

Derecho Internacional Público

Los Regionalismos (Evolución y trascendencia)

Estudio presentado a las II Jornadas chilenas de Derecho Público, organizadas por la Universidad Católica de Valparaíso.

Propósito

Las jornadas Chilenas de Derecho Público constituyen una reunión de singular trascendencia dentro del ámbito de la investigación científico-jurídica en nuestro país, no tan solo porque brindan la oportunidad de tomar contacto con aquellos hombres que realizan análogas investigaciones en las diferentes universidades del país, contactos de los cuales, aparte de una estrecha amistad y espíritu de colaboración, surgen preciosos conocimientos y amplias perspectivas de futura labor, sino que principalmente porque estas Jornadas reactualizan y señalan tópicos de gran importancia para la marcha y perfeccionamiento de la organización nacional e internacional, en sus diversos aspectos.

En el caso concreto del Derecho Internacional Público tenemos que, admirablemente, se ha elegido un temario que de por sí habla de su trascendencia para la comunidad internacional: los regionalismos. Institución ésta del Derecho Internacional Público respecto de la cual desde hace muchos años no se realizaban trabajos conjuntos o intercambios de opiniones en un nivel nacional, al menos en nuestro país. Pues bien, estas II Jornadas Chilenas de Derecho Público, organizadas por la Universidad Católica de Valparaíso, nos proporcionan una magnífica oportunidad para realizar el intercambio de opiniones sobre el tópico señalado, intercambio del cual se obtendrán, indudablemente, valiosas conclusiones que arrojarán mayor luz sobre la materia.

Por FRANCISCO ORREGO VICUÑA

(Ayudante de Derecho Internacional Público de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile).

Animados de este espíritu es que nos hemos propuesto realizar el presente estudio; quizás sea incompleto y no se le haya dado el conveniente desarrollo a determinados aspectos que en él se enfocan; quizás no contenga gran cúmulo de novedades, pero el objetivo central que se ha tenido en vista no ha sido otro que el de presentar un panorama de los regionalismos, en líneas bastantes generales, abarcando desde su concepto, pasando por la Sociedad de las Naciones y concluyendo en las Naciones Unidas; panorama que obedece a la necesidad de poseer una visión de conjunto para enseguida poder analizar detenidamente cada una de las cuestiones planteadas, como parte de un todo.

Tal ha sido nuestro propósito y esperamos que sea acogido con la generosa comprensión de los lectores de estas líneas.

Santiago, Octubre de 1962.

I.—Derecho internacional mundial y regional

Previamente al análisis mismo de los regionalismos, en su concepto y evolución, es forzoso detenerse a observar brevemente el problema de la universalidad o particularidad del Derecho Internacional Público, cuestión ésta discutida apasionadamente por autores y tratadistas; dicho en otros términos, es forzoso analizar el Derecho Internacional Mundial o Regional, problema que ha revestido gran importancia, pues según la posición que se tome al respecto los organismos internacionales reflejan una u otra tendencia y en ello ha ido muchas veces su éxito o su fracaso.

El problema este no es nuevo, ya Grocio en su "De Jure Belli Ac Pacis" expresaba que frecuentemente el Derecho Internacional de una parte del mundo no era el de la otra parte, axioma éste que se ha visto confirmado por la historia en sucesivas ocasiones; de aquí parte toda la teoría de los regionalismos.

¿Es universal el Derecho Internacional Público?; esta es la pregunta matriz.

Autores como Scelle, Erown Scott, Castellani y numerosos otros parten de la base de la unidad absoluta del derecho para enfocar el problema en análisis; así llegaba a expresar este último: "La identidad cultural que pueda existir entre hombres de diferentes razas y entre hombres de diferentes credos hace posible entre ellos la formación de una conciencia colectiva, inspirada por los sentimientos de fraternidad, y el desarrollo de un sistema de reglas universales, reconocidas y acatadas en todos los países del mundo". (*)

Mas no hay que confundir una meta ideal, cual es la universalidad del Derecho Internacional, vigente en todos los países del orbe, con la realidad que la propia comunidad internacional nos está señalando a cada momento; obvio es que existen en la actualidad normas universales del Derecho Internacional, que si bien no rigen para absolutamente todas las naciones del mundo, lo hacen, al menos, para la grandísima mayoría, universalidad ésta que reconocen incluso los más apasionados defensores del regionalismo. Pero asimismo es forzoso reconocer que la realidad internacional nos señala pueblos con condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que les son particulares y que, en consecuencia, dan a las normas del Derecho Internacional un caracter particular o regional, configurado por aquellas condiciones especiales. Es por ello que dice Fauchille: "No hay que dejarse obsecar, como ha sido el caso hasta ahora, por la idea de que todas las reglas deben tener un caracter universal" (**); en iguales términos coinciden muchos autores, a pesar de las brillantes demostraciones en contrario de Kelsen y Brown Scott.

A nuestro juicio, es fundamental en

estas materias diferenciar el ideal de la realidad concreta, pues de lo contrario es muy fácil caer en la creación y en la aplicación de normas o juicios utópicos que, llevados a la práctica de las naciones, pueden desembocar en estruendosos fracasos, que más mal hacen que bien; éste, precisamente, fue el drama de la Sociedad de las Naciones, que luego veremos.

No existe, pues, de ninguna manera una incompatibilidad entre las normas universales y las particulares o regionales; por el contrario, existe una perfecta armonía que hace que numerosas reglas universales tengan aplicación dentro de los diversos regionalismos existentes, y que permite, asimismo, que los regionalismos se desenvuelvan dentro de un marco general constituido por aquellas normas universales; frecuentemente sucede también que algunas normas universales son interpretadas de diversas maneras en distintos lugares del mundo, de acuerdo con la madurez o con los intereses de los Estados, siendo el mismo el principio del cual se parte y que, por tanto, conserva su universalidad genérica. Y es debido a este fenómeno, y a la trascendencia de los regionalismos, que el artículo 9 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, con notable acierto, dispone que en la elección de jueces "estén representadas las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo"; similares conceptos contenía el Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional. Hay aquí un reconocimiento expreso a la trascendencia internacional de los regionalismos como sistemas jurídicos.

Por lo demás, no es posible sostener en forma absoluta la universalidad del Derecho Internacional, desde el momento en que son muy pocas sus normas que tienen caracter pleno de universalidad, en relación al total; de otra parte, los tratados internacionales sólo ligan a sus signatarios y no al resto de la comunidad internacional, lo que por de ya le resta carácter de universalidad, no existiendo hoy día, en nuestro conocimiento, ningún convenio que haya sido suscrito por la totalidad de las naciones. Los regionalismos sólo obligan a quienes han suscrito el Pacto regional y, en consecuencia, ese regionalismo se regirá, en sus relaciones con los demás, por las

(*) Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1933.

(**) Fauchille: "Traité de Droit International Public". Paris, 1922.

normas universales del Derecho Internacional Público. Hay, pues, un desarrollo y un progreso paralelo y armónico entre las normas universales y regionales.

En todo caso, se observa en el panorama de la realidad mundial una amplísima tendencia regionalista, tema sobre el cual tendremos oportunidad de volver más adelante.

II.—Concepto de Regionalismos. Elementos

Intimamente ligado con el punto recién expuesto encontramos los regionalismos, pues el estudio de éstos involucra, a la vez, el estudio de estas reglas particulares o regionales en relación con las reglas universales, como ya lo habíamos anunciado. Acerca del problema en cuestión han sido diversas las instituciones que se han preocupado de emitir su opinión, con prestigiosa autoridad, tratando de buscar la mayor armonía y coordinación entre la relación universal-regional del Derecho Internacional Público; tenemos así que L'Union Juridique Internationale expresaba en 1926:

“Las reglas especiales, debidas a condiciones geográficas e históricas particulares, pueden formarse ya sea entre naciones de un mismo continente ya sea entre naciones de diferentes continentes, y en vez de atentar contra la universalidad del Derecho Internacional, base fundamental de su autoridad, estas reglas la completan y fortifican dándole una expresión relativa a los particularismos en que la variedad armoniosa constituye la riqueza de la unidad humana”.

De esta misma manera la Declaración de L'Academie Diplomatique Internationale, basada en un proyecto de don Alejandro Alvarez, expresaba en su artículo 16:

“Bien que los principios y las reglas del Derecho Internacional se aplican a todos los miembros de la comunidad internacional, pueden haber principios particulares y reglas especiales, relativas a ciertos continentes o regiones... Los principios y las reglas pueden a veces establecer excepciones para los miembros de la comunidad que se encuentren en situaciones especiales”.

Y agrega más adelante el mismo documento:

“Las regiones y los continentes también tienen deberes que cumplir los unos con los otros, especialmente aquel de la cooperación”.

El regionalismo y los acuerdos regionales surgen, pues, como un nuevo concepto del Derecho Internacional Público, concepto que obedece a la más palpable realidad de la comunidad internacional; ha sido éste, quizás, el paso más acertado en pro del progreso del Derecho Internacional y un grado más en su evolución hacia aquella ideal meta de la universalidad perfecta y definitiva.

De aquí que sea fundamental determinar con la mayor precisión posible el concepto de región, acuerdo regional, y también el de continentalismo, diferenciación esta última que algunos autores plantean; estos conceptos tienen gran incidencia para determinar, a su vez, la competencia y esfera de acción de los organismos mundiales, de una parte, y de los organismos regionales, de otra.

Ni el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, ni el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas han definido estos conceptos; sin embargo, tenemos las valiosas opiniones de algunos autores y tratadistas que se han ocupado de la materia. Para don Alejandro Alvarez no se pueden dar normas fijas o criterios definitivos para realizar esta diferenciación o para aportar elementos de definición; a su juicio, “las regiones son constituidas por ciertos países que tienen afinidad de razas, de instituciones y sobre todo de interés político” (*). Debski, por su parte, opina que la región “es una unidad territorial dentro de cuyos límites la existencia de intereses más ligados hace posible la organización de un sistema de garantías suficientemente completo y capaz de asegurar un grado elevado de seguridad para todos los integrantes de esta unidad”.

