

IMPRESA PERIODICA

B.P.  
B.980

JERONIMO REMORINO

LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS  
Y LA  
CONSTITUCION ARGENTINA

Apartado de la Revista Juridica Argentina LA LEY  
Tomo 45, sec. doctrina



EDITORIAL LA LEY S. A.

BUENOS AIRES - SUCRERIA, 1001

1976





111490



IMPRESO EN LA ARGENTINA  
Queda hecho el depósito que previene la ley 11723  
Copyright by Editorial "La Ley", calle Tucumán  
1467 y 1471 (R. 34) Buenos Aires.

## La Carta de las Naciones Unidas y la Constitución Argentina

por JERONIMO REMORINO

I. — La denuncia o estimación crítica de los obstáculos que existan contra determinado objetivo, no reflejan necesariamente oposición o disconformidad respecto de este último; por el contrario, bien pueden responder al interés de señalar los inconvenientes que acaso lo malogren.

Recordamos las prevenciones, a veces injustas, que en la hora culminante de la tragedia provocaba la menor de las discrepancias contra los empeños de Organización Internacional exteriorizados por los Tres Grandes (expresión poco feliz, hoy impuesta). En un régimen de genuina democracia no basta la sola eliminación de coacciones materiales contra la libertad de pensamiento, porque también obsta a su ejercicio la presión moral, aunque no sea precisamente ética, emanada de un estado de intolerancia dirigida quizás bajo auspicios no siempre nacionales.

Nos explicamos, empero, la intransigencia que rodeó entonces aquellos empeños previsores; surgían en un instante difícilísimo, entre graves preocupaciones; tenían que resultar unilaterales, premiosos, expeditivos. Pero entramos ahora, o tratamos de entrar, en un remanso de paz o, por lo menos de no-guerra. Otra es la situación, y esta situación, tiene derecho a juzgar de acuerdo con su conciencia, y a construir según sus necesidades. No otra cosa que una retrogradación sería para la humanidad, someter ciegamente su organización actual y futura en cualquier sentido, al criterio formado en el caos de una hora excepcional, que por suerte ya pasó a la historia (1).

Al considerar, en el comentario que nos proponemos hacer, uno de los obstáculos a que aludimos, y que por existir *realmente* no puede ser negado sin negarse una realidad, como que se relaciona con la vigencia de la Constitución nacional en una de sus proposiciones más claras y terminantes, no hacemos armas contra los

principios y los fines, ni menos aun contra el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, a la que se opone dicha proposición en una de sus fórmulas, también clara y terminante. Por mucho que deba modificarse el concepto de soberanía, subordinándolo a la satisfacción de la paz, el orden y la justicia (2), nada será jurídicamente estable si no proviene de la única fuente legítima, y por los medios que garantizan esa legitimidad: la voluntad suprema de cada pueblo, expresada conforme a su Estatuto Fundamental y sus leyes.

II. — Queremos observar, previamente, que la técnica establecida por la Carta en lo que respecta a los Estados es poco explícita. Las fuerzas militantes en la trágica jornada, especialmente las que tuvieron la hegemonía del frente común, al sentar las bases de la futura Organización Internacional, buscaron su fin por el camino más corto y directo, sin reparar en las circunstancias y condiciones particulares en que se hallaban los demás Estados. En lo relativo a la mencionada técnica, al procedimiento, a la manera de resolver y actuar de cada país, aunque desde otro plano ideológico se proclamaran en sus diversos aspectos los principios de autonomía y de libertad, no se gastaron ciertamente muchas contemplaciones.

El ilustre estadista y profesor de Derecho Internacional, don Angel Modesto Paredes, en un libro que acaba de aparecer, destaca, en varios pasajes, esa actitud (3). Así, por ejemplo, hablando de "la asamblea de las naciones unidas", escribe: "Se señaló, desde el comienzo, el absorbente propósito de las grandes potencias de regir toda la conducta internacional. Por eso, la Asamblea era una alta academia de discusión de principios y aspiraciones de los pueblos, mientras el motor político, la autoridad de decisión, la energía máxima conductora de los Estados asociados, se colocaba en manos

(1) Sobre la adecuación de estas conquistas internacionales, VITTONI en "La Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz", que publicó la "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas", Rosario, 1945, p. 591.

(2) Aspiración sustentada ya en Río de Janeiro.

