

REVISION Y FORTALECIMIENTO

DE LA

ORGANIZACION DE LOS

ESTADOS AMERICANOS

-

Ponencia del Lic. GONZALO J. FACIO
delegado de Costa Rica, sobre el tema
c) del Capítulo IV de la Agenda del II
Congreso Interamericano Pro Democra-
cia y Libertad a reunirse en Caracas,
Venezuela, del 15 de abril al 21 del mis-
mo mes, del año 1960.

REVISION Y FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION DE
LOS ESTADOS AMERICANOS.

EXCLUSION DE SU SENO DE LOS REGIMENES DICTATORIALES

-

Al reunirse en Caracas el II Congreso Interamericano Pro Democracia y Libertad, el panorama político que ofrece la América Latina es bien diferente del que ofrecía en 1950, cuando se celebró el primer Congreso. La marea totalitaria estaba entonces en ascenso. Hoy se encuentra en franco receso. Las dictaduras formaban entonces mayoría. Hoy constituyen escasa minoría.

No obstante esa circunstancia venturosa, las corrientes totalitarias no se han disuelto en nuestra América. Existe el peligro de que la marea dictatorial vuelva a crecer, como ocurrió durante la última década, cuando tras el auge democrático de post-guerra, la "internacional de las espadas" fué derrocando, uno tras otro, buena parte de los regímenes democráticos del Hemisferio.

Hace bien este Congreso en ocuparse de la revisión y fortalecimiento de la O. E. A., porque ella constituye el mejor instrumento de que pueden valerse los demócratas de América para impedir el retorno de las Dictaduras. Y hace bien en plantearse el problema de la exclusión de las dictaduras de una Organización que se creó con el propósito, expuesto en el preámbulo de su propia Carta constitutiva, de "consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en los derechos esenciales del hombre."

EL SISTEMA INTERAMERICANO:

El conjunto de organismos, instituciones, normas jurídicas, tratados y declaraciones que regulan la vida de relación entre las veintiún Repúblicas del Hemisferio Americano, puede cobijarse con el nombre de Sistema Interamericano. La O. E. A. es, dentro del sistema, el organismo principal.

Pues bien, a pesar de los defectos de que todavía adolece, el Sistema Interamericano constituye el ensayo mejor logrado de convivencia internacional que haya realizado grupo alguno de naciones.

Su desarrollo, lento en ocasiones, ha sido el más seguro, porque ha procedido por etapas, cuidándose de no atacar de una vez los problemas. Si se hubiera procedido en otra forma, si se hubiera intentado dar muchos pasos adelante para satisfacer las justas demandas de los pueblos, sin antes consolidar el terreno avanzado, quizá se hubiera perdido todo el esfuerzo. Lo más probable es que hoy no existiera ni el Sistema Interamericano.

En los primeros tiempos fué necesario actuar con muchísima cautela. Había que comenzar por crear normas de convivencia internacional. Había que poner el acento en los medios necesarios para asegurar la soberanía de las jóvenes Repúblicas. Había que ajustar sus relaciones dentro de normas de mutuo respeto, hasta entonces desconocidas. Esa primera etapa no quedó concluída hasta que no se consagró formal y definitivamente el principio de no intervención y el de la igualdad jurídica de los Estados.

Se imponía luego la tarea de mantener la integridad física de las Repúblicas, rechazando solidariamente cualquier agresión de que fueran víctimas. En Río de Janeiro se forjó el instrumento ejemplar de seguridad colectiva que habría de hacer imposible la guerra intercontinental, y sumamente difícil la agresión exterior.

Luego había que ensayar medios jurídicos para la solución pacífica de cualquier diferencia entre los Estados Americanos. Y algo más importante, había que hacer del hombre, del individuo, del ciudadano de las Américas un sujeto de Derecho Internacional, cuyos derechos esenciales fueran reconocidos internacionalmente.

Y ya para esa época comenzaba a abrirse camino otro concepto que hoy tiene plena aceptación dentro del Sistema: el de que la previsión puramente política o jurídica de la guerra no es suficientemente eficaz. Las causas de los conflictos deben ser eliminadas en sus orígenes, combatiendo la miseria, la enfermedad, la ignorancia. Esta es la etapa que apenas comenzamos a recorrer, la etapa de la cooperación económica y social, al paso que tenemos inconclusa la de la protección interamericana de los derechos humanos y del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Un estudio del Sistema Interamericano en la actualidad me ha llevado a esta conclusión: Para obtener resultados prácticos en el campo de los derechos humanos y del ejercicio efectivo de la democracia representativa en América, no es indispensable reformar la estructura de la O. E. A., ni revisar sus actuaciones. Lo que hace falta es dotarla de instrumentos eficaces para que pueda cumplir sus funciones, los que ya están en proceso de elaboración dentro del propio Sistema, como lo expondré luego.

INEFICACIA DEL DERECHO INTERNO:

Hay quienes consideran innecesaria la acción internacional para proteger los derechos humanos y para hacer efectiva la democracia representativa. Para ellos, esa es tarea de cada pueblo dentro del ámbito de sus fronteras. Cada nación -afirman- debe darse la estructura jurídica que esté más acorde con su particular desarrollo. Es por medio de normas jurídicas internas como pueden crearse las instituciones necesarias para man-

tener un régimen de libertad.

