

EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCION Y LAS CONFERENCIAS DE LA HABANA Y MONTEVIDEO.

NOTA DE LA REDACCION:

El pasado 31 de marzo del presente año, falleció en San Salvador el Dr. Héctor David Castro. Nacido en el mismo San Salvador, el 22 de abril de 1894, bachiller a los catorce años, abogado a los veintiuno, el Dr. Castro ha sido para bien y para mal, una de las figuras más relevantes de la vida pública salvadoreña durante los últimos cincuenta años. Entre los innumerables cargos oficiales y diplomáticos que desempeñó en su intensa vida pública, cabe destacar el de Rector de la Universidad de El Salvador, de 1932 a 1934, y el de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, primero, y Embajador, después, de El Salvador en Estados Unidos, de 1934 a 1961. El Dr. Castro representó a nuestro país en incontables reuniones, asambleas y conferencias, y recibió numerosas condecoraciones de muy diversos países. Casado con Doña Elena Cromeyer, de la que tuvo seis hijos, fue un hombre de principios claros y de tradicional corte cristiano. ECA se honra en reproducir en este número unas páginas del Dr. Castro, en las que explica su lucha por el principio de la no-intervención en el campo internacional.

Al escribir esta breve reseña me propongo ocuparme casi exclusivamente de los debates a que dio lugar el Principio de No Intervención en las conferencias de las Repúblicas Americanas que tuvieron lugar en La Habana y Montevideo, con los números de orden Sexta y Séptima en los años 1928 y 1933, respectivamente.

Todo indicaba en apariencia que la Conferencia de La Habana podría realizar sus labores con suma facilidad y en un ambiente tranquilo, pues estaba preparado todo su material de trabajo y había sido objeto de amplio estudio en el Comité Interamericano de Jurisconsultos con sede en Río de Janeiro. Con sorpresa casi general, la realidad fue muy diferente; y la Sexta Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas fue sin duda la más tormentosa que registrara la historia de nuestro Hemisferio.

El material de trabajo de la Conferencia había sido preparado en la manera que voy a detallar. El Instituto Americano de Derecho Internacional elaboró varios proyectos de convenciones destinadas a ser verdaderos capítulos de una futura codificación del Derecho Internacional Público. Por su parte, el distinguido jurisconsulto e internacionalista cubano, Doctor Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, que fue electo Presidente de la Conferencia, ofreció como valiosa contribución suya un proyecto completo de Código de Derecho Internacional Privado. El trabajo del Instituto Americano de Derecho Internacional había sido revisado y aprobado por el Comité Interamericano de Jurisconsultos con sede en Río de Janeiro.

Reunida la conferencia en sesión plenaria, eligió su Presidente y se dividió en comisiones de trabajo, destinadas a ocuparse de los temas de Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado y los de otra índole incluidos en el programa de la Conferencia.

El acuerdo ejecutivo que designó los miembros de la Delegación Salvadoreña los enumeró en el orden siguiente: Dr. José Gustavo Guerrero, Ministro de Relaciones Exteriores, Jefe de la Delegación y doctores Héctor David Castro, Subsecretario de Relaciones Exteriores, y Eduardo Alvarez, profesor universitario, delegados. Esta Delegación trabajó en el más completo acuerdo y armonía durante el desarrollo de todas las actividades de la Sexta Conferencia.

En la Comisión de Derecho Internacional Público trabajaron los delegados salvadoreños doctores José Gustavo Guerrero y Héctor David Castro. Nuestro trabajo se realizó en estrecha colaboración y participamos en los debates en la forma que las circunstancias hicieron aconsejables. La comisión eligió como su Presidente y Vice-Presidente, respectivamente, al Dr. Guerrero Jefe de nuestra Delegación, y el Dr. Raúl Fernández, Jefe de la Delegación del Brasil. Fue designado Ponente el Dr. Víctor Maurtua, de la Delegación del Perú, correspondiéndole por consiguiente la tarea de someter razonadamente a la Comisión los proyectos de convenciones sobre temas de Derecho Internacional Público, preparados originalmente por el Instituto Americano de Derecho Internacional. Se acordó un receso para permitir al Ponente la preparación de su trabajo. El proyecto más importante sometido a su estudio era sin duda alguna el de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados que incluía entre sus disposiciones el reconocimiento del Principio de No-Intervención, concebido en los términos siguientes: "Ningún Estado tiene derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro". El texto original del proyecto de convención, tal como lo redactó el Instituto Americano de Derecho Internacional, se refería exclusivamente a "los asuntos internos" de los Estados y no comprendía posibles intervenciones en los asuntos externos de los Estados, las palabras "o externos" fueron agregadas por el Comité interamericano de Jurisconsultos en virtud de una proposición del delegado argentino. Esa proposición fue muy razonable, pues las intervenciones que tienden a exigir a cualquier Estado que adopte una actitud o que acepte una determinada solución en sus relaciones con otros Estados son tan condenables como las intervenciones en sus asuntos internos.