V. "La Conferencia Interamericana de abogados de 1943 y la organización mundial de postguerra", por BUSTAMANTE Y RIVERO, en "Revista Peruana de Ciencias Jurídicas", Perú, núm. 2, p. 1.

(3) "La Carta de las Naciones Unidas", Buenos Aires, 1945. Léase con preferencia, ps. 132, 134 y 136.

del Consejo de Seguridad, y en él y por él, en las cinco grandes potencias de asiento permanente". Poco después, agrega: "Para salvar las formas y ocultar cuanto de impositivo y anti-democrático hay en la Carta, se dictó el art. 24. En él aparecen los Estados pertenecientes a la Asamblea, delegando sus facultades superiores al Consejo de Seguridad, para hacer de éste el máximo guardián de la paz entre las Naciones. No creo que se hayan reservado un papel muy lucido los Estados que sólo tienen representación en la Asamblea. Y de semejante manera se ensaya una vez más, la dirección del mundo por los fuertes con obediencia de los débiles".

No se pensó, mientras tanto, en la posibilidad jurídica de cada Estado para hacer esa subordinación. En otros términos: el fin justifica los medios. Que los Estados se arreglen como puedan. Lo único que importa es la Organización Internacional, que para unos pocos, tres o cinco, implica dirección, y para los restantes, obediencia.

La posibilidad jurídica en cuestión atañe a la competencia de las autoridades que intervienen y a las normas internas que deben ser contempladas según sus defensas y garantías. En las reuniones que precedieron a la que se efectuó en San Francisco tomáronse en cuenta las condiciones de las primeras. La Conferencia de Lima admitió a los Ministros de Relaciones Exteriores. La celebrada en Río de Janeiro modificó el texto, determinando que fueran miembros los mismos ministros, pero, en vez de aceptar, como se había establecido, "o el representante personal que en su lugar cada uno de ellos (los ministros) designe", se dispuso: "o el representante que en su lugar cada uno de los gobiernos designe". Bajo otro aspecto, el sistema consultivo que propiciaran nuestros gobiernos era también más respetuoso de las autonomías nacionales, y en cuanto a sus resultados cabe repetir: "que la técnica de coordinación de voluntades interestatales ha sido eficaz para aproximar a los gobiernos en su intento de consolidar la unidad continental" (4).

III. — Abordando ahora, concretamente, nuestro tema, cabe estimar aun la misma posibilidad, pero dentro de las instituciones propias sobre todo las que integran el orden fundamental de cada Estado. Las autoridades nacio-

nales pueden hacer, lícitamente, las delegaciones de poder y facultad que se les exige, y pasar en lo exigido, su poder y su facultad, a ese "verdadero gobierno universal", como dice Paredes. Se lo permite su Constitución?

La cláusula que hemos señalado como tema de nuestro examen versa, expresamente, sobre los problemas de la paz y la guerra. La materia absorbe todo el capítulo VII de la Carta (5). Lo que queremos saber es si las disposiciones de ese capítulo son conciliables con las disposiciones concordantes de nuestra Constitución, si pueden hacerse las delegaciones requeridas a tal efecto y no faltar a las exigencias de las propias normas fundamentales.

Bajo el título "Acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión", se empieza acordándole al Consejo de Seguridad una facultad que ha sido calificada siempre de extraordinaria y esencial.

Ese Consejo, creado también con "el absorbente propósito de las grandes potencias de regir toda la conducta internacional", se compone de once miembros, cinco de ellos permanentes y con privilegios tan decisivos como el del veto. Nos remitimos por todo comentario sobre su poderío a la siguiente anotación del mismo Paredes: "Si alguna semejanza tratáramos de descubrir con las prácticas políticas realizadas en la historia, acaso las halláramos en algunas oligarquías italianas, como el Gobierno de los Diez de la República de Venecia. Lo más mal tratado en San Francisco ha sido el concepto democrático que, en lo internacional, se expresa por la igualdad entre las Naciones. La teoría está destruida en este aspecto; pues, incluso en el lenguaje diplomático, no se duda en calificar a los Estados de grandes y pequeñas potencias".

Al Consejo de Seguridad constituido en los términos ya indicados se le reconoce por el art. 39 la importantísima función de establecer "la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión", y aún más, "decidir qué medidas serán tomadas de conformidad con los arts. 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".