En cuanto al concepto de acuerdo regional, expresaba Alvarez en su obra citada que “se entiende por acuerdo regional toda agrupación de más de cua-

(*) Alejandro Alvarez: “La Reforma del Pacto de Naciones”.

tro Estados reunidos naturalmente entre ellos por lazos de tradición, raza, religión o de interés común y consolidados o puestos de manifiesto por tratados que no tengan carácter ofensivo”.

A nuestro juicio, la mejor definición que se ha esbozado al respecto, y que no incurre en cierta vaguedad como las anteriores, es aquella que propuso la Delegación Egipcia en la Conferencia de San Francisco, en 1945, con el objeto de evitar confusiones con otros tipos de acuerdos, como ya había ocurrido en Dumbarton Oaks; decía así la proposición:

“Serán considerados acuerdos regionales las organizaciones permanentes, que agrupen en determinada región diversos países que, en razón de su situación geográfica, de su comunidad de intereses o de sus afinidades lingüísticas, históricas o culturales, acepten conjuntamente la responsabilidad de solucionar pacíficamente todas las disputas que puedan surgir entre ellos, y de mantener la paz y la seguridad en su región, así como proteger sus intereses y favorecer el desarrollo de sus relaciones económicas y culturales”.

Esta definición fue rechazada en dicha Conferencia, prácticamente sin debate, debido a que imperaba entonces fuertemente el principio de que todas las definiciones son peligrosas, puesto que darían mayor rigidez al concepto y se prestarían para diferentes interpretaciones; el principal objetivo que se tuvo en vista al rechazar esta interesante proposición fue el evitar que se repitiera el problema que se había presentado en la Sociedad de las Naciones con el artículo 21, a través del cual habían penetrado en dicha organización, regionalismos en los cuales jamás se había pensado, como lo fueron las alianzas defensivas. Sobre este asunto volveremos, en todo caso, más adelante al tratar de los regionalismos en la Sociedad de las Naciones.

Yepes, asesor jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en un interesante estudio titulado “Les accords régionaux et le droit international” (*) señala los siguientes elemen-

tos que indispensablemente debe contener una definición de regionalismo o acuerdo regional:

1) **Continuidad geográfica:** El problema de la continuidad geográfica en los regionalismos ha sido bastante discutido y las opiniones al respecto aparecen divididas. Para Yepes es un factor indispensable que tiene por objeto evitar que sean considerados acuerdos regionales agrupaciones de Estados ligados exclusivamente por su interés de ejercer influencias en determinadas zonas del mundo. Estos acuerdos no siempre son ilícitos, pero en su opinión no deben por ningún motivo quedar incorporados dentro del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas. Para algunos autores la continuidad geográfica es indispensable para que exista solidaridad plena y efectiva dentro del regionalismo, en lo que no les falta razón; mientras que para otros, la continuidad geográfica es factor de división y disputa. En nuestro concepto si bien el factor geográfico influye en grandísima medida para la constitución y éxito de un regionalismo, siendo en muchas ocasiones determinante, no debe tampoco considerarse como factor absolutamente indispensable, pues hay veces en que la geografía no es lo determinante.

Por lo demás, del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas se desprende que los constituyentes de San Francisco no consideraron al factor geográfico como indispensable; en efecto, dicho artículo prohíbe la aplicación de medidas coercitivas por parte de los regionalismos, sin la autorización del Consejo de Seguridad, salvo en el caso de que los “Estados enemigos”, aquellos que formaron el Eje durante la Segunda Gran Guerra, renovaran su política de agresión; en esta circunstancia se pueden aplicar medidas sin autorización del Consejo de Seguridad. Esta disposición no tuvo otro objeto que hacer compatible con la Carta de las Naciones Unidas los acuerdos bilaterales que había suscrito Rusia con Inglaterra, Checoslovaquia, Polonia, Francia, China y otras naciones, en contra de las potencias del Eje; la disposición permite que dichos tratados sean considerados como acuerdos re-

(*) Recueil des Cours de l'Académie de Droit International. 1947.

gionales dentro de la Carta de las Naciones Unidas, acuerdos que obviamente no reúnen el requisito de la continuidad geográfica, especialmente en el caso de Inglaterra; de allí que pensemos que no se consideró el factor geográfico como indispensable.

2) **Carácter permanente:** En que el regionalismo tenga el carácter de permanente han coincidido la gran mayoría de los autores, si bien hay algunos que también justifican los regionalismos de carácter transitorio; la razón es muy sencilla para exigir esta continuidad en el tiempo: los regionalismos deben también perseguir fines políticos, económicos y sociales, y en el caso de los dos últimos, especialmente, estos fines no se consiguen jamás a corto plazo; en consecuencia, si el regionalismo no tiene el carácter de permanente dejará de lado esta trascendental misión, que es de su esencia y naturaleza. Similar raciocinio puede realizarse en el caso de la defensa colectiva, la cual debe ser permanente y es también función esencial de un regionalismo.

3) **Carácter general:** El sentido de este requisito tiende a que los Estados integrantes del regionalismo procuren una cooperación en todos los aspectos y campos, en la forma más amplia posible, siempre con la mira de alcanzar altos fines políticos, económicos, sociales y defensivos. A contrario sensu se llega a la conclusión de que no deben ser considerados regionalismos aquellas agrupaciones de Estados que se reúnen para alcanzar determinados fines muy específicos y que no guardan relación con la cooperación general, como sería el caso, por ejemplo, de alianzas exclusivamente militares, con el solo objeto de armarse y coordinar los efectivos sin llevar análogas cooperaciones en los demás planos. Este principio, huelga decirlo, es muy relativo y ampliamente discutido, especialmente en el caso de las alianzas militares como ha ocurrido con la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Organización del Tratado de Asia Sud Oriental.

Este carácter general que deben tener los regionalismos también se desprende de algunas disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y principalmente del hecho de que la parte re-

lativa a los acuerdos regionales fuese separada del capítulo referente a las amenazas de la paz y actos de agresión e incorporada en un capítulo aparte, que no había sido contemplado en Dumbarton Oaks; la Delegación Egipcia pidió esta separación de materias, fundándose, precisamente, en que los regionalismos no sólo tenían por objeto la defensa de la paz y seguridad internacional, sino que también otros fines altamente trascendentes y, en consecuencia, debían agruparse en un Capítulo especial de la Carta, como figuran hoy día.

4) **Mecanismo de soluciones pacíficas:** todo regionalismo debe tener un mecanismo lo más completo y perfecto posible para la solución pacífica de los conflictos que puedan surgir entre los Estados miembros; esta solución pacífica no sólo tiene por objeto evitar rencillas peligrosas, y la mayoría de las veces inútiles, entre los Estados miembros, sino que también es un poderoso vehículo para que el regionalismo pueda estar permanentemente dedicado al cumplimiento de los altos fines para cuyo logro fue constituido, y no estar distrayendo esta trascendental misión en problemas que nada aportan a la causa común, sino que, por el contrario, la perjudican.

El artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce expresamente la autonomía de los regionalismos para solucionar internamente sus conflictos, y en este sentido hacen hincapié numerosas otras disposiciones del mismo Documento; la Organización de los Estados Americanos ha dado un significativo ejemplo para la comunidad internacional mediante su Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, suscrito en la IX Conferencia Internacional Americana y conocido con el nombre de "Pacto de Bogotá", tratado el cual ha dado alentadores resultados y ha demostrado el verdadero espíritu de solidaridad y cooperación que abrigan los pueblos de este continente.

5) **Afinidades entre los Estados miembros:** Resulta obvio que los Estados miembros de un regionalismo tengan ciertas afinidades entre ellos, sean ellas históricas, culturales, idiomáticas,

religiosas, económicas, sociales o morales, pues es ésta la única manera, a nuestro juicio, de asegurar una verdadera solidaridad y un verdadero sentido de cooperación. Es éste un requisito que debe existir con anterioridad a la existencia del regionalismo mismo, con anterioridad a su constitución y, en verdad, estos factores de afinidad han sido la mayoría de las veces determinantes en forma absoluta de la existencia del regionalismo en sentido jurídico. El regionalismo americano es también privilegiado en este aspecto, pues las naciones que lo forman tienen grandes afinidades entre ellas, que hacen, al mismo tiempo, que sus problemas sean análogos y que, en consecuencia, requieran soluciones más o menos uniformes, con las variaciones que circunstancias específicas de cada nación determinen; esta afinidad, esta similitud de sus problemas y la meta común que se han fijado los pueblos americanos han contribuido incuestionablemente al éxito y al progreso de nuestro regionalismo.

6) Compatibilidad con los fines y principios de las Naciones Unidas: Este requisito está expresamente establecido en el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, debe existir en plena compatibilidad entre los fines y principios del organismo regional y los fines y principios del organismo mundial, establecidos en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas. Abordaremos este problema con mayor detenimiento al tratar de los regionalismos en la Carta de las Naciones Unidas.

Los elementos de definición propuestos por Yepes son, como se ve, bastante acertados, objetivos y necesarios, pero tiene también razón don Alejandro Alvarez al creer que no pueden establecerse en esta materia normas fijas o criterios definitivos para definir, pues dependerá mucho de las características particulares y propias que revista el regionalismo que se analiza en cada caso. No obstante, son criterios que conviene tener en cuenta y que, si bien son esencialmente relativos, contribuyen a aclarar y a realzar la importancia de ciertos matices.

El continentalismo

Algunos autores han diferenciado concretamente el concepto de continentalismo de aquel de regionalismo o acuerdo regional, cosa ésta que se discutió ampliamente en el seno de la Sociedad de las Naciones por ser considerado también un tipo de descentralización de la idea universal del Derecho Internacional.

Don Alejandro Alvarez, quien fuera también su gran partidario y defensor, esboza la idea del continentalismo al expresar:

“...organizar la vida internacional sobre bases continentales y regionales o de uniones de Estados, de modo que cada continente y cada región puedan desarrollarse en conformidad a sus aspiraciones y su propio carácter. Pero una división tal, especialmente de continentes, no debe tener por resultado crear una separación entre ellos, y menos una oposición. No tiene otro objetivo que el permitir a cada uno organizarse de la manera que le parezca más conveniente con el fin de facilitar la cooperación recíproca” (*).

