CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

JORGE CASTAÑEDA,
del Servicio Exterior Mexicano

EN TODAS LAS CONTROVERSIAS IMPORTANTES que se han suscitado entre Estados de este Hemisferio desde fines de la Segunda Guerra, el problema de la distribución de competencias entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos ha tenido un carácter decisivo. Esta cuestión no reviste, en efecto, un mero carácter procesal. La supervivencia de varios Gobiernos del continente, y la posibilidad misma de solucionar pacíficamente ciertos conflictos interamericanos, han dependido en más de una ocasión de la manera como se ha planteado y resuelto esa cuestión.

La atribución de competencias entre las dos organizaciones presenta varias facetas que suelen analizarse indiscriminadamente, confundiendo aun más un tema de suyo complejo. Con objeto de lograr la mayor claridad posible se ha dividido este breve examen teórico-práctico en relación con cuatro tópicos: 1) la solución pacífica de controversias; 2) la legítima defensa colectiva; 3) la aplicación de medidas coercitivas; y 4) la posibilidad de que la OEA emplee fuerzas armadas sin propósitos coercitivos, sino con una finalidad policial y pacificadora. El desarrollo de estos temas está precedido de una breve enunciación de ciertas disposiciones constitucionales que sirven de marco a toda la materia.

I. *El principio de la primacía de la Carta de las Naciones Unidas*

La primacía de las disposiciones de las Naciones Unidas se

funda en que, como reconoce expresamente el artículo 1º de la Carta de la OEA, “dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional”. Además, en el preámbulo de la Carta de la OEA se reafirman solemnemente los principios y propósitos de las Naciones Unidas y en el artículo 4 de la misma Carta, se precisa que la OEA deberá “cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. . .”

El principio mismo de la supremacía de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas está claramente establecido en el artículo 103 de esa Carta, redactado como sigue:

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.

Los instrumentos regionales aprobados con posterioridad a la Conferencia de San Francisco incorporaron estipulaciones correspondientes a la que acaba de citarse. Basta mencionar las que contienen el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Carta de Bogotá, abajo citadas, cuya redacción categórica reafirma el principio del artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas e indican claramente la intención de que se les considere como los artículos decisivos para la interpretación de cualquiera de las demás disposiciones contenidas en estos instrumentos interamericanos.

El artículo 10 del Tratado de Río dispone:

Ninguna de las disposiciones de este Tratado se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las Altas Partes Contratantes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 102 de la Carta de la OEA, que constituye por sí solo en capítulo intitulado “Naciones Unidas”, como si se hubiera deseado poner más aún de relieve su carácter supremo, estatuye lo siguiente:

Ninguna de las disposiciones de esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

A la luz de lo que antecede, puede concluirse que para precisar las respectivas funciones y poderes de las Naciones Unidas y de la OEA, así como los derechos y obligaciones de los miembros de las Naciones Unidas que formen parte de la OEA, *las disposiciones de la Carta de la ONU son las que proporcionan el elemento decisivo*. En efecto, en virtud del artículo 103 de dicha Carta y de los artículos correspondientes, ya citados, del Tratado de Río y de la Carta de Bogotá, cualesquiera disposiciones de estos dos últimos instrumentos interamericanos que pudieran llegar a encontrarse en conflicto con los de la Carta de la ONU, serían nulas de pleno derecho.

II. *Competencia de las Naciones Unidas y de la OEA en lo que se refiere a la solución pacífica de controversias*

Varios Estados americanos han sostenido en diversas ocasiones la tesis de que los procedimientos interamericanos de arreglo pacífico tienen prioridad sobre los de las Naciones Unidas, o en otros términos, que los miembros de la OEA tienen la obligación, cuando surge una disputa entre ellos, de recurrir primero a los procedimientos regionales antes de acudir a las Naciones Unidas. La Carta de la OEA en su artículo 20, el Tratado de Río en su artículo 2 y el Pacto de Bogotá en su artículo II, establecen expresamente esta obligación.

Estas disposiciones regionales no tienen base en la Carta de las Naciones Unidas, pues este instrumento dispone meramente en el artículo 52/2 que las partes "harán todos los esfuerzos posibles" para ello, lo cual no constituye una obligación legal. Pero, sobre todo, el párrafo 4 del citado artículo 52 resguarda plenamente la competencia del Consejo de Seguridad para actuar, y los derechos de los miembros para plantear cuestiones, conforme a los artículos 34 y 35. No sólo no existe en la Carta

de la ONU disposición alguna que restrinja el derecho de los miembros a acudir ante la Organización, sino que la disposición pertinente, esto es, el párrafo 4, indica que ese derecho no podrá ser afectado por el *desideratum* de que los conflictos locales sean resueltos en el plano regional.

