los Estados Unidos de América también propusieron disposiciones especiales sobre el *status* de los agentes diplomáticos y consulares. A su vez, el Ecuador había preparado un proyecto referente a la condición jurídica de los extranjeros.

---

1. Informe de la Delegación del Uruguay. Pág. 19.

La Resolución Sexta de La Habana prevé la consulta entre los gobiernos respectivos cuando la paz se vea amenazada por actividades dirigidas, ayudadas o instigadas por gobiernos, grupos o individuos extranjeros. Se recordará que al comentar la Declaración de Lima hicimos ver que esta clase de consultas no quedaba fuera del concepto general de las amenazas a la paz de cualquiera de las Repúblicas americanas; pero, de todos modos, fué útil que se hiciera una referencia expresa a tal género de peligro, llamando la atención de los Gobiernos de América acerca del mismo.

El temario incluía un punto de importancia capital para el futuro de la cooperación defensiva y que no fué mayormente desarrollado en La Habana. Entre las materias referentes a la Protección de la Paz, se mencionaban, "los problemas de la seguridad del continente". Se pensó al prepararse los trabajos, que servirían para la dilucidación de asuntos de carácter militar. Un comentarista en el "New York Times" hizo ver que las delegaciones eludieron abordar cuestiones de tal naturaleza. "Las conversaciones entre estados mayores o la utilización, en común, de bases navales y aéreas, la unificación del material y otras dificultades técnicas, se prefirió aplazarlas hasta que las repúblicas americanas definieran exactamente su decisión política en cuanto al grado en que pudieran o quisiesen hacer frente, en forma solidaria, a un peligro común" <sup>1</sup>.

Una sola resolución de La Habana respondió a este aspecto de la cooperación. Lleva el número XV en el Acta Final y se refiere a la asistencia recíproca y cooperación defensiva de las naciones americanas. Se introdujo por iniciativa de Venezuela y ha tenido verdadera utilidad posteriormente, porque permitió poner en movimiento la

---

1. Harold B. Hinton: "The New York Times". Agosto 1° de 1940.

III Reunión de Río de Janeiro. El texto sintetiza, hasta cierto punto, la Declaración de Lima, e incluye el concepto de la reacción común y solidaria frente a una agresión, tal como lo había proclamado la doctrina del Uruguay, en 1917, con el célebre decreto de 18 de Junio. Sentado el principio de que todo atentado de un estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un estado americano, supone un acto de agresión contra todos los miembros de la comunidad americana, la Resolución XV establece, luego, dos posibilidades: 1º Consultas entre todos los Gobiernos signatarios frente a la ejecución de actos de agresión o frente a la amenaza o la posibilidad de tales actos; 2º consultas entre todos o entre dos o más estados, para proceder a negociar acuerdos complementarios que organicen la cooperación defensiva y la asistencia recíproca.

El caso típico se presentó con la agresión del Japón contra los Estados Unidos de América; de modo que era lógico en esas circunstancias se invocara, precisamente, la resolución XV de La Habana, para acudir a la consulta de Río de Janeiro.

Débase destacar que la resolución de La Habana es terminante en cuanto declara que el atentado contra uno, es una agresión contra todos, dentro del régimen de solidaridad americana. Respecto a tal cuestión no pueden haber nuevas deliberaciones ni cambios de ideas. Las consultas se preven *para concertar las medidas que convenga tomar*. La claridad de estos conceptos tuvo importancia cuando se encaminaron los trabajos de Río de Janeiro y la Cancillería uruguaya planteó el problema con bastante anticipación, a fin de obtener una reacción común, que era pensamiento dominante del Uruguay desde la anterior conflagración. El memorándum transmitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 21 de Junio de 1941, a

todas las cancillerías de América, responde a tal propósito<sup>1</sup>. Buscaba el Uruguay una concordancia en las actitudes de todos los países americanos, previa a cualquier reunión formal de Ministros de Relaciones Exteriores, tal como debería ser convocada al producirse el acto de agresión. Las respuestas a la consulta uruguaya, ilustran ampliamente sobre la mente de los Gobiernos del Continente, respecto al punto planteado y cabe afirmar que si hubieron escasas discrepancias acerca del procedi-

---

1. He aquí el texto del Memorándum uruguayo:

“Frente al curso de los acontecimientos internacionales, el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, considera del más alto interés poner en conocimiento del Excelentísimo Señor Ministro de Relaciones Exteriores de . . . . . determinados puntos de vista con que este Gobierno examina las posibilidades para el mantenimiento de la seguridad y la integridad territorial de nuestros países, en el caso de que un Estado americano se viese arrastrado a la guerra con naciones de otros Continentes.

El desenvolvimiento de la unión espiritual y material de las Repúblicas americanas, merced a los diferentes acuerdos celebrados en los últimos años, aconseja establecer, desde ya, una expresión de puntos de vista al respecto, particularmente beneficiosa, en el interés común de toda América.

La eventualidad que preocupa al Uruguay debe estimarse, en muchos aspectos, semejante a la que podría presentarse a las otras naciones del continente; pero cabe recordar que, en anteriores circunstancias, nuestro país vióse ya en situación de adoptar una actitud definida, declarando que la ejecución de los principios de solidaridad americana es la norma reguladora de su política internacional.

Efectivamente: al expresar el Uruguay, en 1917, que cualquier acto capaz de atentar contra los derechos de una nación del continente, debería constituir un agravio inferido a todas y provocar una reacción uniforme y común, entendiéndose ajustarse a los más sólidos fundamentos del panamericanismo, que debe interpretarse no solamente como una doctrina o ideología de orden moral, sino también con un sentido de política positiva y de eficaz gravitación en la hora de las decisiones continentales.

La vocación de nuestros pueblos para afianzar los vínculos

miento, el espíritu que alentaría un movimiento común quedó asegurado con la lectura de las contestaciones que traducen el mismo fervor y la misma conciencia de pueblos hermanos dispuestos a defenderse.

### RIO DE JANEIRO (1942).

El 7 de Diciembre de 1941 las fuerzas japonesas atacaban a los Estados Unidos de América. El 9 de diciembre el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, doctor Juan

---

que definen la comunidad americana, está presente desde el primer instante de sus luchas por la emancipación, cuando se involucraba en el concepto de la patria, amplia y abierta, la total extensión del continente. La historia americana, en el siglo pasado y en el actual, contiene numerosos ejemplos que demuestran la perduración de ese mismo espíritu que representa hoy una de las garantías más sólidas para la seguridad del Nuevo Mundo. En carta memorable ya decía Artigas, dirigiéndose a Bolívar, al pedirle protección para su barco, que ambos luchaban unidos íntimamente por vínculos de naturaleza y de interés recíprocos. "Por mi parte — agregaba — oferto igual correspondencia al pabellón de esa República, si las circunstancias de los tiempos permiten que sea afianzado en nuestros puertos".

El mismo pensamiento inspiró, muchos años después, al Gobierno del Uruguay para dictar el Decreto de 18 de Junio de 1917, según el cual ningún país americano que, en defensa de sus derechos se hallare en estado de guerra con naciones de otros continentes, sería tratado como beligerante. En espera de un acuerdo al respecto, reiteraba su íntima convicción de que la política de América consagrara, definitivamente, una fórmula práctica de acción solidaria, en defensa de sus ideales de libertad y democracia.

La evolución posterior del Derecho Internacional, pareció encaminarse, decididamente, hacia la conquista de un sistema de proscripción de la violencia y de ordenación de la paz. Se crearon por ese medio, obligaciones de otro género, en forma de hacer necesaria una confrontación de la teoría de la solidaridad americana con el Pacto de la Sociedad de las Naciones, por ejemplo, y con otros acuerdos celebrados para ampliar los métodos de solución pacífica en los conflictos internacionales.

**B. Rossetti se dirigía telegráficamente al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, expresando lo siguiente: "En presencia de la injustificada agresión de que han sido víctima los Estados Unidos por parte de una potencia no americana y teniendo en vista lo dispuesto en las resoluciones XV y XVII aprobadas en la Reunión Consultiva de La Habana en el mes de julio de 1940, ruego a Vuestra Excelencia consultar a los demás gobiernos americanos sobre la conveniencia de convocar con toda urgencia una**

---

Descartado, en el presente, todo recurso de cualquiera de esos procedimientos, la acción internacional de los países americanos sólo puede estar amparada en la energía de su unión para imponer, ante la voluntad de la fuerza, la voluntad de justicia.

La Declaración de Lima, en 1938, confirmó categóricamente el interés común y la determinación de todos los Estados del Continente, a fin de hacer efectiva su solidaridad para el caso en que cualquiera de las Repúblicas americanas se viera amenazada en sus atributos esenciales.

Tales postulados tuvieron, luego, desenvolvimiento más concreto en las reuniones de consulta, celebradas en Panamá y en La Habana, donde se encararon la asistencia recíproca y la cooperación defensiva de las naciones americanas, de un modo concordante con los propósitos que animaron la acción del Uruguay, en 1917.

La Resolución XV de La Habana, dispone que todo atentado de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, será considerado como un acto de agresión contra los Estados firmantes de la Declaración. Para el caso de que se ejecuten actos de agresión o de que haya razones para creer de que se prepara una agresión de parte de un Estado no americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, los Estados signatarios habrán de consultarse entre sí, a fin de adoptar las medidas que convenga tomar.

Para facilitar esas consultas, la Declaración de Lima estableció el método de las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores. Sin duda, cuando se considere oportuno se pondrá en movimiento este mecanismo. El Gobierno del Uruguay, sin embargo, estima, desde ya, que la defensa del continente contra

**Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas para considerar la situación producida y adoptar las medidas más adecuadas que reclaman la solidaridad de nuestros pueblos y la defensa del hemisferio”.**

**El Gobierno de los Estados Unidos de América, por su**

la guerra, puede ofrecer situaciones de imperiosa urgencia, en forma de no dar tiempo a la realización de la reunión de Cancilleres. Debe tenerse en cuenta, además, que han quedado establecidas determinadas reglas para iniciar esas reuniones, como es el envío de la lista de los temas propuestos, al Consejo Directivo de la Unión Panamericana y esperar que, por la misma vía, se reciban las observaciones que desearan presentar los Gobiernos.

Cree, por su parte, el Gobierno del Uruguay, que en un momento dado, los países de América pueden verse obligados a proceder con rapidez y, en tal contingencia, tener que adoptar medidas inmediatas. La línea de conducta de esta Cancillería tendría que ser consecuente con su tradición de arraigadas concepciones de hermandad americana, y en tal virtud, hállase dispuesta, en previsión del futuro desarrollo de los acontecimientos, a definir su posición.

En Junio de 1917, expresó la esperanza de que las naciones de este hemisferio llegarían a un acuerdo para fijar estos principios. Establecido ahora sólidamente el interés común y el deseo de hacer efectiva la solidaridad; fijado ya, en las últimas conferencias, el criterio de que cualquier acto contra un Estado continental debe mirarse como una agresión para todos, nos hallaríamos en el caso de poder afirmar que los acuerdos a que aspiraba entonces el Uruguay, existen en toda su plenitud. Sería, pues, altamente oportuna la concordancia en las actitudes de todos los países americanos.

El Gobierno del Uruguay apreciará por tanto, vivamente, conocer los puntos de vista al respecto, de la Cancillería de . . . . . valorando, desde ahora, en cuanto se merece, la ilustrada opinión de ese Gobierno amigo.

Montevideo, 21 de junio de 1941”.

Ministerio de Relaciones Exteriores. “Solidaridad Americana”. Consulta sobre el caso de un estado americano en una guerra extracontinental. Montevideo. 1941. (En la misma publicación pueden leerse las respuestas de todos los demás gobiernos americanos).

parte, al día siguiente de enviado el telegrama de Chile, solicitó, que se efectuara la reunión en Río de Janeiro en la primer semana de enero de 1942 y en un memorándum adjunto exponía los hechos ocurridos. "El 7 de diciembre de 1941, sin aviso o intimación, y durante el curso de negociaciones entabladas de buena fe por parte del Gobierno de los Estados Unidos con el propósito de mantener la paz, el territorio de los Estados Unidos fué traidoramente atacado por las fuerzas armadas del Imperio Japonés".

Algunos Gobiernos al estudiar los posibles temas que integrarían el programa de la reunión de Río de Janeiro presentaron aclaraciones que permitían precisar y definir los propósitos buscados. Dividido el programa en dos capítulos sobre protección del hemisferio occidental y solidaridad económica, hacía referencia al "estudio de las medidas que deberían tomar inmediatamente las Repúblicas Americanas para el desarrollo de ciertos planes y objetivos comunes que contribuyan al restablecimiento del orden mundial". Chile, en esta materia, propuso las siguientes adiciones que permiten aclarar los alcances de la consulta, por que la Comisión de la Unión Panamericana, las remitió, a la Reunión de Río de Janeiro, junto con las observaciones de otros Gobiernos, porque consideraba que ellas desarrollaban ideas ya contenidas en los puntos del programa propuesto:

- a) Examen de las medidas destinadas a dar aplicación útil a la Resolución XV de La Habana frente a la agresión de que ha sido víctima Estados Unidos;
- b) Consagración del principio de que la colaboración establecida por la Resolución XV de La Habana para el caso de agresión debe hacerse también extensiva al estudio de las condiciones y a la concertación misma de la paz que ponga término al actual conflicto;

- c) Medidas destinadas a hacer efectiva la defensa continental y especialmente los acuerdos regionales complementarios a que se refiere el inciso tercero de la Resolución XV antes citada.

Era pues el momento de patentizar, de una manera clara y definitiva, la solidaridad de todas las naciones de América con el miembro de la comunidad continental agredido a mansalva y en violación de todas las normas morales y jurídicas. Antes de congregarse los Ministros de Relaciones Exteriores americanos en Río de Janeiro, los Gobiernos, particularmente, habían dado pruebas ya de una actitud solidaria, frente al atentado, aunque la posición de los diferentes países no coincidía en la expresión de la solidaridad, ni en una reacción común. Nicaragua, Panamá, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití y Honduras declaráronse en estado de guerra con el Japón y sus aliados y en tal virtud suscribieron la declaración de Washington de 1º de enero de 1942, junto a los Estados Unidos de América y las naciones aliadas a su causa, declaración que extendió y generalizó la Carta del Atlántico, de 14 de agosto de 1941, suscrita entre el Presidente Roosevelt y Mr. Churchill.

Colombia, México y Venezuela habían roto las relaciones diplomáticas con las naciones del eje. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay declararon expresamente su solidaridad tratando a los Estados Unidos en calidad de no beligerante, a los efectos de la aplicación de las leyes de neutralidad.

El panorama general era, pues, favorable para buscar soluciones comunes que estrecharan la unión de los pueblos de América por medio de medidas uniformes.

¿Cuáles serían esas medidas? Como Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay debí plantear, en la sesión inaugural de la Conferencia, el 15 de enero de 1942, los

puntos de vista del Gobierno de la República, que suponían una contestación a la pregunta planteada. Expresé, en esa oportunidad: “Lo que vamos a tratar, por consecuencia, y en definitiva, en esta III Reunión de Consulta entre los Cancilleres de América, no se reduce a cuestiones que interesan solamente a los Estados americanos o a estos en sus relaciones determinadas con otros Continentes del Globo. ¡No! Vamos a tratar de la defensa de América, como parte integrante de la defensa del mundo civilizado, hoy amenazado en sus raíces más profundas, que son sus aspiraciones sociales y sus ideales políticos”.

Y más adelante: “Nuestro deber, pues, en esta Reunión, es concentrar los esfuerzos para dar aplicación a las disposiciones de la Resolución XV de La Habana, en sus diferentes aspectos de asistencia recíproca y cooperación defensiva. Por ello, el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, desde el momento en que fué convocado para realizar estas deliberaciones, encaminó sus estudios y ha formulado sus posibles sugerencias, en el sentido de llegar a un programa definido de defensa integral del Continente.

“En materia de medidas destinadas a reprimir las actividades de ciudadanos extranjeros que pongan en peligro la paz o la seguridad de las Repúblicas Americanas, hemos considerado de alta conveniencia alcanzar si es posible, la unificación del concepto jurídico de las actividades ilícitas, como nuevo tipo de acción contra el Estado, en forma de que en todos los países de nuestro Continente se puedan dictar medidas legislativas comunes destinadas a prevenir o reprimir los actos delictuosos de individuos que, aisladamente o integrando asociaciones, obedecen a consignas de personas o gobiernos extranjeros, tendientes a subvertir los regímenes políticos adoptados por las naciones americanas.

“Habrán de facilitarse, además, los procedimientos

“ para el más rápido intercambio de informaciones entre  
“ las autoridades judiciales y policiales de nuestros países.  
“ Un registro americano de prontuarios policiales que  
“ incluyera el nuevo tipo de delito, configurado por las  
“ actividades ilícitas ya definidas, ofrecería indudable uti-  
“ lidad. La creación de esta oficina centralizadora de todos  
“ los antecedentes delictuosos, permitiría ampliar conve-  
“ nientemente el Convenio Sudamericano de Policía, de  
“ carácter administrativo, suscrito en Buenos Aires el 29  
“ de febrero de 1920, que ha dado ya excelentes resultados.

“ Respecto a las medidas inmediatas para el desarrollo  
“ de ciertos planes y objetivos comunes que contribuyan  
“ al restablecimiento del orden mundial, por parte de las  
“ Repúblicas Americanas, no pueden ser otras, en los mo-  
“ mentos actuales, que la asistencia al Estado agredido y  
“ la cooperación defensiva, tal como se desprenden clara-  
“ mente de la Resolución XV ya referida.

“ Por mi parte, no vería inconveniente en suscribir,  
“ dentro de estos planes y objetivos comunes, una resolu-  
“ ción que estableciera la ruptura de relaciones diplomá-  
“ ticas con los países agresores. Tal decisión no sólo ten-  
“ dría el carácter de una sanción por el atentado cometido,  
“ sino que, además, podría encuadrarse perfectamente  
“ entre las medidas eficaces de defensa, recordando que  
“ en virtud de las facilidades acordadas por el Derecho  
“ Internacional, especialmente por la doctrina americana  
“ consagrada en la Convención de La Habana, de 1928, que  
“ va mucho más lejos que las disposiciones admitidas en  
“ el Derecho europeo, las agencias oficiales de las poten-  
“ cias referidas han actuado, a menudo, como focos de  
“ acción subversiva, en forma que podían dar margen a  
“ determinadas actividades peligrosas o de información  
“ militar, capaces de perturbar la buena conducción de la  
“ guerra en que se ve envuelto un buen número de nacio-  
“ nes americanas.

“Surgirá, sin duda, del examen que hagamos de estos  
“ planes defensivos, la conveniencia de dotar a nuestro  
“ Continente de los órganos necesarios, de carácter per-  
“ manente, que aseguren la continuidad y eficacia de la  
“ acción concertada, una vez que se clausuren las delibe-  
“ raciones de Rio de Janeiro. Deberán efectuarse estudios  
“ técnicos para determinar, en función del interés conti-  
“ nental, la importancia de las diferentes situaciones geo-  
“ gráficas, facilitando a los países americanos la adquisi-  
“ ción de los elementos bélicos que necesiten. Esto supon-  
“ drá, por lo tanto, el establecimiento de un orden de pre-  
“ cedencias en los aprovisionamientos militares a los dis-  
“ tintos Estados, por medio de un organismo de Coordi-  
“ nación. Además, los acuerdos complementarios, que pue-  
“ den ser de carácter regional, entre dos o más Estados,  
“ según las circunstancias, y dentro de la Resolución XV  
“ ya citada, aconsejarían, a su vez, la formación de Comi-  
“ siones Regionales Militares, destinadas a atender las  
“ zonas correspondientes.

“Por estos motivos, habrá de cambiar de rumbo la ac-  
“ ción conjurada emprendida por las Repúblicas America-  
“ nas desde los comienzos de la contienda, en 1939. Una  
“ resolución de Panamá, dispuso la creación de la Comi-  
“ sión Interamericana de Neutralidad. Se quiso, mediante  
“ dicho Instituto, realizar estudios adecuados con la for-  
“ mulación de recomendaciones destinadas a los Gobiernos,  
“ respecto a los problemas de la neutralidad. La obra de  
“ esta Comisión, bajo la presidencia de mi eminente amigo,  
“ el Excelentísimo doctor Afranio de Mello Franco, ha  
“ sido notable, por la sabiduría y el alto contenido jurídico  
“ de las reglas surgidas de sus encomiables trabajos. Esa  
“ obra ha prestado a la América un invalorable concurso,  
“ durante el período transcurrido de la guerra. Pero ahora  
“ necesitaremos transformar los estudios, para contem-  
“ plar otra clase de problemas de coordinación defensiva

“y de asistencia recíproca y, por tanto, corresponderá  
“suspender las investigaciones jurídicas y técnicas que  
“atendía la mencionada Comisión, con la brillante auto-  
“ridad que todos le reconocemos.

“Uno de los puntos de mayor urgencia en esta labor  
“defensiva que vamos a emprender, está representado por  
“la necesidad de fortalecer la seguridad del comercio  
“interamericano, con el mantenimiento de la libertad de  
“las rutas normales de la navegación continental, lo que  
“habrá de obligar a una mayor vigilancia de nuestras  
“costas marítimas. Para ello deberemos tomar en con-  
“sideración todos los elementos capaces de cooperar en  
“el constante patrullaje, necesitado por los peligros a que  
“están expuestas las comunicaciones marítimas. En tales  
“esfuerzos es bien sabido que colaboran, junto a las flotas  
“de los países americanos, armadas pertenecientes a po-  
“tencias de otros continentes, unidas, en las presentes  
“circunstancias, a las Repúblicas americanas que se ha-  
“llan en guerra.

“No sólo como deber de solidaridad con estas naciones  
“hermanas del Continente, sino como una medida eficaz  
“de defensa de nuestras rutas marítimas, es conveniente  
“dictar las medidas más adecuadas a fin de facilitar la  
“colaboración de todas las fuerzas que defienden el Nuevo  
“Mundo. En tal sentido, en nombre de mi Gobierno, pro-  
“pondré la extensión a todos los países que colaboran  
“en la asistencia a los Estados americanos agredidos por  
“una potencia extracontinental, del mismo tratamiento  
“de excepción con respecto a la aplicación de las leyes  
“de la neutralidad que se acuerda, en América, a los  
“países de este Continente. Es decir, que todo Estado que  
“defienda a un país americano agredido, no será con-  
“siderado como beligerante.

“El capítulo del programa de esta Reunión, cuyas la-  
“bores iniciamos, referentes a la solidaridad económica,

“permitirá, igualmente, desenvolver con amplio espíritu  
“amistoso, un cambio de pareceres muy necesario para la  
“protección de la estructura económica de los países de  
“nuestro Hemisferio, gravemente afectada por las per-  
“turbaciones derivadas del conflicto que debemos enfren-  
“tar. Quiero adelantar, desde ya, que el Gobierno uru-  
“guayo acompañará con su voto y está dispuesto a sus-  
“cribir todas las resoluciones que aseguren una mayor  
“asistencia entre las Repúblicas americanas, en el campo  
“económico y financiero”.

Ante un plan de acción tan concreto, sin embargo, debemos decir que hubo tal vez un número exagerado de iniciativas que llegaron hasta 80 proyectos estudiados por las dos únicas comisiones en que se dividió la tarea de la reunión. El problema fundamental fué, como es sabido, la ruptura de relaciones diplomáticas con las potencias del eje, para lo cual se contó, desde el primer momento, con un proyecto de los Gobiernos de Colombia, México y Venezuela. La aspiración a que la decisión de los Gobiernos alcanzara una forma obligatoria y rápida debió ser examinada frente a la necesidad de contemplar situaciones particulares relacionadas con las facultades constitucionales.

Los discursos inaugurales del Presidente del Brasil doctor Getulio Vargas y del doctor Oswaldo Aranha, crearon ambiente propicio para soluciones de armonía, dentro de la familia americana. Como exponentes del espíritu hospitalario del Brasil permitieron confiar en que no habría de disolverse la asamblea sin que el Continente encontrase planos de cooperación y de entendimiento, no sólo para asegurar la ayuda a los Estados Unidos agredidos, — respecto a lo cual todos los Ministros de Relaciones Exteriores manifestaron total acuerdo —, sino para salvar los obstáculos que pudieran surgir de algunas situaciones nacionales.

Uno de los rasgos predominantes en las Conferencias Interamericanas que se celebran en la actualidad es buscar siempre la unanimidad, para atender las grandes decisiones del Continente. En Rio de Janeiro se quiso mantener este criterio de amplia comprensión, en forma de que las disposiciones que se aconsejaban, surgieran con el prestigio de la aprobación de todos.