Como se puede apreciar, la diferenciación entre continentalismo y regionalismo es muy sutil y nos atreveríamos a decir, prácticamente innecesaria; el continentalismo vendría a ser, a nuestro juicio, un regionalismo que abarca todos o la gran mayoría de los estados situados en determinado continente geográfico; el ejemplo típico de continentalismo lo tenemos en la Organización de los Estados Americanos que, con excepción del Canadá, las Guayanas y algunas islas del Caribe, agrupa a todos los estados del continente americano.

Era tal la importancia que Alvarez le asignaba al continentalismo, especialmente al americano, que respecto de sus relaciones con la Sociedad de las Naciones, expresaba:

“El panamericanismo no puede ser considerado como un acuerdo regional en la Sociedad de las Naciones, pues tiene una orientación diferente, y si no es posible constituir una sociedad verdade-

(*) Alejandro Alvarez: “Les groupements continenaux”.

ramente universal de naciones hay lugar a crear entre la Unión Panamericana y la Sociedad de las Naciones, que son dos instituciones independientes e iguales, un lazo sólido, o al menos asegurar una estrecha colaboración en ciertos aspectos" (*).

Este sentimiento de autonomía de la Unión Panamericana respecto del organismo mundial que era la Sociedad de las Naciones, fue duramente criticado, incluso por los partidarios de la Unión Europea, quienes perfectamente podrían haber abrigado iguales sentimientos de independencia. Esta posición fue también decisiva en la Conferencia de San Francisco y permitió que los regionalismos pudieran continuar con su vida autónoma, sujeta a ciertas limitaciones que la prudencia y el anhelo de paz aconsejaban.

Rasgos generales de una evolución histórica

Los regionalismos, según algunos autores, datan desde tiempos remotísimos en la historia del mundo, especialmente en lo que se refiere a ciertos tipos de cooperación económica y coordinación militar; se señalan por vía de ejemplo los pactos celebrados entre los faraones y los príncipes hititas, las ligas etruscas, las ligas griegas y otras de la misma índole, que tenían por principal objeto una defensa colectiva en contra de los enemigos comunes; de más esta decir que en aquella época, salvo ciertas excepciones, no existían Estados constituidos y eran escasos los principios de derecho, por lo cual estos regionalismos no podían revestir caracteres jurídicos en el sentido actual y, en consecuencia, el determinarlos es algo muy relativo y sobre todo muy subjetivo.

Más adelante, los griegos ya tuvieron claros principios de la solidaridad entre los pueblos, considerada en su sentido universal, más no aparecen regionalismos o solidaridades en forma más regional o particular; similar fenómeno ocurriría en Roma, aunque relegado a un plano totalmente secundario por las razones políticas y militares del Imperio romano, que perseguía llevar su fuerza a todo el mundo conocido y, en conse-

cuencia, poco ó nada le interesaba la solidaridad de los pueblos conquistados, sino que, por el contrario, esta podía perjudicar la expansión romana.

Con el advenimiento del cristianismo y especialmente en la cristiandad medieval, resurgió en forma amplia y profunda el concepto de la solidaridad y de la hermandad entre los pueblos, aún cuando tampoco pudo en la práctica revestir un carácter más general o universal debido a las guerras y a las dificultades con las naciones islámicas; en todo caso, existió gran solidaridad entre las naciones cristianas, de una parte, y entre las naciones islámicas, de otra; puede ya hablarse de cooperación europea y de cooperación árabe, no existiendo, eso sí, ningún intento de organización internacional.

Francisco Suarez, quien vio ya la comunidad internacional y su trascendental función, expresaba más tarde: "La razón de ser del derecho de gentes es que el género humano, a pesar de estar dividido en naciones y reinos diferentes, tiene sin embargo una cierta unidad, no solamente de especie, sino que también política y moral que resulta del precepto del amor y de la mutua caridad que debe extenderse a todos, aun a los extranjeros, de cualquiera nación que sean". En similares ideas coincide Grocio, con ciertas variantes. Se puede observar ya que existen conceptos mucho más claros e ideas más categóricas acerca de cuál debe ser el sentido de la solidaridad entre los pueblos y cuál debe ser la función de la comunidad internacional. Comienzan ya a esbozarse las ideas básicas de los regionalismos, especialmente en Grocio, quien fuera el primero en plantear el problema del derecho internacional universal o regional, como ya tuvimos ocasión de ver al comienzo de este estudio.

A mediados del siglo XIX, y continuando esta evolución en grandes rasgos, varía fundamentalmente el concepto de la solidaridad y de la cooperación entre los Estados: se prescinde de las ideas religiosas y comienza la primacía de los intereses materiales y políticos, fenómeno este que había tenido una lenta y paulatina gestación prolongada a través de siglos y que culmina con la incorporación de Turquía al bloque de naciones europeas en 1856. Comienza así la política del equilibrio de las poten-

(*) Alejandro Alvarez: "La Ve. Conference Panaméricaine et les Sociétés des Nations".

cias, que perseguía intereses bastante particulares, con absoluta prescindencia de procurar un derecho internacional estable, de constituir organizaciones internacionales, a pesar de las ideas que numerosos pensadores europeos habían manifestado con mucha insistencia en diversas épocas, y también con prescindencia de lograr la universalidad de este derecho. Esta política de las alianzas particulares no fue capaz de formar un sistema de seguridad internacional, que diese garantías de paz y respeto a las naciones.

Por estas razones, que constituían una verdadera anarquía del orden internacional, surgió a fines del siglo pasado y comienzos del presente una fuerte tendencia para mantener la disciplina entre las naciones y un verdadero y estable orden internacional que diese garantías a todos los Estados, por débiles que fuesen, y no sólo a las grandes potencias, como hasta entonces había ocurrido. Esta tendencia era proyectada en forma universal, y para concretarla se reunieron, a iniciativa del zar de Rusia, las Conferencias de Paz de La Haya en 1899 y 1907; se pretendía la solución pacífica de las controversias internacionales, especialmente a través del arbitraje y de la Corte Permanente de Arbitraje, procurando asimismo la limitación de armamentos, con los mismos fines de garantizar el orden internacional. Y aquí ya surgen claramente las primeras dificultades entre la tendencia universal del Derecho Internacional, que era sustentada por la Conferencia, y la tendencia regional que representó Estados Unidos al hacer reservas en nombre del regionalismo americano y de la Doctrina Monroe. Esta controversia entre ambas tendencias había venido gestándose desde hacía mucho tiempo e iría acentuándose cada vez más hasta llegar a la Sociedad de las Naciones, donde culminaría, cuestión que examinaremos en el capítulo siguiente.

A partir de la constitución de la Sociedad de las Naciones iría variando el concepto de regionalismo y las consideraciones acerca de su misión y trascendencia, hasta llegar esta evolución a Dumbarton Oaks y a la Conferencia de San Francisco, que son el asunto principal de este estudio y que por tal lo examinaremos en detalle mas adelante.

Estos han sido los grandes rasgos de

la evolución histórica del concepto de regionalismo, del concepto de la solidaridad y de la cooperación entre las Naciones, de la misión y trascendencia de la comunidad internacional, en fin, del conflicto entre el Derecho Internacional Universal y Regional.

III.—Los regionalismos en la Sociedad de las Naciones

Cuando se constituyó la Sociedad de las Naciones, como el máximo organismo internacional y el más perfecto que hasta la fecha se había conocido, se planteó inmediatamente el problema del Derecho Internacional Universal y Regional, aspecto al cual tantas veces hemos hecho referencia. Acerca de la tendencia que refleja el Pacto de la Sociedad de las Naciones, no hay duda alguna de que se declaraba abiertamente partidario de la primera, vale decir, del Derecho Internacional Universal, pues del Preámbulo de dicho Pacto se desprende ésto con claridad meridiana. Pero de estas ideales intenciones del constituyente del organismo internacional a la práctica y a la realidad que en aquel entonces señalaba la comunidad internacional, había bastante distancia, pues primaba en todo caso una tendencia regionalista; ni siquiera los regionalismos existentes estaban bien constituidos, por lo cual malamente podría pedirse que una organización universal descansara sobre solidas bases. Por lo demás, tampoco podía hablarse de una organización verdaderamente universal, desde el momento en que la Sociedad de las Naciones no estaba constituida por todos los países del orbe. De allí que esta tendencia universalista de la Sociedad de las Naciones fuera, para Lapradelle, de la naturaleza de dicha organización, pero no de su esencia.

Al existir disconformidad entre el espíritu de la Sociedad de las Naciones y la realidad de la comunidad internacional, que señalaba la existencia de regionalismos regidos por normas especiales del Derecho Internacional Público y que contaban con organismos propios, se produjo una consecuencia inmediata: la descentralización de esta idea "universal", la primacía de los regionalismos formados de acuerdo con las diversas condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y otras que tuvieran los

diferentes Estados, regionalismos que en el seno de la Sociedad de las Naciones se tradujeron en la formación de grupos continentales y regionales; frente a la Sociedad universal que se había querido surgía una suma de sociedades regionales. Debido a estas razones fue desapareciendo paulatinamente el carácter universal de la Sociedad de las Naciones, y a través de las sucesivas crisis se fue transformando ella misma en un regionalismo europeo; en esta circunstancia se basó inteligentemente don Alejandro Alvarez para defender en forma decidida la autonomía del regionalismo americano y de la Unión Panamericana.

La tendencia evolutiva del Derecho Internacional Público sería, para algunos autores y tratadistas, llegar a a constitución del Estado mundial, de la Sociedad mundial, y en el logro de tal meta habría ido atravesando este derecho por diferentes etapas; la etapa contemporánea serían los regionalismos o integraciones de Estados que tienen ciertas afinidades en diversos aspectos; la etapa siguiente sería ya la integración de los regionalismos, y tras sucesivas integraciones lograr la sociedad universal, descansando sobre sólidas bases que sólo la mayor madurez de la comunidad internacional puede proporcionar. Parecen estar en la razón los tales autores, al menos en lo que respecta al momento contemporáneo, pues la tendencia realista y verdadera que se puede observar es la constitución de los regionalismos. El universalismo no podrá jamás lograrse sino sobre la base de los regionalismos, y para ello es fundamental que éstos encuentren su verdadera y definitiva expresión jurídica, política, económica, social y cultural; cuando los regionalismos comprendan su trascendental misión y la cumplan será posible pensar en la universalidad perfecta del Derecho Internacional Público; no obsta ello, como en otro lugar expresáramos, para que en la actualidad existan ciertas normas universales del Derecho Internacional, igualmente necesarias y dentro de cuyo ámbito se desenvuelven los regionalismos existentes.