Existe pues una evidente antinomia entre las citadas normas de los instrumentos interamericanos y las de la Carta de las Naciones Unidas, ya que las primeras tienden a restringir la competencia de un órgano de las Naciones Unidas, así como un derecho esencial de los miembros de la Organización Mundial. En virtud del artículo 103 de la Carta de la ONU, en caso de conflicto priva el orden normativo universal.

A pesar de las apariencias, la práctica de los órganos tiende a confirmar, y no a desvirtuar, la interpretación que se desprende de los textos constitucionales.

En el caso de Guatemala, en 1954, la propuesta colombiano-brasileña, apoyada por Estados Unidos, para que el Consejo de Seguridad se desistiera de conocer el asunto y éste fuera remitido a la OEA, fue rechazada por el veto soviético; a continuación, el Consejo adoptó una propuesta de Francia ordenando el cese del fuego y pidiendo a todos los miembros que dejaran de ayudar a los beligerantes. En otros términos, el Consejo asumió plenamente su autoridad.

A los pocos días, el Consejo se negó a inscribir en su agenda una nueva queja de Guatemala, lo cual tuvo el efecto práctico de dejar el asunto en manos de la OEA; pero tal negativa, sobre todo a la luz de la acción tomada días antes, no equivale jurídicamente a que el Consejo reconociera su incompetencia para actuar por virtud de una supuesta primacía de que goza la OEA.

El planteamiento y desarrollo de la crisis cubana en 1960 fue semejante, con la diferencia de que disminuyó el número de adherentes de la tesis de la "prioridad". Sólo Francia y la Gran Bretaña apoyaron a los Estados Unidos en el argumento de la prioridad de la OEA. Tanto Ceilán y Túnez, como Argentina y Ecuador sostuvieron el principio del derecho de todo miembro a acudir directamente al Consejo de Seguridad, aun

cuando mantuvieron que por razones políticas era preferible enviar el asunto a la OEA. Empero, la resolución adoptada por el Consejo no significó una renuncia de su jurisdicción; por el contrario, el Consejo ejerció su autoridad ya que "tomó nota" de la situación, meramente "suspendió" temporalmente la consideración del asunto y aun dirigió recomendaciones a los Estados en el sentido de evitar que aumentaran las tensiones entre Cuba y los Estados Unidos.

En la segunda fase de este asunto, en otoño de 1960, aun los Estados Unidos no se opusieron a que se remitiera esta cuestión a la Primera Comisión de la Asamblea General, la cual la examinó. Tampoco se opusieron los Estados Unidos a que el Consejo de Seguridad volviera a considerar este asunto en enero de 1961.

En abril de 1961, la Asamblea General examinó el caso de la invasión de Bahía de Cochinos. México presentó un proyecto de resolución sosteniendo "que el principio de no intervención en los asuntos internos de todo Estado impone la obligación a los miembros de las Naciones Unidas de abstenerse de alentar o promover luchas civiles en otros Estados". Además, el proyecto pedía a todos los Gobiernos que "sus territorios y recursos no fueran usados para fomentar una guerra civil en Cuba"; que "pusieran fin inmediatamente a toda actividad que pudiera resultar en un mayor derramamiento de sangre", y que buscaran una solución pacífica a la "situación presente". El proyecto mexicano no hacía referencia alguna a la OEA, lo cual fue criticado por otros representantes latinoamericanos y por el de los Estados Unidos. Dicho proyecto obtuvo en plenaria 41 votos en favor (incluyendo los de México, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba y Ecuador), 34 en contra y 20 abstenciones, por lo que no obtuvo los dos tercios necesarios para su aprobación. Otro proyecto auspiciado por 7 países latinoamericanos pedía a los Estados miembros de las Naciones Unidas que pertenecieran a la OEA, que prestaran su ayuda con el fin de alcanzar un arreglo pacífico de acuerdo con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Antes de su aprobación en plenaria y como

resultado de una iniciativa de Nigeria y Sudán, sin embargo, se eliminó toda referencia específica a la Organización de los Estados Americanos en la parte operativa de la resolución. En su forma final aprobada (por 59 votos en favor, 13 en contra y 24 abstenciones, incluyendo la de México), la resolución 1616 (xv) meramente exhortó a todos los miembros "to take such peaceful action as is opened to them to remove existing tension". Este caso, por tanto, está lejos de constituir un precedente en el sentido de que las Naciones Unidas han reconocido una "prioridad" obligatoria en favor de los procedimientos de arreglo interamericanos.