Entre dichas medidas, aparte de la "interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones" por cualquiera de los medios en uso, figuran, para el caso de que ellas

pública por decreto núm. 6945, fecha 27 de marzo de 1945, inserto en el mismo t. V, p. 105), la carta de las Naciones Unidas suscrita en San Francisco (ratificada por nuestro gobierno, decreto núm. 21.195, fecha 8 de setiembre de 1945) y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

resulten inadecuadas, las que se ejercen mediante "fuerzas aéreas, navales o terrestres" en actos como "demostraciones, bloqueos y otras operaciones por fuerzas aéreas, navales o terrestres", en fin: "la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".

¿De dónde sacará esas fuerzas el Consejo de Seguridad? Según el art. 43, "todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio o convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios". Por otra parte, de acuerdo con el art. 45, "a fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus Miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional"; entendemos por inmediatamente disponibles, que estas fuerzas estarán subordinadas al Consejo de Seguridad, quien, con la ayuda del Comité de Estado Mayor, determinará, en los límites de los convenios acordados, "la potencia y el grado de preparación de esos contingentes y los planes para su acción combinada".

Bien podemos concluir de lo transcripto, que redujimos a lo más pertinente, la deducción ya hecha por el internacionalista ecuatoriano: "no puede calificarse al Consejo de Seguridad como un mero órgano ejecutivo de las Naciones Unidas; es mucho más que eso: es el gobierno absoluto que regirá los destinos internacionales de los pueblos del mundo" (6). Por el art. 24, la Asamblea se entrega al Consejo, resultando así, efectivamente, "una mera figura decorativa". Pero el mismo Consejo queda supeditado a los "Cinco Grandes", algunos de los cuales revelan ya su altruismo (?) en hechos de mal disimulada influencia política.

Resumiendo, y en lo que más nos interesa, podemos extraer algunos corolarios significativos: el mencionado Consejo es el que determinará si hay o no amenaza a la paz, quebrantamiento a la misma o acto de agresión en cada caso, con respecto a un país; el Consejo decidirá las medidas que habrán de adoptarse contra el

(6) PAREDES, op. cit., p. 139. Más categórico en esas calificaciones es el mismo autor en su trabajo "Apreciación sintética de la Carta de las Naciones Unidas", que recogió la revista continental "Yapeyú", p. 71.

(7) La famosa orden del Día que votaron los Comunes el 4 de marzo de 1782 dice: "La Cámara declara que considerará como enemigos del Rey

culpable; aconsejará, con tal objeto, procedimientos que no importen el uso de la fuerza armada, como consecuencia de la ruptura de relaciones diplomáticas; si no lograra su propósito, ejercerá por medio de la fuerza la acción conducente; estas fuerzas militares serán las que entreguen las Naciones Unidas y quedarán bajo la inmediata disposición del Consejo, en fin, dirá si todos los Miembros o algunos de ellos, y cuáles entonces, ejercerán la acción requerida para efectivizar sus decisiones.

IV. — La solución de los problemas de la guerra y la paz estaba sujeta en épocas de organización políticamente unipersonal y absolutista a la sola voluntad del soberano que así disponía de la vida de sus súbditos, comprometiéndola, junto con sus intereses, en aventuras no siempre regidas por necesidades públicas. De ahí que los pueblos, a medida que hicieron valer sus prerrogativas naturales reivindicaron lo que se denomina "derecho a la paz y la guerra". Como entre los problemas aludidos se halla precisamente el que atañe a la imposición de impuestos, en los mismos Estados cuyo monarca se reservaba aquel derecho como un privilegio propio se adoptó, por conveniencia, la costumbre de consultar al Parlamento. Ocurrió así en Inglaterra ya en tiempos de Eduardo III, Enrique VII y Jacobo I. Y nos parece un feliz precedente para nuestra tesis recordar que fué por decisión de la Cámara de los Comunes, y contra la voluntad de la Corona, que se declaró la cesación de la guerra con las colonias norteamericanas (7).

Estas colonias cuando formaron su gran federación no aceptaron, sin amplia consulta, la disposición contenida en el inc. 11, secc. 8 del art. 1º, por la cual se acuerda exclusivamente al Congreso norteamericano el derecho de declarar la guerra. En dicha consulta se tuvo muy en cuenta "que el poder de declarar la guerra no es solamente la más alta prerrogativa de la soberanía sino que, por su naturaleza, tan peligrosa, exige deliberaciones muy profundas, y la atención de todos los consejos. La guerra, aun la más justa, nunca deja de traer pesados impuestos al pueblo y sufrimientos personales; es perjudicial y hasta ruinosa para los intereses agrícolas, manufactureros y mercantiles; compromete siempre la prosperidad y a veces la existencia de una nación" (8).

y del país a todos los que aconsejen o intenten, por cualquier medio que sea, la prosecución de las operaciones ofensivas destinadas a reducir por la fuerza a las colonias rebeldes".