Pero la experiencia demuestra lo contrario. En los países sometidos a dictaduras se produce un divorcio entre la estructura jurídica y la realidad política. El aparato del Poder, concebido para hacer obedecer la Constitución y las Leyes, se encuentra en los regímenes tiránicos en manos de quienes lo usan, precisamente, para violarlas, imponiendo su capricho. De allí que dentro del marco puramente nacional no haya posibilidad jurídica de obligar al dictador a respetar los derechos humanos o a practicar el régimen democrático que enuncian la Constitución y las Leyes de los pueblos tiranizados.

Mientras la existencia de regímenes totalitarios sea considerada asunto privado de cada uno de los pueblos que los soportan, no les queda a estos más recurso que la rebelión. Y por gloriosa que sea una rebelión, no siempre tiene éxito, y en todo caso, deja un saldo de muerte, dolor y destrucción que debe inducirnos a buscar medios más civilizados para permitir a los pueblos sojuzgados liberarse de sus opresores.

Sólo en el campo del Derecho Internacional pueden crearse los mecanismos necesarios para proteger el funcionamiento de las instituciones democráticas y los derechos jurídicos de coerción que estén fuera del control del dictador que se adueña del Poder en un determinado país.

LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA INTERAMERICANO:

Después de las Conferencias de Chapultepec (1945), Río de Janeiro (1947) y sobre todo, de Bogotá (1948), las instituciones jurídicas interamericanas tomaron una definitiva inspiración democrática. La O. E. A. y todas las construcciones jurídicas atingentes tienen, desde entonces, una finalidad más importante que la seguridad misma de los Estados, cual es la de consolidar en América un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado

en el respeto a los derechos esenciales del hombre.

Por ejemplo, la declaración XI de la Conferencia de Chapultepec, denominada "Declaración de México", hizo, entre otras, la siguiente afirmación:

"XII - El fin del Estado es la felicidad del hombre dentro de la sociedad. Deben armonizarse los intereses de la colectividad con los derechos del individuo. El hombre americano no concibe vivir sin justicia. Tampoco concibe vivir sin libertad."

En la Conferencia de Río se insistió mucho en los principios que hacían de la democracia la inspiración del Derecho Interamericano. En la parte considerativa del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, piedra angular del interamericanismo que en esa Conferencia se suscribiera, los representantes de los Gobiernos Americanos declararon:

"... que la paz se funda en la justicia y el orden moral, y por lo tanto, en el reconocimiento y la protección internacionales de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos, y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y la seguridad".

En el preámbulo de la Carta de la O. E. A. no sólo se dijo que la misión histórica de América era ofrecer al hombre una tierra de libertad, sino que se afirmó también:

"Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en los derechos esenciales del hombre..."

Pero en Bogotá se pasó de las declaraciones en favor de la libertad y la democracia, a las normas concretas que la hacían obligatoria. Así, por ejemplo, en el Capítulo II de la Carta, donde se exponen los principios que han de regir la O. E. A. se dice:

La solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. (Art. 5, inciso d).

En el Capítulo III de la Carta, titulado "Derechos y Deberes de los Estados", encontramos el artículo 13 que dice:

"Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento, el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal.

Las citas podrían multiplicarse, aun transcribiendo resoluciones y normas aprobadas después de 1948, pero no creo necesario hacerlo. Baste lo dicho para afirmar que todos los Gobiernos Americanos, aún los de corte dictatorial, han adquirido el compromiso interamericano de respetar y hacer respetar las normas fundamentales del sistema democrático. El ejercicio de la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos dejó de ser, desde 1948, asunto interno de cada Estado, para devenir una obligación interamericana.

Sin embargo, ha sido constante la violación que los Gobiernos dictatoriales han hecho de esas normas, sin que se haya intentado ninguna acción jurídica para ponerles coto. Ello se debe a la falta de instrumentos de coerción para hacerlas acatar inexorablemente. Tales instrumentos debieron haberse forjado después de Bogotá, pero ya sabemos que a partir de 1948 el movimiento totalitario cobró tal fuerza en América que logró paralizar el impulso democratizador de las anteriores décadas.

EN SANTIAGO RENACE LA ESPERANZA:

Ahora, cuando las fuerzas dictatoriales se encuentran en retirada, se ha vuelto a revivir aquel impulso. La Conferencia de Cancilleres celebrada en Santiago de Chile en el mes de Agosto de 1959, marcará una nueva etapa en el Sistema Interamericano. Podemos afirmar que en Santiago de Chile el Sistema volvió por sus fueros democráticos.

La "Declaración de Santiago", como se denominó la resolución principal de la Conferencia de Cancilleres, vino a reiterar, en forma mu-

cho más clara y categórica, varios de los principios fundamentales del Sistema Interamericano sobre libertad y democracia. En ese documento se manifestó, por ejemplo:

"Que la armonía entre las Repúblicas Americanas sólo puede ser efectiva en tanto el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el ejercicio de la democracia representativa sean una realidad en el ámbito interno de cada una de ellas."

Como se vé, la Conferencia reconoció el hecho muy cierto de que no puede haber armonía verdadera entre las Repúblicas Americanas, mientras en algunas de ellas no se respeten los derechos humanos, ni sea realidad el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Este pronunciamiento hecho por una Conferencia convocada precisamente con motivo de las tensiones existentes entre regímenes democráticos y dictatoriales del área del Caribe, tiene una doble significación: No sólo constituye un llamado al respeto de las libertades básicas, sino que también implica una denuncia de los regímenes dictatoriales como perturbadores de la paz americana. Y por si existiera duda de que ese fué el sentido de la declaración, basta leer el siguiente párrafo del mismo documento para convencerse de ello:

"Que la existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se funda la Organización de los Estados Americanos, y un peligro para la convivencia solidaria y pacífica del Hemisferio.