Los casos planteados por Haití en mayo de 1963 y por Panamá en enero de 1964 ante el Consejo de Seguridad no presentaron dificultades ni se suscitó la cuestión de jurisdicción. Sin embargo, en ambos asuntos los Estados que plantearon la queja aceptaron la referencia a la OEA con la condición de que los respectivos casos siguieran formalmente en la agenda del Consejo.

El conjunto de precedentes mencionados demuestra que el derecho de un miembro de la OEA de plantear, en primer término a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un asunto, ha sido generalmente reconocido. La referencia ocasional del caso a la OEA ha sido considerada como una cuestión de conveniencia política circunstancial, pero el Consejo ha tendido a mantener una jurisdicción general sobre el caso, al menos en el sentido de mantenerlo en su agenda.

El régimen de la Carta de las Naciones Unidas que otorga al miembro de ambos organismos el derecho de optar por los procedimientos pacíficos de uno o de otro, a su elección, descansa en buenas razones y en el fondo no hace sino reflejar realidades políticas incuestionables. Tratándose de la solución pacífica de controversias acentuadamente políticas, difícilmente justiciables conforme a normas jurídicas precisas, el principio esencial aplicable sigue y seguirá siendo el de la aceptación voluntaria por las dos partes del foro y del método de solución. Cuando ocurren disputas entre Estados latinoamericanos que

por su naturaleza y escaso relieve, no desbordan el marco político regional, o por mejor decirlo, "latinoamericano", la OEA puede actuar con eficacia. Cuando la controversia se plantea frente a los Estados Unidos, o existe un peligro para la paz mundial, es natural que el Estado latinoamericano quejoso prefiera, por razones obvias, el foro mundial. De hecho esto es lo que ha ocurrido en la práctica.

“Este derecho debe ser preservado. La facultad principal de todo miembro de las Naciones Unidas, que da sentido a su participación en el Organismo Mundial, es la de poder plantear quejas o asuntos sin restricción alguna.”

Dicho esto y una vez reconocidos así los derechos tanto del Consejo de Seguridad como de todos los miembros de las Naciones Unidas, sin excepción, para escoger libremente el procedimiento y el foro que en cada caso juzguen más adecuado, conviene recordar que la Carta no impide en manera alguna a las organizaciones regionales ocuparse del arreglo pacífico de toda controversia de carácter local, ya sea a iniciativa de alguno de sus miembros o a iniciativa del órgano competente de la propia organización internacional. Todo lo contrario. La Carta, por el artículo 33 y los párrafos 2 y 3 del artículo 52, se pronuncia claramente en favor de alentar el recurso a los procedimientos regionales.

La Carta ha establecido así un sistema sabiamente equilibrado que permite a las organizaciones regionales desempeñar un importante papel, complementario en ciertos aspectos del de las Naciones Unidas, a condición de que no se afecten en manera alguna ni la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz, ni los derechos inalienables de los miembros de las Naciones Unidas.

La conveniencia de esta limitación es obvia, pues si las organizaciones regionales pudieran restringir en cualquier forma los derechos que la Carta confiere a los miembros de las Naciones Unidas, ello se traduciría en que los Estados miembros del Organismo Mundial que también formarían parte de organizaciones regionales, pudieran encontrarse en una situación de inferioridad con relación a los demás miembros, lo cual, además

de ser contrario al principio fundamental de la igualdad jurídica consagrado en la Carta, resultaría evidentemente absurdo.

Este argumento fue expresamente invocado por las Delegaciones de Ecuador, Argentina y Uruguay ante la Asamblea General, con motivo de la actuación del Consejo de Seguridad en el caso de Guatemala. Por su parte, el Secretario General, comentando el mismo asunto en su Informe Anual de 1954, dijo lo siguiente: "...una política que reconozca plenamente el papel propio que desempeñan los organismos regionales, puede y debe al mismo tiempo preservar el derecho que la Carta confiere a todo Estado miembro de ser oído por la Organización."

III. *Legítima defensa colectiva*

Por virtud del artículo 3 del Tratado de Río, los Estados americanos convinieron en que un "ataque armado" contra uno de ellos sería considerado como un ataque contra todos, y se comprometieron a ayudar a hacer frente al ataque (con la salvedad de que ningún Estado estaría obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento, conforme al artículo 20), en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa colectiva, conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Así, el derecho de prestar una acción solidaria al agredido, consagrada en el artículo 51, se convirtió, mediante el Tratado de Río, en una obligación para sus partes.