De lo expuesto se desprende, pues, que la Sociedad de las Naciones era sólo potencialmente universal, mas no realmente; ello llevó a don Alejandro Alvarez a exclamar, refiriéndose a la Reforma del Pacto del organismo mundial:

“La solución del problema de la Reforma del Pacto de la Sociedad de las Naciones debe ser buscada, no en sistemas mas o menos ingeniosos o en la opinión de ciertos estadistas, sino en la realidad de la vida internacional”. No fue solamente Alvarez quien se percató de esta anomalía de la Sociedad de las Naciones, sino que poco a poco fueron comprendiendo el problema los más insignes tratadistas de la época y, entre ellos, muchos que en un principio habían sido fervorosos partidarios de la tendencia universalista. Seferiades, en un interesante ensayo titulado “Principes généraux du Droit International de la Paix” (*), escribía:

“Antes de llegar a la sociedad universal habría sido necesario comenzar por establecer asociaciones de Estados, teniendo no sólo intereses mas íntimamente ligados orientados hacia una solidaridad mas estrecha, sino que sobre todo teniendo conciencia de esta solidaridad en función de sus necesidades políticas y económicas.

Estas asociaciones de Estados, una vez creadas, servirían de etapas necesarias para que la humanidad pueda llegar a través de ellas a la universalidad”.

Ni aun el sistema panamericano tenía plena conciencia de su solidaridad y funciones, siendo que por la época en que se constituyó, la Sociedad de las Naciones, era el más perfecto regionalismo existente; ¿podría pedirse, en consecuencia, que la Sociedad de las Naciones cumpliera sus ideales universales, siendo que ni siquiera los regionalismos estaban bien establecidos?

El catedrático español José Ramón de Orue, en su estudio titulado “Regionalisme et organisation internationale” (**), sostiene que la descentralización de la idea universal podía revestir dos aspectos dentro de la organización de la Sociedad de las Naciones: una descentralización por **servicios**, en el sentido de facultar a los Estados miembros más interesados en ciertas cuestiones para que tuviesen atribuciones para proponer soluciones rápidas y

(*) Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1930.

(**) Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1935.

efectivas, descentralización que se haría con la ayuda y cooperación directa de aquellos Estados, y el segundo aspecto, una descentralización política, confiando a ciertos Estados que demostraron una mayor madurez en el plano de las relaciones internacionales, funciones del orden internacional bajo el control y la supervigilancia directa de la Sociedad de las Naciones; este último tipo de descentralización conduciría en forma directa a los regionalismos y admitiría la necesidad de normas regionales específicas, particulares y diferentes para cada uno de aquellos regionalismos, en función de sus características y objetivos. Esta descentralización era la que de hecho estaba ocurriendo en el plano mundial, pues obedecía a la más estricta realidad de la comunidad internacional y, en consecuencia, habría continuado su desenvolvimiento natural aun cuando la Sociedad de las Naciones no hubiese existido o se hubiese pronunciado en favor de una idea universalista con caracteres absolutos; afortunadamente, los integrantes de esta organización mundial comprendieron el fenómeno y le proporcionaron vías adecuadas para su desarrollo, pues, en caso contrario, sólo se habría agravado la pugna entre ambas tendencias y ningún beneficio habría obtenido el Derecho Internacional Público.

Más, no debe creerse que la solución fue tan simple dentro del seno de la Sociedad de las Naciones, sino que, por el contrario, hubo grandísimas disputas, y las opiniones se mostraron al respecto muy divididas; las principales corrientes de opinión pueden agruparse en tres grandes sectores: aquellos que eran partidarios a outrance de la idea universal argumentaban que una Sociedad de las Naciones fuertemente centralizada, vale decir, absolutamente universal, era el mejor medio de evitar los conflictos que probablemente surgirían entre los regionalismos, en caso de existir éstos; no existiendo el regionalismo no existiría el conflicto. Como puede apreciarse, éste es un argumento bastante simplista y que no tiene mucho arraigo en la realidad, pues parte de una base totalmente apriorística, de hipótesis.

Por otra parte, aquellos que eran partidarios del regionalismo o particularismo del Derecho Internacional sostenían que la única función que competía a la

Sociedad de las Naciones era una supervigilancia de las manifestaciones de la vida internacional y de los organismos internacionales regionales; en esta posición no todos los partidarios del regionalismo estaban de acuerdo, pues había algunos, como Alvarez, que rechazaban toda dependencia y querían una igualdad completa entre el regionalismo, especialmente el americano, y la organización mundial, pero en todo caso era esta posición mucho más realista que la anterior. También hubo una posición eclectica sustentada por quienes preferían no discutir esta materia y dejar que el tiempo y la experiencia demostraran lo más conveniente para el orden internacional y para el progreso del Derecho Internacional Público; de más está decir que esta posición fue la minoritaria.

Las opiniones acerca de esta cuestión variaron en otros organismos donde también se enfocó el problema; así L'Institut de Droit International fijó su posición en 1922, distinguiéndose aquí posiciones mucho más radicales: de una parte, se procuró una Sociedad de las Naciones absolutamente centralizada y universal, sin clase alguna de regionalismos; de otra, se procuró un regionalismo que significara una descentralización completa y absoluta. Hubo también aquí una tercera posición, que fue la mayoritaria y que procuró una descentralización, no según geografías, sino que considerando el aspecto técnico de las materias, y procurando, a la vez, una sociedad única que acogiera en su seno fracciones continentales o regionales.

La posición de conciliar armónicamente los postulados regionales o particulares con aquellos universales fue la más aceptada en diversos organismos y la que en definitiva primó; era ésta la solución más prudente, más realista y más justa, como tuvimos ocasión de apreciar en el primer capítulo de este estudio, puesto que ambos tipos de normas, ambas tendencias, no se contraponen en modo alguno, sino que se apoyan la una sobre la otra recíprocamente. En este sentido se pronunciaron organismos tan prestigiosos como L'Union Juridique Internationale, l'Académie Diplomatique Internationale, la Fédération des Associations françaises pour la Société des Nations y otros organismos que propiciaron la unidad del Derecho

Internacional Público y de la Sociedad de las Naciones, procurando al mismo tiempo un desarrollo paralelo de los regionalismos, de acuerdo con sus conveniencias y objetivos particulares, y sin que ello significara una violación de las normas universales del Derecho Internacional, comunmente aceptadas y vigentes aun dentro de los regionalismos mismos. El propio don Alejandro Alvarez propuso una fórmula de armonía que contemplaba la existencia de órganos centrales para que debatiesen y solucionasen los problemas universales y mundiales y, también, la existencia de órganos regionales, relacionados con el central, para que debatiesen y solucionasen los problemas particulares de cada región o continente.

Muchas de estas ideas han quedado incorporadas, de una u otra forma, en la Carta de las Naciones Unidas.

Los regionalismos en relación con el articulado del pacto de la S.D.N.

El artículo central en materia de regionalismos dentro del pacto de la Sociedad de las Naciones es el 21, que dice: "Los compromisos internacionales, así como los tratados de arbitraje, y los acuerdos regionales, como la doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no serán considerados incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente pacto". Pues bien, es éste artículo el que dió origen a la mayoría de los problemas que veníamos considerando y el que también provocó una serie de acontecimientos dentro de la Sociedad de las Naciones, que a continuación examinaremos, pues revisten gran importancia para determinar la posición de los regionalismos dentro de dicho Pacto.

Los Estados Unidos de Norteamérica habían desempeñado un trascendental papel en la primera guerra mundial, la que venía terminando cuando se elaboró este Pacto de la Sociedad de las Naciones. Por este motivo la voz de dicho país en las Conferencias que dieron nacimiento a dicho organismo internacional se hizo pesar con gran fuerza. El gobierno de los Estados Unidos había sido siempre muy celoso en el respeto de la Doctrina Monroe y, por tal razón, el parlamento norteamericano exigió al Presidente Wilson que negociara la fórmula

para que dicha doctrina quedase expresamente reconocida en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, exigencia que se hizo presente en la Conferencia, y que, debido a la autoridad de quienes la presentaban, no hubo más remedio que aceptarla. Tal fue el único propósito del artículo 21: reconocer expresamente la Doctrina Monroe a causa de las exigencias de los Estados Unidos de Norteamérica. Los constituyentes de la Sociedad de las Naciones, imbuidos del espíritu universalista que inspiró la gran mayoría de las disposiciones del Pacto, tienen que haber mirado este reconocimiento de un regionalismo, o de un principio regional, con muy malos ojos, pero no había otra alternativa; sin embargo, este reconocimiento no era el principal problema que se les iba a presentar a los partidarios del universalismo, sino que surgió una consecuencia imprevisible: a través del artículo 21 penetraron en la Sociedad de las Naciones los conceptos de descentralización y regionalismo, los cuales habían sido tan combatidos por los constituyentes.

Aquellos regionalismos, que por su escasa trascendencia sólo se les había destinado un par de horas en las dos últimas sesiones de la Conferencia, se transformaban de súbito y al corto tiempo en el principal problema de la Sociedad de las Naciones.

El citado artículo 21, como puede apreciarse, es bastante vago y contiene ideas heteróneas además de algunos otros defectos que contribuyeron a hacerlo más impreciso aún. Por de pronto no distingue entre los acuerdos regionales existentes al tiempo de constituirse la Sociedad de las Naciones y aquellos regionalismos que pudiesen existir con posterioridad, formándose ya sea dentro de su mismo seno o fuera de él, al tomarse conciencia de la solidaridad, necesidad o conveniencia. El punto reviste importancia porque podrían presentarse problemas acerca de la compatibilidad o incompatibilidad con el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Asimismo, nos parece que el haber indicado a la Doctrina Monroe como ejemplo de acuerdo regional no es lo más acertado; la Doctrina Monroe, más que un acuerdo regional, es un principio del Derecho Internacional Americano y, en consecuencia, no es el ejemplo indicado, sobre todo existiendo algunos mucho más repre-

sentativos, como el propio caso de la Unión Panamericana. Pero ya sabemos cuál fue la circunstancia que determinó la inclusión expresa de la Doctrina Monroe en el artículo 21.