Al presentar el Ponente Dr. Maurtua su informe sobre el trabajo que la Comisión le había encomendado, notamos con sorpresa y justificada alarma que había sustituido el texto del principio de no Intervención, proponiendo en cambio el siguiente: "todo Estado tiene el derecho de existir y de desarrollarse libremente, pero sin afectar los intereses de otros Estados". El nuevo texto no solamente desfiguraba por completo el principio de no intervención, sino que lo anulaba por medio de la condición a que pretendía sujetar el derecho de existencia libre de los Estados al hecho de no afectar los intereses de otros. La comisión entró en receso para que sus miembros estudiaran el informe del Ponente.

El Dr. Guerrero cambió impresiones conmigo sobre la situación creada por el Dr. Maurtua al presentar la proposición que se ha mencionado. Expresé desde luego la opinión de que el Dr. Maurtua había excedido sus facultades como Ponente al sustituir el texto del Principio de No Intervención aprobado por el Comité de Jurisconsultos de Río de Janeiro, dándonos en cambio un texto que lo desfiguraba por completo y que lo hacía inefectivo. Agregué que nuestra actitud no podía ser otra que

la de una abierta oposición contra la sustitución propuesta y un reclamo positivo a la Comisión, exigiendo que fuera dejado a un lado el texto del Dr. Maurtua y que se considerara como único texto sujeto al estudio de la Conferencia el que tenía la aprobación del Comité Interamericano de Jurisconsultos. El Dr. Guerrero me manifestó su completa aprobación de la actitud sugerida y me dijo que debíamos actuar con rapidez, poniéndonos en contacto con las demás Delegaciones para unificar opinión. De inmediato nos comunicamos con la Delegación de México. El Jefe de ella, acompañado de los Delegados señores Aquiles Elordui y Fernando González Roa, nos hizo presente su completo acuerdo con la tesis que pensábamos defender en la Comisión, pero agregó que las relaciones entre los Gobiernos de México y de los Estados Unidos de América se encontraban en estado de grave y muy peligrosa tensión, lo que exigía a la Delegación Mexicana actuar con mucha prudencia. En consecuencia, nos declaró que no podía su Delegación ofrecernos cooperación activa en los debates de la Comisión, ya que podía darse como seguro que la Delegación de los Estados Unidos de América apoyaría la tesis de Maurtua. Esta Declaración nos hizo darnos perfecta cuenta de las dificultades que tendríamos que afrontar.

Reunida la Comisión en sesión plenaria, el Dr. Guerrero depositó la Presidencia de la misma en el Dr. Raúl Fernández para tomar parte activa en los debates. El cuadro era en realidad desconsolador. Únicamente la Delegación Argentina, presidida por el Embajador Honorario Pueyrredón, sostuvo una tesis igual a la nuestra. El Embajador Pueyrredón declaró de modo terminante que el Gobierno de la República Argentina no admitiría nunca otra cosa que no fuera el reconocimiento claro y preciso del Principio de No Intervención, destinado a proteger la soberanía de los Estados contra la acción de naciones poderosas, realizadas con el pretexto de proteger sus intereses o los derechos de sus nacionales. Todo extranjero que llega a vivir a la Argentina, dijo, se asocia a la suerte común de todos los habitantes y no puede invocar el privilegio especial de protección de sus gobiernos, ya que la ley argentina rige para todos. Los delegados salvadoreños mantuvimos en todo momento la línea de acción que habíamos convenido; y la tesis argentina se encontraba desde luego de completo acuerdo con la nuestra. En suma, debo confesarlo, solamente las Delegaciones de El Salvador y de la República Argentina defendieron categóricamente el Principio de No Intervención. Muchos discursos vagos fueron pronunciados por miembros de otras delegaciones, siendo imposible discernir si apoyaban o adversaban el reconocimiento de ese principio. Esto pudo deberse a falta de instrucciones o a vacilación de los gobiernos representados por sus respectivas delegaciones. Me referiré ahora a las que sí adoptaron una actitud definida, adversa a la nuestra.