Obtuvieronse, así, las cláusulas referentes a la ruptura de relaciones, que constituyen la primera resolución de la reunión de Rio de Janeiro. El rompimiento de las relaciones diplomáticas con el Japón, Alemania e Italia, por haber el primero de esos Estados agredido y los otros dos declarado la guerra a un país americano, se recomendó a las Repúblicas Americanas, dentro del marco de los procedimientos establecidos por las leyes internas y dentro, también, de la posición y circunstancias de cada país en el actual conflicto continental. Esta redacción se aparta, sin duda, de la finalidad primitiva que inspiraba el proyecto de Colombia, México y Venezuela en cuanto se había querido una resolución expresa y terminante. Sin embargo la reacción inmediata que produjo la votación demostró, con las decisiones de Bolivia, Paraguay, Perú, Uruguay y Ecuador, que la recomendación no podía suponer un medio dilatorio que debilitase el pensamiento firmemente sostenido por casi todos los pueblos de América que consideraban un deber adoptar esa posición. Hubo un sentimiento general que desbordó los límites protocolares habituales a las reuniones diplomáticas y tradujo la conciencia y el arraigo de una voluntad de defensa y de solidaridad en los Gobiernos de este Hemisferio. Merece destacarse que la resolución de la ruptura de relaciones diplomáticas no queda circunscripta a la cláusula tercera descripta. Contiene otras disposiciones cuyo incalculable alcance queda patente. Las Repúblicas americanas después de suscribir esta resolución, incorpo-

ran definitivamente al Derecho Público del continente el principio de que todo acto de agresión de un Estado extracontinental contra una de ellas, es un acto de agresión contra todas. Declaran además, *su completa solidaridad y su determinación de cooperar todas juntas*, para su protección recíproca. Y lo que tiene trascendencia para la unión de los Estados americanos, sus Gobiernos declaran que antes de restablecer las relaciones diplomáticas, deberán consultarse a fin de que su resolución tenga carácter solidario.

Solemnemente, pues, se ha establecido la total solidaridad y el propósito de protección recíproca, sin salvedades ni reservas. Estos conceptos tienen un alcance mayor que una ruptura de relaciones diplomáticas de carácter transitorio o de emergencia.

A la ruptura de relaciones diplomáticas siguió también la ruptura de relaciones comerciales y financieras.

El espíritu de la ruptura de relaciones con las naciones del eje tiene, aparte del carácter de sanción moral y de repudio a las violaciones de las normas del derecho, un propósito práctico de defensa, en cuanto se ha comprobado el peligro que representa para la seguridad e integridad del continente y sus instituciones, la presencia en América de misiones diplomáticas y consulares constituidas en centros de propaganda, espionaje y actividades subversivas. Por ello míranse como corolario de la resolución de ruptura de relaciones, las recomendaciones respecto a la materia de las actividades subversivas. La Tercera Reunión de Consulta adoptó una serie de medidas para que los gobiernos las lleven a cabo y creó el Consejo Consultivo de Emergencia para la Defensa Política, que se ha instalado en Montevideo, por disposición de la Unión Panamericana. Este Comité deberá seguir las investigaciones, mientras dure la guerra, para asesorar y cooperar con los gobiernos, en la represión de las actividades que conspiran contra la defensa común. La materia militar,

que en La Habana no se había considerado, se abordó en Río de Janeiro, frente a las graves circunstancias. Se creó la Junta Interamericana de Defensa con sede en Washington e integrada por peritos militares y navales con el fin de atender este aspecto de la cuestión.

El Uruguay estimó de particular interés la extensión del tratamiento de no beligerancia a Gran Bretaña y otros países que colaboran en la defensa de América. Una resolución de Río de Janeiro, en tal sentido, dispone que los Gobiernos americanos puedan conceder facilidades a todos aquellos países que en esta emergencia contribuyan, a juicio de cada Estado, a la defensa de los intereses del Hemisferio. De acuerdo con tal principio, poco después de celebrada la reunión de Río de Janeiro, el Gobierno uruguayo suspendió la aplicación de determinadas normas de neutralidad con respecto a Gran Bretaña y se reservó extender igual tratamiento a otros colaboradores de la defensa.

Pero todas las naciones de América estuvieron también unánimemente concordantes acerca de varias resoluciones que es útil recordar porque en ellas se evidencia el espíritu con que se repudió a las potencias agresoras. Se condenó al Japón, con el voto unánime y se dejó constancia de que el Gobierno nipón había transgredido los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional. Se hizo extensiva, además, la condenación y protesta a las potencias que se han asociado con el Japón. Se dispuso que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas continuaran sus relaciones con los Gobiernos de las naciones ocupadas que luchan por su soberanía nacional y que no colaboran con los agresores. Se recomendó la supresión inmediata de las comunicaciones radiotelefónicas y radiotelegráficas entre las Repúblicas americanas y los Estados agresores y los territorios sometidos por ellos y se recomendó que ningún Gobierno americano autorice a

otro del Continente para asumir ante su Gobierno la representación de los intereses de un país extracontinental que no tenga relaciones diplomáticas o se encuentre en guerra con naciones de este hemisferio.

La Comisión Interamericana de Neutralidad fué sustituida por el Comité Jurídico Interamericano, organismo que estudiará los problemas que en el orden jurídico suscite la guerra mundial a las Repúblicas Americanas, aparte de otros cometidos, especialmente dispuestos en Rio de Janeiro.

Tales son, a grandes rasgos, las principales decisiones adoptadas en la Tercera Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, que habrá de juzgarse como uno de los actos más relevantes de la historia del Nuevo Mundo, y que marca el momento en que la solidaridad de los estados americanos pasa del terreno espiritual o ideológico, al campo positivo y real.

## CAPITULO V

### LA DOCTRINA DE DRAGO<sup>1</sup>

La acción coercitiva anglo-alemana contra Venezuela en 1902, motivó una nota de la Cancillería argentina, con fecha 29 de diciembre de 1902, en la cual se desarrollaba la doctrina de no admisión del recurso de fuerza para la protección de extranjeros tenedores de títulos de deuda pública, cuando ésta o sus intereses no pudieran ser reembolsados por un Estado americano.

El Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Dr. Luis María Drago, dió su nombre a esta tesis en la historia del derecho diplomático.

Las reclamaciones levantadas por los países europeos en conflicto con Venezuela eran de diferentes especies o categorías: unas debidas a atentados contra la libertad y la propiedad de ciudadanos extranjeros, comprendiendo las reclamaciones por perjuicios ocasionados en los barcos; otras por daños ocasionados en propiedades extranjeras a raíz de un movimiento revolucionario, y finalmente las que se relacionaban con los tenedores extranjeros de la deuda pública venezolana.

Es especialmente en lo concerniente a esta última

---

1. Al tratar de la cuestión del cobro por la fuerza de las deudas públicas, en la Tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro, habíamos aplazado el examen de la doctrina Drago, que sirvió de base a las resoluciones tomadas por los gobiernos americanos invitados a la segunda Conferencia de La Haya de 1907. Ahora exponemos los fundamentos de esta doctrina, así como las conclusiones a las que se llegó, a este respecto, en la Conferencia de la Paz.

clase o categoría de reclamaciones que se ocupa la doctrina de Drago.

Las bases de esta doctrina pueden resumirse así:

Todo préstamo comporta un contrato aleatorio para el acreedor. La situación más o menos buena del crédito de los deudores es lo que sirve de base a las condiciones de la operación; estas condiciones son más o menos onerosas, según el grado de cultura y de civilización, y dependiendo de la conducta en los negocios del Gobierno al cual el préstamo es consentido.

Además, el acreedor sabe que contrae con una entidad soberana la condición inherente a toda soberanía dado que no se puede emprender ni seguir contra ella procedimientos ejecutorios que comprometerían su existencia misma y harían desaparecer la independencia y la acción del Gobierno en cuestión.

El reconocimiento de la deuda, la liquidación de su monto, deben ser efectuados por la nación, sin perjuicio de sus derechos primordiales en su calidad de entidad soberana, pero el cobro por fuerza sólo tendría como resultado la ruina de las naciones más débiles y la absorción de su gobierno, con todas las facultades que le son inherentes, por las naciones más fuertes.

Al respecto el Dr. Drago se remitía a la autoridad de Hamilton quien sostenía que "los contratos entre una nación e individuos particulares, son obligatorios según la conciencia del soberano, y no pueden ser objeto de coacción por la fuerza".

No confieren ningún derecho de acción fuera de la voluntad soberana.

No se trataba en ninguna forma, en el caso considerado, según la opinión del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, de tomar la defensa de la mala fe, ni del desorden, ni de la insolvencia deliberada y voluntaria, sino simplemente de proteger el de-

coro de la entidad pública internacional, que no puede ser arrastrada así a la guerra en perjuicio de las razones mayores que determinan la existencia de la libertad de las naciones.

El Gobierno argentino, agregaba el Dr. Drago, se había alarmado al saber que la falta de pago de los servicios de la deuda pública venezolana había sido indicado como una de las causas determinantes de la toma de su flota, del bombardeo de uno de sus puertos, y del bloqueo de guerra riguroso establecido en sus costas. Si tales procedimientos se adoptaban definitivamente, establecerían un precedente peligroso para la paz y seguridad de las naciones de esta parte de América.

El cobro militar de las deudas supone, para que sea efectivo, la ocupación territorial, y la ocupación territorial significa la supresión o la subordinación de los gobiernos locales en los países que se hallan sometidos.

La nota del Dr. Drago iba dirigida, por intermedio de la Legación argentina en Washington, a la Cancillería de los Estados Unidos, lo cual era natural, dado el sentimiento de fraternidad continental y el papel importante que esta Cancillería estaba llamada a desempeñar en el desarrollo ulterior de los acontecimientos.

El Secretario de Estado de la Unión americana, señor Hay, respondió que, sin expresar su aprobación o su desaprobación en lo concerniente a las doctrinas expuestas por el Dr. Drago, la posición general del gobierno de los Estados Unidos en el asunto, se encontraba expresada en los recientes mensajes del Presidente, entendiéndose que la doctrina de Monroe no garantía a ningún estado contra la represión que pudiera valerle su conducta, siempre que esta represión no tomara la forma de una adquisición de territorios por una potencia no americana.

Agregaba que el recurso al arbitraje internacional

para el arreglo de las controversias que no hubieran podido ser solucionadas por el método ordinario de las negociaciones diplomáticas, sería siempre visto con satisfacción por el Gobierno de los Estados Unidos, y que las cuestiones relativas a la justicia de las reclamaciones de un Estado contra otro, procedentes de perjuicios individuales o de obligaciones nacionales, así como la garantía de ejecución de una sentencia cualquiera pronunciada, debían ser sometidas a la decisión de un tribunal imparcial de arbitraje, ante el cual, las naciones en litigio, tanto las débiles como las fuertes, pudieran comparecer en un pie de igualdad, bajo la protección del derecho internacional y de los derechos recíprocos.

Conviene hacer observar que la tesis Drago no excluía la adopción del procedimiento arbitral en el caso propuesto; sino que, adoptando un punto de vista en perfecto acuerdo con las leyes más justas del derecho internacional, consideraba como inaceptables —y lo son efectivamente— las medidas de coerción entre los Estados, como procedimiento regular para obtener el arreglo de los conflictos internacionales.

Es notorio que en el Siglo XIX estas medidas de coerción fueron en diferentes oportunidades empleadas por naciones europeas contra estados de la América latina. Recordaremos el bloqueo pacífico al cual fueron sometidos en 1838 los puertos de México por el Gobierno francés, así como el bloqueo de los puertos de la República Argentina por Francia e Inglaterra, desde 1838 hasta 1840, renovado posteriormente desde 1845 hasta 1850.

La vida política interna accidentada de los países sudamericanos, frecuentemente sometidos, como lo son en general todas las democracias jóvenes y noveles, a perturbaciones ocasionadas por las luchas intestinas, no podía dejar de provocar a menudo conflictos de interés con los extranjeros que venían a residir en ellos.

La tendencia de las potencias europeas era de violar los principios generales del derecho sobre la responsabilidad de los Estados en lo concerniente a los daños y perjuicios ocasionados a sus ciudadanos, a sus bienes y propiedades, por movimientos revolucionarios u otros imputables a las vicisitudes políticas del momento.

A medida que el orden público iba consolidándose y que los países de América aseguraban la estabilidad y la perfección de sus instituciones, se acentuaba el sentimiento general de solidaridad en el sentido de una oposición, de conformidad con las leyes fundamentales del derecho de gentes, a toda ingerencia diplomática para la protección de extranjeros que estableciese una diferencia injusta de situación entre los habitantes de sus territorios.

En casos semejantes, el derecho público americano no se apoya en ninguna doctrina propia, sino sobre las leyes de orden general y universal.

Lo que se ha tratado de combatir es el régimen de excepción en el tratamiento de las soberanías nacionales americanas debido a un criterio erróneo de ciertos gobiernos europeos.

Los Estados de la América latina, en la sociedad internacional gozan de las prerrogativas inherentes a los otros Estados civilizados; deben ser pues considerados jurídicamente como iguales a todos los del mundo. Aplicarles leyes de conducta diferentes equivaldría a no reconocerlos plenamente desde el punto de vista político, y negarles la igualdad jurídica perfecta de la cual son dignos y a la cual tienen derecho.

La doctrina de Drago obtuvo la aprobación de juristas eminentes que sostuvieron la justicia de sus fundamentos y fortalecieron así los principios de paz y de respeto mutuo entre los pueblos, oficialmente sostenidos por primera vez, por un gobierno sudamericano, y tácita o

expresamente apoyados por la unanimidad de la opinión pública de nuestro continente.

He aquí algunas apreciaciones de juristas.

El Sr. Frédéric Passy, miembro del Instituto, Presidente de la Sociedad francesa para el arbitraje entre naciones, decía:

“El empleo de la fuerza, sobre todo antes que se haya pronunciado alguna sentencia para obtener la ejecución de las obligaciones discutidas o el pago de deudas que dificultades efectivas o supuestas obligan a diferir, es un procedimiento que los partidarios de la paz y del arbitraje no han cesado nunca de condenar, y en todos los congresos donde han podido hacer oír su voz, han proclamado constantemente el mismo derecho de todos los Estados reconocidos independientes, al respeto de esta independencia reconocida por los otros Estados”.

El Sr. Moynier, Presidente de la Cruz Roja, miembro honorario del Instituto de derecho internacional, declara “que comparte la opinión que, en principio, la falta de pago de una deuda pública en la fecha de su vencimiento, no puede justificar la intervención *manu militari*, de una nación extranjera, aunque fuera la acreedora”.

El Sr. Manuel Torres Campos, miembro del Instituto de derecho Internacional, delegado de España ante la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, y profesor de derecho internacional en la Universidad de Granada, afirma que “la doctrina expuesta contra la intervención en materia de deudas de Estados, está de acuerdo con los principios del derecho y con los del derecho internacional público”.

El Sr. Pascual Fiore, profesor de derecho de la Universidad de Nápoles, y miembro del Instituto de derecho internacional, escribió lo que sigue:

“Admito como norma que todo Estado tiene derecho a ser considerado, en la sociedad internacional, como igual

a los otros, en lo que concierne al ejercicio de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones. Por consiguiente, cualquier acto de jurisdicción es contrario a la igualdad jurídica de todos los Estados, aun en el caso en que sea ejecutado con el fin de defender los intereses de sus ciudadanos. Considero la ingerencia de un gobierno en la administración pública de un Estado extranjero, como un atentado contra el derecho de la soberanía interna, y reconozco, por consiguiente, como ilegítima toda acción de un gobierno que, con el fin de proteger los intereses de particulares, se propusiera establecer un contralor, en cualquier forma que sea en los actos de administración de un Estado extranjero”.

El Sr. J. R. Holland, profesor de la Universidad de Oxford, hace suyas las siguientes palabras pronunciadas por el marqués de Salisbury en 1880:

“Si por una parte sería injusticia decir que ese país no debería intervenir para sostener los tenedores de bonos cuyos intereses hubieran podido sufrir algún perjuicio, por otra parte, sería apenas justo que un grupo de capitalistas adquiriera el poder de arrastrar dicho país a acciones de fuerza de tal naturaleza. Tendría así todo el beneficio de una garantía nacional sin haberla pagado”.

El Sr. Andrés Weiss, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de París, al ocuparse de la nota Drago, sostuvo que “la doctrina de derecho internacional que se emite, le parece irreprochable bajo todos los aspectos. Estoy absolutamente convencido, agrega, que el cobro de las deudas contraídas por un Estado grande o pequeño, no debiera ser impuesto por la fuerza, y que hoy otros medios, medios exclusivamente pacíficos, principalmente el recurso al arbitraje, bastan para dar satisfacción a los intereses comprometidos o amenazados. Por consiguiente presto mi adhesión expresa y sin reservas a la tesis formulada en la nota del 29 de diciembre de 1902”.

El Sr. K. de Olivecrona, miembro honorario de la Corte Suprema de Suecia, declaró que "el cobro obligado, e inmediato, de las deudas por medio de la fuerza militar, en un momento determinado, equivale a una agresión violenta a las nociones generales de la justicia".

\*

\* \*

La exclusión de toda intervención de Estados extranjeros en favor de los intereses de sus ciudadanos establecidos en la América del Sur había tomado forma oficial y concreta con la doctrina de Drago que contemplaba, especialmente en el caso de Venezuela, el cobro obligado de la deuda pública; pero en realidad, el asunto formaba parte del pensamiento sudamericano, que ya se había puesto de manifiesto en 1888, en el Congreso Sudamericano de Montevideo sobre derecho internacional privado, y el 2 de octubre de 1889 durante la primera Conferencia panamericana de Washington.

Entre las recomendaciones de esta última, con la aprobación unánime de los países sudamericanos que estaban representados en ella, figuraba la adhesión al principio general de oposición contra las reclamaciones de extranjeros por la vía diplomática.

En América del Sur, siempre se ha entendido que el derecho de los habitantes de los territorios es igual para todos: nacionales y extranjeros, sin distinción alguna de nacionalidad.

La intervención de los ministros o cónsules extranjeros, apoyando reclamaciones de sus conciudadanos, no puede ser admitida en los principios de derecho internacional sin que ella signifique una degradación de la soberanía propia de cada Estado. Los tribunales de cada país, debidamente organizados, constituyen la garantía común, tanto para los nacionales como para los extranjeros, de la aplicación del derecho de cada uno.

Al desarrollar estas ideas, la Comisión encargada de presentar un informe sobre este tema en la primera Conferencia panamericana de Washington de 1889, decía:

“La Comisión rechaza abiertamente toda restricción de naturaleza tal que coloque al extranjero en una situación inferior a la que la ley concede al nacional; pero rechaza igualmente la pretensión por la cual el extranjero debe ser superior al nacional; rechaza el hecho que pueda constituir una perpetua amenaza para el territorio en el cual ha venido a buscar protección y beneficios de los que se aprovecha, y que el recurso a una soberanía extranjera pueda ser para él, el medio de obtener lo que desea cuando no se satisfacen sus solicitudes por inadmisibles.

Ningún progreso de la ciencia y de la civilización moderna es desconocido en las Repúblicas americanas. Al conceder a los extranjeros idénticos derechos, hacen todo lo que pueden y todo lo que deben hacer. Y si estos derechos no alcanzan, si se cree que no están suficientemente protegidos y colocados fuera del radio de acción de los abusos, si a veces pueden existir peligros de arbitrariedad, como hay peligro de terremotos, de inundaciones, de epidemias, de revoluciones y otras calamidades, el extranjero debía haber tomado todo esto en consideración antes de decidirse a vivir en el país donde estaba expuesto a correr tales riesgos. Si el gobierno no es responsable ante sus ciudadanos por los perjuicios ocasionados por los insurrectos o rebeldes, tampoco debe ser responsable ante los extranjeros y vice versa. Si los nacionales gozaran de cualquier protección contra la decisión y la práctica de los tribunales de justicia, los mismos derechos serían otorgados a los extranjeros”.

Cuando en 1905 Rusia tomó la iniciativa de convocar la reunión de la segunda Conferencia de La Haya, todos los Estados Sudamericanos fueron comprendidos en la invitación y casi todos la aceptaron.

En la tercera Conferencia panamericana que tuvo lugar en Rio de Janeiro en 1906, se trató de unificar los puntos de vista a los cuales debían sujetarse las instrucciones impartidas a los delegados americanos a la Conferencia internacional que se inauguraría en La Haya en 1907.

A propuesta del Secretario de Estado norteamericano Sr. Elihu Root, se incluyeron, entre las instrucciones que debían ser objeto de un examen colectivo, las que se relacionaban con las medidas a tomar para disminuir las posibilidades de guerra, y respecto a éstas el Sr. Root decía: “Creo que si puede llegarse a hacer consagrar en La Haya, la aceptación del principio por el cual los contratos entre una nación y un particular no pueden ser cobrados por la fuerza, — punto sobre el cual en 1902 Su Excelencia el distinguido Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina Sr. Dr. Drago dirigió una nota muy hábil al Ministro de la Argentina en Washington, — se habría dado un paso muy importante en cuanto a la restricción de las causas de guerra”.

La Comisión constituida en Washington a fin de elaborar el programa de la Conferencia de Rio de Janeiro (22 de marzo de 1906) adoptó, de acuerdo con la precitada iniciativa, el siguiente texto que constituyó el artículo 4º de dicho programa:

“Resolución recomendando invitar a la segunda Conferencia de la Paz, en La Haya, a examinar si, o de que manera, el empleo de la fuerza es admisible para el cobro de las deudas públicas”.

La Conferencia, de conformidad con el informe del Comité encargado del examen del artículo 4º del programa, votó la siguiente resolución:

“Recomendar a los gobiernos representados que aprecien la oportunidad de invitar a la segunda Conferencia de la Paz, a examinar la cuestión del cobro de las deudas públicas y, en general, los medios propios para hacer dis-

minuir entre los pueblos los conflictos de origen exclusivamente pecuniario”.

Esta resolución de la Conferencia difiere de la adoptada por la Comisión de Washington, precitada, en que coloca el punto litigioso en un terreno más amplio y más claro, como lo afirmaba el Comité, de manera de incluir, no sólo las deudas públicas, sino también los otros casos de orden exclusivamente pecuniario que tan a menudo son la causa de conflictos deplorables.

La Conferencia panamericana de Río de Janeiro no proponía entonces llegar a conclusiones precisas, dado que sólo estaba compuesta por naciones americanas, en su mayoría deudoras de otros países; dejaba el trabajo de fijar los verdaderos principios que deben regir la materia a una asamblea internacional, compuesta por todas las naciones del mundo.

Fué la delegación de los Estados Unidos quien, en la Conferencia de La Haya, presentó la proposición concerniente a la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas ordinarias, emanando de contratos.

Esta proposición presentada por Su Excelencia el General Porter, estaba concebida en estos términos:

“Con el fin de evitar, entre las naciones, conflictos armados de origen puramente pecuniario, que puedan surgir de las deudas contractuales, reclamadas por el gobierno de un país a otro gobierno, como adeudadas a sus súbditos o conciudadanos, y con el fin de garantizar que todas las deudas contractuales de esta naturaleza, que no hubieran podido ser arregladas amistosamente, por la vía diplomática, serán sometidas al arbitraje, queda convenido que no se recurrirá a medidas coercitivas, que impliquen el empleo de fuerzas militares o navales, para el cobro de tales deudas contractuales, hasta que el reclamante haya hecho una proposición de arbitraje que hubiera sido rechazada o dejada sin respuesta por el Estado

deudor, o hasta que el arbitraje haya tenido lugar y que el Estado deudor haya dejado sin cumplir la sentencia pronunciada.

Además quedó convenido que este arbitraje sería conforme, en cuanto al procedimiento, al capítulo III de la convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, y que determinaría la justicia y el monto de la deuda, el tiempo y forma de pago así como, si hubiera lugar, la garantía a ofrecer durante todo el período de pago”.

Esta proposición fué objeto de observaciones muy importantes por parte de la mayoría de las delegaciones hispano-americanas <sup>1</sup>.

En general, estas observaciones trataban de la necesidad de excluir totalmente, y en todos los casos el em-

1. En el extracto del informe presentado por el delegado de Bélgica, barón Guillaume, en la primera Comisión, encontramos las observaciones que fueron hechas entonces por los representantes latino-americanos, resumidas como sigue:

*LA DELEGACION DE MEXICO* es favorable a la enmienda propuesta por los Estados Unidos de América; pero está convencida que un Estado sólo puede intervenir en los asuntos de otro Estado, en las circunstancias excepcionales que el derecho internacional determina; es ésta una consecuencia natural del principio de la soberanía y de la independencia de las naciones.