La disposición en estudio, dada su redacción, dio lugar a una gran gama de interpretaciones, dudas y confusiones, que hicieron más complicado el panorama de los regionalismos en relación con el organismo mundial. Así, por ejemplo, fue forzoso aceptar como acuerdo regional las alianzas meramente defensivas, por cuanto aseguraban el mantenimiento de la paz; algunos pretendieron justificar, de acuerdo con la disposición, incluso la neutralidad permanente en cuanto asegurase el mantenimiento de la paz, que era el único requisito exigido por el artículo 21.

La falta de precisión del artículo 21 dio lugar, como decíamos, a diversas dificultades; ya en 1919 la Delegación China había solicitado que se suprimiera del Proyecto constitutivo dicha disposición, o al menos el concepto de regionalismo, petición que fue renovada al año siguiente; mas en ambas ocasiones fue rechazada por estimarse que carecía de suficientes fundamentos y, además, porque habría significado una automática enemistad con Estados Unidos, que había solicitado, precisamente, la inclusión de aquellos conceptos. La Delegación Checoslovaca presentó una petición que constituye la antítesis de la anterior, pues solicitaba, por razones políticas que la favorecían, que se declarase función principal de la Sociedad de las Naciones fomentar los regionalismos; esta enmienda fue acogida por la Comisión de Enmiendas, pero rechazada por una comisión especial de la Asamblea en 1921, debido a una serie de problemas que se podían originar en lo relativo a las funciones concretas que corresponderían a la Sociedad de las Naciones en este fomento regional; la razón de fondo, obviamente, fue otra: el espíritu universalista no quería por ningún capítulo favorecer la idea regionalista, pues la pugna todavía estaba planteada en su plenitud.

Todo este cúmulo de deficiencias, imprecisiones, problemas, dudas y confusiones que era el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones dio lugar a que penetraran paulatinamente en la organización mundial los regionalismos,

que se manifestaron a través de diversas tendencias y de diversos aspectos, que veremos a continuación.

Las tendencias regionales dentro de la sociedad de las naciones

Las principales tendencias regionales o descentralizadoras de la idea universal que se observaron durante la existencia de la Sociedad de las Naciones fueron las siguientes.

Seguridad Colectiva — Debido a la tendencia universalista de la Sociedad de las Naciones, a la cual hemos hecho ya referencia, la seguridad colectiva establecida en el Pacto de la organización también revistió ese carácter, pues se partía de la base de que el problema de la seguridad colectiva era siempre universal. Dentro del plano ideal en que nació la Sociedad de las Naciones es lógicamente preferible que todos los Estados miembros de la comunidad internacional intervengan en las garantías de la seguridad colectiva y en el mantenimiento de la paz, vale decir, idealmente el problema de la seguridad colectiva debería ser universal; mas nuevamente encontramos aquí que el ideal choca con la realidad de la vida internacional. En efecto, la política internacional siempre se ha caracterizado por la existencia de intereses políticos o económicos, fuertemente contrapuestos, y la realidad de dicha política demuestra que nunca ha sido posible una desinteresada colaboración de todos los Estados en el mantenimiento de la paz, por lo que la idea universal en este aspecto de la seguridad colectiva resulta un tanto utópica.

En el pensamiento de don Alejandro Alvarez, el Pacto de la Sociedad de las Naciones no debiera haber establecido la garantía de la integridad territorial para todos los estados del mundo, sino que debería haber dejado este aspecto al acuerdo que cada Estado lograra con otros, teniendo presente su conveniencia e intereses. Como se ve, su pensamiento regionalista era antagónico a la idea universal; tampoco a su juicio, debería el Pacto haber forzado a un Estado a acudir en auxilio de otro Estado agredido, pues en la práctica se iba a prestar para graves conflictos, de acuerdo con el interés político de cada Estado integrante de la Sociedad de las

Naciones en relación con el Estado agredido. Expresaba Alvarez: "Las garantías de mantener un orden existente o por crearse no deben exigirse mas que a los Estados que tienen un interés inmediato en su defensa" (*), y no le falta razón en sus planteamientos, pues entre los Estados también predomina un egoísmo que no les permite reaccionar frente a la agresión a otro Estado mientras ella no los afecte directa o indirectamente. Son pocos los casos de solidaridad desinteresada que contempla la historia diplomática del mundo.

A esta tendencia universalista de la seguridad colectiva, que contemplaba el Pacto de la Sociedad de las Naciones en su artículo 10, se opuso, pues, una tendencia particularista o regional, que terminó predominando por razones que son de gran lógica. En primer término, la seguridad colectiva reviste características muy diferentes en cada zona, ya sea en razón de su disposición geográfica o de la estrategia que convenga mas seguir en cada caso y, en consecuencia, no se pueden dar soluciones uniformes y generales para todo el mundo, como lo pretendía la idea universalista, sino que habrá que atender a las circunstancias específicas de cada caso y lugar. De otra parte, es muy distinto el caso de aquel Estado que se ha comprometido a solidarizar en caso de agresión, que el caso de aquel que no está comprometido y, por tanto, las soluciones deberán ser diferentes y no uniformes; también es distinto el caso de un Estado poderoso que el de uno débil, el de un Estado vecino al de uno distante. En fin, hay numerosas otras circunstancias que vienen a demostrar que la seguridad regional es mucho mas realista, efectiva y rápida que la seguridad universal. L'Institut de Droit International, refiriéndose a la seguridad, expresaba en 1933: "La garantía no puede jugar eficazmente sino que entre aquellos Estados que están unidos por una solidaridad de intereses suficientemente fuertes como para traducirse, en la hora de peligro, en una ayuda verdaderamente efectiva".

Por lo demás, entre la seguridad colectiva universal y la regional, así como entre el Derecho Internacional Universal y Regional, no existe de modo al-

guno una incompatibilidad; por el contrario, pueden prestarse efectivo apoyo la una con la otra, en pro de garantizar el mutuo respeto entre los Estados y de mantener la paz mundial. Así lo comprendió la Delegación Canadiense en 1922, al proponer una enmienda al artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, por la cual se agregaba a su texto el siguiente concepto: "teniendo en cuenta las condiciones políticas y geográficas de cada Estado"; esta enmienda, a pesar de ser absolutamente regionalista, en nada chocaba con el texto universalista del artículo 10, lo que demuestra que ambas tendencias no son incompatibles.

Este criterio regionalista de la seguridad colectiva recibió su sanción definitiva en el Proyecto de Asistencia Mutua de 1923, en los acuerdos de Locarno en 1925 y en la Conferencia de Desarme de 1934, reconociéndose en todos estos documentos la necesidad de una seguridad colectiva regional.

Composición del Consejo de la Sociedad de las Naciones.— En la composición del Consejo de la Sociedad de las Naciones también se manifestó una tendencia regionalista a través de las diversas reformas que se propusieron de su estructura, en el sentido de darle cabida en su seno a representantes de todos los continentes, regiones, culturas e ideologías, afirmándose que esta era la forma mas adecuada para asegurar un efectivo éxito al organismo internacional en su misión de paz y de cooperación internacional.

Otras tendencias regionales en la Sociedad de las Naciones.— Aparte de las dos anteriores, que fueron indudablemente las principales, hubo también otras tendencias regionales dentro de la Sociedad de las Naciones, como lo fueron, por ejemplo, los acuerdos regionales sobre arbitraje obligatorio y otros medios de solución pacífica de los conflictos internacionales, la codificación de los diversos sistemas jurídicos internacionales, vale decir, la codificación de los regionalismos, la descentralización de los organismos técnicos, los sistemas de protección a las minorías, a la que expresamente no se quiso dar el carácter de universal en 1927, prefiriéndose, por el contrario, estudiar cada ca-

(*) Alejandro Alvarez: "Le Droit International de l'avenir".

so particular, en atención a los problemas regionales, que obviamente eran distintos en cada situación.

Fue a través de estas tendencias descentralizadoras como la Sociedad de las Naciones perdió paulatinamente su carácter universal, que con tanta fuerza se había manifestado en los inicios del organismo mundial. La Sociedad de las Naciones se fue adaptando poco a poco a la realidad de la vida internacional, aun cuando no con el dinamismo suficiente, que fue una de las causas que determinó su fracaso final.

A pesar de que muchos juristas, muchas delegaciones y muchos hombres públicos comprendieron esta realidad que señalaba una tendencia regionalista, descentralizadora, de la idea mundial o universal, hubo también otros que se mantuvieron obsecadamente universalistas y que combatieron los regionalismos por todos los medios y apoyándose en todos los argumentos que tuvieran a su alcance. Observaban ellos una variedad de peligros que podían suscitarse con la existencia de los regionalismos y procuraban evitarlos no dando paso a la idea regional; aquellos peligros efectivamente existían, como riesgos hay en toda institución humana; mas a nuestro juicio, no es la manera mas lógica de evitarlos el suprimir la existencia de organismos, como los regionales, que tan buenos frutos han dado en el plano de relaciones internacionales y del progreso de los pueblos.