"Que los Gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres; y que la perpetuación en el Poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia".

Pero los Cancilleres reunidos en Santiago no se contentaron con agregar declaraciones más específicas a las muchas que ya existían en pro de la democracia y la libertad. Tomaron también resoluciones encaminadas a dotar a la O. E. A. de los dos instrumentos fundamentales que dicha organización necesita para complementar la labor creadora de Bogotá: la pro-

tección interamericana de los Derechos Humanos y la defensa del sistema democrático representativo.

DERECHOS HUMANOS:

Por Resolución VIII de la Conferencia de Santiago, los Cancilleres acordaron encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la elaboración de un proyecto de Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

Con celeridad que sorprendió a los representantes de las dictaduras -que siempre han estado dispuestos a firmar declaraciones sobre la libertad y la democracia, pero que siempre han obstaculizado todo intento de dotar a la O. E. A. de instrumentos para hacer efectivas esas declaraciones, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos aprobó en su cuarta reunión, también celebrada en Santiago de Chile, un proyecto de convención que acoge y en algunos casos supera las más avanzadas disposiciones de los proyectos pendientes en Naciones Unidas, así como los Pactos en vigor entre los miembros de la Comunidad Europea.

Además de definir los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que merecen protección interamericana, el proyecto de Convención establece los órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada a juzgar su violación. También establece el proyecto los procedimientos que regularán las actuaciones de ambos órganos y las de los Estados o personas que concurran ante ellos.

El defecto fundamental que puede señalarse al proyecto es el de que no hace obligatoria la jurisdicción de la de la Corte. En el caso de que un estado parte de la Convención se niegue a someter un asunto investigado por la Comisión a la decisión de la Corte, lo único que puede hacerse de acuerdo con el proyecto es que la Comisión declare si el Estado acu

sado ha violado las obligaciones que le impone la Convención. En caso afirmativo, la Comisión fijará un plazo durante el cual el Estado interesado debe tomar las medidas que apareje la decisión. Si no las toma dentro de ese plazo, lo único que puede hacer la Comisión es publicar el informe.

Como se ve, pues, la sanción que existe contra un Gobierno renuente a reparar una violación de derechos humanos es de carácter moral: exhibirlo ante el mundo como violador. Y para ciertos Gobiernos, esto no es bastante.

Además, es casi seguro que ninguno de los regímenes dictatoriales ratificará la Convención cuando ésta sea aprobada. Y en esa forma podrán escapar hasta de la sanción moral.

No hay, sin embargo, por ahora ningún medio práctico para lograr que se acepte un régimen más efectivo de Defensa de los Derechos Humanos. Cualquier fórmula que se propusiera para hacer obligatoria a todos los miembros de la O. E. A. la jurisdicción de la Corte, sea o no parte de la Convención, sería meramente utópica ya que no lograría aceptación de parte de la mayoría de los Estados miembros. En cambio si el proyecto de Convención se acepta en la forma propuesta por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, se da el gran paso adelante que significa convertir en normas jurídicas obligatorias lo que ahora es simple declaración de derechos humanos, y se establecerían órganos y procedimientos, que si no son lo eficaces que fuera desear, sienten las bases para construir sobre ellas en el futuro cercano un procedimiento más efectivo.

Dice un refrán popular que lo perfecto es enemigo de lo bueno, Por buscar lo perfecto en materia de derechos humanos, no debemos hacer fracasar lo bueno que es el proyecto de Convención, con todas sus limitaciones.

Por eso recomiendo que nuestro Congreso endose ese proyecto de Convención, que acompaño como anexo N° 1. Concreto esa recomendación en el proyecto de Resolución I que acompaño a este trabajo.

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:

La Conferencia de Cancilleres no quiso esperar a que estuviera terminado el largo proceso que significa redactar un proyecto de Convención sobre Derechos Humanos, discutirla en una Conferencia Interamericana, lograr que se apruebe por la mayoría de los Estados Americanos, y obtener luego la ratificación por parte de los diferentes Poderes Legislativos de los Gobiernos signatarios, para poner en ejecución medidas en pro de las libertades del hombre americano. En el párrafo 2 de la misma Resolución VIII en que encomendó al Consejo Interamericano de Jurisconsultos la redacción del proyecto de Convención, decidió crear de inmediato la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, compuesta de 7 miembros a elegir por el Consejo de la O. E. A., y encargó al mismo Consejo preparar su Estatuto.

El Consejo de la O. E. A. actuó también con gran celeridad. Ya para el mes de diciembre de 1958 tenía listo el proyecto de Estatuto de la nueva Comisión, el cual acompaño como anexo N° 2 a esta ponencia. El bien logrado trabajo que al respecto realizó el Consejo de la O. E. A. adolece de los mismos defectos que apunté a la parte de la Convención que se refiere a ese órgano. Pero por las mismas razones allí expuestas, recomiendo que este Congreso lo apoye, y presente la resolución correspondiente, que lleva el número II.

EJERCICIO EFECTIVO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA:

Por resolución IX de la Conferencia de Santiago, los Ministros de Relaciones Exteriores encomendaron al Consejo de la O. E. A. la prepa

ración de un proyecto de Convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa, para que tal proyecto fuera sometido a conocimiento de la Undécima Conferencia Interamericana a celebrarse en Quito.