La Delegación de los Estados Unidos de América, presidida por el Secretario de Estado señor Charles Evans Hughes, apoyó decididamente la proposición de Maurtua. Lo mismo hizo la Delegación de Cuba, en la forma que voy a detallar. El Delegado señor Orestes Ferrara principió un discurso con las siguientes palabras: "Señores, para nosotros los cubanos la palabra intervención es sagrada". No debe juzgarse ligeramente la actitud del Delegado Ferrara. Durante la guerra de independencia de Cuba luchó valientemente en bosques y regiones pantanosas en favor de la libertad de su patria de adopción, pues él era de origen italiano. Fue en realidad uno de los más esforzados forjadores de la nueva república. Sus palabras rememoraban la ayuda que el Gobierno de los Estados Unidos presentó al pueblo cubano en su guerra de liberación del yugo colonial de España. Eran un testimonio de su gratitud por esa ayuda. Solamente olvidaba que los estados libres no pueden confiar a otros la defensa

de su soberanía, sino que deben defenderla ellos mismos contra toda intervención extraña. Otro delegado cubano, el Dr. Gustavo Gutiérrez, defendió más claramente su tesis intervencionista. Dijo que cuando el gobierno de un estado, por razón de una guerra civil o cualquier otro motivo, pierde el control de una parte del territorio nacional, quedando en peligro las vidas e intereses de extranjeros, los gobiernos de los países de que estos extranjeros son nacionales tienen el derecho de acudir en protección de ellos. Este derecho puede llamarse de "interposición" y no debe confundirse con la intervención ilegítima de un estado en los asuntos internos de otro. Esta tesis fue adversada por las Delegaciones de El Salvador y de Argentina que no admitían que los extranjeros pudieran gozar de una situación privilegiada en los países en que llegaban a residir. El pretendido "derecho de interposición" no era sino un disfraz que se ofrecía a los estados poderosos para que intervinieran en los asuntos internos de los estados débiles. La tesis del Dr. Gutiérrez encajaba perfectamente dentro del marco de la proposición del Dr. Maurtua que condicionaba el derecho que los estados tienden a existir y desarrollarse libremente al hecho de que al hacerlo, no afectarían los intereses de otros estados. Tuvimos todavía una nueva sorpresa. La Delegación de Bolivia apoyó expresamente la proposición del Dr. Maurtua. De momento no pudimos comprender las razones en que descansaba esta inesperada actitud; pero bien pronto encontramos una explicación. La misma Delegación de Bolivia propuso que la comisión se ocupara del problema de las naciones mediterráneas, es decir de aquellas que no tienen salida al mar. Reclamaba para ellas el derecho de adquirir un corredor o pasaje a través del territorio de las naciones vecinas para obtener tal salida, en condiciones análogas a las que ofrece la legislación civil en favor de propiedades que no tienen acceso a la vía pública. No encontró la Delegación proponente el apoyo que sin duda esperaba. El Jefe de la Delegación de los Estados Unidos de América, señor Hughes, usó de la palabra para declarar que la proposición boliviana era inadmisibles, pues no estaba comprendida en el programa de la conferencia y se refería a un asunto puramente local que debería ser resuelto por los estados directamente interesados. Es útil recordar los antecedentes históricos de la proposición en estudio. Bolivia perdió, como consecuencia de la Guerra del Pacífico, la provincia de Antofagasta que le daba acceso al mar. En esa ocasión Perú perdió también en favor de Chile, la nación victoriosa, las provincias de Tacna y Arica. Bolivia no ha perdido desde entonces su interés en ganar su acceso al mar.