El ejercicio de este derecho está sujeto a las condiciones señaladas por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Como la legítima defensa es una excepción a la norma esencial de la Carta y del derecho internacional general que prohíbe el recurso a la fuerza —artículo 2/4— en la cual se asienta el orden normativo universal contemporáneo, tales condiciones son de interpretación estricta. Cualquier acuerdo o convenio, bilateral o multilateral, que permitiera el uso de la fuerza, mediante la excepción de la legítima defensa, sin observar las condiciones del artículo 51, sería nulo de pleno derecho, por virtud del artículo 103 de la Carta. El artículo 3 del Tratado de Río

no contraría a la Carta de las Naciones Unidas, ya que invoca el artículo 51 al referirse a la obligación de ayudar al agredido en ejercicio de la legítima defensa colectiva.

Esta disposición presenta dos problemas principales de interpretación.

El primero se refiere al sentido de la frase "hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales". ¿Quién debe decidir si las medidas tomadas por el Consejo de Seguridad son las "necesarias"? Lleras Camargo, por ejemplo, parece inclinarse por la tesis de que el Estado agredido es quien debe decidir. Por otra parte, parecería contrario a todo el régimen de seguridad colectiva de la Carta, interpretado en su conjunto, que el Consejo de Seguridad careciera de esta esencial facultad decisoria, sobre todo en la medida en que implica resolver también si el Estado que invocó la legítima defensa se encontró en realidad frente a un ataque armado o si su reacción no fue excesiva.

La duda ha surgido principalmente por el temor de que el Estado agredido quede indefenso ante una posible inacción del Consejo de Seguridad, ya sea por un veto o porque no se reúna la mayoría necesaria de votos. Pero aquí hay una confusión. Si ocurre un ataque armado, la reacción defensiva inicial, que no requiere de autorización previa alguna, puede proseguir aunque el Consejo de Seguridad no logre adoptar una decisión confirmatoria de la acción originalmente emprendida. Como dice Kelsen, "el hecho de que el Consejo de Seguridad no tome una decisión, no equivale a la condición para cesar el derecho de legítima defensa, a saber, que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz". El sentido de la frase es que si el Consejo de Seguridad, mediante una decisión *positiva*, resuelve que las medidas tomadas han sido las "necesarias" y desautoriza, por ejemplo, una acción militar más allá de donde se originó la agresión, o si estima que la reacción defensiva fue desproporcionada, o no inmediata, o improcedente por no haber ocurrido en realidad un ataque armado, *tal decisión del Consejo sería obligatoria*.

El segundo problema se refiere a las tendencias multiformes que han surgido en los últimos años, tanto entre autores como entre representantes de gobierno, para ampliar el sentido de los términos "ataque armado" que emplea el artículo 51. Su denominador común consiste en sostener que hechos distintos del ataque armado pueden constituir la condición jurídica necesaria para dar origen al derecho de legítima defensa.

Algunas de estas tendencias fueron expuestas por la delegación de México ante el Comité Especial de las Naciones Unidas para la codificación de ciertos principios de la Carta, al examinarse el principio de la prohibición del uso de la fuerza. Ahí también se expresaron las razones por las que estas tesis son inaceptables.

La tendencia a ampliar el concepto de legítima defensa tuvo una aplicación importante en la esfera interamericana. En Punta del Este, en 1962, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del continente, después de afirmar la incompatibilidad entre la adhesión de cualquier Estado miembro al Marxismo-Leninismo con el Sistema Interamericano, pidió lo siguiente:

...que los Estados Miembros tomen aquellas medidas que consideren apropiadas para su legítima defensa individual o colectiva, y que cooperen, como lo estimen necesario o deseable, para reforzar su capacidad para contrarrestar las amenazas o actos de agresión, de subversión u otros peligros a la paz y seguridad que provengan de la intervención continuada en este hemisferio de las potencias sino-soviéticas...

Esta resolución llegó al punto de considerar que la adhesión al comunismo es intrínsecamente una amenaza o un acto de agresión o de subversión, y un acto ilegal *per se*, lo cual justificaría que otros miembros invocaran y ejercieran el derecho de legítima defensa colectiva. Independientemente de los aspectos políticos del caso, lo cierto es que desde el punto de vista jurídico, la citada resolución es una invitación para hacer uso de la fuerza en violación de la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, cuando ocurrió poco después la crisis de los cohetes soviéticos en Cuba, en octubre de 1962, los Estados

Unidos no basaron curiosamente su posición en el principio de la legítima defensa, sino más bien en el principio —expuesto en forma extraordinariamente vaga— de la autonomía de la OEA como organismo regional. Como se recordará, México, Brasil y Bolivia se abstuvieron en el voto sobre el párrafo que autorizaba el uso de la fuerza.