Propone pues una modificación del texto respondiendo a esta preocupación.

*LA DELEGACION DE PANAMA* apoya la proposición americana. Sólo admite el recurso a medios coercitivos en el caso de violencia o de denegación de justicia, luego de pronunciada la sentencia arbitral.

*LA DELEGACION ARGENTINA* rinde homenaje a la proposición americana que establece el arbitraje para las convenciones y para las deudas contractuales; pero le reprocha que, llegado el caso, se pueda recurrir legalmente a medios coercitivos, una vez pronunciado el juicio arbitral. No admite que la guerra pueda jamás ser reconocida como un medio de derecho. A menudo se arruinaría el Estado deudor sin beneficio para sus acreedores.

pleo de la fuerza para el cobro de la deuda pública, y sustentaban el principio generalmente admitido en derecho internacional que un Estado no debe intervenir en favor de sus ciudadanos en las reclamaciones que tengan por origen deudas contractuales, antes que éstos hayan agotado todos los recursos legales ante los tribunales de los países de los cuales pretenden obtener una indemnización.

La primera de estas dos objeciones se fundaba en la idea que las deudas constituyen una categoría especial de obligaciones y que la emisión de bonos y de fondos públicos, como lo es la de la moneda, es una manifestación positiva de la soberanía, y que dichas manifestaciones en su calidad de actos de soberanía, deben escapar a toda ingerencia internacional.

En este caso, los Estados deudores no estarían obli-

Sólo votará la proposición americana bajo las dos reservas siguientes:

1º) En lo que concierne a las deudas procedentes de contratos ordinarios entre el ciudadano de una nación y un gobierno extranjero, sólo se podrá recurrir al arbitraje en el caso específico del no cumplimiento de la sentencia de las jurisdicciones del país del contrato, que deben ser previamente agotadas;

2º) Los empréstitos públicos con emisión de bonos, constituyendo la deuda nacional, nunca podrán dar lugar, en ningún caso, a la agresión militar ni a la ocupación material del territorio de las naciones americanas.

*LA DELEGACION DE LA REPUBLICA DOMINICANA* aprueba igualmente el principio que dictó la proposición americana; pero sólo puede admitir el recurso a la fuerza en el caso en que la negativa del Estado deudor a someterse al juicio arbitral "no haya sido formulada en presencia de circunstancias tan graves que creen una imposibilidad material de cumplirlo".

Interpreta que la garantía a la cual se hace mención en la proposición de los Estados Unidos sólo puede ser de carácter pecuniario, no implicando, en ningún caso, una ocupación territorial y no pudiendo atentar contra la soberanía del Estado.

*LA DELEGACION DE HAITI* se adhiere a la proposición de los Estados Unidos de América en lo concerniente al pago de las deudas

gados a aceptar el arbitraje, y, al no aceptarlo, ya no serían pasibles de una medida de fuerza por parte de los Estados acreedores, sin que ello acarreará una violación de la soberanía del Estado deudor.

En cuanto a la segunda objeción, se apoya en la generalización de lo que en los principios del derecho internacional, siempre sostenidos en la América del Sur, se ha designado con el nombre de "Doctrina Calvo". Esta doctrina quiere que sólo tenga lugar el recurso a la vía diplomática cuando los particulares interesados hayan agotado las vías de derecho regulares.

Este principio se funda en nociones de la más perfecta equidad, pues la responsabilidad internacional de un Estado, frente a particulares extranjeros residiendo en su territorio, sólo aparece cuando ha habido denegación de

---

públicas que tengan su origen en contratos, solicitando al mismo tiempo se restrinjan algo los poderes concedidos a los árbitros, y se deje a las Partes el cuidado de precisar las garantías a ser concedidas. Agrega, por otra parte, que al adherirse, no admite, que en tales asuntos, el empleo de la fuerza pueda ser legítimamente aceptado.

*LA DELEGACION DEL PERU* al aprobar el principio general que inspiró la proposición americana, estima que es necesario precisar y marcar los límites a su campo de acción; propone una enmienda en ese sentido.

*LA DELEGACION DE GUATEMALA* acepta igualmente la proposición americana, pero con esta reserva: que el gobierno podrá no admitir el recurso al arbitraje hasta tanto los ciudadanos extranjeros, en litigio con él, para el cobro de créditos ordinarios procedentes de contratos, no hayan agotado los recursos legales que les conceden las leyes constitutivas del país.

*LA DELEGACION DE EL SALVADOR* se adhiere a la proposición presentada por la delegación de los Estados Unidos, con las siguientes reservas:

1º) Que para las deudas procedentes de contratos ordinarios entre Estados y particulares, sólo se recurrirá al arbitraje en caso de denegación de justicia, luego que las jurisdicciones del país contratante hayan sido previamente agotadas;

justicia en contra de ellos, y esta denegación de justicia sólo puede existir realmente luego de haber reclamado estos particulares justicia en forma regular y según el procedimiento ordinario establecido para los habitantes nacionales del Estado local.

\*  
\* \*

Si la convención Porter, sancionada en 1907 por la Conferencia de La Haya difiere, en su alcance internacional, de la doctrina de Drago tal cual había sido anunciada en 1902, esta última no por eso deja de conservar su valor y una significación real en el dominio del derecho público.

Por vez primera las tres Américas habían sido llamadas a discutir y a concertarse sobre principios generales

---

2\*) que las deudas públicas que constituyen deudas nacionales no podrán nunca dar lugar a agresiones militares ni a la ocupación material del territorio de las naciones americanas.

*LA DELEGACION DE BOLIVIA* se coloca en el mismo punto de vista que la Delegación de Grecia preguntándose si es oportuno incluir una adjunción sobre el empleo eventual de medidas coercitivas, en un acuerdo internacional destinado al parecer a regular los medios pacíficos propios a resolver los conflictos internacionales.

*LA DELEGACION DE VENEZUELA* pide que los litigios procedentes de reclamaciones pecuniarias sean, en todos los casos, arreglados por medios pacíficos, sin recurso pasible a medidas coercitivas que impliquen el empleo de fuerzas militares o navales.

*LAS DELEGACIONES DE NICARAGUA, COLOMBIA, URUGUAY Y ECUADOR*, al adherirse a las proposiciones americanas, se declaran contrarias a cualquier empleo de la fuerza para el pago de las deudas.

*LA DELEGACION DEL ECUADOR* precisa su actitud haciendo las siguientes reservas:

1\*) El arbitraje sólo podrá ser solicitado en caso de presunción de denegación de justicia, y luego de haber sido agotadas todas las jurisdicciones del país;

2\*) La intervención armada sólo podrá tener lugar, una vez dictada la sentencia arbitral, si la mala fe del deudor queda manifiestamente demostrada.

con los países de Europa, y sus ideas de igualdad y de justicia se abrían camino y se imponían en el mundo.

En todos los casos, como conquista efectiva de la propaganda y del esfuerzo sudamericano, quedaba consolidado para siempre que el recurso al arbitraje debía primeramente substituir a toda medida de violencia entre Estados en los asuntos que dicha Convención Porter precisaba.

En esta forma, las causas y posibilidades de guerra fueron seguramente reducidas, y sobre todo entraba en práctica una legislación sobre asuntos a propósito de los cuales, frecuentemente, la inferioridad material de los países del Nuevo Mundo, había sido motivo de injusticias internacionales por parte de las naciones más fuertes de Europa y podía serlo aun en el futuro.

La doctrina de Drago contribuyó, de manera decisiva a ese progreso en la noción de la igualdad jurídica de los Estados.

## CAPITULO VI

### LAS CUESTIONES DE FRONTERAS EN AMERICA DEL SUR

Las cuestiones de fronteras, entre los Estados sudamericanos, aunque siempre hayan sido complejas y se hayan presentado frecuentemente — algunas subsisten aun hoy en día, — han revestido sin embargo un carácter menos peligroso que en los otros continentes desde el punto de vista de las relaciones pacíficas entre los pueblos.

Ya hemos tenido oportunidad de hacer notar que jamás se han producido en América del Sur antagonismos de raza o de idioma; la comunidad de origen de estos pueblos los ha eliminado.

Las fronteras de naturaleza política o militar, no tenían razón de ser entre países eminentemente pacíficos, entre los cuales ninguno pretendió jamás ejercer sobre los otros una hegemonía de fuerza ni aspiró nunca a un dominio imperialista.

En la demarcación de nuestros territorios, el elemento religioso tampoco intervino para nada, y las fronteras convencionales, fijadas por tratados diplomáticos, que en Europa han sido fuente permanente de conflictos de toda índole, han cedido lugar a un criterio uniforme del cual nos proponemos analizar los elementos principales:

Fué un principio de derecho público sudamericano, adoptado unánimemente y conocido con el nombre de *uti possidetis* de 1810, el que dispone que los países que forman nuestro continente tengan dominio y sean considerados como poseedores de los territorios que les pertenecían

respectivamente *de jure* en el momento de la declaración de la independencia, de conformidad con los límites, especialmente de orden administrativo, que las coronas de España y de Portugal habían asignado a sus provincias.

El título de origen de estas posesiones procede de la autoridad pontificia que, en la época del descubrimiento de América, los había atribuido a las coronas de España y de Portugal por medio de Bulas de consagración de la propiedad.

El primero de estos decretos pontificios es el llamado Bula de Alejandro VI, relativo a la repartición del mar Océano, del 4 de mayo de 1493. Estableció una línea imaginaria del polo norte al polo sur, y todas las islas y tierras firmes ya descubiertas o por descubrir en esa dirección, situadas 100 leguas hacia el occidente y el mediodía de las islas denominadas Azores y Cabo Verde, que en esa época no estuvieran en posesión de otro príncipe o rey cristiano, serían concedidas y asignadas a perpetuidad a los Reyes de Castilla y de León y a sus herederos y sucesores.

En julio de 1494, los reyes D. Fernando y Doña Isabel y el Rey Don Juan de Portugal, ajustaron el tratado de Tordesillas, que fijaba la línea de demarcación entre las posesiones de España y de Portugal en América. Se adoptaban las demarcaciones de la Bula papal de Alejandro VI; se fijaba a 370 leguas al oeste de las islas del Cabo Verde, la distancia límite de las posesiones portuguesas, islas y tierras firmes hasta entonces descubiertas o a ser descubiertas en el futuro, mientras que más allá de esta línea se encontraban las posesiones pertenecientes a los reyes de España.

Las primeras manifestaciones del uso de la propiedad de los territorios descubiertos, fueron ejercidas por las llamadas "capitulaciones" concedidas en favor de los que habían hecho el descubrimiento.

Las más antiguas fueron aquellas concedidas a D. Vi-

cente Yañez, y después a éste y a D. Juan Díaz de Solís, en 1501 y 1508 respectivamente. Siguiéron las otorgadas en 1520 a favor del capitán D. Francisco Pizarro; en 1529 a favor de D. Simón de Alcozaba por el descubrimiento de doscientas leguas de tierra entre el estrecho de Magallanes y el lugar designado Chinché o Chinchá; en 1534 a favor de Pedro de Mendoza por la conquista del Río de la Plata; etc.

En la recapitulación de las leyes de las Indias, título XV, libro II (5ª edición, Madrid 1841) se pueden ver las leyes que crean las audiencias que formaban los límites territoriales primitivos trazados en América. Las primeras audiencias de esa especie fueron doce, dividiéndose en gobernaciones, compartimentos y alcaldías mayores a fin de que "los vasallos del Rey tengan alguien para dirigirlos y gobernarlos en paz y justicia". Leyes posteriores crearon nuevas audiencias o modificaron las ya existentes.

Es un trabajo muy arduo seguir la evolución tanto de las demarcaciones como de lo que se refiere a las autoridades españolas delegadas por el monarca para ejercer el gobierno de las colonias.

La enumeración sucinta y rápida que precede no ha tenido otra finalidad que dar una idea del origen administrativo que caracterizaba las divisiones territoriales de esas regiones, en el curso de la conquista.

Cuando llegó la hora de la Independencia, las nuevas Repúblicas al constituirse, adoptaron, para cada una de ellas, lo que ya designamos con el nombre de "*uti possidetis*" del año 1810, es decir esas limitaciones de orden administrativo, trazadas por orden de los soberanos de España y de Portugal.

La importancia política e internacional del principio de "*uti possidetis*" de 1810 descansa sobre las principales consideraciones siguientes:

1º) Es un título de propiedad territorial que debe re-

montar a sus orígenes, es decir, a las bulas pontificias y a otros actos y tratados que datan de la época del descubrimiento y de la conquista de América por las coronas de España y de Portugal (Tratados de Tordesillas, de Lisboa, de Utrecht, de Madrid, primero y segundo tratado del Pardo).

2º) El continente sudamericano había estado totalmente en posesión de España y de Portugal, sin excepción alguna de tierras ni de parcelas de territorio, y estaba absolutamente separado de las otras regiones del globo por los océanos Atlántico y Pacífico; no existía pues, en realidad, en la época de la Independencia sudamericana, ningún territorio que pudiera ser considerado como *res nullius*, y que pudiera ser por lo tanto, objeto de una ocupación o de una conquista.

3º) El principio de "*uti possidetis*" no debe interpretarse como lo es en general en derecho internacional, ni según la fórmula consagrada por el derecho romano; porque si la ocupación de territorios conquistados por el vencedor, durante la guerra, y cuya propiedad se regulariza después en los tratados de paz en virtud de la noción común del "*uti possidetis*", puede aplicarse en dichos casos, en el derecho público sudamericano, "*uti possidetis*" no significa otra cosa que la aceptación por las Repúblicas hispano-americanas, una vez en posesión de su independencia, de la *demarcación administrativa*, existente en 1810 y establecida por las leyes y decretos promulgados por el reino de España, relacionados con su gobierno.

4º) Las colonias emancipadas de América del Sur heredaban pues todo el conjunto del territorio continental de las metrópolis respectivas. La concepción corriente del "*uti possidetis*" de los tratados de paz es por lo tanto, igualmente inaplicable en este caso excepcional, por la simple razón de que la guerra entre América y España no fué otra cosa que una guerra de las colonias luchando por su

independencia frente a su metrópolis, y no tuvo, por consiguiente, el carácter de una guerra *internacional*, sino el carácter de una guerra *civil*.

Independientes las nuevas Repúblicas de América del Sur, fueron pues las sucesoras de los títulos de dominación territorial pertenecientes a España y a Portugal, y convinieron entre ellas, el trazado de las fronteras de sus soberanías respectivas, aceptando las demarcaciones administrativas correspondientes a la época colonial.

Todos los conflictos de límites que surgieron más tarde entre las diversas Repúblicas sudamericanas, se relacionaban con la posesión jurisdiccional de ciertas zonas territoriales donde se encontraban los virreinos, las audiencias, las capitanías generales, presidencias y aun mismo las intendencias y gobernaciones, al empezar las insurrecciones contra la dominación española.

Sin embargo, el principio del "*utis possidetis*" de 1810 no es absoluto: la Argentina acepta esa fecha, Bolivia invocó la de 1809; estos dos años corresponden respectivamente, para cada uno de esos dos países, a las primeras manifestaciones de su independencia.

Venezuela podría hacer prevalecer el levantamiento de Miranda en 1806. En Quito, capital de Ecuador, se estableció en 1809 una Asamblea suprema. El Congreso reunido por Artigas en 1814, proclamó al Uruguay independiente de España y de la Argentina.

Estos antecedentes explican las diferencias cronológicas concernientes al primer grito de independencia. La confusión sería aun más grande si se tomaran las fechas en que, legal y oficialmente, se declaró la autonomía de las diversas secciones sudamericanas, pues dichos actos fueron el resultado de una larga lucha en la que participaron indistintamente, y sin tener en cuenta ni los virreinos ni las audiencias, los patriotas de San Martín y de Bolívar.

Se eligió el año de 1810 porque fué en el curso de este

año que la lucha contra la Península tomó cuerpo en toda América, dejando de aparecer como una revolución aislada o una insurrección esporádica para convertirse en levantamiento general, en guerra que creaba una fuente de derechos y de obligaciones que, más tarde, tuvieron su desarrollo jurídico internacional <sup>1 2 3</sup>.

**Arreglo por medio del arbitraje de la cuestión entre Chile y Perú surgida por el artículo 3º del Tratado de Ancón <sup>4</sup>.**

El tratado de Ancón, firmado entre Chile y Perú el 20 de octubre de 1883, puso fin a la guerra llamada del Pacífico que había estallado en abril de 1879, entre Bolivia y Perú, por una parte, y Chile por otra.

El artículo 3º de dicho tratado dispuso que el territorio de las provincias de Tacna y Arica permaneciera en posesión de Chile, y fuera sometido a la jurisdicción y a las autoridades chilenas, durante un período de diez años, a contar desde la ratificación del tratado de paz, y que al

---

1. Ver Oropesa, *Cuestiones de Límites entre las Repúblicas de Chile y Perú*.

2. Los argumentos precitados se desarrollan en el prólogo de Charles Viesse, insertado en la "Colección de Tratados, Convenciones, etc.", Lima 1890, tomo I y en la obra de Vial Solar, *Los Tratados de Chile*.

3. Para los litigios de fronteras terminados por arbitraje entre Argentina y el Paraguay (noviembre 1878), Colombia y Venezuela (marzo 1891), Costa Rica y Nicaragua (marzo 1888), ver *Pacificación Internacional de Lafontaine*, págs. 223, 298 y 512.

En cuanto a las divergencias relativas a los límites con el Brasil que por su enorme extensión es vecino de casi todos los Estados de América del Sur, se puede consultar la obra de Taumaturgo de Azevedo en el libro del Centenario del Brasil, pág. 69, Vol. III, que contiene un resumen muy completo sobre la materia.

Ver también Riso Patrón, *Reseña general sobre el estado actual de la cartografía americana*.

4. El diferendo entre Chile y Perú promovido por el art. 3 del Tratado de Ancón sometido al arbitraje del Presidente de los Esta-

expirar dicho plazo, un plebiscito por voto popular decidiría si el territorio de dichas provincias debía quedar definitivamente en poder y bajo la soberanía de Chile, o volver al Perú.

El país al que se incorporarían definitivamente las provincias de Tacna y Arica, debía pagar al otro diez millones de pesos en moneda chilena en plata, o una cantidad de soles peruanos por el mismo valor. Un protocolo especial, considerado como formando parte del tratado reglamentaba las modalidades del plebiscito, así como la forma y plazo de pago de los diez millones por el país que resultara dueño de las provincias de Tacna y Arica.

Desde que expiró el plazo de diez años fijado por el Tratado de Ancón hasta nuestros días, los gobiernos respectivos, a pesar de las negociaciones en curso desde entonces, no pudieron llegar a una solución definitiva del conflicto provocado por la obligación de cumplir la cláusula tercera del tratado.

El 26 de enero de 1894 se celebró el acuerdo Giménez-Vial Solar, cuyo artículo 1º dice: "el plebiscito tendrá lugar en las condiciones de reciprocidad que los dos gobiernos consideren necesarias para obtener un voto honrado que sea la fiel expresión y la exacta voluntad popular de las provincias de Tacna y Arica".

Esta tratativa no condujo a ninguna solución.

dos Unidos de América, cuya sentencia fué proveída el 4 de marzo de 1925, no era, propiamente hablando, en esa época, un asunto de límites. Pero el origen de la guerra del Pacífico (1879-1883) tiene relación con las diferencias procedentes de la explotación de ciertas empresas industriales en las zonas litigiosas.

La exposición que sigue, sin pronunciarse ni directa ni indirectamente sobre las cuestiones de hecho y de derecho que han sido discutidas largamente en el curso de las negociaciones diplomáticas, se limitará pues a un breve resumen histórico de las negociaciones que tuvieron lugar entre los dos gobiernos desde 1894 hasta el acuerdo de Washington de 1922.

En 1895 tuvieron lugar negociaciones sobre la garantía para el pago de los diez millones, que debía estar a cargo de aquellas de las partes a la cual fuera favorable el plebiscito.

En 1898 se celebró la Convención llamada Billingham-Latorre, donde se definen las condiciones de ejecución del plebiscito y las modalidades de pago de los diez millones de pesos.

En 1908 se negoció un proyecto de relaciones pacíficas entre los dos países englobando la solución de la controversia territorial en una serie de convenciones tendientes a establecer la solidaridad de intereses entre ambos, convención conocida con el nombre de negociación Puga-Borne-Seoane.

En 1912 se inició un intercambio mutuo de telegramas entre los Ministros de Relaciones de Chile y del Perú, señores Hunneus y Valera. Se preconizaba la realización del plebiscito en 1923 y se determinaba la forma de constitución de la Comisión encargada de dirigirlo, así como las condiciones exigidas a los electores para poder tomar parte en la votación plebiscitaria.

No hay lugar para desarrollar aquí los puntos de vista divergentes sostenidos por las dos naciones en el curso de las precipitadas negociaciones.

Nuestro objeto se limita únicamente a la enumeración sumaria de los antecedentes históricos anteriores a las negociaciones que, comenzadas en 1912, llegan a la sentencia arbitral del Presidente de los Estados Unidos en el mes de marzo de 1925.

El Presidente de Chile en 1912, al anunciar en su primer mensaje su resolución de abrir nuevamente las negociaciones interrumpidas se expresaba así:

“El panamericanismo es un ideal político y una noble aspiración de interés continental que perseguirá mi gobierno con sinceridad y energía. Desgraciadamente se

mantiene aun desavenencias con diversos países de Sud América que es mi deseo ver desaparecer, para que reinen sobre todo el continente la paz absoluta, la cordialidad y la armonía, a fin de que, unidos en un sentimiento de amor mutuo y de concordia, nuestros pueblos luchen juntos por el progreso americano y por el bien de la humanidad."

En seguida de estas declaraciones se bosquejan negociaciones diplomáticas entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y del Perú, señores Barros Jarpa y Salomón, negociaciones que acarrearón la solución arbitral de ese antiguo y lamentable conflicto internacional.

En su primer respuesta de fecha 17 de diciembre de 1921 a la propuesta chilena, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú decía que el deseo de su país era, y lo había sido siempre, descartar todo nuevo motivo de alejamiento y de enemistad con Chile y que con ese fin "ha hecho todo lo posible, y su designio es continuar en esta vía, hasta encontrar una solución justa a la cuestión del Sud del Pacífico por medio de un arbitraje serio e imparcial".

Me conformo con citar las frases con que las cancillerías expresaron su deseo común de paz y de fraternidad, omitiendo las divergencias, seguramente muy serias, que separaban a los dos países en su criterio sobre la manera de hacer frente al debate.

Poco después, y a invitación amistosa de los Estados Unidos, la negociación se trasladó a Washington.

El Gobierno de ese país, haciendo alusión a los esfuerzos hechos en los últimos tiempos para resolver estas divergencias tan prolongadas, había declarado, por intermedio de su Embajador en Santiago, Sr. W. Miller Collier, que "todo el mundo había tenido esperanza y confiaba en el éxito de las gestiones a causa de la aceptación del principio de arbitraje por las dos naciones en caso de que fracasara un entendimiento por el método de negociaciones directas".

El Secretario de Estado norteamericano, en la reunión de clausura de la Conferencia de Washington, hizo resaltar la importancia del convenio realizado diciendo:

“Esta vieja controversia está arreglada, y su solución amistosa promete el desarrollo de mejores relaciones en toda la América latina.

“Esta es la venganza de las fuerzas pacíficas.

“Puedo decir que al probar la posibilidad de establecer un plan para resolver, en forma amistosa, la vieja cuestión de Tacna y Arica, han demostrado ustedes claramente que no existen en la América latina diferendos sin solución. Es el paso más importante dado en pro de la paz, del cual la generación actual ha sido testigo en este hemisferio. Esperemos que sea el augurio de una era de tranquilidad y del reino de la justicia <sup>1</sup>”.

---

1. De conformidad con la decisión de Washington del 21 de julio de 1922, la sentencia del Presidente Coolidge del mes de marzo de 1925 declara que en las actuales circunstancias se debe proceder al plebiscito estipulado en el artículo 3° del tratado de Ancón.

La tesis peruana, en la presente instancia, era contraria a la ejecución de dicho plebiscito, y no hay que disimular que su principal objeción de hecho era lo que se llama la chilenización de las zonas contestadas.

De acuerdo al tratado de Ancón, sostenían los peruanos que según el artículo 3° precitado, no habiendo tenido lugar el plebiscito al expirar el período de diez años, la falta de realización, dentro del plazo previsto, hacía nula esta parte del tratado y que no reconociendo ésta a Chile más que una ocupación temporaria y no la soberanía, el Perú tenía derecho a la posesión pacífica y a la soberanía de sus provincias.