(8) STORY, "Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos", traducido y anotado por CALVO, t. II, núm. 572.

(4) HERCOWITZ: "Reunión consultiva de Río de Janeiro", en "Revista de la Facultad de Ciencias Económicas", cit., Rosario, 1942, p. 521.

(5) En "Anales de Legislación Argentina", t. V, ps. 410-461, se publica el Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz (a esta Acta adhirió nuestra Re-

Razones tan evidentes tenían que ser estimadas, y lo fueron, por la Revolución francesa. La primera Constituyente declaró ya en 22 de mayo de 1792 que "la guerra no podía ser decidida sino por un decreto del Cuerpo Legislativo". Y la Constitución del 5 de Fructidor, año III, mantuvo el precepto, añadiéndole: previa "proposición formal y necesaria del Directorio ejecutivo". Es que "los destinos de un pueblo, su lugar en el mundo, pueden ser cruelmente comprometidos si la Constitución abandona a la voluntad de uno solo el derecho de desencadenar la guerra" (9).

V. — Es conveniente ahora recapitular lo expuesto para subrayar bien las dos especies de razones que exigen una más detenida reflexión antes de examinar la procedencia de la Carta, en el tópic señalado, es decir, dentro de nuestras instituciones. El derecho de ir a la guerra, en el orden internacional, el derecho de declararla y sostenerla, ha sido siempre concebido y practicado como un atributo de soberanía; un atributo *esencial y privativo*, que caracteriza a tal soberanía, en cada país organizado, y que le es propio y peculiar. Ese derecho, en el orden nacional, ha sido considerado a su vez como inherente al pueblo, cuya voluntad radica en el Cuerpo Legislativo, requiriéndose, por tanto, que este Cuerpo sea quien forme opinión al respecto y decida libre y conscientemente; condición indispensable a la validez jurídica de sus resoluciones.

El derecho de ir a la guerra (e insistimos en este verbo para establecer una diferencia con la declaración que reclaman como un requisito caballeresco las llamadas "reglas de guerra") se vincula indudablemente a la soberanía, pues en aquella, según Jellinek, "lo que está en cuestión es la existencia del propio Estado". El precepto de la primera Constituyente francesa, que ya citamos, empezaba declarando: "El derecho a la paz y a la guerra pertenece a la Nación". Y en uno de los artículos subsiguientes, consignaba: " Toda declaración de guerra será hecha en

estos términos: «El rey de los franceses, en nombre de la Nación»".

En cuanto al sentido interno del problema, nos concretaremos a repetir que, democráticamente, todo concurre a fundamentar en el Poder que legisla, el acto, equiparado a una ley (según la Constitución del 22 de Frimario, art. 50, las declaraciones de guerra debían ser propuestas, discutidas y sancionadas "comme des lois"), por el cual se expone a los mayores riesgos la vida de los ciudadanos, sus intereses, el propio bien público y hasta los supremos destinos institucionales, porque declarar la guerra significa, implícitamente, declarar comprometidos todos los medios que sirvan para sostenerla y ganarla, extraordinaria medida que, por serlo, hace ya evidente, el que sólo puede adoptarla el Congreso de la Nación, criterio establecido por la jurisprudencia americana (10) concordante por lo demás, con los principios incontrovertibles de nuestra Constitución nacional.

Este segundo orden de razones converge con el primero en contra de las delegaciones atribuidas al Consejo de Seguridad, según la Carta de las Naciones Unidas. No sólo porque implica un ejercicio propio de la soberanía resulta intransferible a un extraño el acto que declara la guerra (o la simple ruptura de relaciones o la mayor parte de las consecuencias que a ese acto se eslabonan), sino también porque nuestra Constitución ha preceptuado cuál es el poder competente para realizarlo con jurídica eficacia (art. 67, inc. 21). De manera que si fuere otorgado a otra entidad ese derecho, aunque se hiciese mediante un tratado, lo resuelto sería inconstitucional y por tanto nulo; así como también, por lógica consecuencia, lo que dicha entidad resolviera a propósito de la guerra y la paz, no podría obligar sino después que el propio Estado dispusiera por sus órganos competentes, y en razón, y de acuerdo, con sus exclusivas disposiciones.