Se argumentaba así que las alianzas defensivas eran perfectamente lícitas dentro del Derecho Internacional Público e, incluso, se las había considerado acuerdo regional dentro del Pacto de la Sociedad de las Naciones, pero si llegasen a adquirir gran fuerza y poderío ¿no se transformarían en ofensivas? Se proponía, pues, no dar lugar a las alianzas defensivas regionales para evitar el peligro de que, andando el tiempo, pudiesen transformarse en ofensivas. El peligro efectivamente puede existir, pero nos parece injusto un raciocinio como el que acabamos de señalar, pues también se estaría impidiendo que dichas alianzas dieran sus buenos frutos, siendo que para extirpar los males hay otros medios mas efectivos que arrancar el árbol. De otra parte se argumentaba que si uno de los Estados integran-

tes del regionalismo adquiría individualmente gran poderío podría absorber y dominar a los demás miembros de dicha agrupación; precisamente para evitar esta consecuencia es que opera en los regionalismos el principio de la igualdad jurídica absoluta entre los Estados miembros, vale decir, se ha desterrado de ellos el derecho de veto. Pero esta igualdad jurídica no era suficiente garantía para algunos impugnadores del regionalismo, pues se preguntaban, entonces, ¿de haber conflicto de intereses entre los Estados miembros, no se produciría una disputa de proporciones?

Repetimos que muchas de estas interrogantes son ciertas, mas no debe partirse razonando de una base falsa, que supone cierta mala fe y desmedida ambición entre los integrantes del regionalismo; por el contrario, debe partirse razonando que los Estados se agrupan en regionalismos, no para agredirse y dominarse mutuamente, sino que para alcanzar nobles y necesarias metas comunes, cual es el progreso político, económico, social y cultural y para darse garantías de mutuo respeto y de tranquilidad internacional. Este y no otro es el objetivo de un regionalismo y así lo ha demostrado la historia diplomática, especialmente en el caso de la Unión Panamericana y de la Organización de los Estados Americanos, regionalismo éste que, a pesar de sus muchas dificultades y problemas internos, ha sabido dar prioridad al cumplimiento de sus supremos fines, y en tal sentido ha orientado su acción colectiva, muchas veces a costa del sacrificio individual de sus miembros.

Tras esta evolución fue como llegaron a primar los regionalismos dentro de la Sociedad de las Naciones, guardando la mas estrecha colaboración con el organismo mundial, procurando ambos armónicamente el progreso y la perfecta aplicación del Derecho Internacional Público. No fue ni siquiera necesario aplicar los métodos de estricto control que muchos juristas habían propuesto, como ser, que el regionalismo fuera autorizado por el Consejo, que se le sometiera su texto antes de firmarse por los Estados integrantes; que a las sesiones constitutivas concurren permanentemente un representante de la Sociedad de las Naciones, para impedir desvia-

ciones con respecto al organismo mundial; que sólo pudieran constituirse regionalismos entre los miembros de la Sociedad de las Naciones; que los órganos regionales requirieran de autorización del Consejo para adoptar ciertas medidas, y un sinnúmero de otros controles de la misma índole que se propusieron. Esta es la mejor demostración del espíritu de colaboración que abrigaban los regionalismos, al no ser necesario el controlarlos directamente. Este triunfo de los regionalismos dentro de la Sociedad de las Naciones tuvo notable incidencia posterior al constituirse las Naciones Unidas, pues se vio claramente que era la mejor base para cimentar el Imperio del Derecho Internacional, para garantizar la seguridad colectiva, el mantenimiento de la paz y el progreso de las naciones que forman la comunidad internacional.

IV.— Los regionalismos en las Naciones Unidas

Al considerar los regionalismos en relación a la Carta de las Naciones Unidas, y también en relación a las proposiciones de Dumbarton Oaks, donde dicha Carta se estructurara veremos que ha habido un cambio profundo en la estimación de los regionalismos, en sus funciones y trascendencia, cambio que resalta aún más si se tiene en cuenta el concepto que de los regionalismos se tenía al constituirse la Sociedad de las Naciones. En efecto, se considera aquí que los regionalismos son los pilares sobre los cuales descansa la nueva organización internacional de las Naciones Unidas.

Las razones de este profundo cambio no fueron proporcionadas por el azar, sino que por una decantada experiencia y observación de la vida y de la realidad internacional, ventaja ésta de la que no había podido disfrutar la Sociedad de las Naciones, pues con anterioridad a ella ninguna experiencia en este sentido había existido. En primer lugar, los sucesivos fracasos y sus correspondientes crisis que había sufrido la Sociedad de las Naciones, y que a la postre determinaron su fracaso final, hicieron ver a los estadistas que la comunidad internacional no podía organizarse sobre bases apriorísticas, sino que debía basarse en la más palpable realidad, so-

pena, de no hacerse así, de desembocar en un estruendoso fracaso cuyas consecuencias podrían ser lamentables. Al realizar estos estadistas un examen objetivo y sincero de la realidad, comprendieron al mismo tiempo que cada continente y cada región tienen problemas, posibilidades y circunstancias que les son particulares y especiales y que difieren fundamentalmente de aquellas circunstancias y problemas existentes en otras zonas del mundo, por lo que, consecuentemente, las soluciones no podrían ser uniformes para todos ellos, vale decir, no podrían aplicarse normas universales como se había pretendido en la Sociedad de las Naciones; el grado de evolución de la comunidad internacional no lo permitía. De esta forma, objetiva y realista, los estadistas llegaron a conocer las ventajas y trascendencia que los regionalismos significaban en el concierto de las naciones y en la política internacional.

No menos influyente en esta variación de conceptos y apreciaciones fue la colosal y tenaz labor que desarrollaron durante muchos años juristas de gran renombre y organismos de gran prestigio en las esferas del Derecho Internacional Público, labor que fue encaminada íntegramente a dar a los regionalismos el sitio que se merecían entre las instituciones del Derecho Internacional. Entre los juristas, el más importante fue, sin duda alguna, don Alejandro Alvarez, quien entregó su larga vida a la causa del regionalismo y cuya influencia en el aspecto que consideramos fue decisiva; la obra que contiene sus planteamientos acerca de la organización de la comunidad internacional sobre las bases regionales lleva por título "La Reforma del Pacto de la Sociedad de las Naciones sobre bases continentales y regionales", obra esta que conserva aún, en buena parte, conceptos de gran actualidad y que ha sido la fuente matriz de inspiración de cuantos se han ocupado del problema. En gran medida contribuyó también a rehabilitar el concepto de regionalismo la obra de Scelle "Une crise de la Société des Nations" y la de Clarence Streit "Union Now", publicada en los comienzos de la segunda gran guerra. No menos esforzada fue la labor que en este sentido desempeñaron organismos de gran significación como L'Union Juridique Internationale, l'Institut de Droit

International, l'Academie Diplomatique Internationale, el Instituto Americano del Derecho Internacional y otros.

Al panamericanismo correspondió también un trascendental rol en esta evolución de los conceptos regionalistas ya que fue el ejemplo en que permanentemente se pensó como símbolo del éxito de la organización regional, pues su espíritu de colaboración, sus mecanismos de paz, sus sistemas de seguridad colectiva, su respeto por las normas del Derecho Internacional Público, su tradición, su seriedad y su progreso eran factores que serían deseados en cualquiera organización internacional, de ese o de otro tipo. Por lo demás, fue el único organismo internacional de aquellos que procuran la paz y el desarrollo armónico de las naciones, que logró sobrevivir a la segunda guerra mundial, lo que demostró que descansaba sobre fuertes bases de solidaridad, influyente factor en los éxitos o fracasos de una organización internacional.

Con estas nuevas ideas acerca de los regionalismos llegaron los estadistas a las reuniones de Dumbarton Oaks y a la Conferencia de San Francisco, que a continuación examinaremos.

Los regionalismos en Dumbarton Oaks

Por las razones anteriormente indicadas, cuando las potencias aliadas se reunieron en Dumbarton Oaks, en Octubre de 1944, para estructurar la nueva organización internacional, estuvieron obligados a aceptar las ventajas que significaban los regionalismos, y también obligados a reconocer su trascendencia como pilares de la organización internacional. Aparte de las íntimas convicciones de estos estadistas de las potencias aliadas acerca de las ventajas y trascendencia de los regionalismos, la opinión de las Repúblicas Americanas ya era sobradamente conocida, como conocido era también el hecho de que probablemente se negarían a firmar la Carta de las Naciones Unidas en caso de que se rechazaran los regionalismos o se menoscabaran sus funciones y rol internacional. Esta negativa, que habría sido funesta para la nueva organización internacional, pesó fuertemente en las actuaciones que al respecto se realizaron. Así, pues, el Proyecto de Dumbar-

ton Oaks que las potencias aliadas sometieron a la consideración de los demás Estados integrantes de la comunidad internacional, contemplaba los regionalismos, no con la plenitud que habría sido deseable, pero sí en una posición que equivalía a la trascendencia de estos y que se mantuvo casi textualmente en la Carta de las Naciones Unidas.

Las respuestas a la proposición que presentaron las Repúblicas Americanas coincidían todas en la necesidad de mantener la autonomía de la Unión Panamericana, posición que ya había sido sustentada, como vimos, frente a la Sociedad de las Naciones, a la vez que destacaba la perfecta compatibilidad entre los fines y principios del regionalismo americano con aquellos que se proponían para las futuras Naciones Unidas.

Las reuniones de Dumbarton Oaks y la organización que allí se estructuraría no tenían otro objeto que asegurar una paz verdaderamente estable y duradera y un recíproco respeto entre las naciones, objetivos éstos que derivaban de las atroces manifestaciones de atropello a la ley internacional que se habían llevado a efecto durante la guerra que recién terminaba; en consecuencia, todas las disposiciones de la Carta, y entre ellas los regionalismos, fueron enfocados a través del prisma de la seguridad colectiva y del mantenimiento de la paz. Por ello la parte relativa a los regionalismos en las proposiciones de Dumbarton Oaks, expresaba:

“Acuerdos Regionales: I.— Nada, en la Carta, debería oponerse a la existencia de acuerdos regionales para tratar las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, que puedan ser objeto de una acción de carácter regional, a condición de que estos acuerdos u organismos y sus actividades sean compatibles con los fines y principios de la Organización. El Consejo de Seguridad debería estimular el arreglo de controversias de carácter local por intermedio de estos acuerdos regionales o por organismos regionales, sea por iniciativa de los Estados interesados, sea por sugerencia del Consejo de Seguridad.

II.— El Consejo de Seguridad debería, cada vez que sea conveniente, hacer uso

de estos acuerdos u organismos, para la aplicación, bajo su autoridad, de medidas coercitivas, pero ninguna medida coercitiva debería ser aplicada en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales, sin la autorización del Consejo de Seguridad.