La tesis chilena por su parte, sostenía que el tratado de Ancón le reconocía la plena soberanía de las provincias, salvo su retrocesión al Perú mediante el cumplimiento de las tres condiciones siguientes: expiración de un plazo mínimo de diez años; solución favorable al Perú de un plebiscito cuyas condiciones debían motivar un acuerdo entre las Partes; pago por el Perú de una cantidad de diez millones.

La tesis chilena insistía también sobre el punto de que el tratado

## **Solución amistosa de una vieja cuestión de fronteras entre el Brasil y el Uruguay: el condominio de la Laguna Merin.**

Los límites de frontera entre el Uruguay y el Brasil, al noroeste del Uruguay, dieron lugar a una larga negociación entre las cancillerías de los dos Estados.

Un resumen de este asunto permitirá apreciar la forma de fraternidad absoluta a que se llegó por un acto de lealtad ejemplar por parte del Brasil, acto que puede ser considerado como una excepción en los anales de la historia diplomática.

El Brasil sostenía que, según el tratado de paz de Badajoz, celebrado en 1801 entre España y Portugal, los

no fijó fecha para el plebiscito después de expirar el plazo de diez años previsto en el artículo 3º precitado.

La sentencia del Presidente Coolidge decidió igualmente la institución de una Comisión de tres miembros, uno nombrado por Chile otro por el Perú y el tercero por el Presidente de los Estados Unidos, con la facultad de apelar al árbitro. Bajo los auspicios de dicha Comisión tendría lugar la consulta popular.

La sentencia establecía además las condiciones de las personas que tendrían derecho al voto, la fecha del plebiscito, el modo de censar los sufragios, los gastos y la forma de pago de la suma de diez millones prevista por el tratado.

La fijación de la fecha del plebiscito originó dificultades que provocaron nuevas negociaciones bajo la dirección amistosa de los Estados Unidos. A solicitud de los dos países, el Presidente de aquella nación, no como árbitro, pero usando sus buenos oficios, hizo a los dos Gobiernos, proposiciones (notas del 15 de Mayo de 1929) para el arreglo definitivo del diferendo existente entre ellos. Sobre la base de esos antecedentes, el litigio fué resuelto por un acuerdo consignado en el Tratado de Lima, del 3 de Junio de 1929.

El artículo 2 del Tratado estipuló que el territorio de Tacna se atribuía al Perú y el de Arica a Chile. Además los dos Gobiernos se liberaron recíprocamente de toda obligación pecuniaria prevista en el Tratado de Ancón o que hubiera resultado de él.

límites entre las provincias sudamericanas de Portugal y las del Río de la Plata que formaban la frontera de lo que más tarde debía ser la costa oriental o provincia de Montevideo, habían sido fijados por derecho de conquista, en forma tal que el Brasil recobraba el dominio sobre la laguna llamada Merin, sobre la cual conservaba los derechos exclusivos de navegación, en la misma forma que los conservaba sobre el río llamado Yaguarón.

Esto pasaba algunos años antes de la revolución por la independencia de las colonias españolas.

Convenciones sucesivas, tales como la del 30 de enero de 1819, entre las autoridades de Montevideo y el General Barón de la Laguna, habían ratificado este tratado concerniente a la laguna Merin, que separa la costa oriental de la Capitanía de San Pedro, de Río Grande del Sur.

Sin embargo, en el momento en que la República Oriental del Uruguay veía consagrarse definitivamente su independencia, por la convención preliminar de paz del 27 de agosto de 1828, nada se estipuló en lo referente a los límites del nuevo Estado. Sólo en la convención de Irebasubá, celebrada entre los Generales brasileño y uruguayo, Barretto y Rivera, se precisó que el río Cuareim constituiría una línea divisoria provisional "hasta que los gobiernos interesados tomaran una decisión sobre *las cuestiones en suspenso*".

Posteriormente, no fué posible encontrar uniformidad de criterio respecto a la navegación de la laguna Merin. Algunos altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, como Duarte de Ponte Ribero que, durante toda su vía, fué consejero especial del Gobierno para los asuntos referentes a las fronteras, decía a este respecto, en una memoria del 20 de noviembre de 1844: "Aun mismo en el caso de que la laguna Merin debiera pertenecer enteramente al Brasil, dadas las posesiones explotadas actualmente sobre sus orillas por los Orienta-

les, sería imposible excluirlos de la navegación de esta laguna desde la desembocadura del río Yaguarón hacia el Sur. Parecería pues que la línea divisoria debería continuar desde las bocas del Yaguarón siguiendo por el medio de la laguna Merin hasta la entrada del Chuy, y seguir el curso de éste hasta el Océano”.

Este mismo memorándum hacía resaltar “la pretensión de los montevideanos, no sólo de navegar en la laguna Merin, sino igualmente de salir al Océano por la laguna llamada de los Patos y Río Grande, pretensión que mantendrán y que apoyan sobre las mismas razones que nosotros hacemos valer cuando pedimos que nuestros buques bajen de Matto Grosso y de San Borja al Atlántico por los ríos Paraguay y Uruguay”.

En 1851, a iniciativa del Gobierno uruguayo se reinició la negociación sobre la cuestión de límites. La lucha que el Gobierno de Montevideo había emprendido contra el dictador argentino Rosas motivó, el 29 de mayo de 1851, la conclusión de una convención de alianza con el Brasil (convención a la cual se unieron los Estados argentinos de Entre Ríos y Corrientes) previendo, en el artículo 21, la desaparición de cualquier motivo de desacuerdo entre los dos países; el Ministro uruguayo D. Andrés Lamas, recibió, en consecuencia, por nota del 18 de agosto del mismo año 1851, instrucciones para negociar y concluir con el Gobierno imperial todos los arreglos necesarios.

Dichas negociaciones llevaron al tratado de demarcación de fronteras del 4 de noviembre de 1851, entre el Brasil y la República Oriental del Uruguay, cuyo artículo 4º reconocía, a favor del Brasil la posesión exclusiva del derecho de navegación en la laguna Merin y sobre el río Yaguarón, posesión que debía conservar según la base adoptada del “*uti possidetis*” admitida con el fin de llegar a un acuerdo definitivo y amistoso.

El artículo 3º estipulaba que la laguna Merin formaba parte integrante del territorio brasileño.

Sin embargo, según una nota del 3 de diciembre de 1851, del Ministro uruguayo D. Andrés Lamas, aunque "en principio, la República Oriental del Uruguay reconocía no tener derechos a la navegación en la laguna Merin, este reconocimiento no excluía la posibilidad de obtenerlos por concesión del Brasil".

El Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Sr. Soarez de Souza, contestó a este punto que el derecho exclusivo de navegación en las aguas de la laguna Merin reconocido en el tratado, no impedía que su país admitiese por concesión especial, y bajo ciertas condiciones y ciertos reglamentos de policía y fiscales, que los buques orientales pudiesen comerciar en los puertos de esa laguna.

El tratado de comercio y de navegación del 4 de setiembre de 1857, abrió, por concesión del Brasil, esta navegación y la del río Yaguarón al pabellón de la República del Uruguay.

La vigencia de este tratado fué suspendida el 1º de enero siguiente por el gobierno imperial, a consecuencia de la negativa virtual del Gobierno uruguayo de cumplir la condición relativa al canje de ciertos territorios sobre la frontera de Santa Ana de Livramento al cual se había subordinado dicho tratado por una declaración del Ministro brasileño hecha en el momento del canje de las ratificaciones.

Diez años más tarde, en 1867, las negociaciones se reiniciaron en vista de una convención que permitiría al comercio de pabellón uruguayo la navegación en la laguna Merin y el río Yaguarón; el 13 de noviembre de 1867 y el 8 de enero de 1878, y nuevamente en septiembre de 1879, enero 1891 y diciembre 1895, el gobierno uruguayo hizo otras proposiciones que no dieron ningún resultado satisfactorio.

Era destinado al Barón de Río Branco, el ilustre estadista y diplomático brasileño, el poner en práctica, como representante de su país, los principios más justos de dere-

cho internacional en materia de cursos de agua y lagos limítrofes, relativos a esta larga y molesta controversia entre dos Estados vecinos y amigos.

Ya en mayo de 1905 el Dr. Carlos de Carvalho, consejero jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, en un informe, opinaba que no sólo debía concederse al Uruguay la libertad de navegación, solicitada siempre, sino que por un acto espontáneo y desinteresado, el Brasil debía modificar la línea fronteriza sobre la laguna Merin y el río Yaguarón. Esta opinión fué compartida por el Barón de Río Branco y el Presidente de la República de entonces, Sr. Rodriguez Alvez.

Se trataba, pues, de una modificación hecha generosamente por un Estado a favor de otro, de un orden de cosas establecido por convenciones en vigor y según las reglas de derecho generalmente observadas para la fijación de fronteras que pasan por ríos y lagos internacionales.

Las circunstancias políticas especiales que rodearon las estipulaciones del Tratado de límites de octubre de 1851 y que no tenemos por qué analizar aquí, obligaron, como lo hemos visto, al Uruguay a renunciar al derecho de condominio que le pertenecía como ribereño de dichas aguas.

He aquí en qué forma elevada y luminosa, el mensaje del Presidente del Brasil anunciaba el 3 de mayo de 1909, la apertura de las negociaciones para un nuevo tratado que modificara las fronteras entre el Brasil y el Uruguay, en la laguna Merin y en el río Yaguarón, estableciendo los principios generales para el comercio y la navegación en dichos parajes:

“Desde 1801, como se sabe, decía el Presidente del Brasil, somos dueños absolutos de la navegación en el río Yaguarón y en la laguna Merin y hemos conservado sin interrupción esta posesión. Tratados solemnes que celebramos con la República Oriental del Uruguay en 1851 y en

años posteriores basados en el "*uti possidetis*" establecieron como límites, entre estos dos países, la margen derecha del río Yaguarón y la margen occidental de la laguna Merin.

"Las continuas agitaciones que perturbaron la República vecina desde su independencia hasta 1851, explicaban las preocupaciones que parecía necesario tomar entonces, a fin de evitar contactos frecuentes entre las poblaciones limítrofes.

"La situación actual no es igual ahora a la de hace medio siglo.

"La República Oriental del Uruguay, desde hace mucho tiempo es un país próspero, cuya población se muestra tan pacífica, ordenada y progresista como la de las naciones más adelantadas de nuestra América.

"Las ideas de concordia en que todos nos inspiramos, y los sentimientos de justicia y de equidad nos aconsejan, *sin ninguna especie de solicitudes*, hacer más de lo que se esperaba de nosotros, desinteresadamente, sin buscar las compensaciones a que otros hubieran podido pretender, dada la perfecta situación en que nos encontramos".

"Considero, — agregaba el Presidente, — que ha llegado la ocasión de rectificar la línea divisoria en esos parajes, estableciéndola por el *thalweg* del Yaguarón y por diferentes líneas rectas que seguirán desde la desembocadura de ese río hasta el extremo sud de la laguna Merin, pasando más o menos por el medio de esta última.

"Procediendo así, trataremos a esta República vecina, como hemos tratado a todas las otras, en lo concerniente a los límites de nuestras fronteras fluviales, y nos conformaremos con las reglas de demarcación observadas por todos los otros países en América y en Europa, para los ríos y lagos fronterizos".

El tratado ajustado sobre esta base de justicia, fué celebrado en Río de Janeiro el 30 de octubre de 1909, entre los plenipotenciarios del Brasil y los del Uruguay.

Fué un gran acto de reparación realizado con la más generosa espontaneidad por un pueblo fuerte, que deseaba demostrar a su vecino más débil, que en las relaciones mutuas de amistad internacional sudamericana, las prescripciones de la justicia deben primar sobre aquellas del interés. Este pacto fué saludado por los aplausos de la prensa y de la opinión pública brasileña.

¿Concebiríanse en el viejo continente cesiones territoriales de esta naturaleza, por pequeñas que fueran, cesiones llevadas a cabo sólo para reparar hechos consumados medio siglo antes en contradicción con las reglas admitidas por el derecho internacional?

En caso semejante, la política nacionalista, con su propaganda exaltada, ¿no vendría a enturbiar la pureza y la simplicidad del gesto que honra a un gobierno resuelto a ejecutarlo en homenaje a la justicia y a la fraternidad entre los pueblos?

“La ley de la restitución, decía el miembro informante de este asunto ante la Cámara brasileña, es una ley moral y una ley divina; y todos en este mundo, individuos, colectividades, hombres o pueblos, están obligados y sujetos a ella; la conciencia que ordena a un individuo restituir lo que no le pertenece, debe de ser la misma que ordena a un pueblo restituir a otro lo que razones superiores y momentáneas le habían obligado a incorporar a su patrimonio nacional”<sup>1</sup>.

Palabras magistrales que encierran la concepción más real y más profunda de una alta moral entre Estados y cuya ejecución leal, tan difícil de obtener en las relaciones internacionales, basadas, sea en la política de fuerza, sea en la de los hechos consagrados, hubiera dado en el mundo, períodos más largos de paz a la familia humana.

---

1. Informe N° 379, 1909, de la Cámara de Diputados del Brasil, del 23 de diciembre de 1909, redactado por Rivadavía Correa.

## Los límites entre la Argentina y Chile.

El 30 de abril de 1856, la Argentina y Chile habían firmado un tratado sobre límites, estipulando, en su artículo 39, que las dos partes reconocían como fronteras de sus territorios respectivos, las que los delimitaban en el momento de su separación de la dominación española en 1810, conviniendo aplazar las cuestiones que habían podido o pudieran surgir al respecto, a fin de discutir las más adelante, pacífica y amistosamente, sin recurrir jamás a medidas de violencia y en caso de no poder llegar a un completo acuerdo, someterse al arbitraje de una nación amiga.

A pesar de esta convención, las dificultades limítrofes entre los dos países, no dejaron de producirse y de agitar la opinión de los dos lados de los Andes.

En julio de 1881, se firmó un nuevo tratado cuyo artículo primero estipulaba que el límite entre la República Argentina y Chile era, de norte a sur hasta el quincuagésimo segundo paralelo, la Cordillera de los Andes. La línea fronteriza, sobre este trayecto, pasa por las cimas más elevadas de esta Cordillera, formando la línea divisoria de las aguas, y por entre las vertientes que se desprenden de un lado al otro.

El trazado material de la línea sobre el terreno, trabajo que se confió a la ciencia y al tacto de los peritos, dió lugar, sin embargo, a las más graves divergencias, hasta la negociación del convenio definitivo en 1893.

Hasta ese entonces la desavenencia entre los peritos se había originado y desarrollado alrededor de estas cinco cuestiones principales:

- 1) Si la demarcación en la Tierra de Fuego debía hacerse estudiando previamente la situación del cabo del Espíritu Santo que servía de punto de partida, o si esta situación debía admitirse según los datos de ciertas cartas geográficas.

2) Si las sub-comisiones debían determinar el emplazamiento de los mojones fronterizos, en forma definitiva, o si su decisión era solamente provisional, con mandato también de levantar los planos, a fin de que los peritos en persona, y con conocimiento de causa, tomaran la determinación final.

3) Si el mojón colocado en San Francisco estaba en la Cordillera de los Andes, como lo estipulaban las convenciones, o si era necesario colocarlo después de nuevos estudios.

4) Si era posible, según la Convención de 1881, que la República Argentina tuviera territorios sobre el Pacífico o si Chile tenía la exclusiva soberanía de las regiones costeras de este Océano, en la parte meridional de América.

5) Si el artículo primero del tratado de 1881 significaba que la línea fronteriza debía seguir la línea de división de las aguas del continente, o si debía ser trazada por las más altas cimas de la cadena principal de la Cordillera, que forman la división de las aguas.

Estas serias divergencias de orientación tuvieron su solución definitiva por un tratado general de arbitraje, celebrado en Santiago de Chile el 28 de mayo de 1902, y por una convención para la limitación de armamentos navales, firmada en la misma fecha.

Las Altas Partes contratantes, en abril de 1896, habían designado como árbitro a Su Majestad Británica.

El Ministro plenipotenciario de la República Argentina declaró que la finalidad de su Gobierno, fiel a la política internacional que había observado siempre, era solucionar, en todos los casos en forma amistosa, los asuntos pendientes con los otros gobiernos. Por lo tanto, pensando interpretar los sentimientos políticos de su país, declaraba que había llegado el momento para Chile y la República Argentina de suprimir todo motivo de perturbación en sus relaciones internacionales. El Ministro de Relaciones Exte-

riores de Chile, confirmando a su vez estas declaraciones, expuso que Chile había dado infinitas pruebas de la sinceridad de sus aspiraciones, incorporando en sus convenciones internacionales el principio de arbitraje para resolver las dificultades con las naciones amigas.

En cuanto a la convención relativa a la limitación de los armamentos navales, ella estipulaba que a fin de alejar de los dos países cualquier motivo de inquietud o de desconfianza, los Gobiernos de la República Argentina y de Chile renunciaban a la compra de los buques de guerra que tenían en construcción, y a hacer, por el momento, nuevas adquisiciones.

Los dos gobiernos convinieron igualmente, en reducir sus respectivas escuadras, y con ese fin, iniciar negociaciones hasta llegar a un acuerdo que motivara una equivalencia directa entre dichas escuadras. Esta reducción debía hacerse en el plazo de un año, a contar desde la fecha del canje de la Convención referida.

Los dos gobiernos se comprometían a no aumentar sus armamentos navales durante cinco años, salvo previo aviso de dieciocho meses, dado por el que pretendiera hacer el aumento.

Las consideraciones de orden filosófico que se desprenden de la solución altamente pacífica de este largo conflicto fronterizo, revisten en la actualidad una importancia digna de la más seria observación. La Argentina y Chile son dos Estados entre los más importantes del conjunto internacional sudamericano. Si su antagonismo hubiera persistido o si la guerra hubiera estallado entre ellos, es seguro que muchas perturbaciones ruinosas por sus consecuencias, que se han hecho sentir por motivos análogos en la vida internacional europea, se hubieran producido asimismo en forma dolorosa, en el continente sudamericano.

La lucha por los armamentos, con sus funestos resultados, hubiera hecho estragos también entre nuestros países.

Por ese motivo conviene hacer resaltar, como ya se ha hecho al principio de este estudio, que el sentimiento de solidaridad americana ha podido triunfar fácilmente, dentro de un simple espíritu de paz y de justicia, entre estas dos Repúblicas, principalmente a causa de la igualdad de razas que ha permitido extinguir con rapidez los fermentos hostiles y de odio entre sociedades y pueblos que pueden ser considerados como aliados desde el punto de vista étnico.

La convención para la limitación de armamentos fué una consecuencia del tratado general de arbitraje.

Uno de los actores más eminentes en las negociaciones que dieron por resultado el tratado de paz entre la Argentina y Chile, Dr. Amancio Algorta, decía hablando de este acuerdo:

“La limitación de los armamentos es un aspecto de la situación que tiene, igualmente, una importancia capital para los dos países. El pacto de arbitraje significará la seguridad que la guerra no puede tener lugar, y la limitación de los armamentos, devolverá a los dos pueblos las sumas que representan estos armamentos, sumas que no están evidentemente en relación con sus recursos, y que podrán ser útilmente empleadas en el desarrollo de sus riquezas nacionales, de sus industrias, de su progreso y de su bienestar.

“Desapareciendo los peligros de un conflicto armado entre los dos países, no existirá, sin duda, ninguna razón para aumentar los armamentos, ni aun mismo para mantener los ya existentes, motivados por un sentimiento de desconfianza”.

De estas reflexiones y de los hechos mismos, se desprenden las consecuencias siguientes, de orden internacional:

La entrada en vigor de un régimen permanente de arbitraje fué mirada, por las partes en litigio, como la más preciada garantía de seguridad.

El desarme material de las naciones adversarias fué determinado en los tratados, como una derivación lógica de esta seguridad, la que, a su vez, era el preliminar necesario para la reducción de los gastos militares, es decir el desarme moral de los pueblos en conflicto.

Los acontecimientos posteriores que inauguraron un período fecundo de amistad y de confianza en las relaciones internacionales de la Argentina y Chile, han probado la exactitud de esas predicciones; es por medio de la institución del arbitraje que se puede llegar al desarme, y es solamente por medio de este último que es posible cimentar sólidamente la paz internacional entre pueblos que tengan el culto de la buena fe recíproca y el respeto de su firma al pie de los tratados.

Más de una vez, refiriéndose al Protocolo de Ginebra de 1924, sobre arbitraje, seguridad y reducción de armamentos, el autor pudo comparar los criterios distintos, productos de mentalidades distintas, de los pueblos ante los cuales se plantean en Europa y en América, los problemas relativos a la aplicación del arbitraje.

Como ha podido observarse, desde la conclusión de la Convención de fronteras entre la Argentina y Chile, convención que sometía al arbitraje general todas las divergencias que pudieran surgir entre los dos países, se consideró que el desarme era la consecuencia lógica del nuevo estado de cosas.

Por el contrario, cuando la quinta Asamblea de la Sociedad de las Naciones, se ocupó en Ginebra, del proyecto de Protocolo, no fué un secreto para nadie que el trabajo capital fué el de organizar el sistema de sanciones, junto con el del arbitraje, subordinando la cuestión del desarme a esta doble obra.

No se consideraba posible hacer caer las armas de manos de los pueblos por la sola idea del arbitraje obligatorio y sin el previo establecimiento de un sistema de seguridad basado en la fuerza.

El sentimiento sudamericano sobre este punto particular, fué puesto en evidencia en los tratados que pusieron fin al largo diferendo argentino-chileno.

La sumisión al arbitraje constituye, por sí misma, la garantía fundamental de la paz en las relaciones internacionales de las Repúblicas sudamericanas.

No habiendo conocido, hasta ahora, en su historia, la violación por una de las partes de los pactos firmados entre Estados, no contándose entre ellas ninguna nación que alimente designios de hegemonía política o militar, el valor moral de un tratado equivale, en eficacia, a cualquier otra fuerza material que sea posible imaginar a fin de que se produzcan sus efectos.

La seguridad internacional se estableció pues en nuestros países, organizando las relaciones jurídicas de pueblo a pueblo sobre la base de la justicia y de derecho puro <sup>1</sup>.

1. Este acontecimiento internacional histórico fué perpetuado por los dos países, haciendo erigir en una de las más altas cimas de la Cordillera de los Andes, un Cristo monumental fundido en los arsenales argentinos con el bronce de los cañones de las fortalezas fronterizas destruidas. Se lee, en su pedestal, la inscripción siguiente: "Estas montañas se derrumbarán y se transformarán en polvo antes de que los pueblos de Chile y de la República Argentina olviden el compromiso solemne que han hecho a los pies del Cristo".

Gilbert Murray refiriéndose a la solemne inauguración de ese simbólico monumento, escribió estas líneas:

"El 13 de marzo de 1904, el *Cristo de los Andes* fué dedicado al mundo en presencia de una enorme muchedumbre compuesta de civiles y soldados reunidos en ambos lados de la frontera; los soldados argentinos acamparon, invitados en la región chilena, y los chilenos en la región argentina. Músicas militares y salvas de cañón proclamaban la ley de la paz. El velo que cubría la estatua fué descorrido en medio de un profundo silencio, y a la caída de la tarde los dos pueblos rogaron juntos por la paz del mundo... No podemos nosotros en Europa seguir el ejemplo dado así por Sud América?".

Ver "The Christ of the Ands", publicación número 25 de la Liga de las Naciones Unidas, 15 Grosvenor Crescent, S. W. I. Londres.

## Conflictos de Leticia, el Chaco y límites entre Ecuador y Perú.

Como exponente del progreso constante de América en la adopción de medios pacíficos para resolver las más graves cuestiones de fronteras ocurridas en la época contemporánea, se incorporan al presente trabajo los principales instrumentos suscritos para poner término a los conflictos entre Perú y Colombia, Bolivia y Paraguay y Ecuador y Perú.

Tales documentos demuestran la capacidad y el espíritu elevado de los gobernantes de las partes directamente interesadas y de todos los hombres americanos que intervinieron con el más favorable de los resultados, al adoptar las vías amistosas de los buenos oficios y de la mediación. Prueban, también, los procedimientos adoptados, que cualquier incidente que afecte la convivencia de dos o más miembros de la comunidad, alcanza de inmediato a todos los integrantes del grupo de pueblos americanos y pone en movimiento la acción común destinada a restablecer la armonía política y jurídica del Continente.