IV. Aplicación de medidas coercitivas por la OEA

El artículo 6 del Tratado de Río dispone que si ocurre alguno entre diversos hechos que enumera —ninguno de los cuales constituye un ataque armado— el Órgano de Consulta se reunirá para acordar las medidas que proceda. Ahora bien, como sólo el ataque armado puede originar el derecho de legítima defensa, la consecuencia jurídica de que ocurra alguno de esos hechos tendrá que ser algo distinto a la aplicación del régimen jurídico de la legítima defensa. En otros términos, las “medidas” a que se refiere el artículo 6, no podrán nunca consistir legalmente en la autorización a los miembros para usar la fuerza en las condiciones ya apuntadas para el ejercicio de la legítima defensa colectiva, esto es, sin la autorización del Consejo de Seguridad. No hace falta inclusive examinar el problema de la naturaleza jurídica del Tratado de Río para advertir que el artículo 6 contempla una hipótesis y prevé un régimen distintos que el artículo 3. Es decir, cuando ocurre lo previsto en el artículo 6, el tratado no opera como un convenio de legítima defensa colectiva.

Las medidas que el Órgano de Consulta puede acordar están enumeradas en el artículo 8: ruptura de relaciones diplomáticas, interrupción de relaciones económicas, ferroviarias, marítimas, etc., e incluso el empleo de la fuerza armada. Estas medidas corresponden sustancialmente a las que puede adoptar el Consejo de Seguridad conforme al artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, esto es, cuando actúa dentro del capítulo VII.

Esta es la acción que los organismos regionales pueden llevar

a cabo para el mantenimiento o restablecimiento de la paz conforme al capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Esta acción está sujeta al cumplimiento de las condiciones que señala el artículo 53. En especial, *la aplicación de medidas coercitivas por un órgano regional debe llevarse a cabo bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.*

Uno de los problemas mayores consiste en saber si la adopción de medidas que no sean el uso de la fuerza constituyen "medidas coercitivas" en el sentido del artículo 53, y por tanto, si su adopción por el organismo regional requiere de la autorización previa del Consejo de Seguridad.

No es fácil precisar el sentido exacto de los términos "medidas coercitivas" o siquiera determinar claramente si conforme a la Carta de las Naciones Unidas, las medidas coercitivas constituyen sanciones en sentido jurídico, es decir, reacciones contra la violación de obligaciones legales, o por el contrario, medidas puramente políticas que el Consejo puede aplicar discrecionalmente para mantener o restaurar la paz. Kelsen reconoce que una y otra tesis son posibles. Empero, observa que el considerar la acción coercitiva del Consejo como medida política discrecional y no como sanción, es más conforme a la tendencia general que prevaleció al redactar la Carta, esto es, a la predominancia de las consideraciones políticas sobre las jurídicas.

Esta opinión está bien fundada. En efecto, conforme al sistema de la Carta, no hay automatismo alguno en la reacción solidaria de los miembros, aún contra el agresor convicto, como ocurría en el Pacto de la Sociedad de Naciones (artículo 16). La acción del Consejo no es punitiva; puede no ejercerse contra el violador de la Carta si el Consejo estima discrecionalmente que así preserva mejor la paz universal. En cambio, la acción del Consejo puede ejercerse sin base en una calificación de la conducta antijurídica de un Estado. Como afirma también Kelsen en otro sitio, "El objeto de la acción coercitiva prevista en el artículo 39 no es mantener o restaurar el Derecho, sino mantener o restaurar la paz, lo cual no es necesariamente idéntico".

No creo por ello, como suele afirmarse, que las medidas del

artículo 8 del Tratado de Río, o las correspondientes del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, constituyan represalias en sentido jurídico, que sólo pueden tener lugar cuando ha ocurrido una violación al Derecho Internacional. Pero no es necesario aceptar que constituyan represalias para llegar a la conclusión de que tales medidas son en efecto tan coercitivas como el empleo de tropas. En muchos casos, un bloqueo económico puede constituir un grado mayor de coerción que un uso limitado de la fuerza. Parecería, de acuerdo con la opinión más generalizada, que toda medida de presión ejercida por las Naciones Unidas, dirigida contra un Estado, para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, es una medida coercitiva.