Basta lo dicho para que pueda apreciarse la atmósfera agitada en que se desarrolló la Conferencia de La Habana. El Delegado Dr. Eduardo Álvarez que trabajaba en otras comisiones de la Conferencia se unió a nosotros para participar en la discusión final sobre el Principio de No Intervención. Todo el arduo trabajo que desarrolló sobre este asunto la Comisión de Derecho Internacional Pública consistió en una batalla indecisa, sin vencedores ni vencidos, que dejó pendiente el problema discutido para que lo considerara de nuevo la siguiente conferencia de las Repúblicas Americanas. Este fue un triunfo para la causa que nosotros defendíamos, pues de haberse puesto a votación el asunto debatido, habríamos sufrido una derrota. La Comisión pasó a considerar los proyectos de convenciones sobre Estatuto de la Unión Panamericana, Neutralidad Marítima, Agentes Diplomáticos, etc., que fueron aprobados, corriendo mejor suerte que la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados que quedó como materia pendiente de futura consideración.

La Comisión de Derecho Internacional Privado se ocupó del estudio del proyecto de Código de esa importante materia, preparado por el Presi-

dente de la Conferencia y conocido con toda justicia con el nombre de Código Bustamante. Ese proyecto fue estudiado ampliamente y obtuvo la aprobación unánime de la Comisión. En los trabajos de ésta nos correspondió participar a los delegados salvadoreños Dr. Eduardo Alvarez y el autor de esta reseña. No entro en detalles sobre los debates del asunto, pues esto escapa a los propósitos del presente estudio. Paso a ocuparme de la Conferencia de Montevideo.

La Séptima Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas se reunió en la capital de Uruguay en diciembre del año 1933. En el curso de los cinco años transcurridos desde la anterior conferencia se había formado en nuestro Hemisferio un ambiente de pesimismo en relación con el valor y utilidad de las conferencias interamericanas. Los debates infructuosos a que dió lugar el Principio de No Intervención en La Habana contribuían eficazmente a formar este pesado ambiente. Con todo, las Repúblicas Centroamericanas, con la única excepción de Costa Rica, enviaron sus delegaciones a Montevideo.

La Delegación Salvadoreña estuvo integrada como sigue: el autor de esta reseña, a la sazón Rector de la Universidad autónoma de El Salvador, fue nombrado Jefe de la Delegación; y los otros Delegados fueron el Dr. Arturo Ramón Avila, Subsecretario de Relaciones Exteriores, y el señor Don Cipriano Castro.

Antes de que la Conferencia fuera inaugurada, fuí informado por un funcionario vinculado con la Delegación de Chile de que el Principio de No Intervención sería excluido de las deliberaciones para evitar que se repitiera el cuadro que ofreció la Conferencia de La Habana, la cual había sembrado división y desconcierto en América. No hice comentario alguno sobre el informe confidencial recibido. Me ocupé en cambio de tratar el asunto con el Dr. Arturo Ramón Avila para unificar opinión sobre la acción que debíamos tomar. En la división del trabajo de nuestra Delegación, nos correspondía a nosotros participar en los trabajos de carácter jurídico, mientras el Delegado señor Cipriano Castro se ocuparía de los temas de carácter económico.

Convenido nuestro curso de acción, tomé la palabra en la primera sesión plenaria en que tuve oportunidad de hacerlo, sesión que estuvo presidida por el distinguido Jurisconsulto e Internacionalista de Chile, a la sazón Ministro de Relaciones Exteriores de su país y que era autor de un conocido texto de Derecho Internacional Público. Hice desde luego referencia al informe confidencial que había recibido, sin revelar su origen, declarando a continuación que el Gobierno de El Salvador tenía el mayor interés en que se tratara en la Conferencia del reconocimiento del Principio de No Intervención que consideraba como garantía indispensable de la estabilidad política de las Repúblicas Americanas. Agregué que mi Gobierno se había abstenido de someter a ratificación legislativa las convenciones suscritas en La Habana, con la sola excepción de la que contiene el texto del Código de Derecho Internacional Privado, la que fue sometida a tal ratificación como un homenaje a su ilustre autor. Dije que la abstención mencionada se debió al desencanto que produjo el fracaso en La Habana del reconocimiento del mencionado principio que era absolutamente esencial para restablecer el ambiente de confianza que debe existir en nuestro Hemisferio. Terminé solicitando al distinguido Presidente doctor Miguel Cruchaga Tocornal, que me aclarara la situación para que la Delegación Salvadoreña esclareciera su actitud.