III.—El Consejo de Seguridad debería, en todo momento, ser mantenido plenamente al tanto de las actividades emprendidas o previstas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales, con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Como puede apreciarse, la mayoría de estas disposiciones quedaron incorporadas a la Carta de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, aun cuando se le añadieron algunos conceptos y se completaron otros; pueden resumirse en los siguientes aspectos, todos ellos procurando la seguridad colectiva y la paz internacional: a) los acuerdos regionales deben ser compatibles con los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas; b) los regionalismos no pueden aplicar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Seguridad; c) los regionalismos deben procurar la solución pacífica de los conflictos que puedan surgir entre los Estados miembros, y d) el Consejo de Seguridad debe ser mantenido permanentemente informado acerca de las actividades de los regionalismos. Cada uno de estos puntos los desarrollaremos al hablar de los regionalismos en la Conferencia de San Francisco y en la Carta de las Naciones Unidas.

Estas proposiciones constituyeron importantes materia de discusión en la Conferencia de San Francisco, no solamente por el interés que los nuevos conceptos allí contenidos pudieran despertar, sino que principalmente debido a una serie de problemas que se originaron, concretamente, respecto de la Unión Panamericana, a propósito de la seguridad colectiva que había sido establecida en el Acta de Chapultepec y también respecto de los tratados bilaterales que había celebrado Rusia con Inglaterra, Checoslovaquia, Francia, Yugoslavia, Polonia y China, en cuanto a la seguridad colectiva y mutua defensa en contra de las potencias del Eje, problemas sobre los cuales también volveremos más adelante y analizaremos, en relación

con el articulado de la Carta de las Naciones Unidas, la solución que se les dio.

Los regionalismos en la conferencia de San Francisco y en la carta de la ONU

Cuando se inició la Conferencia de San Francisco, en medio de la expectativa de todas las naciones del orbe, inmediatamente se pudo apreciar que uno de los problemas centrales iba a ser constituido por los regionalismos, pues llevaba esta institución consigo varias consecuencias políticas, como lo eran, por ejemplo, el lugar que debía ocupar el regionalismo dentro del cuadro general de la organización mundial, cuál debía ser su autonomía o dependencia, cuáles sus funciones concretas y otras varias interrogantes que transformaban el asunto en una cuestión de suma delicadeza. Para buscar solución a esta variada gama de problemas, se creó un Comité Especial de Regionalismos, lo que por de ya demuestra la importancia que se le asignaba a esta materia. El caso aquí era totalmente diverso a aquél de 1919, pues mientras en aquella ocasión sólo le habían destinado a los regionalismos un par de horas en las dos últimas sesiones, en esta oportunidad de San Francisco, aparte de la creación del Comité Especial, se paralizó durante varias semanas la Conferencia en espera de que se solucionasen los problemas que habían originado estas instituciones regionales. No cabe, pues, duda alguna acerca de la importancia que los regionalismos revestían ahora.

En esta Conferencia de San Francisco se observaron dos tendencias muy claras en materia de regionalismos, que desarrollaremos con la debida amplitud.

Primera tendencia: Hubo algunos países que sostuvieron que la disciplina de la nueva organización internacional debía ser lo más rigurosa posible para evitar que se volvieran a cometer algunos errores importantes que habían ocurrido en el seno de la Sociedad de las Naciones, por la condescendencia que ésta había tenido en lo referente a determinados acontecimientos internacionales; los partidarios de esta disciplina rigurosa admitían, eso sí, la existencia de los regionalismos y los consideraban, incluso, necesarios, por lo cual no debe con-

fundirse la rigurosidad con la idea centralizadora o universal. Pero consideraban asimismo, que los regionalismos debían estar sujetos a un control por parte de las Naciones Unidas, sea determinando cuáles regionalismos eran compatibles con la Carta de la Organización y cuáles no, sea exigiendo una aprobación y ratificación formal por parte de las Naciones Unidas del pacto regional, antes que éste pudiese entrar en vigencia. Para ejercer este control y, por tanto, para mantener la rigurosidad de la disciplina, era fundamental definir lo más concretamente posible la idea de regionalismo.

Las repúblicas de Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú, que actuaron muchas veces de consuno y en perfecta armonía, propusieron diversos elementos de definición, aun cuando no estaban de acuerdo en que los regionalismos fueran sujetos a algún control, de cualquier tipo que fuese. Pero la mejor definición que se presentó a la consideración de la Conferencia de San Francisco fue la propuesta por la delegación egipcia, que si bien ya tuvimos ocasión de examinar en las primeras páginas de este estudio, vale la pena transcribir nuevamente por la claridad de sus ideas; decía así:

“Serán considerados acuerdos regionales las organizaciones permanentes, que agrupen en determinada región diversos países que, en razón de su situación geográfica, de su comunidad de intereses o de sus afinidades lingüísticas, históricas o culturales, aceptan conjuntamente la responsabilidad de solucionar pacíficamente todas las disputas que puedan surgir entre ellos, y de mantener la paz y la seguridad en su región, así como proteger sus intereses y favorecer el desarrollo de sus relaciones económicas y culturales”.

Mas, todas estas definiciones fueron rechazadas en virtud del principio imperante de que todas las definiciones eran peligrosas. La delegación egipcia pidió, además, que las disposiciones relativas a los regionalismos fuesen separadas del Título referente a los atentados contra la paz y actos de agresión, como estaba contemplado en el proyecto de Dumbarton Oaks, e incorporadas en un Título aparte dentro de la Carta, pues la seguridad internacional no era el único fin que perseguían los regiona-

lismos, sino que también había otros muy importantes como la cooperación económica y cultural, por ejemplo. Esta última proposición fue acogida y los regionalismos pasaron a figurar dentro de la Carta de las Naciones Unidas en el actual Capítulo VIII.

Segunda tendencia: Otro grupo de países, entre los cuales se contaban los de América Latina, Bélgica y Australia, sostuvo una fuerte posición en el sentido de reformar el sistema del veto acordado en Yalta, por estimarse injusto y peligroso o, al menos, darle una amplia y total autonomía a las organizaciones regionales para que éstas pudiesen desenvolverse libremente de acuerdo con su natural evolución y poder también cumplir los fines que se habían fijado como meta, sin intromisiones de naciones extrañas al regionalismo, cosa que ocurriría en caso de existir controles por parte de las Naciones Unidas.

Esta posición logró un acuerdo en su favor, en el aspecto relativo a la autonomía, aun cuando no en forma completa y absoluta, pues hubo también cierto grado de dependencia; esta solución intermedia se manifestó a través de la mayoría de las proposiciones hechas, entre las cuales la que mayor influencia ejerció en las decisiones finales fue la presentada por Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú y que se encuentra hoy día prácticamente íntegra en los diversos artículos de la Carta.

Respecto de la autonomía hay que distinguir:

I) Cooperación Internacional: En cuanto a la cooperación internacional, los regionalismos guardan una completa y absoluta autonomía, pudiendo, por tanto, desempeñarse libremente, sin control de ninguna índole, en todos los campos relativos a dicha cooperación internacional; el artículo 52 N° 1 de la Carta de las Naciones Unidas, donde se contiene esta autonomía, expresa a la letra:

“Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades, sean com-

patibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

De esta disposición surge, pues, que la autonomía de los regionalismos en esta materia tiene una sola limitación: su compatibilidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Son propósitos de esta organización, según el artículo I de la Carta, mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar la amistad entre las naciones sobre la base del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, realizar la cooperación internacional para solucionar los problemas económicos, sociales, culturales o humanitarios y para respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales y, por último, servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes. Son principios de las Naciones Unidas, según el artículo 2 de la Carta: la igualdad soberana de todos los miembros de la organización, buena fe en el cumplimiento de las obligaciones contraídas, arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos, renuncia a la fuerza y a la amenaza, apoyo a la acción colectiva de la organización, hacer que los Estados no miembros de la organización se conduzcan de acuerdo con estas normas cuando sea conveniente para el mantenimiento de la paz, y no intervenir el organismo internacional dentro de los asuntos internos de un Estado. Cuando el regionalismo es compatible con los fines y principios señalados, entonces goza de plena autonomía en materia de cooperación internacional.

Las Repúblicas Americanas en su respuesta a las proposiciones de Dumbarton Oaks habían destacado, como observábamos, la perfecta compatibilidad entre el organismo regional y las Naciones Unidas; esta compatibilidad está expresamente reconocida en el Preámbulo de la Resolución IX de la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz celebrada en Méjico en 1945, al decirse: “El sistema Interamericano se inspira y tradicionalmente se ha inspirado en un profundo sentimiento de cooperación universal”. . . . “El Sistema Interamericano debe mantener las mas amplias relaciones con el organismo internacional general y asumir las responsa-

bilidades pertinentes en armonía con los principios y propósitos de dicho organismo”. Similares conceptos se han emitido, prácticamente, en todas las Conferencias Internacionales Americanas, lo que viene a demostrar el amplio espíritu de colaboración que abriga este regionalismo y su perfecta compatibilidad con el organismo mundial.

2) Solución pacífica de las controversias dentro del regionalismo: La Carta de las Naciones Unidas, respecto de la solución pacífica de las controversias internacionales que puedan surgir entre los Estados miembros del regionalismo, es muy explícita y no deja dudas al respecto; en efecto, son diversas las disposiciones que hay sobre la cuestión: el artículo 33, en el capítulo relativo al arreglo pacífico de controversias, dispone:

“1.—Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante . . . el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

2.—El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios”.

De otra parte, el artículo 52 insiste sobre estos conceptos al disponer: “2.— Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlos al Consejo de Seguridad. 3.—El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad”.

En consecuencia, es fácil observar que el regionalismo tiene plena autonomía para solucionar las controversias de carácter local que surgan entre los Estados integrantes del regionalismo; sólo cuando dicho regionalismo u organismo regional haya fracasado en su gestión

podrá llevarse el conflicto al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La autonomía en este sentido es, pues, plena.