El caso de las sanciones contra la República Dominicana

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Continente, actuando como órgano de consulta, aprobó el 20 de agosto de 1960 una resolución condenando a la República Dominicana por "actos de agresión y de intervención" (el atentado contra la vida del Presidente Betancourt de Venezuela) y ordenando el rompimiento de relaciones diplomáticas y la interrupción parcial de relaciones económicas con ese país. Esta acción del organismo regional se realizó sin autorización previa del Consejo de Seguridad, pero se informó posteriormente a este órgano sobre la resolución adoptada.

La Unión Soviética intentó ante el Consejo que éste *aprobara* la resolución de la OEA, sin duda para establecer el precedente de que la aprobación era necesaria. Los Estados Unidos sostuvieron que las medidas decretadas contra la República Dominicana no constituían "medidas coercitivas" por no implicar el uso de la fuerza, y este argumento fue apoyado claramente por Venezuela, el Reino Unido y China. Los demás miembros expresaron reservas o manifestaron su inconformidad; pero en definitiva, la tesis americana triunfó implícitamente, ya que el Consejo meramente "tomó nota" de la resolución. Esta posición de los Estados Unidos contradujo su propia actitud anterior, ya que en las propuestas sometidas por ese país en *Dumbarton Oaks*, así como en sus propuestas para la elaboración

del Tratado de Río de Janeiro, su actitud se basaba en la premisa de que la acción coercitiva comprendía tanto las acciones militares como las no militares.

En el caso de las sanciones contra Cuba aprobadas por la Novena Reunión de Consulta, ocurrió igual debate ante el Consejo de Seguridad; pero en esta ocasión, la tesis de que las medidas decretadas por el organismo regional no requerían la aprobación del Consejo tuvo un mayor número de partidarios.

La cuestión es dudosa. En los debates ante el Consejo de Seguridad se invocaron —y contestaron— varios argumentos en favor de la tesis de que dicho órgano no requería autorizar previamente las medidas no militares adoptadas por el organismo regional. No se analizan aquí para no alargar en exceso este ensayo.

Basta por ahora recordar que la Corte Internacional de Justicia, en su opinión consultiva intitulada "Certaines Dépenses des Nations Unies", dictada el 20 de julio de 1962, es decir, después del debate sobre el caso de Cuba en el Consejo, indicó que la acción coercitiva ("enforcement action") implica los siguientes elementos: *a*) la medida de coerción debe estar dirigida *contra* un Estado u otra autoridad (como por ejemplo, las facciones rebeldes en el Congo); *b*) se trata de cualquier acción contemplada en el capítulo vn de la Carta, y no meramente del uso de la fuerza conforme al artículo 42; *c*) su finalidad debe ser la prevención o eliminación de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión; y *d*) cae dentro de la exclusiva competencia del Consejo de Seguridad.

A pesar de los dos precedentes citados (que no son obligatorios, aunque tampoco lo es la opinión de la Corte), subsiste un margen razonable de incertidumbre sobre el valor legal de la citada tesis, y parecería en todo caso aconsejable evitar que se convierta en *stare decisis*. Es cierto que la OEA, continuará probablemente esa práctica. No es fácil evitarla debido a la mecánica decisoria del Consejo de Seguridad: el que defiende el hecho consumado lleva una ventaja en su favor; siempre será posible evitar, mediante abstenciones o un veto en última instan-

cia, que el Consejo tome una decisión positiva en el sentido de *desautorizar* una acción ya emprendida por la organización regional. Pero este hecho, en sí indeseable, no debe ser motivo para no pronunciarse categóricamente en contra de la legalidad de esa tesis y de esa práctica.

Por supuesto, la objeción mayor a la tesis de que las medidas no militares decretadas por el organismo regional no requieren la aprobación del Consejo, no es tanto jurídica cuanto política. Admitir que la OEA pueda aplicar medidas coercitivas, ya sean armadas o no, contentándose con informar al Consejo de Seguridad y sin requerir su autorización previa, equivale a convertir a la OEA en una agencia autónoma de seguridad colectiva, con todos los peligros que esto entraña. Aceptaríamos así que esta organización aplicara coerción política, económica y aun militar contra cualquier país americano sin más limitaciones, prácticamente, que la necesidad de reunir 14 votos. Los Estados aceptaron dotar al Organismo Mundial de ciertas y limitadas funciones para preservar y restaurar la paz, precisamente en vista y en función del equilibrio de fuerzas que existe en el seno de ese organismo, equilibrio que, si bien en ocasiones ha inhibido a las Naciones Unidas para actuar en casos en que hubiera parecido deseable que lo hiciera, representa por otra parte, sin duda alguna, una garantía contra la acción abusiva de cualquiera de las grandes potencias. Otorgar semejantes facultades a la OEA, cuya característica más saliente es el peculiar y abrumador desequilibrio de las fuerzas que la integran, significaría legitimar una situación de peligro permanente para la soberanía de los países latinoamericanos más vulnerables.