### PROTOCOLO DE AMISTAD Y COOPERACION ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA DEL PERU (1934).

La República de Colombia y la República del Perú, en ejecución del acuerdo que adoptaron en Ginebra el veinticinco de mayo de mil novecientos treinta y tres:

#### *Considerando*

Que ambas Repúblicas, en armonía con la conciencia moral de la humanidad, afirman como deber fundamental de los Estados proscribir la guerra, solucionar política o jurídicamente sus diferencias, y prevenir la posibilidad de conflictos entre ellos;

Que ese deber es más grato para los Estados que forman la comunidad americana y entre los cuales existen vínculos históricos, sociales y afectivos que no pueden debilitarse por divergencias o

sucesos que deben ser siempre considerados con espíritu de recíproca comprensión y buena voluntad;

Que tal deber de paz y cordialidad se cumple mejor aplicando las instituciones creadas por el derecho internacional contemporáneo para el ordenamiento jurídico de las diferencias entre los Estados y para garantizar y desarrollar los derechos humanos;

Que la actitud que ahora adoptan debe servir de fraternal estímulo para la solución de otros conflictos internacionales americanos;

Han nombrado sus respectivos Delegados Plenipotenciarios, a saber:

.....

Los cuales reunidos en la ciudad de Rio de Janeiro, capital de la República del Brasil, bajo la presidencia del Excelentísimo señor Afranio de Mello Franco, y después de cambiar sus plenos poderes, que encontraron en buena y debida forma, han convenido en suscribir en nombre de sus respectivos Gobiernos, un Protocolo de amistad y cooperación y un Acta adicional como siguen:

*Artículo 1º* — El Perú deplora sinceramente como ya lo ha hecho en declaraciones anteriores, los acontecimientos ocurridos a partir del primero de setiembre de mil novecientos treinta y dos, que perturbaron sus relaciones con Colombia. Habiendo resuelto las dos Repúblicas restablecer sus relaciones, el Perú manifiesta el deseo de que se restauren con la íntima amistad del pasado y la profunda cordialidad de dos pueblos hermanos. Colombia comparte esos sentimientos y declara que tiene idénticos propósitos.

En consecuencia, el Perú y Colombia convienen en acreditar simultáneamente las Legaciones respectivas en Bogotá y en Lima.

*Artículo 2º* — El Tratado de Límites de veinticuatro de marzo de 1922, ratificado el 23 de enero de 1928, constituye uno de los vínculos jurídicos que unen a Colombia y al Perú, y no podrá ser modificado o afectado sino por mutuo consentimiento de las partes o por decisión de la Justicia Internacional, en los términos que más adelante establece el artículo séptimo.

*Artículo 3º* — Las negociaciones entre los dos países continuarán, por la vía diplomática normal, para dar a todos los problemas pendientes una solución justa, duradera y satisfactoria; y se observarán, en el desarrollo de tales negociaciones, los principios establecidos en el presente Protocolo.

*Artículo 4º* — En vista de las necesidades comunes a los dos Estados en las cuencas del Amazonas y del Putumayo, el Perú y Colombia adoptan acuerdos especiales sobre aduanas, comercio,

libre navegación de los ríos, protección a los pobladores, tránsito y policía de fronteras; y adoptarán los demás acuerdos que fueren necesarios para obviar cualesquiera dificultades que se presenten o puedan presentarse en la región de frontera entre los dos países.

*Artículo 5º* — Los dos Estados estudiarán un acuerdo de desmilitarización de la frontera, según las necesidades normales de su seguridad. Los dos Gobiernos nombrarán para este efecto una comisión técnica, compuesta de dos miembros por cada una de las Altas Partes Contratantes, presidida alternativamente de mes a mes por el oficial de más alta graduación de una y de otra. El primer presidente será escogido por la suerte. La sede de la comisión será fijada, de común acuerdo, por los Gobiernos.

*Artículo 6º* — Para velar por los acuerdos de que trata el artículo cuarto y estimular su ejecución, queda creada una comisión de tres miembros nombrados por los Gobiernos del Perú, de Colombia y del Brasil, cuyo presidente será el nombrado por este último. La sede de la comisión estará en el territorio de una u otra de las Altas Partes Contratantes, dentro de los límites de la región a que se aplican los precitados acuerdos. La comisión tendrá la facultad de trasladarse de un punto a otro, dentro de aquellos límites, a fin de colaborar más eficazmente con las autoridades locales de ambos Estados, para el mantenimiento de un régimen de paz permanente y de buena vecindad en la frontera común. El período de duración de esta comisión será de cuatro años, prorrogable a juicio de los dos Gobiernos.

*Parágrafo 1º* — La referida comisión mixta no tiene poder de policía, función administrativa ni competencia judicial en los territorios sujetos a la jurisdicción de las Altas Partes Contratantes, cuya autoridad se ejercerá allí en toda su plenitud.

*Parágrafo 2º* — Sin embargo, si en la ejecución de los acuerdos antes mencionados, que son parte integrante del presente Protocolo, surgieren conflictos por efecto de actos o decisiones que importen una violación de alguno de dichos acuerdos, o se refieran a la interpretación de éstos, o a la naturaleza o extensión de la reparación debida por la ruptura de uno de ellos — y tales conflictos fueren llevados, por los interesados, a conocimiento de la comisión — ésta los trasmitirá, con su informe, a los dos Gobiernos a fin de que ellos tomen, de mutuo acuerdo, las providencias adecuadas.

*Parágrafo 3º* — A falta de este entendimiento, y transcurrido el plazo de noventa días, contados desde la fecha de la comunicación a los dos Gobiernos, el conflicto será resuelto por la comisión. Cualquiera de los dos Gobiernos podrá apelar, en el plazo de treinta

días, de esta decisión, ante la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya.

*Parágrafo 4º* — Los dos Gobiernos solicitarán del Gobierno del Brasil que coopere para la composición de la comisión.

*Artículo 7º* — Colombia y Perú se obligan solemnemente a no hacerse la guerra ni a emplear, directa o indirectamente, la fuerza, como medio de solución de sus problemas actuales o de cualquier otros que puedan surgir en lo futuro. Si en cualquiera eventualidad no llegaren a resolverlos por negociaciones diplomáticas directas, cualquiera de las Altas Partes Contratantes podrá recurrir al procedimiento establecido por el artículo treinta y seis del Estado de la Corte Permanente de Justicia Internacional, sin que la jurisdicción de ésta pueda ser excluida o limitada por las reservas que cualquiera de ellas hubiere hecho en el acto de suscribir la disposición facultativa.

*Parágrafo único.* — En este caso, pronunciada la sentencia, las Altas Partes Contratantes se comprometen a acordar entre sí los medios de su realización. Si no llegaren a un acuerdo, quedan atribuidas a la misma Corte, además de su competencia ordinaria, las facultades necesarias a fin de que haga efectiva la sentencia en que haya declarado el derecho de una de las Altas Partes Contratantes.

*Artículo 8º* — El presente Protocolo y los acuerdos a que se refiere el artículo cuarto serán sometidos, en el plazo más breve, a la ratificación del Poder Legislativo de las Altas Partes Contratantes, sin perjuicio de la inmediata aplicación de todas las medidas que conforme al derecho constitucional de cada una de ellas, no dependan de la aprobación previa del mencionado Poder.

*Artículo 9º* — El canje de los instrumentos de ratificación del presente Protocolo y del Acta adicional que lo acompaña se efectuará, en el plazo más breve, antes del treinta y uno de diciembre del año en curso.

En fe de lo cual los Plenipotenciarios arriba nombrados firmaron el presente Protocolo y pusieron sus sellos, en doble ejemplar, en la ciudad de Rio de Janeiro el día veinticuatro de mayo de mil novecientos treinta y cuatro. — *R. Urdaneta Arbelaez, Guillermo Valencia, Luis Cano, Victor M. Maurtua, V. A. Belaunde, Alberto Ulloa.*

#### ACTA ADICIONAL

*Que constituye un todo indivisible con el Protocolo suscrito en esta*

*misma fecha por las delegaciones de Plenipotenciarios de Colombia y Perú, a la que se refieren los artículos 4º y 5º de dicho Protocolo.*

## I

*Artículo 1º* — Habrá entre los territorios fluviales de Colombia y del Perú, en las cuencas del Amazonas y del Putumayo, completa libertad de navegación y de tránsito. En el ejercicio de esta libertad no habrá ninguna distinción entre banderas. No habrá tampoco distinción entre los nacionales de uno o de otro de los Estados Contratantes, ni entre los individuos que, procediendo de uno de ellos, se dirijan al territorio del otro, ni entre sus bienes o haberes. En uno y en el otro Estado serán tratados sobre la base de perfecta igualdad los nacionales de cualquiera de ellos. No podrá hacerse ninguna distinción por razón de la procedencia o del destino o de la dirección de los transportes.

*Artículo 2º* — Estarán exentas de todo impuesto, cualquiera que sea su origen y denominación, en el Perú las embarcaciones colombianas, y en Colombia las embarcaciones peruanas que naveguen sus ríos comunes, afluentes y confluentes.

*Artículo 3º* — El comercio de cabotaje o de puerto a puerto del mismo país, aun pasando por aguas extranjeras, con o sin transbordo, quedará sujeto en cada uno de los dos Estados a sus respectivas leyes. Los dos Estados examinarán las posibilidades de extender recíprocamente, hasta determinado límite de las respectivas costas fluviales, las ventajas y restricciones de su propia navegación de cabotaje.

*Artículo 4º* — Las mercaderías en tránsito no serán examinadas por las autoridades fiscales o de policía de ninguno de los dos países.

*Artículo 5º* — En el ejercicio del derecho común a ambos Estados de dictar disposiciones y adoptar medidas necesarias a la policía general del territorio y a la aplicación de las leyes y reglamentos concernientes a la vigilancia y sanción del contrabando, sanidad, precaución contra las enfermedades de los animales y de las plantas, emigración e inmigración, importación o exportación de mercancías prohibidas, es entendido que estas disposiciones y medidas no irán más allá del límite de las necesidades y serán aplicadas sobre un pie de perfecta igualdad a los nacionales y a las mercancías de ambos países, o que se dirijan de o hacia alguno de ellos, no debiendo en ningún caso, sin necesidad, entrabar la libertad de navegación y tránsito que ambos países se reconocen a perpetuidad por tratados vigentes.

*Artículo 6º* — De común acuerdo Colombia y el Perú podrán

establecer, cuando lo crean necesario, impuestos de carácter retributivo que serán destinados exclusivamente y de manera equitativa al mejoramiento de las condiciones de navegabilidad de alguno o de algunos de sus ríos comunes o de sus afluentes y confluente, y, en general, al mejor servicio de la navegación. Fuera de estos impuestos, que serán iguales para los nacionales, las embarcaciones y las mercaderías de ambos países, no se cobrarán entre sí ningunos otros sobre visación de facturas consulares, sanidad, tonelaje, capitania de puertos, conocimientos de embarque, manifiestos, sobordos, rol de tripulación, lista de pasajeros, lista de rancho, ni otro alguno, cualquiera que sea su denominación u objeto, ni podrá obligarse a las embarcaciones de cualquiera bandera, con destino a los puertos de un país a llevar funcionarios de inspección o de fiscalización del otro, ni a hacer escalas forzosas.

*Artículo 7º* — En los puertos de Colombia serán consideradas peruanas y en los del Perú, colombianas, las embarcaciones poseídas o tripuladas según las leyes del país a que pertenezcan.

Tanto para los efectos de este artículo, como para los del artículo 2º, se entenderán comprendidas las naves, embarcaciones, launchas, balsas de conducir maderas, caucho y otros artículos, y en general todos los medios de comercio y tránsito en uso de la región, que gozarán de los derechos, ventajas y libertad concedidos o que se concedieren a los propios nacionales para el ejercicio de sus negocios y actividades.

*Artículo 8º* — Las embarcaciones mercantes y de guerra de Colombia y del Perú gozarán, además, de todos los derechos y franquicias que, en lo tocante al comercio y a la navegación fluvial, cada uno de ellos haya reconocido o concedido, o reconozca o conceda más tarde a otro Estado.

## II

*Artículo 9º* — Los dos Estados organizarán un régimen aduanero especial, destinado a facilitar el tráfico de frontera y a proteger y desarrollar el comercio de sus regiones fluviales limítrofes. Para este efecto, los impuestos aduaneros y los impuestos o derechos accesorios que deben pagar las mercaderías de cualquiera procedencia, serán idénticos en uno y otro país, en dichas regiones. Los dos países se pondrán de acuerdo para instituir una tarifa común, adecuada a las necesidades de las regiones respectivas.

Entretanto se acuerda esa tarifa, regirá la más alta establecida en la actualidad. Será también uniforme la reglamentación de las aduanas de ambos países, en las mismas regiones, en cuanto al modo de percepción de los derechos y a las reglas, formalidades

y cargas a las cuales puedan ser sometidas las operaciones de despacho.

*Artículo 10º* — Se establecerá un sistema de franquicias aduaneras, según el cual quedarán libres de impuestos o derechos los productos de uno de los dos países, importados en cambio de productos recibidos del otro país, por los mismos valores, de modo que cada país libere una cantidad de productos equivalente a la que ha exportado al otro.

*Artículo 11º* — En ninguno de los dos países se cobrarán derechos, tasas o arbitrios a los productos agrícolas o sus derivados, de las zonas fronterizas, destinados a la exportación.

Las maderas destinadas a ser preparadas en los aserraderos para ser exportadas, quedarán exentas de todo impuesto de importación y de exportación.

*Artículo 12º* — Las personas, las naves de cualquiera bandera y las mercaderías en tránsito, que con destino a los puertos fluviales de uno y otro país, hubieren de tocar en los puertos del otro, estarán exentas de todo impuesto, gravamen o contribución, así como también de todas aquellas formalidades que estorben, dificulten o perjudiquen en cualquier forma su tránsito. No se exigirá ningún depósito.

*Artículo 13º* — Las referidas mercaderías en tránsito quedarán libres en uno y otro país del requisito de visas consulares y de cualquiera otros documentos o formalidades, exceptuando únicamente a las que sean indispensables para la higiene y seguridad públicas; pero entonces se otorgarán sin que los respectivos funcionarios puedan cobrar impuesto, gravamen o contribución alguna y sin que perjudiquen la libertad de tránsito ni causen retardos injustificados en la travesía, o recargo en los fletes.

*Artículo 14º* — Las Altas Partes Contratantes procederán sin demora a constituir una Comisión Mixta compuesta de tres ciudadanos colombianos y tres ciudadanos peruanos, nombrados por los respectivos gobiernos, para desarrollar los trabajos de la más amplia cooperación aduanera. Esta Comisión está encargada:

*Primero*, de proponer una tarifa aduanera común para los puertos fluviales colombianos y peruanos en la región extensiva a la cuenca de los ríos comunes.

*Segundo*, de proponer la unificación de la reglamentación aduanera que las autoridades de los dos países han de aplicar en aquellos puertos fluviales.

*Tercero*, de organizar y proponer el sistema de franquicias a que se refiere el artículo 10.

*Cuarto*, de estudiar todas las disposiciones sobre policía de fron-

teras, que uno y otro país han de aplicar en aquellos territorios fluviales, a fin de unificar dichas disposiciones y adaptarlas lo mejor posible a las necesidades de la región, procurando que den las mayores facilidades a sus habitantes.

*Artículo 15.* — La Comisión Mixta de que se ocupa el artículo anterior está además encargada:

*Primero*, de proponer a los Gobiernos el establecimiento de un sistema equitativo, igual en ambos países, de arbitrios municipales sobre artículos alimenticios procedentes de chacras vecinas y sobre leña, maderas y hojas de palmera. Entretanto se establece este sistema, no se cobrarán dichos arbitrios en ninguno de los dos países.

*Segundo*, de proponer la reglamentación de un sistema de libre comercio exento de todo impuesto o tasa para los víveres, medicinas, telas de algodón y herramientas introducidos del extranjero en las regiones limítrofes del Putumayo. Entretanto se reglamenta este sistema, no se cobrarán contribuciones o tasas a la introducción de dichos artículos.

*Tercero*, organizar un sistema de cooperación para impedir el contrabando, en sus fronteras y para facilitar su represión.

### III

*Artículo 16.* — Los dos Estados empeñarán sus esfuerzos a fin de que en las respectivas regiones fluviales limítrofes, se ejerza una atenta vigilancia para la efectiva seguridad del goce y del ejercicio de los derechos civiles y de las garantías individuales, reconocidos en sus leyes, de los pobladores dispersos en las selvas y de los que habitan las ciudades o los centros poblados de las cuencas de sus ríos.

Los dos Estados consideran las medidas antes mencionadas como condición esencial de la vida jurídica internacional.

*Artículo 17.* — Los dos Estados aplicarán en sus territorios fluviales los principios de derecho que afirman la dignidad humana, el trabajo y la libertad y bienestar de sus habitantes civilizados o selvícolas. En consecuencia reconocen: a), que el trabajo no debe considerarse como una mercancía; b), que debe pagarse a los obreros un salario que les asegure un nivel de vida conveniente conforme a las circunstancias de lugar y tiempo; c), que las normas establecidas en cada país sobre las condiciones del trabajo, deben garantizar una retribución económica equitativa y tener en cuenta la seguridad y la higiene del trabajador, la tarea que ejecuta, el clima, la edad, el sexo, la alimentación, las exigencias de cultura y el necesario descanso diario y semanal, de un mínimo de veinticuatro horas este último; d), que el salario debe ser igual,

sin distinción de sexos; e), que el trabajador en la región de las selvas debe ser especialmente protegido contra los peligros y las enfermedades.

*Artículo 18* — Tratándose de los selvícolas no adaptados o no completamente adaptados a la civilización, los dos Estados reconocen como su deber fundamental preocuparse asidua y preferentemente, en sus respectivas zonas de contacto, de la situación de las tribus indígenas a efecto de defenderlas, educarlas, ayudarlas y mejorar su condición actual.

a) Se fomentará el desarrollo de la instrucción pública, estableciéndose escuelas en que se enseñe por medio de las lenguas indígenas;

b) Todo trabajo forzado u obligatorio queda prohibido;

c) La transmisión de la propiedad no impone la obligación de emigrar.

d) Queda garantizada la libertad de movilidad para los efectos de ingresar, salir, transitar o regresar una o más veces sin más formalidades que las que el uso y las leyes generales tengan establecidas, formalidades que no serán aplicadas a los indígenas.

e) Se aplicarán los principios adoptados por la Sociedad de las Naciones sobre bebidas alcohólicas, armas y municiones y para evitar y combatir las enfermedades de las plantas y de los animales.

f) Se propenderá a que en las reducciones de indígenas se les prepare especialmente para la vida civilizada en sus regiones de origen donde debe realizarse la tarea de atraer y preparar a sus compañeros.

g) Las Altas Partes Contratantes mantendrán a sus expensas en determinados sitios, dispensarios provistos suficientemente de las drogas e implementos necesarios para tratar metódica, continua o accidentalmente a los indígenas de las enfermedades comunes a la región o en las épocas de epidemia. Al efecto se organizará técnicamente este servicio.

h) Las Altas Partes Contratantes dispondrán que tanto en las empresas particulares de explotación, como en los puestos y fundaciones especiales y en las reducciones, se siembre y se enseñe a los indígenas a cultivar aquellas plantas adaptables al medio, que eliminan la adquisición de ciertas enfermedades de la zona, causadas por una alimentación deficiente.

i) Las Altas Partes Contratantes arbitrarán el modo de que los salarios que devenguen los indígenas sean invertidos en utensilios de trabajo, vestido, menaje, etc., y en ningún caso en bebidas em-

brigantes. Igualmente proveerán lo conducente para ponerlos a salvo de los explotadores de su ignorancia e ingenuidad.

j) La misma Comisión Mixta encargada del cumplimiento de los acuerdos organizará un servicio de inspección que asegure el fiel cumplimiento de los principios anteriores, cuya aplicación queda confiada a la lealtad y al sentimiento humanitario de los dos Estados.

En fe de lo cual los Plenipotenciarios arriba nombrados firmaron la presente Acta adicional y pusieron sus sellos, en doble ejemplar, en la ciudad de Río de Janeiro, el día 24 de mayo de mil novecientos treinta y cuatro. — *R. Urdaneta Arbelaez, Guillermo Valencia, Luis Cano, Víctor M. Mourtua, V. A. Belaunde, Alberto Ulloa.*

## PAZ DEL CHACO

*Protocolo de 12 de Junio de 1935.*

En Buenos Aires, a los doce días del mes de junio del año mil novecientos treinta y cinco, reunidos en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina los Excelentísimos señores doctor Luis A. Riart, Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, y el doctor Tomás Manuel Elío, Ministro de Relaciones de la República de Bolivia, con asistencia de los miembros que forman la Comisión de Mediación constituida para promover la solución del conflicto existente entre la República del Paraguay y la República de Bolivia, a saber: Excmo. señor doctor Carlos Saavedra Lamas, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina; Excmo. señor doctor José Carlos Macedo Soares, Ministro de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos del Brasil; Excmo. señor doctor Luis Alberto Cariola, Embajador de la República de Chile y Excmo. señor doctor Félix Nieto del Río, Delegado Especial Plenipotenciario de la República de Chile; Excmo. señor Alexander Wilbourne Weddell, Embajador de los Estados Unidos de América y Excmo. señor Hugh Gibson, Embajador Especial Plenipotenciario de los Estados Unidos de América; Excmo. señor doctor Felipe Barrera Laos, Embajador de la República del Perú; y Excmo. señor Eugenio Martínez Thedy, Embajador de la República Oriental del Uruguay;

Exhibidos que fueron los plenos poderes de los Excelentísimos señores Ministros de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay y de la República de Bolivia, y encontrados en buena y debida forma, resolvieron, bajo los auspicios de la expresada Comisión de

Mediación, concertar "ad-referendum" de sus respectivos Gobiernos las siguientes bases:

### I

Solicitar del grupo mediador se sirva rogar al Excmo. Señor Presidente de la Nación Argentina que convoque, inmediatamente, la Conferencia de Paz con los fines siguientes:

1º — Ratificar solemnemente el presente Convenio.

2º — Resolver las cuestiones prácticas que surjan en la ejecución de las medidas de seguridad adoptadas para la cesación de las hostilidades.

3º — Promover la resolución de los diferendos entre Paraguay y Bolivia por acuerdo directo entre las partes; siendo entendido que Paraguay y Bolivia, caso de no alcanzar buen éxito las negociaciones directas, asuman por este Convenio la obligación de resolver los diferendos del Chaco por medio del arbitraje de derecho, designando desde ahora como árbitro a la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya.

La Conferencia de Paz pondrá término a las negociaciones directas cuando en su concepto haya llegado el momento de declarar que mediante ellas no es posible lograr el arreglo definitivo; llegado este caso se pasará a la concertación, por las partes, del compromiso arbitral, no pudiendo la Conferencia de Paz clausurar sus funciones en tanto que ese compromiso arbitral no quede definitivamente concertado.

4º — Promover, cuando lo considere oportuno, el acuerdo entre las partes con relación al canje y repatriación de prisioneros teniendo presente los usos y principios del Derecho Internacional.

5º — Establecimiento de un régimen de tránsito, comercio y navegación, que contemple la posición geográfica de las partes.

6º — Promover facilidades y convenios, de distinto género, destinados a impulsar el desarrollo de los dos países beligerantes.

7º — La Conferencia de Paz constituirá una Comisión Internacional que dictaminará acerca de las responsabilidades de todo orden y clase provenientes de la guerra; si las conclusiones de dicho dictamen no son aceptadas por alguna de las partes, resolverá en definitiva la Corte Permanente de Justicia Internacional de La Haya.

Los Gobiernos de la República del Paraguay y de la República de Bolivia se comprometen a obtener, en el término de diez días de la fecha de firmado este Convenio, su aprobación legislativa.

## II

La cesación definitiva de las hostilidades sobre la base de las posiciones actuales de los ejércitos beligerantes.

Las posiciones de los ejércitos en lucha se determinan en la siguiente forma:

a) Acuérdate una tregua de doce días con el objeto de que una Comisión Militar Neutral, formada por representantes de las naciones mediadoras, fije líneas intermedias de las posiciones de los ejércitos beligerantes.

La tregua comenzará a horas veinticuatro, meridiano de Córdoba, del día en que la Comisión Militar Neutral, trasladada ya al teatro de operaciones, se considere lista para iniciar su misión.