Precisamente, por razones análogas, los Estados Unidos se negaron a ratificar el Pacto de la Liga de las Naciones, emergente de los Tra-

circunstancias lo requieren, toda la fuerza militar puede ser convocada al servicio activo. El poder de hacer la guerra y de llamar a todas las fuerzas requeridas para el servicio activo, es inherente al poder de obligar a ese servicio. Una nación que no tuviese el poder de llevar sus fuerzas al campo de batalla no tendría en verdad el poder de hacer la guerra. ... poder de hacer la guerra sin el poder de emplear los medios necesarios para ello no es un poder real" (Kneedler v. Land, 45 Penn. 238-S. C. 3 Grant. 465). Y así, por un encadenamiento creciente de silogismos, se arriba a las distintas atribuciones de mandar, enviar las tropas a donde fuere preciso, conceder patentes de corso y de represalias, etc., etcétera.

tados de Paz firmados en Versalles, Saint-Germain, Neuilly, Trianon y Sévres (1919-1920). Entre los argumentos que adujeron entonces, recordaremos en síntesis los que siguen: "no conviene a Estados Unidos asumir la obligación estipulada en el art. 10, de garantizar con sus fuerzas armadas, la integridad territorial y la independencia política actual de pueblos diseminados en el orbe entero;

"tampoco desean participar en los boycotts y bloqueos pacíficos que decreta la Liga, pues son asuntos que los Estados Unidos deben decidir por sí mismos, sin imposiciones de un poder extraño;

"los Estados Unidos desean una asociación de pueblos libres en que ninguna nación pueda ejercer predominio sobre otra".

La Argentina prestó, en cambio, adhesión al Pacto, "en cuanto las Cámaras lo hayan aprobado"; y llegada su oportunidad, insistió en el arbitraje para toda clase de divergencias (11).

Existe en la conducta de Estados Unidos una diferencia tanto más notoria cuanto que se obligaba a mucho menos por el Pacto de la Liga. Tal vez la explique, sin pensar en las sugestiones que pudo tener en 1920 el "espléndido aislamiento", el hecho de que ahora, por integrar el Consejo de Seguridad y por ser uno de los Grandes con derecho al veto, puede hacer, llegado el caso, su soberana voluntad.

No se halla la Argentina en tan privilegiada situación.

VI. — Pudo haber cambiado, como hemos admitido, el concepto referente a la soberanía; pero las normas escritas que se instituyeron antes de que tal cambio se produjera subsisten en toda su integridad (12). Y esas normas son de índole fundamental y de carácter imperativo.

(11) Informe de la mayoría de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos de N. A.

(12) A no ser que la Constitución coincidiera con las nuevas fórmulas convenidas o hubiera sido adaptada a ellas. Recordamos que el art. 77 de la Constitución Española del 9 de diciembre de 1931, decía: "El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescriptas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los convenios internacionales de que España fuera parte, registrados en la Sociedad de las Naciones".

(13) AMANCIO ALCORTA, "Apuntes de derecho internacional público", p. 216 se pregunta, justamente, si el derecho de declarar la guerra puede ser delegado. Y contesta: "Esta es una cuestión de orden interno, según corresponda o no al Poder

No sabemos hasta qué punto un gobierno defacto puede ratificar un convenio como el que afecta a la Carta de las Naciones Unidas. Pero la cuestión, a nuestro juicio, no consiste exactamente en saber si está en las facultades de tal gobierno la autorización de un tratado de tanta trascendencia, sino, más bien, en determinar si las facultades inherentes a un Poder nacional pueden ser transmitidas, con cualquier gobierno, a un Poder extranjero, aunque en este Poder tenga nuestro Estado su participación.

Cuando se establece constitucionalmente que el Ejecutivo es el que puede declarar la guerra, se dice ya que el Ejecutivo y no otro tiene que hacerlo. Cuando se estatuye que podrá hacerlo sólo con la autorización y la aprobación del Poder Legislativo se determina, a la vez, que esa autorización y esa aprobación necesarias tiene que darlas necesariamente el Poder Legislativo. El derecho de declarar la guerra es indelegable (13).