Debe tenerse en cuenta, además, que si se concediera o reconociera esa autonomía de acción a la OEA, las demás organizaciones regionales —tales como la Organización de la Unidad Africana, la Liga de los Estados Árabes, y quizá, inclusive, el COMECON y la OTAN— podrían reclamar iguales poderes. No es difícil imaginar la anarquía y el desquiciamiento en las relaciones internacionales y los peligros para la paz que provocaría el uso generalizado e institucionalizado de la fuerza en todas partes del mundo, con el pretexto de la aplicación de

medidas coercitivas locales. Conviene a este propósito recordar las prudentes observaciones del Secretario General de las Naciones Unidas, con motivo del reciente caso dominicano:

No pretendo poner en tela de duda la jurisdicción o competencia de las organizaciones regionales para desempeñar ciertas funciones, de acuerdo con sus propias cartas constitutivas. Pero, desde el punto de vista del funcionamiento de las Naciones Unidas, de conformidad con su Carta, creo que ciertos acontecimientos recientes deberían inducirnos a meditar sobre el carácter de las organizaciones regionales y la naturaleza de sus funciones y obligaciones, en relación con las responsabilidades que tienen las Naciones Unidas de acuerdo con la Carta.

Temo que si una determinada organización regional se considerara a sí misma competente para adoptar ciertas acciones coercitivas en su propia región, el mismo principio sería aplicable a otras organizaciones regionales. Mencionaré tres de ellas en particular: la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y la Liga de Estados Árabes; estas tres organizaciones fueron formadas sobre una base geográfica y no ideológica. Si una organización regional, de acuerdo con su propia constitución, considera apropiado implementar medidas coercitivas en su propia región, lógicamente las demás organizaciones regionales deberían ser consideradas competentes, en virtud del precedente, para aplicar medidas de ese género en sus respectivas áreas. Si se reconoce competencia a la Organización de Estados Americanos para aplicar medidas coercitivas en un determinado país de su región, entonces debemos admitir que la Organización de la Unidad Africana y la Liga de los Estados Árabes son igualmente competentes para adoptar medidas de carácter coercitivo. (*Traducción no oficial*).

V. *¿Puede la OEA emplear fuerzas armadas sin propósitos coercitivos, con una finalidad policial y pacificadora?*

Quizá el mayor problema político-jurídico actual, en la esfera interamericana, consiste en averiguar si la OEA puede emplear fuerzas armadas sin propósitos coercitivos, sino con una

finalidad policial y pacificadora, en un país miembro. En otros términos, se trata de saber si operaciones semejantes a la que llevó a cabo la OEA en la República Dominicana pudieran y debieran consagrarse e institucionalizarse para el futuro, mediante reformas a la Carta de la OEA.

En una presentación más extrema de esta posibilidad, se conjetura que no es imposible que ocurra el colapso completo del gobierno de un país, esto es, que surja un vacío total de autoridad; y una situación caótica semejante, se añade, puede dar oportunidad a agentes de potencias extra-continetales para establecer un régimen comunista en el hemisferio. En esa eventualidad, se afirma, sería deseable que las repúblicas americanas pudieran actuar colectivamente, empleando incluso fuerzas armadas, para evitar que la situación se agrave, para restablecer el orden y para permitir que la población exprese su voluntad genuina en condiciones de normalidad.

La primera pregunta que surge es ésta: ¿Puede una organización internacional emplear fuerzas armadas sin que ello constituya una medida coercitiva? ¿No es éste un contrasentido?

La cuestión se ha discutido mucho en los últimos años y se sigue discutiendo en las Naciones Unidas. La Corte Internacional de Justicia dio sin embargo, una respuesta a esta pregunta en la mencionada opinión consultiva "Certain Dépenses des Nations Unies", al afirmar categóricamente que:

las operaciones de la ONUC no implican el empleo de la fuerza armada contra un Estado respecto del cual el Consejo de Seguridad, en virtud del artículo 39, hubiera decidido que era culpable de un acto de agresión o que hubiera atentado a la paz. Las fuerzas armadas empleadas en el Congo no fueron autorizadas para tomar medidas de carácter militar contra un Estado cualquiera. Esta operación no implica "medidas preventivas o coercitivas" contra un Estado como está previsto en el Capítulo VII; no constituyen pues una "acción", en el sentido en que se emplea esta palabra en el artículo 11.