La Comisión Militar Neutral oír a los comandos beligerantes para determinar la línea de separación de los ejércitos y resolverá los casos de discrepancias. Cumplido su cometido lo comunicará a la Conferencia de Paz.

b) Vencido el plazo de la tregua establecido por el inciso a) la Conferencia de Paz lo prolongará hasta la ejecución total de las medidas de seguridad previstas en el artículo III.

c) La Comisión Militar Neutral dispondrá las modificaciones que aconseje la experiencia en la línea de separación de los ejércitos, después de oír a los comandos beligerantes.

d) Las líneas de separación de los ejércitos, durante la tregua y su prórroga, serán mantenidas bajo las garantías de la Conferencia de Paz, a cuyo objeto la Comisión Militar Neutral las vigilará y controlará.

## III

La adopción de las siguientes medidas de seguridad:

1° — La desmovilización de los ejércitos beligerantes en el plazo de noventa días, a partir de la fecha de la fijación de la línea de separación de los ejércitos a que se refiere el artículo II, en la forma que establezca la Comisión Militar Neutral, después de oír a los comandos beligerantes, y hasta el límite fijado en el inciso siguiente.

2° — La reducción de los efectivos militares a la cifra máxima de cinco mil hombres.

3° — La obligación de no hacer nuevas adquisiciones de material bélico, sino el indispensable para la reposición, hasta la concertación del Tratado de Paz.

Las partes, al suscribir ante los mediadores el presente Convenio, contraen el compromiso de "no agresión".

La Comisión Militar Neutral tendrá a su cargo el control de la ejecución de las medidas de seguridad hasta que se hagan efectivas en su totalidad. Cumplidas que sean éstas la Conferencia de Paz declarará terminada la guerra.

### PROTOCOLO ADICIONAL

A objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo V del Protocolo firmado en esta fecha, las Altas Partes Contratantes solicitan de la Comisión de Mediación el envío inmediato de la Comisión Neutral al frente de operaciones. Una vez allí, ella reglará el cese del fuego previsto en el citado artículo V y comenzará el trabajo de fijación de las líneas de separación de los ejércitos estipulado en el artículo II, inciso a) del Protocolo principal. Ratificado que sea el Protocolo principal por los Congresos de Bolivia y del Paraguay, en el término de diez días establecido para el efecto, el cese provisional del fuego, a que se refiere el presente Protocolo Adicional, se convertirá automáticamente en la tregua inicial prevista para la cesación de las hostilidades en el artículo II, inciso a), del Protocolo principal; y en caso contrario, esto es, de no producirse dicha ratificación, fenecerá ipso facto la suspensión de los fuegos a que se refiere el artículo V antes mencionado.

### ACTA PROTOCOLIZADA

En Buenos Aires, a los veintidós días del mes de enero de mil novecientos treinta y seis, reunidos en los salones de la Presidencia de la República los Excelentísimos señores Delegados Plenipotenciarios de la República de Bolivia, doctor Tomás Manuel Elío, y Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Carlos Calvo; y los Excelentísimos señores Delegados Plenipotenciarios de la República del Paraguay, doctor Gerónimo Zubizarreta y doctor Vicente Rivarola; teniendo en cuenta las afirmaciones y las sugerencias conciliatorias recibidas de la Conferencia de Paz, bajo los auspicios y la garantía moral de dicha Conferencia, acuerdan lo que sigue, en el deseo de alcanzar cuanto antes el arreglo definitivo de sus diferendos:

*Artículo 1º* — Las partes Contratantes confirman las obligaciones derivadas del Protocolo de 12 de Julio de 1935, y en consecuencia, reiteran su voluntad de seguir, como hasta ahora, respetando:

1º Las estipulaciones relativas a la Conferencia de Paz convocada por el Excelentísimo señor Presidente de la República Argen-

tina, con los fines establecidos en el artículo I del Protocolo de 12 de junio de 1935, inciso 2, 3, 5, 6 y 7), a excepción del inciso 1 que ya ha sido cumplido por la Resolución de dicha Conferencia, de 1º de julio de 1935 y del inciso 4 una vez ejecutados los artículos IV y siguientes del presente Convenio;

2º Las estipulaciones relativas a la cesación definitiva de las hostilidades sobre la base de las posiciones de los ejércitos entonces beligerantes tal como han sido determinadas por la Comisión Militar Neutral en la forma dispuesta por los incisos a, b, c y d, del artículo II del Protocolo de 12 de junio de 1935;

3º Las estipulaciones relativas a las medidas de seguridad adoptadas en los incisos 2, 3 y 4 del artículo III del Protocolo de 12 de junio de 1935;

4º El reconocimiento de la declaración de 3 de agosto de 1932 sobre adquisiciones territoriales, establecido en el artículo IV del Protocolo de 12 de junio de 1935.

*Artículo 2º* — Las medidas de seguridad que figuran en los incisos 2, 3 y 4 del artículo III del Protocolo de 12 de junio de 1935, así como la que resulta del inciso 2 del artículo I del presente Convenio, serán mantenidas hasta que se cumplan totalmente las estipulaciones del artículo I, inciso 3, del mismo ajuste de 12 de junio.

*Artículo 3º* — La Conferencia de Paz resolverá las cuestiones prácticas que surjan a propósito de la ejecución de las medidas de seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º, inciso 2, del Protocolo referido, a cuyo efecto las partes contratantes autorizan desde ya a la Conferencia a designar una o más Comisiones especiales de su dependencia.

*Artículo 4º* — Las Partes procederán a la devolución recíproca de los prisioneros de guerra, dando comienzo a ella dentro de los treinta días contados desde la fecha de la última aprobación legislativa del presente documento, comprometiéndose a proseguir aquella hasta la liberación total de los prisioneros, de acuerdo con los plazos y reglas que fije la Conferencia de Paz, o la Comisión Ejecutiva, constituida por la misma, en caso de suspender temporalmente sus labores, teniendo en cuenta las exigencias de la organización y ejecución del transporte, así como otras que considere atendibles. La concertación de los prisioneros y los preparativos para la devolución se comenzarán tan pronto como este documento sea firmado.

Los prisioneros enfermos que no puedan ser trasladados de inmediato serán, sin embargo, liberados y su traslado se hará tan pronto como sea posible.

*Artículo 5º* — Ambas Partes solicitan desde ahora a la Conferencia de Paz quiera encomendar a una comisión especial entender en todo lo relativo a la devolución de los prisioneros, de acuerdo con las autoridades de los respectivos países. Dicha Comisión especial quedará subordinada a la Conferencia de Paz, o a la Comisión Ejecutiva que haga sus veces en el período de la temporal suspensión de sus labores.

*Artículo 6º* — En caso de ser necesario o conveniente utilizar las vías de comunicación de los Estados vecinos para facilitar la repatriación, los Gobiernos de Bolivia y del Paraguay (Paraguay y Bolivia) solicitarán, con la anticipación necesaria, la autorización correspondiente de aquellos Estados.

El transporte se ajustará a las medidas y condiciones que acuerdan los referidos Estados, con relación a las necesidades del tráfico, a la seguridad local y a las exigencias sanitarias u otras no previstas.

*Artículo 7º* — Los gastos que irrogue el transporte de los prisioneros por el territorio de un tercer Estado serán a cargo del país a cuya nacionalidad pertenezcan aquéllos.

*Artículo 8º* — Las Partes Contratantes, teniendo en cuenta el número de los prisioneros y tomando en consideración los gastos realizados, acuerdan transigir sobre el particular conviniendo en que el Gobierno de Bolivia reembolsará al del Paraguay el equivalente de dos millones ochocientos mil pesos argentinos moneda nacional de curso legal, en libras esterlinas según el tipo de cierre del día veinte de enero de mil novecientos treinta y seis, o sea la cantidad de ciento cincuenta y cuatro mil doscientas setenta y nueve libras, diez y nueve chelines, once peniques, y el Gobierno del Paraguay reembolsará al Gobierno de Bolivia el equivalente de cuatrocientos mil pesos argentinos moneda nacional de curso legal, en libras esterlinas al mismo tipo, o sea la cantidad de veintidós mil treinta y ocho libras, once chelines, cuatro peniques, debiendo en consecuencia abonarse el saldo respectivo de ciento treinta y dos mil doscientas y una libras, ocho chelines, un penique, en letras bancarias sobre Londres a la vista, equivalente a dos millones cuatrocientos mil pesos argentinos moneda nacional de curso legal al tipo mencionado, con lo que se extingue toda diferencia de presente o de futuro sobre esa materia.

Ese saldo debe ser depositado en el Banco Central de la República Argentina, dentro del plazo de treinta días de la fecha de la última aprobación legislativa de este acuerdo, a la orden del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina y Presidente de la Conferencia de Paz, que lo pondrá a la orden y disposición del Gobierno al cual corresponda, tan pronto como la comisión especial

comunique a dicho Ministro haberse dado cumplida ejecución a lo estipulado en el presente convenio en lo que respecta a la liberación recíproca de los prisioneros de guerra.

*Artículo 9º* — Las Partes Contratantes convienen en reanudar sus relaciones diplomáticas a la brevedad posible.

*Artículo 10º* — La presente acta protocolizada estará sujeta a la aprobación legislativa de los Congresos respectivos, de acuerdo con las disposiciones constitucionales en vigor.

#### TRATADO DE PAZ, AMISTAD Y LIMITES ENTRE LAS REPUBLICAS DE BOLIVIA Y PARAGUAY (1938).

Las Repúblicas de Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia), con el propósito de consolidar definitivamente la paz y poner término a los diferendos que dieron origen al conflicto armado del Chaco; inspiradas en el deseo de prevenir futuros desacuerdos; teniendo presente que entre Estados que forman la comunidad americana, existen vínculos históricos fraternales, que no deben desaparecer por divergencias o sucesos que deben ser considerados y solucionados con espíritu de recíproca comprensión y buena voluntad; en ejecución del compromiso de concertar la paz definitiva, que ambas Repúblicas asumió en el Protocolo de Paz de 12 de Junio de 1935 y en el Acta Protocolizada de 21 de Enero de 1936; representadas:

La República de Bolivia por S. E. el doctor Eduardo Díez de Medina, Ministro de Relaciones Exteriores y S. E. el doctor Enrique Finot, Presidente de la Delegación de ese país ante la Conferencia de Paz,

Y la República del Paraguay por S. E. el doctor Cecilio Báez, Ministro de Relaciones Exteriores, S. E. el General de Ejército don José Félix Estigarribia, Presidente de la Delegación de ese país ante la Conferencia de Paz y los Delegados Sus Excelencias doctores Luis A. Riart y Efraím Cardozo,

Presentes en Buenos Aires y debidamente autorizados por sus Gobiernos, han convenido en suscribir bajo los auspicios y la garantía moral de los seis Gobiernos Mediadores, el siguiente Tratado Definitivo de Paz, Amistad y Límites:

*Artículo 1º* — Queda restablecida la paz entre las Repúblicas de Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia).

*Artículo 2º* — La línea divisoria en el Chaco entre Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia) será la que determinen los Excmos. Presidentes de las Repúblicas Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos de América, Perú y Uruguay, en su carácter de árbitros de equidad,

quienes actuando *ex æquo et bono*, dictarán su fallo arbitral de acuerdo con ésta y las siguientes cláusulas.

a) El laudo arbitral fijará la línea divisoria Norte en el Chaco, en la zona comprendida entre la línea de la Conferencia de Paz, presentada el día 27 de Mayo de 1938, y la línea de la contrapropuesta paraguaya, presentada a la consideración de la Conferencia de Paz el día 24 de Junio de 1938, desde el meridiano de Fortín 27 de Noviembre, es decir, aproximadamente meridiano 61° 55' Oeste de Greenwich hasta el límite Este de la zona, con exclusión del litoral sobre el río Paraguay al Sur de las desembocaduras del río Otuquis o Negro;

b) El laudo arbitral fijará igualmente la línea divisoria Occidental en el Chaco, entre el río Pilcomayo y la intersección del meridiano de Fortín 27 de Noviembre, es decir, aproximadamente 61° 55' Oeste de Greenwich con la línea del laudo por el lado Norte, a que se refiere el anterior acápite.

c) Dicha línea no irá en el río Pilcomayo más al Este de Pozo Hondo, ni al Oeste más allá de cualquier punto de la línea que, arrancando de Orbigny, fué señalada por la Comisión Militar Neutral como intermedia de las posiciones máximas alcanzadas por los ejércitos beligerantes al suspenderse los fuegos el 14 de Junio de 1935.

*Artículo 3º* — Los árbitros se pronunciarán oídas las Partes y según su leal saber y entender, teniendo en cuenta la experiencia acumulada por la Conferencia de Paz y los dictámenes de los asesores militares de dicha entidad.

Los seis Presidentes de las Repúblicas citadas en el artículo 2º, quedan facultados para expedir el laudo directamente o por medio de delegados plenipotenciarios.

*Artículo 4º* — El laudo arbitral será expedido por los árbitros en el plazo máximo de dos meses, contados a partir de la ratificación del presente Tratado, obtenida en la oportunidad y forma estipuladas en el artículo 11º.

*Artículo 5º* — Expedido el laudo y notificado a las Partes, éstas nombrarán inmediatamente una Comisión Mixta, compuesta de cinco miembros nombrados, dos por cada parte, y el quinto designado de común acuerdo por los seis Gobiernos Mediadores, a fin de aplicar sobre el terreno y amojonar la línea divisoria trazada por el laudo arbitral.

*Artículo 6º* — Dentro de los treinta días de expedido el laudo, los Gobiernos de Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia) procederán a acreditar sus respectivos representantes diplomáticos en Asunción y La Paz (La Paz y Asunción) y dentro de los noventa días cumplirán

el laudo en lo principal bajo la vigilancia de la Conferencia de Paz, a quien las Partes reconocen la facultad de resolver en definitiva las cuestiones prácticas que puedan presentarse con tal motivo.

*Artículo 7º* — La República del Paraguay garantiza el más amplio libre tránsito por su territorio, y especialmente por la zona de Puerto Casado, de las mercaderías que lleguen del exterior con destino a Bolivia, y de los productos que salgan de Bolivia para ser embarcados al exterior por dicha zona de Puerto Casado; con derecho para Bolivia de instalar sus agencias aduaneras y construir depósitos y almacenes en la zona de dicho puerto.

La reglamentación de este artículo será objeto de una convención comercial posterior entre los Gobiernos de ambas Repúblicas.

*Artículo 8º* — Ejecutado el laudo arbitral mediante la aplicación y amojonamiento de la línea divisoria, los Gobiernos de Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia) negociarán directamente, de Gobierno a Gobierno, las demás convenciones económicas y comerciales que tengan por conveniente para desarrollar sus intereses recíprocos.

*Artículo 9º* — Las Repúblicas de Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia), renuncian, recíprocamente, a toda acción y reclamación derivadas de las responsabilidades de la guerra.

*Artículo 10º* — Las Repúblicas de Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia), renovando el compromiso de no agresión estipulado en el Protocolo de 12 de Junio de 1935, se obligan solemnemente, a no hacerse la guerra, ni a emplear, directa o indirectamente, la fuerza como medio de solución de cualquier diferendo actual o futuro.

Si en cualquier eventualidad no llegaran a resolverlos por negociaciones diplomáticas directas, se obligan desde ahora, a recurrir a los procedimientos conciliatorios y arbitrales que ofrece el Derecho Internacional, y especialmente, las convenciones y pactos americanos.

*Artículo 11º* — El presente Tratado será ratificado por la Convención Nacional Constituyente de Bolivia, y por un plebiscito nacional en el Paraguay; en ambos casos, la ratificación deberá producirse en el término de veinte días contados a partir de la fecha de suscripción de este Tratado. El canje de ratificaciones se efectuará en el más breve plazo ante la Conferencia de Paz.

*Artículo 12º* — Las Partes declaran que en caso de que no fuese obtenida la ratificación a que se refiere el artículo anterior, el texto y contenido de este Tratado no pueden ser invocados para fundar sobre ellos alegatos, ni pruebas en ulteriores instancias, o procedimientos de Arbitraje o Justicia Internacional.

En fe de lo cual, los representantes de Bolivia y Paraguay (Paraguay y Bolivia), juntamente con los delegados plenipotenciarios que

representan a los países mediadores en la Conferencia de Paz, sellan y firman el presente Tratado en doble ejemplar, en Buenos Aires a los veintidós días del mes de Julio del año mil novecientos treinta y ocho. — *Ed. Díez de Medina, Enrique Finot, Cecilio Báez, José F. Estigarríbia, Luis A. Riart, Efraim Cardozo, José María Cantilo, José de Paula Rodríguez Alves, Orlando Leite Ribeiro, Manuel Bianchi, Spruille Braden, Felipe Barrera Laos, Luis Fernan Cisneros, Eugenio Martínez Thedy, Isidoro Ruiz Moreno, P. Santos Muñoz.*

#### PROTOCOLO DE PAZ, AMISTAD Y LIMITES SUSCRITO POR EL PERU Y EL ECUADOR EL 29 DE ENERO DE 1942

Los Gobiernos del Perú y del Ecuador, deseando dar solución a la cuestión de límites que por largo tiempo los separa, y teniendo en consideración el ofrecimiento que les hicieron los Gobiernos de los Estados Unidos de América, de la República Argentina, de los Estados Unidos del Brasil y de Chile, de sus servicios amistosos para procurar una pronta y honrosa solución del problema, y movidos por el espíritu americanista que prevalece en la III Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, han resuelto celebrar un Protocolo de paz, amistad y límites en presencia de los representantes de esos cuatro Gobiernos amigos. Para este fin intervienen los siguientes Plenipotenciarios:

Por la República del Perú, el señor doctor Alfredo Solf y Muro, Ministro de Relaciones Exteriores; y

Por la República del Ecuador, el señor doctor Julio Tobar Donoso, Ministro de Relaciones Exteriores;

Los cuales, después de exhibidos los plenos y respectivos poderes de las Partes, y habiéndolos encontrado en buena y debida forma, acordaron la suscripción del siguiente Protocolo:

*Artículo 1º* — Los Gobiernos del Perú y del Ecuador afirman solemnemente su decidido propósito de mantener entre los dos pueblos relaciones de paz y amistad, de comprensión y de buena voluntad, y de abstenerse, el uno respecto del otro de cualquier acto capaz de perturbar esas relaciones.

*Artículo 2º* — El Gobierno del Perú retirará, dentro del plazo de quince días, a contar de esta fecha, sus fuerzas militares a la línea que se halla descrita en el Artículo 8º de este Protocolo.

*Artículo 3º* — Estados Unidos de América, Argentina, Brasil y Chile cooperarán, por medio de observadores militares, a fin de ajustar a las circunstancias la desocupación y el retiro de tropas en los términos del artículo anterior.

**Artículo 4º** — Las fuerzas militares de los dos países quedarán en sus nuevas posiciones hasta la demarcación definitiva de la línea fronteriza. Hasta entonces, el Ecuador tendrá solamente jurisdicción civil en las zonas que desocupará el Perú, que quedan en las mismas condiciones en que ha estado la zona desmilitarizada del Acta de Talara.

**Artículo 5º** — La gestión de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, continuará hasta la demarcación definitiva de las fronteras entre el Perú y el Ecuador, quedando este Protocolo y su ejecución bajo la garantía de los cuatro países mencionados al comenzar este artículo.

**Artículo 6º** — El Ecuador gozará, para la navegación en el Amazonas y sus afluentes septentrionales, de las mismas concesiones de que gozan el Brasil y Colombia, más aquellas que fueren concedidas en un Tratado de Comercio y Navegación destinada a facilitar la navegación libre y gratuita en los referidos ríos.

**Artículo 7º** — Cualquier duda o desacuerdo que surgiere sobre la ejecución de este Protocolo, será resuelto por las Partes con el concurso de los Representantes de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile, dentro del plazo más breve que sea posible.

**Artículo 8º** — La línea de frontera será referida a los siguientes puntos:

**A) En el occidente:**

1. Boca de Capones en el Océano;
2. Río Zarumilla y Quebrada Balsamal o Lojas;
3. Río Puyango o Tumbas hasta la Quebrada de Cazaderos;
4. Cazaderos;
5. Quebrada de Pilares y del Alamar hasta el río Chira;
6. Río Chira, aguas arriba;
7. Ríos Macará, Calvas y Espíndola, aguas arriba, hasta los orígenes de este último en el Nudo de Sabanillas;
8. Del nudo de Sabanillas hasta el río Canchis;
9. Río Canchis en todo su curso, aguas abajo;
10. Río Chinchipe, aguas abajo, hasta el punto en que recibe el río San Francisco;

**B) En el oriente:**

1. De la Quebrada de San Francisco, el "divortium aquarum" entre el río Zamora y el río Santiago hasta la confluencia del río Santiago con el Yaupí;
2. Una línea hasta la boca del Bobonaza en el Pastaza, confluencia del río Cunambo con el Pintoyacu en el río Tigre;

Boca del Cononaco en el Curaray, aguas abajo hasta Bellavista;

4. Una línea hasta la boca del Yasuni en el Río Napo. Por el Napo, aguas abajo, hasta la boca del Aguarico;
5. Por éste, aguas arriba, hasta la confluencia del río Lagartococha o Zancudo con el Aguarico;
6. El río Lagartococha a Zancudo, aguas arriba, hasta sus orígenes y de allí una recta que vaya a encontrar el río Güepí y por éste hasta su desembocadura en el Putumayo y por el Putumayo arriba hasta los límites del Ecuador y Colombia.

*Artículo 2º* — Queda entendido que la línea anteriormente descrita será aceptada por el Perú y el Ecuador para la fijación, por los técnicos, en el terreno de la frontera entre los dos países. Las Partes podrán, sin embargo, al procederse a su trazado sobre el terreno, otorgarse las concesiones recíprocas que consideren convenientes a fin de ajustar la referida línea a la realidad geográfica. Dichas rectificaciones se efectuarán con la colaboración de representantes de los Estados Unidos de América, República Argentina, Brasil y Chile.

Los Gobiernos del Perú y del Ecuador someterán el presente Protocolo a sus respectivos Congresos, debiendo obtenerse la aprobación correspondiente en un plazo no mayor de treinta días.

En fe de lo cual, los Plenipotenciarios arriba mencionados firman y sellan, en dos ejemplares, en castellano, en la ciudad de Río de Janeiro, a la 1 hora del día 29 de enero de 1942 el presente Protocolo, bajo los auspicios de Su Excelencia el señor Presidente del Brasil y en presencia de los señores Ministros de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Brasil y Chile, y del Subsecretario de Estado de los Estados Unidos de América.

Firmado: *Alfredo Solís y Muro, J. Tobar Donoso, E. Ruiz Guinazú, Sumner Welles, Oswaldo Aranha, Juan B. Rossetti.*

## CAPITULO VII

### EXTENSION DEL PRINCIPIO DE ARBITRAJE

Al exponer los diversos proyectos de tratados de unión y de confederación, así como las deliberaciones y resoluciones de las Conferencias panamericanas, hemos comprobado los esfuerzos realizados por los países de América, a favor de los métodos pacíficos de conciliación de toda especie, para resolver la adopción del principio de arbitraje amplio y obligatorio puesto en práctica por numerosos tratados en vigor entre las Repúblicas del continente e igualmente con ciertos Estados europeos.

Ocupándose de la forma colectiva de la proclamación de ese principio, debemos mencionar aquí la Conferencia oficiosa celebrada en Caracas en 1883. La Conferencia adoptó un protocolo cuyo artículo 5º establecía que "siendo el sentimiento de fraternidad el que debe guiar y presidir las relaciones internacionales de las Repúblicas hispano-americanas, a fin de hacer imposible un conflicto armado, están obligadas a establecer el arbitraje como única solución de cualquier controversia sobre sus derechos y sus intereses, cuando se encuentran en contradicción".

En el tratado de arbitraje celebrado entre Chile y Colombia, en setiembre de 1880, el artículo 3º estipulaba que los dos países se esforzarían en ajustar convenciones análogas con las otras naciones americanas a fin de que, por medio del arbitraje, la solución de todos los conflictos internacionales fuera, en adelante, un principio de derecho público americano.

En el tratado de arbitraje perpetuo, firmado en 1883

entre las Repúblicas de El Salvador y del Uruguay, se establece, en el artículo 3º que las Partes harán lo posible — en cuanto se presente la oportunidad — por celebrar convenciones análogas con las otras naciones americanas a fin de que la solución de todos sus conflictos pueda obtenerse definitivamente por medio del arbitraje <sup>1</sup>.

En 1892 y 1900 tuvieron lugar en Madrid los congresos hispano-americanos que llegaron también a decisiones unánimes a favor del arbitraje amplio y obligatorio.

El congreso científico latino-americano, reunido en Montevideo en marzo de 1901, hizo una manifestación en el mismo sentido.