El Presidente doctor Cruchaga declaró que no solamente el Principio de No Intervención sería incluido en nuestras deliberaciones, sino que se

procedería de inmediato a la formación de una Comisión que quedaría encargada del estudio de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados que contiene ese principio como una de sus estipulaciones. La Comisión quedó integrada por delegados de El Salvador, Colombia, Ecuador, Haití y Perú. Agradecí desde luego la valiosa cooperación del Sr. Presidente Cruchaga.

La Comisión principió a trabajar de inmediato. Lo hicimos en el local de la Delegación de Colombia que era más amplio que el nuestro. El Delegado de Colombia, Dr. Raymundo Rivas, ofreció amablemente ese local para nuestras reuniones. Fueron aprobados sin dificultad los artículos de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados sin modificaciones de importancia, incluido el texto íntegro del Principio de No Intervención. Todo se hizo en unas pocas sesiones y la aprobación fue unánime. Creí entonces que había llegado la oportunidad para introducir en el texto de la Convención una modificación importante y que es una aplicación práctica del Principio de No Intervención. Citaré los antecedentes. Varias repúblicas de la América del Sur habían suscrito un importante convenio, conocido con el nombre de Pacto Antibélico Argentino y también pacto Saavedra Lamas, en honor al Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina que lo había auspiciado. Ese Pacto obligaba a las repúblicas que lo habían suscrito a no reconocer las adquisiciones territoriales adquiridas por la fuerza de las armas o por cualquier otro medio de coacción efectiva, incluida la presión diplomática. Mi proposición de incluir en el texto de la convención en estudio una cláusula que contuviera la disposición indicada, obtuvo de inmediato la aprobación de ella por parte de los delegados de Colombia, Ecuador y Haití, pero el delegado del Perú manifestó que aunque en principio no podía objetarla, creía que no era apropiado el momento para introducirla en el texto de la convención. Entonces el Dr. Raymundo Rivas declaró que la Delegación de Colombia no suscribiría la convención en estudio si no se incorporaba a ella la importante modificación propuesta por el Delegado de El Salvador. Se produjo una situación muy difícil. Para solucionarla sostuvimos conversaciones con los Jefes de las Delegaciones de Colombia y del Perú, pero ellos respaldaron las actitudes de sus delegados. La única solución que se encontró posible fue la de que la Delegación del Perú formulara una reserva con relación a la cláusula que objetaba. Nuestra Comisión terminó así con éxito su trabajo y dio cuenta de él a la Conferencia. Esta lo aprobó de modo unánime en sesión plenaria y la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados quedó lista para ser suscrita por todas las delegaciones. Perú mantuvo la reserva que había anunciado y la Delegación de los Estados Unidos de América hizo una reserva similar sobre el mismo artículo objetado por el Perú, declarando que la formulaba debido a la falta de unanimidad de las Delegaciones Latinoamericanas al aprobar el artículo discutido. Aunque nos pareció extraña esta actitud, nos abstuvimos de comentarla.

En la sesión plenaria mencionada se pronunciaron elocuentes discursos en favor del Principio de No Intervención que habríamos deseado escuchar cinco años antes en La Habana. El ambiente había cambiado por completo, constituyendo una rectificación muy honrosa para nuestro Hemisferio. El Jefe de la Delegación de los Estados Unidos de América, Sr. Vordell Hull, Secretario de Estado, declaró que durante el Gobierno del Presidente Roosevelt, que él representaba, se había mantenido una política de absoluto respeto para con las demás Repúblicas Americanas y que por lo mismo no debían temerse intervenciones en contra de su soberanía. Así terminó la historia de los debates sobre el Principio de No Intervención.

Su reconocimiento puede considerarse como la piedra angular de la estructura jurídica de nuestro Sistema Regional y como la base de la confianza recíproca que caracteriza las relaciones entre los gobiernos de nuestras repúblicas. El mismo principio fue después adoptado en la Carta de las Naciones Unidas. Quedan cumplidos los propósitos de la presente reseña; y por este motivo no me ocuparé de otros importantes trabajos realizados por la Séptima Conferencia Internacional de las Repúblicas Americanas.

Héctor David Castro

San Salvador, 2 de junio de 1968.