3) Medidas coercitivas: El aspecto de las medidas coercitivas fue el que mayores dificultades produjo dentro de esta tendencia de autonomía que estamos analizando, pues era muy difícil conciliar las diferentes posiciones antagónicas que al respecto existían. En primer término, el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas disponía expresamente:

"I—El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...".

La disposición es claramente prohibitiva en el sentido de que los regionalismos no pueden aplicar medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad, y es aquí donde se produjo el gran conflicto con los Estados miembros de la Unión Panamericana. Sucede que el Acta de Chapultepec había establecido un mecanismo de seguridad colectiva para el regionalismo americano, por el cual el ataque a un Estado Americano sería considerado como ataque a todos ellos, procediendo inmediatamente las medidas coercitivas del caso, pero el citado artículo 53 vino a establecer una grave limitación a este mecanismo, ya que para aplicar la medida coercitiva se requeriría autorización del Consejo de Seguridad. Este trámite aparte de la demora que significaría, revestía otros caracteres de especial gravedad: en el Consejo de Seguridad era muy fácil paralizar la acción del regionalismo mediante el sistema del veto acordado en Yalta, pues obviamente la votación se efectuaría de acuerdo con el artículo 27 N^o 3, que establece precisamente el sistema del veto y, en consecuencia, podría ejercerlo cualquiera de los Estados que gozan de ese privilegio y que resultarían directa o indirectamente afectados por la medida que pretendía aplicar el regionalismo o, peor aún, podría ejercerlo

un Estado que ni siquiera formara parte del regionalismo y que no le interesaran sus problemas, caso en el cual estarían interviniendo en América, indirectamente, potencias extracontinentales, lo que contravendría también la Doctrina Monroe. La figura política era bastante peligrosa y, además, restaba dinamismo, eficacia y oportunidad al organismo regional por lo que la posición de los países americanos fue intransigente en este aspecto: se exigía la autonomía del regionalismo para aplicar medidas coercitivas, sin intervención alguna del organismo mundial.

Diversas fueron las proposiciones que se hicieron para solucionar este impase que estaba haciendo peligrar la existencia misma de la organización que allí se formaba, pues las Repúblicas Americanas habían condicionado la firma de la Carta a esta modificación que planteaban, lo que era de trascendental importancia para mantener la integridad, el dinamismo y el progreso alcanzado por el regionalismo americano. Algunos propusieron que se suprimiera toda ingerencia del Consejo de Seguridad en materia de aplicación de medidas coercitivas por parte de los regionalismos; Brasil propuso que el Consejo de Seguridad sólo interviniera cuando la medida coercitiva aplicada por el regionalismo saliese de su marco geográfico, comprometiendo la paz de otro grupo de naciones; Chile, Colombia, Costa Rica Ecuador y Perú propusieron que el Consejo de Seguridad sólo interviniese cuando el órgano regional fuese impotente para restablecer la seguridad o si él mismo solicitaba la intervención de las Naciones Unidas; Bélgica y otros países propusieron una reforma del veto dentro del Consejo de Seguridad, en el sentido de que no valdría el veto de aquellos Estados que no forman parte del regionalismo; al fin, cuando ya no se hallaba fórmula para solucionar este conflicto, Australia propuso la solución más acertada, dando lugar al célebre artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que permite a los regionalismos aplicar medidas coercitivas en el caso de legítima defensa, hasta que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para restablecer la paz y la seguridad; ésta es la forma más ingeniosa de eludir el veto del Consejo de Seguridad.

La fórmula de solución que propuso sabiamente Australia fue planteada en los siguientes términos:

“Si el Consejo de Seguridad no toma medidas él mismo y no permite que las medidas sean tomadas en virtud de un acuerdo o de un mecanismo regional, con el fin de mantener o restablecer la paz internacional, ninguna disposición de la presente Carta será considerada como que pueda producir el efecto de abolir el derecho de las partes para convenir todo arreglo compatible con la presente Carta o de adoptar todas las medidas justas y necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional en virtud de este convenio”.

El artículo 51 de la Carta, que fue aprobado por unanimidad en la sesión del 25 de Mayo de 1945, quedó redactado de la siguiente manera:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros, en ejercicio del derecho de legítima defensa, serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo, conforme a la presente Carta, para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener y restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Resulta interesante transcribir las declaraciones del delegado colombiano, Presidente del Comité especial de regionalismos, pues han sido consideradas como la interpretación oficial del artículo; dijo así:

“Para los países de América Latina, como lo ha dicho el senador Vanderberg, el origen del término “defensa colectiva” no es otro que la necesidad de mantener los sistemas regionales, tales como el sistema panamericano. La Carta, desde un punto de vista general, es una constitución y hace legítimo el derecho

de defensa colectiva ejercido conforme a los pactos regionales, desde el momento en que estos no se oponen a los fines y principios de la organización señalados en la Carta. Si un grupo de países, ligados entre ellos por un acuerdo regional, se declaran solidarios para su defensa mutua, como en el caso de los Estados americanos, desencadenarán esta defensa común en el momento en que uno de ellos sea atacado. Y el derecho de defensa no pertenece solamente a los países que, por acuerdos regionales, han solidarizado con el país directamente atacado. Esto se aplica típicamente al sistema panamericano. El Acta de Chapultepec prevé una defensa colectiva del hemisferio, y precisa que, si un país americano es atacado, todos los otros se considerarían igualmente atacados”.

En consecuencia, continúa el delegado colombiano, es legítima, de parte de todos estos países, toda medida tomada para reprimir la agresión y autorizada por el artículo (51) examinado ayer por el subcomité. La aprobación del artículo proporcionaría una medida conforme a la Carta, y un acuerdo regional podría ser puesto en aplicación a condición que el objetivo no sea ilegítimo, como lo sería, por ejemplo, una agresión común en contra de otro Estado. Puede deducirse que la aprobación del artículo implicaría que el Acta de Chapultepec no se contradiga con la Carta”.

El artículo 51 hizo compatible la seguridad colectiva del continente americano con la organización de las Naciones Unidas; de ahí su enorme trascendencia. Un solo problema podría presentarse al respecto: el artículo 51 se refiere a un ataque consumado en contra de otro Estado, pero el Acta de Chapultepec, y más tarde el Tratado de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro, van aún más lejos; se refieren a la posibilidad de un ataque, caso en el cual también procederían las medidas coercitivas. A nuestro juicio, esta última circunstancia de la posibilidad de ataque obedece a un concepto de defensa más integral y mejor planteada; en consecuencia, no vemos ninguna dificultad para que también quede incorporado dentro del referido artículo de la Carta de las Naciones Unidas.

El principio de que los regionalismos no pueden aplicar medidas coercitivas sin la autorización del Consejo de Segu-

ridad, aparte de la excepción del artículo 51, que recién señalábamos, basado en la legítima defensa, tiene también otra excepción que la consagra expresamente el propio artículo 53 al disponer: "...salvo que contra Estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados." El párrafo 2 de este artículo fija el concepto de Estados enemigos al decir: "2. El término "Estados enemigos" empleado en el párrafo 1 de este artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta"; en otros términos, quedaban considerados como Estados enemigos las potencias del Eje.

Esta posición, que fue sustentada por las potencias aliadas y Francia durante la Conferencia de San Francisco, tenía por objeto hacer compatible con la Carta de las Naciones Unidas los acuerdos bilaterales que había suscrito Rusia con Inglaterra, Checoslovaquia, Francia, Yugoslavia, Polonia y China, en contra de las potencias del Eje; por dichos Tratados se disponía la aplicación automática de medidas coercitivas en caso de renovarse la política de agresión por parte del Eje, lo que, al igual que el Acta de Chapultepec, contravenía la primera parte del artículo 53 de la Carta, que requería de autorización del Consejo de Seguridad para aplicar dichas medidas coercitivas. Para hacer compatibles dichos Tratados con la Carta se estableció expresamente la excepción, dándoles la categoría de acuerdos regionales; ello contribuyó a confundir el concepto de regionalismo o acuerdo regional con el de alianza militar defensiva.

Sin perjuicio de la autonomía que le corresponde a los regionalismos en la solución pacífica de las controversias o en la aplicación de medidas coercitivas, el Consejo de Seguridad tiene también algunas atribuciones importantes, que veremos a continuación. El artículo 52

Nº 4 se refiere al respecto a los artículos 34 y 35; dispone el primero: "34. El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". Por su parte, el artículo 99 de la misma Carta, complementando la anterior disposición, expresa: "99. El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".

El artículo 35 de la Carta de las Naciones Unidas, al cual también se refiere el artículo 52 Nº 4, expresa: "35. 1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. 2. Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta".

Es menester dejar claramente establecido que el Consejo de Seguridad, ya sea por propia iniciativa o por la de un Estado miembro o ajeno de las Naciones Unidas, sólo puede investigar las controversias o conflictos que surjan en el ámbito internacional, pues estas disposiciones, señaladas por referencia del artículo 52, Nº 4, en nada lo autorizan para intervenir en dichas controversias, puesto que, en conformidad a lo que habíamos expuesto en el aspecto de la solución pacífica de los conflictos internacionales dentro del regionalismo, tiene primacía dicho regionalismo para intervenir en el conflicto; si el artículo 52 Nº 4 hubiese querido que el Consejo de Seguridad interviniera en el conflicto o controversia habría hecho expresa referencia al artículo 36, tal como lo hizo con los artículos 34 y 35, pues dicho artículo 36 faculta al Consejo, precisamente, para intervenir en los casos generales; pero, de acuerdo con las demás

dísposiciones analizadas en otro lugar de este estudio, no puede intervenir en los casos regionales, sino cuando el órgano regional ha fracasado en su gestión.

Por último, el artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas dispone: "Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales, con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales". Esta disposición no involucra de modo alguno, como lo han sostenido ciertos autores, un control del Consejo de Seguridad sobre los regionalismos; se trata simplemente de una información.

El Constituyente de las Naciones Unidas se puso en el caso de que llegase a existir un conflicto o alguna incompatibilidad entre las normas regionales, o de cualquier convenio internacional, con aquellas señaladas en la Carta de la Organización, y por ello dispuso categóricamente en el artículo 103: "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta". El caso de conflicto está, pues, expresamente resuelto en la Carta de las Naciones Unidas.