Más tarde, en la segunda Conferencia de La Haya en 1907, las Repúblicas americanas participaron con eficacia en los esfuerzos tendientes a que se hiciera universal el principio del arbitraje, siendo sus delegaciones quienes por medio de sus voces y sus votos, dieron a esta fórmula de resolución pacífica de los conflictos internacionales, la más franca adhesión y el más enérgico impulso.

La acción conjunta y espontánea de las delegaciones americanas, en la segunda Conferencia de la Paz, introdujo un nuevo espíritu en el ambiente diplomático de Europa. Vemos renacer en los debates de las comisiones y de la Asamblea, los principios francamente liberales y fraternos que habían servido de base a la construcción del derecho público en el Nuevo Mundo.

El presidente de la Conferencia, señor Nelidof, pudo apreciar en términos justos esta colaboración, cuando declaró, en la reunión de clausura, que "por primera vez los representantes de todos los Estados constituidos, se encuentran reunidos con el fin de discutir los intereses que les son comunes, y cuyo objetivo es el bien de la huma-

---

1. Este tratado celebrado en París por los representantes de los dos países, recibió en el Uruguay la aprobación del Ministro de RR. EE. y del Senado. La Cámara de Diputados no lo sancionó.

nidad entera. La asociación a nuestros trabajos, de los representantes de la América latina — agregó — ha contribuído incontestablemente, al tesoro común de la ciencia con elementos nuevos y preciosos, cuyo valor hasta ahora nos era imperfectamente conocido”.

Es notorio que en 1889, en la primera conferencia de la paz, se había manifestado una divergencia fundamental de opinión en el seno de la Asamblea respecto a la admisión del recurso obligatorio a la Corte permanente de arbitraje, aunque limitada a ciertas categorías de litigios.

El arbitraje fué votado, en esta oportunidad, en forma facultativa, pero el artículo 19 de la Convención dejaba, a las partes, la libertad de “celebrar acuerdos nuevos, generales o particulares, con el fin de extender el *arbitraje obligatorio* a todos los casos que consideren posible someter”.

En virtud de este artículo, se firmaron desde 1899, numerosas convenciones de arbitraje obligatorio.

Aunque no fueron llamados a la Conferencia de la Paz, — dice Ernest Lemonon<sup>1</sup> — los Estados de América Central y de América Meridional se lanzaron, los primeros, por el camino abierto por la Convención de 1899. Estos Estados siempre se habían mostrado partidarios del arbitraje obligatorio; mucho antes de 1899, la mayoría de ellos habían firmado convenciones de arbitraje permanente. El 19 de enero de 1902 la República Argentina, Bolivia, la República Dominicana, Guatemala, El Salvador, México, Paraguay, Perú y el Uruguay firmaron en México un nuevo tratado de arbitraje obligatorio.

El 30 de enero, diez y siete Estados americanos aceptaban el arbitraje obligatorio para resolver los daños y perjuicios a favor de particulares.

En la misma época la República Argentina firmó con

---

1. Ernest Lemonon, *La seconde Conférence de la Paix*, introducción, p. 9.

el Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, cuatro tratados donde se reconocía muy ampliamente la obligación del arbitraje; Bolivia y Perú ajustaron un convenio de arbitraje ilimitado; una Unión arbitral se ajustó entre todas las Repúblicas Centroamericanas, con excepción de Guatemala.

Poco a poco, numerosos Estados europeos siguieron el ejemplo que les había dado el Nuevo Mundo. España firmó con la República Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Guatemala, México, Salvador y Uruguay, 8 tratados, estipulando el recurso de arbitraje para todos los futuros conflictos, salvo para determinados litigios.

Es notorio que en la Conferencia de La Haya, en 1907, se recomenzó la lucha entre los partidarios y los adversarios de la obligación del recurso arbitral. Los Estados Unidos de América y todas las Repúblicas del hemisferio occidental sostuvieron, en esa oportunidad, con Francia y Gran Bretaña, las más liberales doctrinas.

Al atravesar París, en viaje de regreso a sus respectivas patrias las delegaciones del Nuevo Mundo fueron objeto de una memorable recepción en el Palacio del Luxemburgo.

En esa oportunidad, el señor León Bougeois que fué toda su vida un gran apóstol de las ideas de conciliación entre las naciones, hablando en nombre de Francia, expresó su agradecimiento a los representantes de América en la segunda Conferencia de la Paz en los siguientes términos:

“Nunca podré demostrar hasta qué punto nuestra delegación fué apoyada en su tarea por las delegaciones de las dos Américas. Viéndolas igualmente atareadas las unas como las otras, en la obra común, y trabajando con nosotros sin ninguna negociación previa, espontáneamente y por la facultad de un mismo espíritu, por la

necesidad de un mismo corazón, nos parecía que sólo existía allí la acción única de una sola delegación: la de las Repúblicas del mundo entero”.

Palabras de justicia que ponen de relieve los sentimientos profundos de solidaridad en los ideales de paz y de concordia que, en todo momento han guiado la acción internacional de las jóvenes democracias americanas.

\*  
\* \*

La adhesión de nuestros países al principio de arbitraje revistió, en algunos de ellos, la forma de un precepto expresado en sus constituciones.

En la Constitución del Ecuador (31 de marzo de 1878) el artículo 116 determina que en toda negociación que tenga por fin el ajuste de tratados internacionales de amistad o de comercio, las divergencias entre las Partes contratantes deben ser solucionadas por medio del arbitraje de varias potencias amigas, sin recurrir a la guerra.

La Constitución de la República de Santo Domingo (20 de mayo de 1880) en su artículo 97, precisa que los poderes encargados por la Constitución, de declarar la guerra, no deberán hacerlo sin haber propuesto, previamente, el arbitraje de uno o de varios gobiernos amigos. A fin de afirmar este principio, se deberá introducir esta cláusula en todos los tratados internacionales celebrados por la República:

“Todas las divergencias que pudieran presentarse entre las partes contratantes, deberán ser sometidas al arbitraje de una o varias naciones amigas, antes de recurrir a la guerra”.

En los Estados Unidos del Brasil (24 de febrero 1891) el artículo 34 dice:

“Es de la exclusiva competencia del Congreso nacional:

“Autorizar al Gobierno a declarar la guerra, si no hay

lugar a recurrir al arbitraje o si éste no ha dado resultado”.

El artículo 141 de la Constitución de Venezuela (21 de junio 1893) dispone:

“Los tratados internacionales de comercio y de amistad comprenderán la cláusula que “todas las divergencias entre las Partes contratantes deberán ser sometidas, sin recurso a la guerra, a la decisión arbitral de una o de varias potencias amigas”.

La Constitución del Uruguay, en su artículo 58, inciso 17, concede al Presidente de la República la facultad de declarar la guerra, después de resolución de la asamblea General, “si para evitarla, no diesen resultado el arbitraje u otros medios pacíficos”.

Pero si en sus mismas constituciones políticas, el arbitraje forma parte del derecho orgánico de los países sud-americanos mencionados, si los esfuerzos realizados por todos, en los diversos congresos y conferencias hacen de los pueblos latinos del continente los más avanzados promotores de las soluciones jurídicas que deberían regir la humanidad en el futuro, a fin de evitar el empleo de la fuerza que, hasta el presente, no ha conseguido, en forma alguna, hacer reinar en el mundo un largo período de paz y de felicidad — ciertos tratados de arbitraje celebrados en los últimos años por las naciones latino-americanas, constituyen por su importancia y por la exclusión de reservas que a menudo han quitado toda eficacia práctica a los compromisos arbitrales, verdaderos modelos de claridad y de precisión en esta materia.

En efecto, las excepciones de uso en las prácticas internacionales europeas, de “el honor”, “la independencia” y de “los intereses vitales” de los Estados, que por lo general se introducen en los compromisos arbitrales, hacen ilusoria la eficacia de los tratados así ajustados y, durante y aún después de la sentencia, permiten eludir las obligaciones

contenidas en dichos tratados, a los países a los cuales conviene.

Está fuera de toda cuestión, que las ideas republicanas tan profundamente arraigadas en todo nuestro continente, han contribuído en gran parte, a crear un concepto muy elevado y muy amplio de la justicia entre las naciones.

El sentido del honor nacional, tan desarrollado en los países de América como en cualquiera de los Estados que lo invocan para excluir ciertas cuestiones de los juicios arbitrales, no se confunde, sin embargo, con la noción errónea y dogmática del honor personal que, nacida en la época feudal, fué conservada en la misma forma por los monarcas, y fué desgraciadamente defendida, en tiempos más modernos, con la misma ceguera, por la opinión pública de algunas grandes potencias europeas.

Conviene no olvidar que para las democracias fundadas sobre bases de libertad y de respeto del derecho, como lo son las Repúblicas sudamericanas, el más grande honor, para los pueblos, en materia internacional, es saber doblegarse a las reglas inmanentes de la justicia y de la civilización en todo lo que concierne a las relaciones con los otros Estados que forman la comunidad internacional.

Entre las primeras convenciones de arbitraje sin limitación, celebradas entre las Repúblicas sudamericanas y los países europeos, conviene citar, por la repercusión que tuvo en su tiempo, el tratado firmado en Roma el 23 de julio de 1918, entre el ministro de Relaciones Exteriores de Italia y el ministro Plenipotenciario de la República Argentina.

El artículo primero estaba redactado así:

“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter a un juicio arbitral todas las controversias de cualquier naturaleza que sean, y todas las dificultades que pudieran surgir entre ellas durante la vigencia del Tratado, para las cuales no hubiera podido obtenerse una solución amistosa por medio de negociaciones directas”.

Aunque el Congreso argentino creyó un deber modificar la convención, no deja de ser cierto que el tratado suscrito por Italia significaba una garantía real de los progresos que iban a realizarse en la ruta de esas amplias fórmulas de justicia a las cuales aspiran las Repúblicas americanas. Era un gran paso hacia adelante, el dado por una nación fuerte como Italia, al aceptar el principio de arbitraje obligatorio y sin limitación.

“El progreso que indica el tratado italo-argentino, al someter al arbitraje toda diferencia, cualquiera sea la naturaleza de la causa — ha dicho Alejandro Corsi, profesor de derecho internacional en la Universidad de Pisa — es pues de los más considerables y merece, por sí solo, que se le señale a los juristas y políticos de ambos mundos<sup>1</sup>.”

No se puede pasar por alto el hecho de que las cláusulas de arbitraje amplio y sin limitación han encontrado, en cierto sentido, adversarios entre los publicistas y los parlamentarios sudamericanos. Esta oposición se manifestó en una forma que podríamos calificar de “exceso de celo” nacional. Se veía especialmente, el temor de que algunas cuestiones relativas al derecho internacional privado pudieran ser sustraídas a la jurisdicción de los tribunales nacionales para ser sometidas indistintamente a la sentencia de jueces extranjeros, en detrimento evidente de los principios fundamentales de la soberanía.

Conviene establecer claramente, al respecto, que no haciendo ni diferencias ni limitaciones en lo concerniente a *las controversias entre Estados, de cualquier naturaleza que fueren*, que al surgir y no poder recibir solución diplomática, serían sometidas a juicio arbitral, se tiene en vista única y exclusivamente el arreglo pacífico de *las cuestiones internacionales*. La categoría de las cuestiones relativas a los bienes, a las personas, así como a las de

---

1. Ver: *Revue générale de Droit international public.*, t. VI, 1889, pág. 13.

nacionalidad, no deben, salvo excepciones, ser sometidas a otros jueces que aquellos del país de que forma parte el territorio donde se encuentran dichas personas o dichos bienes.

La duda que pudo surgir al respecto en el espíritu de hombres eminentes del continente, no tiene, en realidad, otra explicación que la experiencia deplorable de un pasado amargo, en el transcurso del cual las naciones europeas habían utilizado con frecuencia excesiva la intervención diplomática para apoyar las reclamaciones de sus nacionales que, por lo general, debían haber permanecido bajo la jurisdicción local de cada Estado. Es este principio de derecho público que las conferencias panamericanas han tratado de consolidar, como lo hemos visto; principio que está de pleno acuerdo con las nociones aceptadas por la casi totalidad de los autores.

Aunque no tengamos en ninguna forma, la intención de exponer aquí las opiniones de las más grandes autoridades europeas, relacionadas con la plena competencia de los tribunales del país donde deben ejercerse los derechos y cumplirse las obligaciones que forman la materia del litigio, para juzgar los conflictos que puedan surgir entre las leyes nacionales de dos o varios Estados, nos permitimos reproducir aquí lo que escribió el ilustre publicista uruguayo D. Agustín de Vedia sobre este asunto, en su estudio sobre los conflictos de derecho internacional privado.

“La justicia arbitral en el derecho internacional no deroga la jurisdicción ni el derecho nacional: suple sólo la falta de toda jurisdicción. No es una abdicación inconsiderada de la soberanía; es el uso sensato y prudente de ella. Así se dijo en la conferencia de La Haya entre los aplausos de la Asamblea, en una exposición luminosa.

“Es que los Estados europeos, como los americanos, reivindican para sí la suprema facultad de legislar en su territorio sobre todas las materias del Derecho Interna-

cional Privado, de conformidad con sus tradiciones o sus principios, con sus intereses o sus leyes. No puede, por lo tanto, ningún Estado europeo desconocer en los de América los derechos que reclama para sí.

“Ningún móvil puede inducir a una nación a someter a arbitraje lo que es materia de su propia legislación. Sería someter el derecho interno al juicio de tribunales extranjeros. El derecho variaría con la sentencia de los tribunales, y el imperio y la jurisdicción de cada Estado quedarían profundamente heridos. Ninguna nación transigiría en ese punto. Por eso es que tales cuestiones no son ni pueden ser materia de arbitraje. Lo que se busca en este caso no es establecer tribunales para resolver conflictos sin solución, sino armonizar el derecho de los Estados <sup>1</sup>”.

A fines de 1914, se celebró entre Italia y el Uruguay un tratado de arbitraje amplio, conteniendo la cláusula de que, sin ninguna limitación, todas las controversias, de cualquier naturaleza que fueren, y cualquiera hubiera sido la causa que las hubiese hecho surgir entre los dos países, se someterían a un juicio arbitral, si su arreglo no hubiera podido ser obtenido por la vía diplomática. Un protocolo adicional estipulaba formalmente que a fin de precisar el alcance de la convención de arbitraje obligatorio, se convenía en considerar el artículo siguiente, como formando parte integrante de esta convención:

“A menos que se trate de un caso de denegación de justicia, el artículo primero de la mencionada convención no será aplicable entre un ciudadano o súbdito de una de las partes y el otro Estado contratante, cuando los jueces o tribunales, de acuerdo con la legislación de ese Estado, son competentes para emitir sentencia en ese litigio”.

En 1918, otros dos tratados análogos fueron suscritos por el Uruguay con la República Francesa y con Gran Bre-

---

1. Ver: Baltasar Brum, *La doctrina del arbitraje amplio*, Montevideo, 1915, pág. 101 y siguientes.

taña. La cláusula precitada comprendida en el protocolo adicional del tratado con Italia, fué incorporada al texto de estas nuevas convenciones.

Estimamos que estos tratados, así como los del mismo tenor celebrados con los gobiernos del Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, Paraguay y Venezuela, constituyen lo que existe de más adelantado y más preciso en el estado actual de la evolución de la justicia obligatoria.

En 1914, los Estados Unidos, bajo la presidencia de M. Wilson, negociaron una serie de tratados para la constitución de Comisiones internacionales sobre la base del sistema adoptado en 1899 y 1907, por las Conferencias de La Haya, con el nombre de "Comisiones internacionales de investigación".

Las principales objeciones presentadas entonces por los Estados chicos, sobre el funcionamiento de este organismo, fueron vencidas en gran parte en los tratados de que hablamos, los cuales presentaban fórmulas "pro pax" verdaderamente amplias y generosas.

En efecto, en primer término, las Comisiones de referencia, en vez de ser designadas "ad hoc" y para casos en particular, tienen carácter de permanentes.

En segundo término, la elección de los cinco miembros que la componen debe ser hecha de la siguiente manera:

Cada uno de los gobiernos elige un miembro entre sus propios ciudadanos, y otro que deberá ser ciudadano de un tercer país; el quinto miembro se elige de común acuerdo entre los dos gobiernos, entendiéndose que no podrá ser ciudadano de ninguno de los dos países interesados.

Gracias a esta manera de designar la Comisión, se aseguran más fácilmente las garantías de independencia y de imparcialidad.

Además, mientras que las convenciones de La Haya excluían de la investigación, los litigios en que intervenían

el honor y los intereses esenciales de las partes, y subordinaban la constitución de las Comisiones a la apreciación de cada Estado, dado que sólo debían instituirse *cuando las circunstancias lo permitieran*, la fórmula aceptada por los países americanos citados era *amplia*, comprendiendo todos los desacuerdos de cualquiera naturaleza que fueren, que no hubieran podido ser arreglados por vía diplomática, y era al mismo tiempo *obligatoria* en vez de facultativa.

Asimismo las Comisiones de investigación de La Haya tenían atribuciones limitadas.

Su reunión sólo consistía en apreciar los litigios que procedían *de hechos* y su examen se limitaba a *cuestiones de hecho*.

Las comisiones americanas, por el contrario, están calificadas para ocuparse de toda cuestión o desacuerdo, de cualquier naturaleza que sea.

Toda reticencia fué, pues, dejada de lado en las convenciones "pro pax" que mencionamos.

La utilización de las Comisiones de investigaciones e información, con la perífrasis de *cuando las circunstancias lo permitan*, autoriza siempre, a fin de cuentas, a la parte más fuerte a eludirlas en detrimento de la más débil; esta perífrasis fué eliminada en estos tratados que además recibieron un carácter obligatorio para los dos contratantes, carácter sin el cual, como se ha dicho, los proyectos pacíficos quedan en el limbo, y permiten, en definitiva, a los grandes Estados imponer su voluntad a los chicos.

### La Corte de Justicia Centro-americana

Los esfuerzos de las Repúblicas americanas en favor de la justicia internacional, se han manifestado en forma concluyente en la constitución de la Corte de justicia centro-americana.

En diciembre de 1907, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, firmaron en Washington una

convención especial creando esta Institución, que es el primer ejemplo en el mundo de un tribunal de justicia internacional obligatoria. Fué organizada con el fin de garantizar eficazmente los derechos de los países contratantes y de mantener sus relaciones en paz y armonía.

Sin dejar de reconocer el alto significado de esta tentativa, desde el punto de vista de las ideas progresistas adoptadas en favor de la organización jurídica internacional, debemos declarar que los resultados prácticos obtenidos por el funcionamiento de la Corte centro-americana, no estuvieron al nivel de las esperanzas concebidas en el momento de su creación.

La institución se había organizado para juzgar las cuestiones siguientes:

a) Los conflictos o litigios de toda naturaleza u origen que pudieran plantearse entre las cinco Repúblicas precitadas, en el caso de que sus cancillerías respectivas no pudieran llegar a un acuerdo.

b) Las reclamaciones de los particulares de un país de Centro-América, contra uno de los gobiernos contratantes, por violación de tratados o convenciones y en otros casos de carácter internacional, aunque el gobierno apoye o no apoye esta demanda, luego de haber agotado los recursos que conceden las leyes del país interesado, o si se demuestra que ha habido denegación de justicia.

c) Las cuestiones que surgen entre uno de los gobiernos contratantes y los particulares, sometidas a la Corte de común acuerdo.

d) Los conflictos internacionales que, por concesión especial, hayan decidido someterle uno de los gobiernos centro-americanos y el de una nación extranjera.

El Pacto había sido suscrito por diez años, y al expirar este plazo debía encararse la oportunidad de renovarlo.

La atención de la Corte, durante su corta existencia, estuvo ocupada por diferentes asuntos, entre los mismos

Estados y por reclamaciones de particulares contra los gobiernos.

No es posible decir que en todos los casos la acción de esta Corte haya sido estéril; sin embargo, muy a menudo, las demandas fueron declaradas *inadmisibles* o bien la Corte misma declarada *incompetente* como en el asunto más importante, el que se relacionaba con la validez del tratado Bryan-Chamorro.

Este tratado, firmado entre los Estados Unidos y Nicaragua, fué objeto de reclamaciones sucesivas por parte de Costa Rica y de El Salvador; Nicaragua, a quien se obligaba a restablecer el estado de cosas anterior por todos los medios en su poder (habiendo sido considerado este tratado como contrario a la soberanía de El Salvador y violando los artículos 2 y 11 del tratado de paz y de amistad firmado en Washington en 1907, por las cinco Repúblicas centro-americanas) no aceptó la sentencia de la Corte y declaró que no era competente <sup>1</sup>.

Habiendo expirado el primer plazo de diez años establecido cuando la fundación de la Corte, ésta cesó de existir.

Aunque sus estatutos hayan sido redactados magistralmente y hagan honor a los hombres de talento que le dieron forma, este primer ensayo de organización de una justicia internacional, fracasó sin duda por las siguientes razones:

1º La limitación de la Corte a un número muy reducido de países, lo que daba a sus actividades un carácter demasiado regional y, por consiguiente, quitaba a sus resoluciones la fuerza y la autoridad de que debieron haberse revestido mediante una más amplia colaboración.

2º El hecho de haber abierto este tribunal, a las causas de particulares contra los gobiernos, mezclando, así,

---

1. Ver *Anales de la Corte de Justicia centro-americana* (Órgano oficial de la Corte).

los intereses privados a los intereses de orden internacional, sin haber tenido en cuenta los abusos notorios de diferentes índoles, aun políticos, que los primeros pueden ocasionar cuando tienen acceso a la jurisdicción de los segundos.

3º El plazo tan corto de funcionamiento previsto en el momento de su creación. Los primeros fracasos de la Corte le quitaron prestigio, y el país o los países que no quedaban satisfechos con sus sentencias, lejos de fortalecer la autoridad jurídica y moral de la Corte, trataban de debilitarla con el fin de su próxima desaparición.

4º El hecho de que la Corte pretendía, a pesar del número limitado de Estados que entraban en su composición, extender sus atribuciones obligatorias a toda clase de litigios, sin tener en cuenta que la evolución de la justicia internacional en el mundo entero se encontraba en un estado mucho más modesto, y que el conflicto de la soberanía, en particular, antes de ser entregado definitivamente y sin condiciones a la sentencia judicial, esperaba nuevos progresos de las costumbres políticas y de la mentalidad humana universal.

## CAPITULO VIII

### **PARTICIPACION DE LA AMERICA LATINA EN LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES**

Durante la guerra de 1914, los países sudamericanos, además de haber debido soportar las repercusiones materiales ocasionadas por la catástrofe mundial, no quedaron fuera del desconcierto que produjo en el orden internacional.

Hemos mencionado ya algunas de sus manifestaciones de solidaridad con los Estados Unidos, cuando estos últimos se vieron obligados a participar activamente en las operaciones militares contra los Imperios centrales.

La mayoría de las naciones americanas rompieron las relaciones diplomáticas con Alemania, y así, más tarde, participaron en las negociaciones de paz como potencias aliadas y asociadas y firmaron el tratado de Versalles.

En el Pacto de la Sociedad de las Naciones figuran en calidad de miembros originarios de esta última, once Estados centro y sudamericanos; y otras repúblicas adquirieron la misma calidad adhiriéndose en el plazo previsto de dos meses, a partir de su entrada en vigencia, y de conformidad con el artículo primero.

A la primera Asamblea de Ginebra en 1920 asistieron: la Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Salvador, Uruguay y Venezuela. El Ecuador no ratificó los tratados.

La organización de una Sociedad internacional sobre los principios fundamentales de los cuales surgió el Pacto,

debía contar, desde el primer momento, con la franca y formal adhesión del Nuevo Mundo.

La enormidad de la catástrofe de 1914 hizo pensar que, por los tratados de paz que iban a ponerle fin, era necesario tratar de organizar la vida internacional por el derecho y la cooperación, y por la eliminación, en el futuro, de la guerra como medio de liquidar los conflictos entre las naciones.

Se entreveía la substitución de la "voluntad de justicia" por la "voluntad de potencia" según la definición de Charles Dupuis, en esos conflictos donde las soberanías más fuertes tratan, en definitiva, de imponer sus decisiones, cuando sólo es en el consentimiento voluntario de todos los Estados de mantener el honor, practicar la justicia y respetar la debilidad, donde se encuentra la mejor garantía decisiva de la conservación de la paz universal y de la equidad en las relaciones entre las grandes potencias y los otros Estados. El consentimiento supone el abandono de la teoría del absolutismo de la soberanía; supone la aceptación del principio del examen de los litigios antes que todo empleo de fuerza, y supone, finalmente en quien lo da sinceramente, *el espíritu internacional*<sup>1</sup>.