El Consejo delegó su tarea en una Comisión que contó con las luces y la gran experiencia jurídica del Embajador peruano, Dr. don Juan Bautista de Lavalle, y que, bajo la hábil dirección de su Presidente, el Embajador de Venezuela, Dr. Marcos Falcón Briceño, cumplió a cabalidad su labor desde el 15 de diciembre de 1959.

Este proyecto de Convención, verdaderamente revolucionario dentro del Sistema Interamericano, convierte en normas obligatorias las más audaces declaraciones que sobre el funcionamiento de la democracia en el Hemisferio habían hecho distintos órganos de la O. E. A.

A pesar de que el proyecto que acompaño como anexo N° 3 merece la entusiasta acogida de este Congreso, vale la pena sugerir ciertas modificaciones, que mejoran su intención, y harían más efectiva la aplicación de sus normas.

Los primeros ocho artículos del proyecto son inobjectables. El artículo IX del proyecto, que como se verá es de una importancia definitiva para la exlución de las dictaduras del seno de la O. E. A. y para la prevención de los cuartelazos, dice textualmente:

"En caso de derrocamiento por un acto de fuerza de cualquiera de los Gobiernos de las Repúblicas Americanas que haya sido libremente elegido y que respete las disposiciones de esta Convención, los Gobiernos de los Estados partes en ella se abstendrán de reconocer al Gobierno que surja de tal acto de fuerza. "Como consecuencia y de acuerdo con esta disposición, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos no admitirá las credenciales de Representantes de Gobierno que surjan de un acto de fuerza. "

En el pasado se había intentado negar el reconocimiento de los Gobiernos surgidos de un acto de fuerza (Doctrina Tobar, tratados centroamericanos de Washington, 1907, 1923). Pero la forma como esa doctrina o esos tratados intentaban resolver el problema, era defectuosa, porque para de-

terminar si un gobierno debía o nó reconocerse, sólo discriminaban en cuanto al origen violento o pacífico de los nuevos Gobiernos, negándoseles a los de Facto en todos los casos. Y es evidente que esa tesis formalista, no resuelve el problema de los regímenes totalitarios en América. Porque existen Gobiernos dictatoriales con apariencia constitucional, surgidos de elecciones amañadas, y existen también gobiernos de facto producto de una rebelión popular que no significan otra cosa que el retorno a la legalidad democrática que se había perdido.

El artículo transcrito permite el reconocimiento de gobiernos de facto producto de un acto de fuerza contra un gobierno que haya alcanzado el poder mediante fraude electoral, o que, aunque habiéndolo alcanzado mediante elecciones aparentemente legítimas, se haya echado luego por el camino de la dictadura. Ello ~~por~~ que tales gobiernos derrocados no llenarían los requisitos de "libremente electos" o de respetuosos de las disposiciones de la Convención, de que habla el texto transcrito.

En cambio, gobiernos de facto surgidos de tramas cuartelarias o de aventuras políticas a espaldas de los pueblos, ~~encontrarán~~ en ese artículo la puerta de acero que ~~les~~ cierra el camino al reconocimiento.

Sin embargo, el proyecto no provee medidas específicas para aplicar al caso grave de un Gobierno de Facto que, pese a no merecer reconocimiento, y pese a que no se admitan las credenciales de sus representantes a la O. E. A., se mantenga en el Poder, desafiando la conciencia democrática de las Américas, y constituyendo un obstáculo para la solidaridad hemisférica.

El artículo X del Proyecto establece con mucha razón que en el caso de que el Ejecutivo de Qualquiera de las Repúblicas Americanas disuelva ilegalmente el Poder Legislativo, tal acto será considerado como un golpe de Estado, y que el Consejo de la O. E. A., a solicitud de uno o más de los Estados miembros, se reunirá de inmediato para convocar al Organo de Con

sulta.

Tal medida debiera aplicarse, a fortiori, al caso previsto en el artículo IX. Cuando surja un gobierno de facto a consecuencia del derrocamiento de un gobierno legítimo y democrático, debe con mayor razón existir la posibilidad de convocar al Organo de Consulta.

El proyecto de Convención no provee específicamente lo que el Organo de Consulta puede hacer en el caso de golpe de estado por disolución del Poder Legislativo. Creo que debiera contener disposición específica, aplicable a ese caso, y con mayor razón al caso de derrocamiento del Gobierno legítimo provisto en el artículo IX.

No se necesita revolucionar el Sistema Interamericano para decidir lo que debe hacer el Organo de Consulta ante la contumacia de un Gobierno de facto no reconocido. Debe imponérsele sanciones. Y que clase de sanciones? El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pacto de Río) sentó importantísimo precedente sobre esta materia, y es precedente que en este caso puede seguirse con facilidad.

En efecto, de acuerdo con el artículo VIII del Pacto de Río, el Organo de Consulta puede imponer una o más de las siguientes sanciones contra un Gobierno calificado como agresor: (a) retiro de los jefes de misión; (b) ruptura de relaciones diplomáticas; (c) ruptura de las relaciones consulares; (d) interrupción parcial o total de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas; y (e) empleo de la fuerza armada.

Si ya se ha aceptado que un gobierno americano que agrede a un Estado del Hemisferio, aun cuando la agresión cuente con el apoyo de todo su pueblo, puede ser sancionado con penas que llegan hasta la intervención armada, por que no se va a admitir la posibilidad de aplicar iguales sanciones a un grupo de individuos que agrede a su propio pueblo, usur

pando la soberanía nacional para establecerse o perpetuarse en el Poder contra la voluntad de la mayoría de los gobernados?