Tanto más indelegable es, con las condiciones propuestas, por la Carta de las Naciones Unidas, cuanto que ni siquiera existe un criterio para dirimir las divergencias, una definición concreta para saber a qué atenernos. En efecto, como critica Paredes, no se ha configurado todavía al agresor; y por ello, y por otras cosas, ha podido observar Herbert Hoover: "No hay derechos positivos para las Naciones y los hombres, sino sólo meras sugestiones que ellos deben acomodar. La Carta no recobra los principios de la Carta del Atlántico, la que no fué atendida en Teherán y tampoco, después en Yalta. La Carta falla en no definir al agresor. Tampoco menciona la desintegrante forma de agresión de una nación sobre otra, a través de la propaganda".

Ejecutivo declararla". De manera que en donde la declaración incumba, constitucionalmente, al Ejecutivo, la cuestión queda resuelta en sentido negativo a la pregunta. Prosigue, a continuación el tratadista compatriota: "Se puede decir que por medio del *ultimatum* se hace una especie de delegación, sobre todo en aquellos países que se hallan alejados por largas distancias. Así, si se tratase de un litigio entre Francia y la República Argentina y se diese al jefe de la expedición poderes para que en caso de no obtener la satisfacción pedida declare la guerra, constituye esto una delegación en cuanto al hecho". Entendemos que debe distinguirse entre la declaración jurídica y la formal o de hecho. Además, en el ejemplo citado existe en nuestro concepto una autorización, sólo que sujeta a condición; y es sobre el cumplimiento de ésta, nada más, que se delega a un jefe expedicionario la facultad pertinente, para verificar si existe y proceder en consecuencia. De cualquier manera, siempre se trataría de un agente del Ejecutivo nacional.

No es menester expresarlo. Resulta evidente de las propias razones que justifican la atribución con carácter de exclusividad al Poder que hace las leyes. Según las mismas razones, se deduce también que los Constituyentes han querido que se formara juicio propio, con toda la fuerza de la soberanía en ejercicio inmediato, sobre las necesidades, también propias, que conduzcan a una conclusión en la cual, "puede llegarse hasta destruir o hacer imposible el Gobierno constitucional, y poner en peligro la integridad de la Nación". En concepto de Joaquín V. González, a quien pertenecen las palabras reproducidas, "por la Constitución, el Congreso tiene la facultad para autorizar al Poder Ejecutivo a declarar la guerra o hacer la paz"; luego lo hace juez de la necesidad, ocasión y motivos para reproducir esos hechos (14). Juez privativo, único juez competente para resolver sin apelación.

Las causas determinantes son de la más pura esencia nacional. Aunque la Constitución no lo impusiera, ningún Poder, fuera del indicado, y nadie, por supuesto, fuera del país, podría estimarlas debidamente. Causas, no siempre generales, que pueden reflejar preocupaciones específicas y muy respetables, sentimientos y valores asequibles sólo para una sensibilidad compatriota.

Causas que pueden relacionarse con simples aspiraciones tradicionales, con una manera distintiva de ser. Acaso, meras conveniencias particulares. "No obstante los términos del art. I del Pacto, que exige una acción sin reservas para formar parte de la Liga de las Naciones, Suiza gestionó y obtuvo las seguridades necesarias de que su incorporación al organismo de Ginebra no afectará sus derechos y deberes de

(14) "Manual de la Constitución Argentina", núm. 484.

(15) MORIAUD, P., "La société des nations et la Suisse". Cita de ANTOKOLETZ.

(16) No nos resistimos a la tentación de transcribir las siguientes frases debidas a la magistral pluma de ZEBALLOS:

"Para nuestro país la neutralidad no es una simple regla de pacífico intercambio internacional, sino que es también una política impuesta por la Constitución al Gobierno Federal, que puede y debe ser abandonada sólo bajo dos circunstancias extremas: Cuando el honor nacional ha sufrido un ultraje, o cuando la integridad de nuestro Territorio es amenazada.

"Como la Nación tiene por objeto asegurar los beneficios de libertad y prosperidad para nosotros y para todos los hombres del mundo que deseen habitarlo, este ideal no podría ser llevado a cabo con una participación sentimental en las guerras de los demás países. Considerando la enorme suma

nación colocada bajo el régimen de la neutralidad perpetua" (15).

El interés por la neutralidad, con alcances más generosos o menos personales, ha sido considerable también para la República Argentina, que lo reclamó con la persuasión legítima de un postulado (16).