Creemos haber demostrado, en el curso de este estudio, que las tendencias manifiestas del "panamericanismo" en nuestro continente han sido sin duda esas.

Por otra parte, esta concepción de la paz tuvo su más generoso apoyo en el pensamiento americano del presidente Wilson. En medio de la discordia de intereses que no dejó de hacerse sentir a medida que avanzaban en París, las discusiones sobre la concertación de la Paz, "trataba de trabajar pacientemente por un concepto más amplio que el del interés inmediato, forjando un medio de cooperación — la Sociedad de las Naciones — que tuviera

---

1. Charles Dupuis, *Le droit des gens et les rapports des grandes Puissances*. París, Plon, pág. 352.

la virtud de unir a los hombres y que ayudara más tarde, a solucionar los problemas y a apartar los peligros que amenazan al mundo; militarismo y anarquía.

Siempre y sin cesar volvía sobre este punto, considerando que era un deber de América; teniendo pocos intereses inmediatos, o ninguno, para satisfacer y manteniéndose un poco apartada, podía ver más lejos y pedir soluciones que tuvieran carácter permanente<sup>1</sup>.

Con ese mismo espíritu los Estados sudamericanos colaboraron en Ginebra.

En muy pocos de sus asuntos de índole política dieron lugar a una intervención de la Sociedad. Esto prueba aun más su devoción, especialmente de orden moral, hacia los fines perseguidos en la constitución de la Sociedad de las Naciones y el absoluto desinterés de su participación.

Conviene, sin embargo, citar aquí dos asuntos internacionales que surgieron entre naciones sudamericanas y que fueron sometidos a la consideración política de los órganos de la Sociedad.

El primero de ellos fué la cuestión presentada a la Asamblea por la delegación de Bolivia, de acuerdo con la del Perú, el 1º de noviembre de 1920.

Apoyándose en el artículo 19 del Pacto, ese país se dirigió al Secretario general con el fin de obtener de la Sociedad la revisión del Tratado de paz, firmado con Chile el 20 de octubre de 1904, invocando la coacción bajo la cual fué impuesto el tratado; la falta de cumplimiento de algunos de sus puntos fundamentales; el hecho de que este estado de cosas constituya una amenaza permanente de guerra y que, como consecuencia del tratado, Bolivia se había visto privada de todo acceso al mar.

Las delegaciones de Bolivia y del Perú habiendo solidado espontáneamente — en la sesión del 16 de diciem-

---

1. *El Presidente Wilson y el arreglo franco-alemán*. Payot, París.

bre de 1920 — que el litigio fuera inscripto tan sólo en la orden del día de la segunda Asamblea, el delegado de Chile se apresuró en manifestar que la aceptación de la prórroga no debía, en ninguna forma, prejuzgar sobre la competencia de la Asamblea o de la Sociedad de las Naciones para intervenir en estos asuntos.

Cuando el asunto fué nuevamente evocado en la segunda Asamblea de 1921, la delegación de Chile expuso (nos contentamos con citar los argumentos de orden jurídico) la tesis que, la Sociedad de las Naciones no podía, ella sola, proceder a la revisión del tratado de paz; que el artículo 19 del Pacto que establece que “la Asamblea puede de tiempo en tiempo *invitar* a los miembros de la Sociedad a proceder a un nuevo examen de los tratados que no puedan ya ser aplicados, así como de las situaciones internacionales cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo” — no significaba que la Asamblea tuviera competencia para proceder a esta revisión, sino que su poder consiste en *invitar* a las partes al nuevo examen del tratado, en caso de que éstas lo consideraran como inaplicable.

Además, según el artículo 5º, inciso 1º del Pacto, esta invitación exigiría la unanimidad, además del consentimiento de las partes interesadas. En esta forma no se podría invitar a estas últimas a una revisión contra su voluntad.

La presidencia de la Asamblea solicitó en esa ocasión la opinión de tres juristas sobre las atribuciones que confiere a la Asamblea el artículo 19 del Pacto. Este Comité de juristas opinó que, tal como había sido presentada, la solicitud era inadmisibile; no pudiendo modificar la Asamblea de la Sociedad de las Naciones ningún tratado, por ser la modificación de tratados de exclusiva competencia de los Estados contratantes; que el Pacto atribuye a la Asamblea, por el artículo 19, la facultad de invitar (en inglés “advise” o sea aconsejar) a los miembros de la

Sociedad a proceder a un nuevo examen de ciertas situaciones internacionales y, finalmente que semejante invitación puede ser hecha solamente en el caso de que los tratados no sean ya aplicables, es decir, cuando el estado de cosas existente en el momento de su celebración ha sufrido, con el tiempo, transformaciones tan radicales que su aplicación se encuentra fuera de las posibilidades razonables, o bien en el caso en que existieran situaciones internacionales cuyo sostenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo; llegado el caso la Asamblea debería asegurarse si se presenta a examen una de estas circunstancias.

Esta opinión puso fin, virtualmente, a la cuestión relativa a la Asamblea y Lord Balfour, juzgando las negociaciones directas que podrían entablarse ulteriormente entre los dos países, pudo comprobar que los pueblos sudamericanos tenían a ese respecto una ventaja sobre los de la vieja Europa, no estando divididos, como éstos, por diferencias de idioma, de raza, de religión y de cultura. No tienen, pues, que luchar contra ciertas dificultades que encuentran los estadistas europeos que tratan de asegurar una paz durable en un mundo dolorido. Su tarea es mucho más fácil. Pueden demostrar, sin dificultad, que tienen conciencia de sus obligaciones y del gran papel que están llamados a desempeñar.

En 1922, en ocasión del fallo de un juicio arbitral relativo a la posesión de una faja de tierra limítrofe, surgió nuevamente un grave conflicto, entre Costa Rica y Panamá. El Consejo de la Sociedad de las Naciones tomó a su cargo el asunto y se efectuó un cambio de telegramas entre los gobiernos interesados y la secretaría general, respecto a los hechos producidos.

Pero habiendo aceptado, mientras tanto, Costa Rica y Panamá la mediación de los Estados Unidos, el Consejo

de la Sociedad de las Naciones no tuvo necesidad de proseguir su intervención en este asunto.

\*  
\* \*

La participación de las Delegaciones sudamericanas en las actividades de la Sociedad de las Naciones puede caracterizarse principalmente, por la tendencia a democratizar cada vez más la institución de Ginebra y a hacer efectivos en el espíritu del pacto, los principios fundamentales de paz y de justicia. Así, pues, ya en la primera reunión de la Asamblea, la Delegación de la República Argentina, fuera de otras reformas tendientes a modificar el procedimiento de elección de los miembros del Consejo y a consagrar el arbitraje y la jurisdicción obligatoria de la Corte permanente de justicia internacional — tomó la iniciativa de una enmienda al artículo 1º del Pacto en el sentido de que “todos los Estados soberanos, reconocidos por la comunidad internacional, sean admitidos a formar parte de la Sociedad de las Naciones, en tal forma que su no incorporación sea el resultado de una decisión voluntaria de su parte”.

Como se sabe, el segundo inciso del artículo 1º del Covenant, exige, para la admisión en la Sociedad, de los Estados no designados en el anexo al pacto, ciertas garantías y el consentimiento de la Asamblea dado por dos tercios de votos.

La Delegación de la República Argentina buscaba establecer por su fórmula que el lazo jurídico y contractual que uniría a los miembros de la nueva organización, debía ser universal y de una igualdad perfecta, sin ocuparse para nada de las diferentes situaciones creadas por la guerra de 1914, ni apreciarlas en ninguna forma, es decir, hablando únicamente en nombre de los principios.

Desgraciadamente, las realidades del mundo no siempre pueden estar de acuerdo con los ideales más elevados.

La primera comisión de la Asamblea debió informar desfavorablemente sobre la proposición argentina, exponiendo que la idea de universalidad que inspiró esta proposición y que podía contar, en principio, con toda simpatía, parecía sin embargo, responder imperfectamente a las circunstancias mundiales actuales, y que no podía ser aceptada por dicha razón.

No habiendo sido posible la discusión inmediata de las reformas argentinas, la delegación de ese país, obedeciendo instrucciones formales de su gobierno, se retiró de la Asamblea <sup>1</sup>. Este acto, dadas las circunstancias en que se produjo, fué objeto de diversas apreciaciones en ese momento; algunos consideraban que, tanto por la importancia de las reformas propuestas como a causa de las vías reglamentarias, más bien lentas, a que estaban naturalmente sometidas las proposiciones de reformas al Pacto, la actitud de la Argentina indicaba cierta forma imperativa en contradicción con los métodos de las Asambleas deliberantes. Nadie pudo, sin embargo, negar los móviles elevados de justicia y de igualdad internacionales que la inspiraban, sosteniendo y buscando el triunfo decisivo de los fines más trascendentales que habían dado lugar a la creación de la Sociedad de las Naciones.

\*

\* \*

Quando se organizó la Corte permanente de justicia internacional, de conformidad con el artículo 14 del Pacto, los Estados americanos declararon unánimemente que debía darse a esta jurisdicción un carácter obligatorio.

Aun más; el artículo 36 de su estatuto actual — en la forma en la cual fué redactado — dejando a los Estados miembros de la Sociedad de las Naciones la posibilidad de utilizar la jurisdicción de la Corte, sin convención espe-

---

1. Ver: *La República Argentina ante la Liga de las Naciones*. Publicación oficial del Ministerio de RR. EE. y Culto, 1922.

cial, frente a cualquier otro miembro, aceptando igualmente la misma obligación — fué establecido de conformidad con la proposición del representante del Brasil, quien interpretó, sin duda alguna, en esta oportunidad, el pensamiento latino-americano.

Como se sabe, el Comité de juristas, reunido en La Haya en 1920, y encargado de la redacción del ante-proyecto de estatutos de la Corte, había propuesto que su competencia fuera obligatoria, pero limitándola a los litigios de carácter puramente jurídico.

El consejo, al estudiar ese ante-proyecto, consideró que la idea de jurisdicción obligatoria y de la citación unilateral por un Estado, sobrepasaba el alcance del artículo 14 del Pacto y parecía estar en contradicción con el artículo 12, que deja a las partes la adopción entre el procedimiento de arbitraje y el examen del Consejo.

Se resolvió, por lo tanto, que no se aceptaría el principio de obligatoriedad.

El artículo 33 del proyecto del Comité de juristas fué reemplazado por otro que somete la competencia de la Corte a los artículos 12, 13 y 14 del Pacto.

La intervención del delegado del Brasil hizo que se restableciera, en la forma admitida hoy por el artículo 36 de los estatutos, y para ciertos casos, la adopción de la justicia obligatoria de pleno derecho, tal cual, como principio, fué concebido siempre por los Estados de América<sup>1</sup>.

Los resultados así obtenidos son limitados, lo reconocemos, pero su realización y la esperanza de que su aplicación se generalice en el porvenir, constituyen una nueva prueba de la constante adhesión y colaboración efi-

---

1. Ver: "La América del Sur y la Soc. de las Nac.", por Raúl Fernández, en *El Origen y la Obra de la Sociedad de las Naciones*, director de P. Munch., t. II, Copenhague, 1924.

caz de los Estados sudamericanos en la obra de lento perfeccionamiento del derecho internacional <sup>1</sup>.

La intervención de los Estados sudamericanos, representados en el Consejo de la Sociedad de las Naciones, así como en la Asamblea, fué siempre guiada por los mismos ideales de justicia. Si, como lo hemos dicho, los diferendos de naturaleza política, en los cuales se manifestó su intervención, han sido limitados, en ningún caso han cesado de hacer oír su voz para sostener los principios fundamentales de conciliación y de cooperación que son el fundamento de la Sociedad de las Naciones.

1. He aquí un estado demostrativo de la situación de los Estados americanos, frente al Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional y de la Disposición facultativa al 15 de Junio de 1939: Estados que han firmado el Protocolo:

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Rep. Dominicana, EE. UU. de América, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela.

Estados que no han ratificado el Protocolo:

Argentina, Costa Rica, Estados Unidos de América, Guatemala y Nicaragua.

Estados que han suscrito la disposición facultativa:

Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador y Uruguay.

Estados que suscribieron la disposición facultativa bajo reserva de ratificación y han depositado la ratificación:

Rep. Dominicana y Perú.

Estados que han suscrito la disposición facultativa bajo reserva de ratificación y todavía no la han efectuado:

Argentina y Guatemala.

"Quinzième Rapport Annuel de la Cour Permanente de Justice Internationale".

Estados que suscribieron la disposición facultativa sin reservas de ratificación:

Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, El Salvador y Uruguay.

Estados que suscribieron la disposición facultativa sin condiciones de ratificación; pero sin que el Protocolo de firma del Estatuto haya sido ratificado:

Costa Rica y Nicaragua.

En ocasión del conflicto italo-griego, en setiembre de 1923, y a propósito de las consecuencias de orden jurídico derivadas del mismo — con motivo de la interpretación del Pacto, — es notorio que los delegados sudamericanos se esforzaron en obtener la consagración de las reglas que instituyen la plena competencia del Consejo para juzgar los conflictos surgidos entre los Estados, y que, por su naturaleza pueden poner en peligro la paz del mundo, de conformidad con los artículos 10, 11, 12 y 15 del Pacto. Como resultado de los debates del Consejo a ese respecto, en el curso del mes de setiembre, cinco cuestiones jurídicas esenciales y de interpretación del Pacto fueron entonces sometidas a un comité de juristas. Los temas 4 y 5, especialmente, se relacionaban con asuntos del más alto interés para la soberanía de los pequeños Estados. El último trataba de las condiciones y de los límites en que queda comprometida la responsabilidad del Estado por crímenes políticos cometidos — por extranjeros — en su territorio.

Se recordará que en una de sus comunicaciones al Consejo en esos momentos angustiosos, la Conferencia de Embajadores sostuvo la responsabilidad del Estado como principio general del derecho internacional. Era necesario dar a esta afirmación una elucidación especial entre los asuntos a someter a consideración de los juristas, pues podía verse en ello una grave manifestación y un peligroso precedente.

La cuestión fué planteada así:

“En qué condiciones y dentro de qué límites se encuentra comprometida la responsabilidad de un Estado por el crimen político cometido en su territorio, contra extranjeros?”

El delegado de Colombia expuso, a ese respecto, ante la cuarta Asamblea, que cualquiera fuera el dictamen del Comité de juristas, en lo concerniente a este punto, no se podría modificar una doctrina que es casi un dogma para

los países americanos, a saber: que la responsabilidad de un Estado por un crimen cometido en su territorio no procede del hecho mismo del crimen, sino de la incuria o de la mala voluntad de ese Estado en perseguirlo o castigarlo de conformidad con sus leyes y bajo la jurisdicción de sus tribunales. Esta doctrina fué consagrada en América por la legislación de los Estados del continente, por los tratados celebrados por ellos con los Estados de Europa, y por los actos de las Conferencias panamericanas.

La respuesta dada al punto 4 del cuestionario sometido a los juristas — punto formulado así: saber si las medidas de coerción que no están destinadas a constituir actos de guerra, son conciliables con los términos de los artículos 12 y 15 del Pacto, cuando toma esas medidas un miembro de la Sociedad de las Naciones contra otro, sin recurso previo al procedimiento previsto en esos artículos, — fué considerada poco precisa por el representante del Uruguay al Consejo, y declaró que su gobierno hubiera deseado una respuesta más neta a ese respecto. Así, por ejemplo, agregó, hubiera deseado que se precisara cuál es la índole de esas medidas llamadas *de coerción* que no constituyen actos de guerra.

Fuera de las represalias de orden jurídico, económico y financiero, todos los otros actos de fuerza — dirigidos por un Estado contra otro Estado — deberían ser excluidos sin tener en cuenta la forma en que el Estado que las aplica, califica esas medidas. Además, no existen medidas de coerción de esta última especie a encarar, antes de haber agotado las vías pacíficas de dominar los diferendos entre los Estados miembros de la Sociedad de las Naciones, que mencionan los artículos 12 y 15 del Pacto, es decir el acuerdo diplomático, el arbitraje, la Corte permanente de Justicia internacional o el procedimiento mediador del Consejo <sup>1</sup>.

1. Ver: A. Guani, *Las medidas de coerción entre miembros de la S. D. N.* (Revista general de Derecho Int. público, 1924).

Cuando en 1924, en Ginebra, se discutió el Protocolo de desarme, seguridad y arbitraje — cuyos fundamentos de colaboración universal y de sanciones internacionales son siempre aquellos que se ajustan mejor a una organización solidaria del mundo entero contra el crimen de la guerra — las delegaciones del nuevo Mundo se apresuraron a expresar la profunda satisfacción y simpatía de sus respectivos países y de sus gobiernos por la gran obra de reconstrucción que había abordado la quinta Asamblea. Algunos de nuestros países figuran entre los primeros signatarios de ese Protocolo.

\*

\* \*

En todas las otras órdenes de actividades de la Liga, tales como tránsito y comunicaciones, higiene, trabajos de orden jurídico, cooperación intelectual, protección a la infancia, trata de mujeres y de niños, etc., se prestó amplia colaboración latino-americana inspirada ella en las tendencias más elevadas de solidaridad humana.

\*

\* \*

El artículo 23 del Pacto, abre a la colaboración universal de los pueblos las más amplias perspectivas relacionadas con la seguridad y el mantenimiento de las condiciones de trabajo equitativas y humanas para el hombre, la mujer y el niño, estableciendo con ese fin las organizaciones internacionales necesarias.

Es éste uno de los ideales para cuya realización los países americanos han debido aportar su más entusiasta apoyo; democracias sinceras y deseosas de garantizar en la forma más completa los principios de libertad y de igualdad que deben ser la base de las sociedades humanas, las naciones de América, al prestar su concurso a esta obra de paz social, consideran que los prestan también a la paz política internacional, que puede ser, y que a menudo lo es en realidad, una consecuencia de aquella.

El alcance enorme de esta obra ha sido definido después de la guerra en el artículo 23 del Pacto ya citado, y en la parte XIII del Tratado de Versalles que trata de la organización internacional del Trabajo.

Es inútil querer desconocer la influencia de la clase obrera en la solución de los problemas fundamentales de la vida de cada nación.

Así mismo, cada día se ensancha más la esfera de influencia del elemento económico en las relaciones internacionales y, el obrero, que es el agente esencial y propulsor del vasto organismo industrial destinado a extraer, poner en circulación y desparramar las riquezas universales, tiene derecho, él y su familia, a ser debidamente protegidos por las leyes nacionales, garantidas en su aplicación, por el contralor de las organizaciones internacionales previstas en los artículos 387 y siguientes del tratado de Versalles.

## CONCLUSION

De la exposición que hemos hecho en el curso de este estudio relativo a la formación de nuestras nacionalidades, su historia diplomática, sus esfuerzos comunes, animadas siempre de los mismos ideales de justicia en el orden internacional, se desprende que todo concurre a unir a los pueblos de América y nada a separarlos.

Si la forma *teórica* de concebir la solidaridad internacional es una para todas las entidades y en todo lugar, no es indiscutiblemente menos cierto que la realización de ese sentimiento puede encontrar graves obstáculos en la práctica, a causa de la naturaleza y de la organización de los grupos políticos donde debe implantarse.

¿Qué es al final de cuentas la solidaridad internacional?

A mi entender no es otra cosa que el deseo sincero de unir a las naciones, a fin de llegar, por medio de esta unión, a fines más elevados y más amplios que aquellos que pueden obtenerse por medio de una actividad particular, aislada e independiente, de cada Estado.

En este sentido, la solidaridad debe ser amplia e ilimitada. No es justo admitir una categoría de actividades por la cual es posible la solidaridad y otra por la que no lo es.

Sin embargo, los hechos han demostrado que con frecuencia se considera que la solidaridad internacional sólo es posible ser aplicada hoy a las funciones secundarias o administrativas de la vida internacional.

En el dominio político, la solidaridad positiva de las naciones se estrellaría contra la concepción arraigada de la soberanía del Estado.

Sin embargo, desde la dolorosa experiencia porque ha pasado la humanidad, la aplicación de la idea de solidaridad sólo puede encontrar una esfera de acción más grande y más importante, en el dominio de las relaciones políticas internacionales. El ideal supremo del mundo entero es la paz, y es allí donde los principios de solidaridad internacional deben aplicarse con la mayor energía, no sólo para tratar de preservar ese bien inestimable, sino también para defenderlo colectivamente todas las veces que pueda encontrarse amenazado o en peligro.

Para que la noción de solidaridad internacional tenga toda su eficacia, es preciso, pues, que se ejerza en una forma universal, sin reservas ni restricciones de ninguna especie.

Si la solidaridad entre todos los pueblos de la tierra llega un día a organizarse jurídicamente, deberá ser para fundar la paz en el mundo entero, para que todos los pueblos civilizados unidos castiguen a los promotores de la guerra, y para asegurar, uniformemente, en todo lugar, el respeto al derecho internacional.

Las democracias sudamericanas se encuentran efectivamente en las más propicias condiciones para llegar a este ideal de una suprema solidaridad internacional que no solicita, para establecerse, ningún organismo material (los sentimientos naturales de la opinión pública son suficientes); pero una infinidad de razones históricas y políticas han provocado tendencias contrarias y aun mismo antagónicas en las viejas sociedades europeas.

Tres fuerzas hostiles se han manifestado principalmente — según la expresión de Ramsay Muir — contra la solidaridad de los pueblos en Europa: el nacionalismo, el comercialismo y el militarismo<sup>1</sup>.

Y bien: ni el sentimiento nacionalista que comporta una exageración peligrosa del sentimiento puramente pa-

---

1. Ramsay Muir, *Nationalismo et internationalisme*, pág. 203.

triótico y aleja toda facilidad de cooperación con los otros países; ni el comercialismo, que significa el predominio del interés primando la acción internacional de un Estado; ni el militarismo que, en definitiva, puede imponer la razón de la fuerza a la razón del derecho, en las relaciones de orden interno, han podido llegar a manifestarse hasta ahora en ningún país latino-americano, no hay que temer, por lo tanto, que esas causas de disgregación internacional, u otras parecidas, puedan oponerse, en el futuro, al mantenimiento y al desarrollo de las ideas y de los sentimientos de solidaridad continental que nos unen, y que representan hoy las más sólidas garantías de seguridad y de paz en América.

# INDICE

---

	Págs.
Prefacio .....	5
<b>CAPÍTULO I</b>	
Los principios del derecho de gentes en la América latina	7
<b>CAPÍTULO II</b>	
Proyectos de Confederación americana .....	33
Congreso Americano de Lima (1847) .....	46
El tratado continental de Santiago de Chile (15 nov. 1856)	48
Tratado de Alianza y de Confederación (Washington - 9 de nov. 1856) .....	50
Congreso de Lima (1864) .....	51
<b>CAPÍTULO III</b>	
Los Congresos americanos de jurisconsultos (Lima 1877 y Montevideo 1888) .....	73
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>Las Conferencias Panamericanas</b>	
I — Washington (1889) .....	93
II — México (1901) .....	99
III — Rio de Janeiro (1906) .....	106
IV — Buenos Aires (1910) .....	110
V — Santiago (1923) .....	117
VI — La Habana (1928) .....	130
Conferencia Internacional Americana de Concilia- ción y Arbitraje (1928 - 29) .....	138

	<u>Págs.</u>
VII — Montevideo (1933) .....	160
Conferencia de Consolidación de la Paz. (Buenos Aires, 1936) .....	171
VIII — Lima (1938) .....	176
 <b>Las reuniones de consulta entre los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas</b>	
Panamá (1939) .....	182
La Habana (1940) .....	186
Rio de Janeiro (1942) .....	199

#### CAPÍTULO V

La doctrina de Drago .....	213
----------------------------	-----

#### CAPÍTULO VI

Las cuestiones de fronteras en América del Sur .....	229
Solución amistosa de una vieja cuestión de fronteras entre el Brasil y el Uruguay: el condominio de la Laguna Merim .....	239
Los límites entre la Argentina y Chile .....	246
Conflictos de Letícia, el Chaco y límites entre Ecuador y Perú .....	252
Tratado de paz, amistad y límites entre las Repúblicas de Bolivia y Paraguay (1938) .....	267
Protocolo de paz, amistad y límites suscritos por el Perú y El Ecuador el 29 de Enero de 1942 .....	270

#### CAPÍTULO VII

Extensión del principio de arbitraje .....	273
La Corte de Justicia Centro-americana .....	284

#### CAPÍTULO VIII

Participación de la América latina en la Sociedad de las Naciones .....	289
Conclusión .....	303