Sugiero, pues, que para estos casos de rebeldía de un gobierno de facto ante el no reconocimiento de los Gobiernos parte de la Convención, después de la expulsión de sus representantes al Consejo de la O. E. A., se preceda con el mismo rigor y en la misma forma en que se procede cuando un Estado agresor desacata las disposiciones del Organó de Consulta en cuanto lo conmina a suspender hostilidades y a establecer las cosas al "status que ante bellum".

Para los demás casos menos violentos de violación de los compromisos impuestos por la Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa, si resultan adecuadas las medidas que recomienda el proyecto de la Comisión que ha realizado tan meritoria labor.

Recomiendo, pues, que el I^o Congreso Interamericano Pro Democracia y Libertad acoja y apoye el proyecto elaborado por la Comisión Presidida por el Embajador Falcón Briceño, sugiriendo las enmiendas que he mencionado en cuanto a las sanciones que han de imponerse a los gobiernos de facto no reconocidos contumaces. Concreto estas sugerencias en el proyecto de Resolución III.

REIVINDICACION DE LA DOCTRINA RODRIGUEZ LARRETA:

El desarrollo en sentido democrático que ha tenido el Derecho Internacional Americano, cuya culminación vendría a concretarse en la aprobación del proyecto de Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa que acabo de analizar, constituye la reivindicación que la historia hace de las tesis expuestas en 1945 por el Dr. Eduardo Rodríguez Larreta, verdadero pionero de la defensa interamericana de los regímenes democráticos.

En efecto, en el mes de noviembre de 1945, siendo entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, el Dr. Eduardo Rodríguez Larreta dirigió una nota a las cancillerías latinoamericanas exponiéndoles su doctrina sobre "Paralelismo entre la Democracia y la Paz". En esa nota se demostraba que la paz del Hemisferio sólo podía asegurarse cuando los regímenes de gobierno de cada Estado americano fueran auténticamente democráticos (lo que vino a reconocerse categóricamente en la Declaración de Santiago cuyos párrafos quedaron transcritos). De esa premisa concluía el Dr. Rodríguez con gran lógica que la defensa de la democracia es un imperativo vital en el Continente; que existía una "democracia solidaria en América" (idea que fué adoptada oficialmente en el inciso d) del artículo 5° de la Carta de la O. E. A., que la Convención en examen desarrolla a cabalidad).

Además en su notable exposición el Dr. Rodríguez Larreta hizo una de las más brillantes réplicas a los argumentos que, basados en un concepto abusivo del principio de "no intervención", han venido oponiéndose con persistencia a todo intento de proteger internacionalmente los derechos del hombre y el régimen democrático.

"El principio de no intervención constituye una gran conquista -sostenía el Canciller Rodríguez-. Debemos mantenerlo y afianzarlo. Pero también armonizarlo con otros cuya vigencia adquiere importancia fundamental para la conservación de la paz y la seguridad internacionales...

"No es difícil lograr la armonía de tales principios. La "no Intervención" no puede transformarse en el derecho de invocar un principio para violar impunemente todos los otros. No debe considerarse, entonces, que una acción colectiva multilateral, ejercida con todo desinterés hiciera al país afectado, sino que, por el contrario, ha de reconocerse que se ejerce en beneficio de todos, incluso de aquél país que tan duro régimen soporta.

"Debe regularse el juego libre y armónico de todos los principios sobre la base de que la no intervención no es el escudo tras del cual se perpetra el atentado, se viola el derecho, se ampara a los agentes y fuerzas del eje, y se burlan los compromisos con traídos."

El esfuerzo del ilustre Canciller uruguayo no tuvo apoyo decidido en ninguna Cancillería. Su tesis fué criticada con dureza aun en su propia patria. Por eso es justo que este Congreso reconozca la tarea precursora de la Doctrina Rodríguez Larreta, porque en ella se basa el nuevo impulso democrático que ha venido tomando el Derecho Internacional Americano.

Tal idea queda concretada en el proyecto de resolución IV adjunto a este trabajo.

SOLIDARIDAD EN LA DEMOCRACIA Y NO INTERVENCION

Conviene dejar aclarado que ninguna de las medidas que aquí se recomiendan para proteger los derechos humanos o para promover el ejercicio efectivo de la democracia representativa, violan el principio de no intervención, como no lo violaba la propuesta del Canciller Rodríguez Larreta.

El principio de no intervención, verdadera conquista de los países débiles frente a los poderosos, está fundado en el reconocimiento de la personalidad de cada Estado, en su igualdad jurídica, y en el derecho que tiene cada pueblo para darse el gobierno que desee, limitado ese derecho, eso sí, por las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico internacional.

Mediante ese principio ha tratado de evitarse que un Estado, o un grupo de Estados, caprichosamente, en forma arbitraria, interfieran en el desarrollo de la vida de otro Estado.

El triste recuerdo de las intervenciones norteamericanas en México, Cuba, Santo Domingo, Haití y Nicaragua, así como el sentimiento de permanente desproporción de sus fuerzas, ha producido entre los latinoamericanos una hipersensibilidad frente a todo lo que pueda parecer intervención.