VII. — Si la Constitución de un país quiere que su Poder Legislativo sea quien declare o autorice la declaración de guerra, no se respecta el precepto que así lo manda, admitiendo que un Poder extranjero asuma la facultad de hacerlo y confiando a aquel Poder Legislativo el papel subalterno de refrendar su declaración. Sostuvimos que la atribución era intransferible, puesto que afectaba a la soberanía nacional y había sido privativamente otorgada al Congreso. Afirmamos, ahora, que no puede ser transformada, perdiendo todo lo que importa como función de iniciativa y acto de propiedad y autonomía decisorias. Lo que en tal sentido la modificara implicaría una violación insubsanable que aparejaría su nulidad.

Sostenemos, ahora, que la Constitución ha especificado, además, el modo ineludible por el cual se hará, en nuestro país, autorizadamente, la declaración en examen. El art. 67, inc. 21 es bien claro: "corresponde al Congreso autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz". Ningún antecedente más prestigioso que el constituido por la breve sentencia dada por Alberdi en las siguientes palabras: "El Congreso, en materia de relaciones exteriores, declara la guerra y hace la paz" (art. 68, inc. 2). No podía entregar semejante facultad a otro Poder que no fuera el que representa democráticamente al pueblo quien puso en tan alto los

de capital que ha sido invertida allí por compañías formadas en Europa y que dos millones y medio de extranjeros viven en la Argentina, conservando sus propias nacionalidades, junto con las familias argentinas que representan millones de almas, se comprende la magnitud del desastre y de las desgracias morales, sociales y económicas que ocasionaríamos si abandonásemos la política de neutralidad.

"Sin embargo, constitucionalmente basa, la neutralidad no significa ni indiferencia ni egoísmo. Los argentinos y extranjeros muestran sus simpatías en caso de guerra, sin otra limitación que aquellas establecidas por el orden público, en el más amplio sentido. Los sobrantes de nuestras riquezas, los cereales de los emigrantes, cereales, carne y productos de toda clase, están a disposición de los países que los necesitan". ("La Conferencia en Williamstown", p. 67). Sólo añadiremos que en las circunstancias actuales no hemos faltado a este deber de solidaridad en la desgracia, inscripto ya como un mandamiento de la tradición argentina.

intereses de la paz erigiéndola en norma general, casi absoluta; quien cifró en esa paz las aspiraciones más fecundas y más honrosas; quien habló de la paz con frases que parecen aforismos:

"la política no puede tener miras diferentes de las miras de la Constitución... ;

"ella debe ser más solícita de la paz y del orden que convienen al desarrollo de nuestras instituciones y riqueza, que de brillantes y pueriles agitaciones de carácter político;

"cada guerra, cada cuestión, cada bloqueo que se ahorra al país, es una conquista obtenida en favor de sus adelantos;

"un año de quietud representa más bienes que diez años de la más gloriosa guerra" (17).

VIII. — Si los constituyentes del 53 se apartaron, bien poco por cierto, del modelo norteamericano, no fué en perjuicio de la supremacía parlamentaria. Como ya lo advertimos, con Joaquín V. González, el Congreso, está facultado para "autorizar al Ejecutivo" de forma que, mediante esa autorización, y sólo con ella y por ella, declare la guerra. Facultad que implica, pues, un requisito forzoso a tal efecto; formalidad previa e ineludible. No solamente el Ejecutivo está obligado en el sentido de no poder ignorarla y menos aun desconocerla; sino que está obligado asimismo en el sentido de necesitarla para proceder de conformidad con su espíritu. Únicamente el Congreso puede autorizarlo a proceder; únicamente el Congreso puede conceder esa autorización que afecta en grado tan profundo y trascendental la existencia y el honor de la República.

No olvidamos que también pueden ocurrir circunstancias materiales de absoluta urgencia que inciten a proceder de inmediato. Pero esas mismas circunstancias han sido previstas por los constituyentes del 53 con sabio realismo, conciliando las necesidades inaplazables que comportan aquellas circunstancias de excepción y la exigencia doctrinaria e institucional que informa la regla precedente; por eso, más adelante, art. 86, inc. 18, en las atribuciones del Ejecutivo, establecieron que el Presidente de la Nación "declara la guerra y concede patentes de curso y cartas de represalias con autorización y aprobación del Congreso".

Lo importante es que el Congreso, al quedar autorizado para los fines susodichos, se constituye, como ya consignamos, en juez único y necesario juez, "de la necesidad, ocasión o mo-

tivos" que se requieren como fundamento de la declaración de guerra.

La situación es similar a la que se presenta con las leyes nacionales. Y aun de mayor importancia, puesto que afecta a los derechos, garantías y defensas consagrados por la Constitución.