De esta circunstancia se han aprovechado muchos dictadores, entreguistas y aduladores de los Estados Unidos, como los que más, para hacer demagógica oposición a todo acuerdo internacional que tienda a proteger el ejercicio efectivo de la democracia o el respeto a los derechos humanos.

La no intervención es, y debe continuar siendo uno de los principios fundamentales en las relaciones interamericanas. Lo que no puede aceptarse es el abuso que de este principio hacen todos cuantos quieren tener mano libre dentro de sus fronteras para continuar violando impunemente las obligaciones que les impone, no sólo su propio Derecho interno, sino también el Derecho Internacional Americano.

La no intervención descansa, en última instancia, en la soberanía de cada Estado. Y la soberanía no es otra cosa que el poder que cada pueblo tiene para decidir sobre su propio destino. Luego, los que en realidad violan la soberanía popular son los que se apoderan de los instrumentos de poder del Estado para imponer su voluntad contra la voluntad soberana de la ciudadanía. Consecuentemente, ninguna medida internacional que tienda a garantizar el ejercicio efectivo de la democracia, puede atentar contra la soberanía, sino que, por el contrario, la fomenta y la protege, permitiéndole su libre expresión, y si no viola la soberanía, no viola el principio de no intervención.

Toda intervención es ilícita, como es ilícito todo allanamiento que en particular practique en morada ajena. Pero las medidas que tomen los Estados, de acuerdo con tratados en vigencia, y por medio de los órganos correspondientes, para asegurar la paz o mantener la solidaridad continental evitando la violación de los derechos humanos o el resquebrajamiento del régimen democrático, no constituyen actos de intervención, sino acciones jurídicas colectivas, destinadas a reclamar de un Estado el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Como no constituye delito, sino

acción judicial, la incursión que en un domicilio llevan a cabo los agentes de la autoridad en virtud de resolución judicial, para impedir se continúe maltratando menores, o se siga imprimiendo moneda falsa.

La intervención es un acto político ocasional, que en la mayoría de los casos sólo puede ser ejercida por el fuerte contra el débil. Su ejercicio no está reglado. Es producto del arbitrio del que la ejerce. En cambio, la acción colectiva que resulta de pactos como el de Derechos Humanos o de Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa, o el de Asistencia Recíproca, sólo puede ser ejercida contra el que haya trasgredido normas internacionales (que el propio trasgresor había aceptado libremente) y tiene por ello todas las características de la acción jurídica.

En razón de lo expuesto, recomiendo que este Congreso reafirme su fe en el principio de no intervención, entendido claramente en su recto sentido, que no lo hace de ninguna manera incompatible con la acción jurídica colectiva destinada ya sea a mantener la paz en el Hemisferio, ya sea a imponer el respeto a los Derechos Humanos, o a defender el ejercicio efectivo de la democracia representativa. Esta iniciativa la concreto en el adjunto proyecto de Resolución.

EXCLUSION DE LOS REGIMENES DICTATORIALES:

Tengo la impresión de que el Sistema Interamericano no ha llegado todavía a la etapa de desarrollo necesaria para hacer posible la expulsión directa del seno de la O. E. A. de cualquier régimen dictatorial. Para ello es necesario cubrir antes la etapa que estamos viviendo con tan buenas perspectivas: la de la elaboración de instrumentos para proteger interamericanamente los derechos humanos y para exigir el cumplimiento de la obligación que todos los Estados han contraído, de ejercer en forma efectiva la democracia representativa.

Proponer pura y simplemente la expulsión de la O. E. A. de los pocos regímenes dictatoriales que aún quedan en América, es una idea fácil de exponer, pero muy difícil de ejecutar. Aunque todos sabemos cuáles son esos regímenes dictatoriales, se carece de los instrumentos técnicos para darles tal calificación dentro de un procedimiento jurídico, que evite el peligro que el día de mañana se dé ese calificativo a un régimen que no sea en verdad dictatorial, sino que tan sólo ha tomado una posición revolucionaria que afecta intereses de otros Estados.

La experiencia adquirida por el suscrito durante los dos años en que actuó como Embajador de Costa Rica ante la O. E. A., lo lleva a considerar casi imposible que una mayoría de Estados Americanos esté dispuesta en este momento a votar la expulsión de cualquiera de los tres o cuatro regímenes dictatoriales que actualmente oprimen a pueblos hermanos de nuestro Hemisferio.

En cambio, el día en que estuvieran en vigor la Convención sobre Derechos Humanos, y especialmente la Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa, entonces si podrá lograrse, en forma indirecta pero no menos efectiva, la expulsión de los regímenes dictatoriales del seno de la O. E. A.

Efectivamente, de acuerdo con el proyecto de Convención sobre ejercicio de la democracia, el Consejo de la O. E. A. no admitirá credenciales de los representantes acreditados por un Gobierno de facto que haya derrocado a un gobierno legítimamente elegido y democrático. Luego, por medio de esa Convención quedan cerradas las puertas de ingreso a nuevos regímenes dictatoriales que intentaran sustituir los regímenes democráticos que hoy son miembros de la O. E. A. Si no se pueden eliminar de golpe las dictaduras actuales, si se puede congelar su número. Y ya eso es un gran paso.

Pero, además, por medio del mismo tratado puede indirectamente lograrse la eliminación de las dictaduras existentes. En efecto, cada uno de esos regímenes trata de cubrirse con un ropaje democrático. Por eso cada uno de ellos tiene limitado su mandato a un corto número de años, y exige la verificación de elecciones para renovar los supremos poderes.