Una ley, conviene repetirlo, que envuelve a muchas otras sobre materias diversas y esenciales. Recurramos nuevamente a una de nuestras autoridades en la materia. "Que es una atribución del Congreso la de decidir la guerra y la paz, lo confirma el inc. 18 del art. 86, donde las facultades del Presidente son limitadas por las leyes que lo autoricen, y por el sentido práctico que la palabra guerra envuelve: así, ella importa suspender toda comunicación e intercambio con el enemigo o sus aliados, hostilizar su comercio y bienes, y la limitación de todo derecho, siempre que siendo ejercido pudiera favorecer al enemigo o debilitar la defensa nacional. Por último, el poder de declarar la guerra comprende el de dictar todas las leyes necesarias para ejecutarla con vigor y buen éxito" (18). Los tribunales de Estados Unidos han resuelto: "Bajo el poder de declarar la guerra, el Congreso tiene el poder de declarar de curso legal los billetes del tesoro para el pago de deudas públicas y privadas". Y también: "La Constitución confiere en absoluto al Gobierno la facultad de hacer la guerra y los tratados y, por consiguiente, el Gobierno posee el poder de adquirir territorios". Con la guerra es preciso arbitrar recursos y, por tanto, decretar nuevos impuestos, aplicar restricciones en múltiples sentidos, exigir prestaciones elevadas y sensibles, formar, en suma, un estado que sólo puede ser legalmente posible por la soberana y libre decisión del Poder Legislativo.

Estas consecuencias inevitables concurren a demostrar que *sin la actuación directa del Congreso no hay declaración de guerra que sea legítima*. No la hay sino mediante esa decisión y después de ser bien adoptada. El Ejecutivo no puede eludir la directa ni indirectamente. Es decir: no puede pasarse sin ella, aplicándola de hecho, sino en casos especiales para los cuales recabará la debida aprobación; ni tampoco puede excluirla aceptando como válida y eficaz la que provenga de cualquier otro Poder, interno, si es concebible, o externo, como el Consejo de Seguridad.

En suma, pues: nadie por grandes y poderosos que sean los principios, las razones y los

(17) "Bases y puntos de partida para la Organización Política de la República Argentina", ed. Francisco Cruz, 1914, p. 246.

(18) "Manual Teórico y Práctico de Derecho Público Constitucional y Administrativo", de...



motivos que obligan hoy a modificar el concepto de soberanía y que modifican ya el concepto de neutralidad política, aproximándolo al ideal de la comunidad de los pueblos en la paz y bajo los dictados de la democracia, nadie puede suplantarse en funciones tan graves y trascendentales al Congreso de la Nación; nadie, ni el mismo Congreso, podría autorizar ni admitir que otro órgano, y menos aun si está radicado más allá y por encima de la órbita en que se mueve nuestra soberanía, declarara una guerra en que tuviéramos que ser, sin quererlo, acaso contra

nuestros sentimientos, protagonistas activos y militantes sacrificando en ella vidas argentinas, para no hablar de otros valores— puestas bajo un comando aieno, en nombre de una causa tal vez abstracta, indirecta y remota.

Para que semejante cosa pudiera hacerse habría que reformar primero nuestra Constitución (19).

(19) Disposiciones citadas en el texto, los arts. 29 y 67, inc. 25 y concs. de la Constitución nacional.

ARGENTINA

oteca del  
ongreso

TINA

Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

Biblioteca del  
Congreso

Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

Biblioteca del  
Congreso

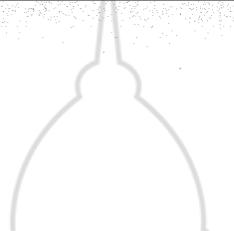
ARGENTINA

Biblioteca del  
Congreso

Bibli

ARGEN

Bibli



Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA

SE TERMINO DE IMPRIMIR  
EN BUENOS AIRES  
EN LOS TALLERES GRAFICOS DE LA  
EDITORIAL "LA LEY"  
EN LA PRIMERA QUINCENA  
DE AGOSTO DE 1946

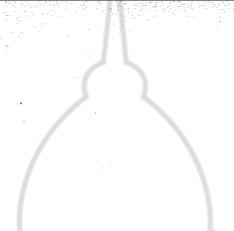


Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del  
Congreso



Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del  
Congreso



Bibli

ARGEN



Bibli



Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del  
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del  
Congreso