Pues bien, en el momento en que termine el actual período de las Dictaduras, si el proyecto de Convención está en vigencia, los gobiernos democráticos tendrán la oportunidad de negarle representación a los delegados del gobierno que aparentemente las suceda en el Poder. Porque como tales dictaduras gobiernan contra la voluntad popular, las elecciones de que surjan los nuevos gobiernos no puedan ser legítimas dentro de los requisitos señalados por la propia convención, y en esa forma, podrá cuestionarse la legitimidad del Gobierno por medio del cual la dictadura trate de perpetuarse, y por ese camino, negarle reconocimiento a las credenciales de sus representantes ante la O. E. A.

En esa forma, al cabo de unos pocos años, se habrá logrado excluir del seno de la O. E. A., por medio de un proceso jurídico previsto en una Convención, a los pocos gobiernos dictatoriales que hoy quedan en América.

En razón de lo expuesto, no recomiendo se tome ninguna resolución en cuanto a medidas para lograr en forma inmediata y directa la exclusión de los regímenes dictatoriales del seno de la O. E. A.

San José, Costa Rica 1° de Febrero de 1960.

GONZALO J. FACIO.

PROYECTO I

CONVENCION SOBRE DERECHOS HUMANOS

(Proyecto de resolución propuesto por el Lic. Gonzalo J. Facio, ponente del Tema IV inciso c) de la Agenda del II Congreso Interamericano Pro Democracia y Libertad:)

EL SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO PRO DEMOCRACIA

Y LIBERTAD

CONSIDERANDO:

I

Que en su IV Reunión celebrada en Santiago de Chile entre el 24 de agosto y el 9 de setiembre de 1959, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos elaboró un proyecto de Convención Sobre Derechos Humanos, que no sólo define los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales del individuo, que los Estados que la suscriban se obligan a respetar, sino que comprende la parte institucional y procesal respecto a tales derechos, inclusiva la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos y una Comisión Interamericana de Protección a los Derechos Humanos;

II

Que tal proyecto de Convención será sometido a conocimiento de la Undécima Conferencia Interamericana a celebrarse en Quito;

III

Que a pesar de ciertas limitaciones, el citado proyecto abarca los más avanzados principios sustantivos, procesales e institucionales que se hayan elaborado en materia de Derechos Humanos, razón por la cual, de ser aprobado constituiría la base para llegar a forjar uno de los instrumentos más efectivo para el fortalecimiento de la Organización de los Estados

Americanos y para la eliminación de los regímenes dictatoriales,

RESUELVE

1. - Apelar a los Gobiernos democráticos de América para que instruyan a sus representantes en la Undécima Conferencia Interamericana en el sentido de dar su apoyo y aprobación al Proyecto de Convención sobre Derechos Humanos elaborado por la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos.

2. - Dirigirse a los partidos políticos, asociaciones cívicas o culturales y personajes representativos del movimiento democrático americano, exhortándolos a iniciar campaña, dentro de sus respectivos países, en favor de la aprobación del referido proyecto de Convención sobre Derechos Humanos.

PROYECTO II

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

(Proyecto de resolución propuesto por el Lic. Gonzalo J. Facio, ponente del Teme IV inciso c) de la Agenda del II Congreso Interamericano Pro Democracia y Libertad)

EL SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO PRO DEMOCRACIA
Y LIBERTAD

CONSIDERANDO:

I

Que la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959, por resolución VIII, parte II, creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de promover su respeto, y encargó al Consejo de la Organización de los Estados Americanos elaborar su Estatuto;

II

Que el Consejo de la O. E. A. cumplió el encargo de la V Reunión de Consulta, elaborando un Estatuto que convierte a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en institución autónoma de la O. E. A., dotándola de facultades importantes para cumplir su misión de promover el respeto de los Derechos Humanos;

III

Que esta Comisión, lejos de obstaculizar la Convención sobre Derechos Humanos, constituye un instrumento de emergencia, que habrá de funcionar en salvaguarda de los derechos humanos, mientras la Convención sobre Derechos Humanos entra en vigencia, tras el largo proceso de su aprobación en una Conferencia Interamericana, y su subsiguiente ratificación por los Poderes Legislativos de los Estados signatarios,

RESUELVE :

1. - Dar su apoyo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por considerarla un instrumento efectivo para el fortalecimiento de la O. E. A. y para la eliminación de los regímenes dictatoriales;

2. - Exhortar a los Gobiernos democráticos de América, así como a los partidos políticos, asociaciones cívicas y personalidades representativas del movimiento democrático americano, para que ofrezcan su apoyo a la Comisión en el cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas.

PROYECTO III

CONVENCION SOBRE EJERCICIO EFECTIVO DE LA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA

(Proyecto de resolución propuesto por el Lic. Gonzalo J. Facio, ponente del tema IV, inciso c) de la Agenda del II Congreso Interamericano Pro Democracia y Libertad)

EL SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO PRO DEMOCRACIA
Y LIBERTAD

CONSIDERANDO:

I

Que en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959, por Resolución IX encomendó al Consejo de la Organización de los Estados Americanos la elaboración de un proyecto de Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa;

II

Que el Consejo de la O. E. A. cumplió con el encargo de la V Reunión de Consulta, elaborando un proyecto de Convención verdaderamente revolucionario dentro del Sistema Interamericano, en el cual quedan elevadas a normas jurídicas obligatorias las más audaces declaraciones interamericanas sobre ejercicio efectivo de la democracia en cada uno de los Estados Americanos como condición indispensable para la armonía y la paz entre las Repúblicas americanas;

III

Que ese meritorio proyecto dispone el no reconocimiento de los gobiernos de facto surgidos de un acto de fuerza contra un gobierno legítimamente electo que garantizara efectivamente el ejercicio de la democra-

cia representativa; así como la no admisión de las credenciales de los representantes que esa clase de gobiernos de facto designe ante el Consejo de la O. E. A.

I V

Que no obstante tan laudable disposición, el proyecto no contiene sanciones específicas para los Gobiernos de Facto no reconocidos que se mantengan ilegalmente en el poder, desafiando la conciencia democrática de América y poniendo en peligro la solidaridad continental.

V

Que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Pacto de Río) aprobado desde 1947, sentó importante precedente sobre la forma de sancionar Gobiernos contumaces a las órdenes del Organo de Consulta para que cecen en sus actividades ilegales, contrarias a la solidaridad americana,

RESUELVE :

1. - Dar su apoyo al proyecto de Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa elaborado por el Consejo de la O. E. A., y pedir a los Gobiernos democráticos de América que instruyan a sus delegados en el sentido de votar favorablemente ese proyecto.

2. - Sugerir al Consejo de la O. E. A. la necesidad de adicionar los artículos IX y X del proyecto de Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa, agregando en cada caso un párrafo que disponga que en caso de que el Gobierno de Facto no reconocido insista en mantenerse en el Poder, será convocado el Organo de Consulta, quien podrá imponer al gobierno contumaz, en forma simultánea o progresiva, una o varias de las siguientes medidas: (a) ruptura de las relaciones consulares; (b) interrupción parcial o total de las relaciones económicas; (c) interrupción total de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas y radiotelegráficas; y (d) empleo de la fuerza armada.

3. - Dirigirse a los Partidos Políticos, asociaciones cívicas o culturales y personajes representativos del movimiento democrático americano, exhortándolos a hacer campaña, dentro de sus respectivos países, en favor de la aprobación del proyecto de Convención sobre Ejercicio Efectivo de la Democracia Representativa, adicionado con las referidas disposiciones encaminadas a sancionar a los Gobiernos de Facto no reconocidos que persistan en mantenerse en el Poder.

PROYECTO IV

DOCTRINA RODRIGUEZ-LARRETA

(Proyecto de resolución propuesto por el Lic. Gonzalo J. Facio, ponente del Tema IV inciso c) de la Agenda del II Congreso Interamericano pro Democracia y Libertad)

EL SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO PRO DEMOCRACIA
Y LIBERTAD

CONSIDERANDO

I

Que en el año 1945 el Dr. Eduardo Rodríguez Larreta, entonces Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, cursó una nota a todas las Cancillerías de América, exponiendo su doctrina sobre "Paralelismo entre Democracia y Paz", en la que sostuvo la tesis de que la paz del Continente sólo podía asegurarse cuando los regímenes de gobierno de cada uno de los Estados Americanos fuesen auténticamente democráticos, razón por la cual la defensa de la democracia en cada Estado americano era un imperativo vital para mantener la solidaridad continental.

II

Que esa tesis, precursora del principio hoy aceptado de que el ejercicio de la democracia es una obligación interamericana, encontró en esa época fortísima oposición, y se la acusó de violar la soberanía de las naciones y el principio de no intervención.

III

Que el posterior desarrollo del Sistema Interamericano ha venido a dar la razón al Dr. Rodríguez Larreta, ya que en varios principios y normas de derecho interamericano se ha consagrado la doctrina del parale-

lismo entre la democracia y la paz;

RESUELVE:

Unico: Declarar que la Doctrina Rodríguez Larreta no es contraria al principio de no intervención, sino que constituyó el punto de partida para el desarrollo de las normas y principios que hoy han hecho del ejercicio efectivo de la democracia en cada uno de los Estados Americanos, una verdadera obligación interamericana.

PROYECTO V

PRINCIPIO DE NO-INTERVENCION

(Proyecto de resolución propuesto por el Lic. Gonzalo J. Facio, ponente del tema IV del inciso c) de la Agenda del II Congreso Interamericano por Democracia y Libertad)

EL SEGUNDO CONGRESO INTERAMERICANO PRO DEMOCRACIA
Y LIBERTAD

Y CONSIDERANDO:

I

Que el principio de no intervención, basado en el reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados, es y debe continuar siendo piedra angular del Derecho Internacional Americano;

II

Que el verdadero sentido del principio de no intervención es el de impedir que un Estado, o un grupo de Estados, arbitrariamente interfieran en los asuntos internos de otro Estado, imponiéndole determinadas formas de gobierno, u obligándolo a hacer concesiones territoriales, económicas o políticas;

III

Que dentro de la evolución del Sistema Interamericano, el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la democracia representativa han dejado de ser asuntos internos de cada uno de los Estados, para devenir obligaciones internacionales;

RESUELVE:

1. - Reiterar su adhesión al artículo 15 de la Carta de la O. E. A. que elevó a norma jurídica obligatoria el principio de no intervención;

2. - Declarar que la acción colectiva ejercida por medio de la O. E. A. para exigir el respeto de los derechos humanos violados por el Gobierno de cualquier Estado, o para demandar de un Gobierno el ejercicio efectivo de la democracia representativa, no constituyen actos de intervención en asuntos internos del Estado afectado, sino ejercicio de un derecho y un deber interamericano.