A idénticas conclusiones llegó la Corte en lo que toca a la

Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas utilizada en el caso de Suez. El elemento esencial en toda la argumentación de la Corte fue que tales fuerzas no estaban dirigidas *contra* Estado alguno sino que tenían una función meramente pacificadora.

La operación en la República Dominicana guarda cierta semejanza en este aspecto —pero sólo en éste— con las operaciones en Egipto y el Congo. Las diferencias consisten, por supuesto, en los elementos internacionales que estaban presentes en las dos operaciones emprendidas por las Naciones Unidas. No hace falta señalar, por obvias, las del conflicto en Egipto. En el caso del Congo, las resoluciones del Consejo de Seguridad ordenaron la salida de las tropas belgas, después la de los mercenarios y se apoyaron en la existencia de una amenaza a la paz *internacional* y no *interna*. Estos elementos internacionales estaban ausentes en el caso de la República Dominicana. Sin embargo, esas diferencias no son decisivas. Podría concebirse un caso en el continente americano con características semejantes a las del Congo. Y entonces surgiría la pregunta: ¿Por qué la OEA no podría hacer lo que hizo la Organización Mundial en el Congo? La pregunta es válida y la respuesta está lejos de ser obvia para muchos.

A mi juicio, la respuesta, expresada en su forma más cruda y más simple, es ésta: Porque las Naciones Unidas son las Naciones Unidas y la OEA es la OEA.

Las Naciones Unidas gozan de una competencia básica, general y originaria para emplear la fuerza con el objeto de mantener o restaurar la paz. La OEA carece de esta competencia básica. Fuera de la legítima defensa colectiva de sus miembros —y no de la OEA, ya que las partes del Tratado de Río pueden no ser las mismas de la Organización— la OEA sólo puede usar la fuerza con autorización previa del Consejo de Seguridad; es decir, sus facultades en este aspecto son limitadas y *delegadas*.

Con apoyo en su competencia general y básica, en cambio, la ONU pudo organizar fuerzas armadas con una función no coercitiva y un propósito pacificador, llevando a cabo operaciones de paz no estrictamente previstas por la Carta, pero tampoco prohibidas por ella. La OEA carece de ese poder básico y ori-

ginal, sobre el cual pudiera apoyarse para actuar en este terreno. El régimen de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, que tiene carácter universal y obligatorio, no sólo es un régimen permisivo de ciertas funciones, sino también prohibitivo en lo que no ha concedido.

La segunda razón esencial para negar a la OEA el poder de intervenir con tropas en algún país americano se refiere al principio de no intervención. Una acción del tipo de la que se contempla necesariamente versaría sobre asuntos internos de un Estado, ya que las demás hipótesis previsibles caerían en una u otra forma bajo los rubros de "solución pacífica de controversias", "legítima defensa" o "acción coercitiva".

Ahora bien, el principio del dominio reservado del Estado frente a la Organización de las Naciones Unidas —artículo 2/7— *es inherente a la naturaleza de todo organismo internacional*, como la OEA, y también limita sus poderes. Las Naciones Unidas están impedidas para intervenir en luchas domésticas, aún cuando su sólo propósito sea el de restaurar la paz, ya que esta paz sería doméstica y no internacional. Si el conflicto civil pusiera en peligro la paz internacional, las Naciones Unidas podrían intervenir mediante una acción coercitiva —última frase del artículo 2/7— pero aún así su acción no podría recaer sobre los aspectos internos de la guerra civil. Si esto es cierto para las Naciones Unidas, con mayor razón lo es para la OEA.

La objeción jurídica no es sino reflejo de una objeción política subyacente. De todos los inconvenientes de una Fuerza Interamericana, el mayor es que su acción interrumpiría el juego natural de los factores reales de poder, sobre todo en sociedades insuficientemente maduras para darle a esos factores una expresión institucional. En la mayoría de los países americanos, la contención del *élan* revolucionario, impuesta *manu militari* desde fuera, significaría perpetuar estructuras quasi-feudales y, en ocasiones, increíblemente arcaicas.

Por otra parte, la OEA se convertiría en el vigía, en autoridad supervisora de una situación cada vez que, en un país de nuestro continente, se produjera un movimiento interno que

tratara de subvertir el orden establecido. Pero la OEA no fue constituida para crear, mantener o derrocar gobiernos.

Otra objeción de carácter político consiste en que la Fuerza Interamericana no actuaría de manera igualitaria. Sería un instrumento casi específico para usarse en sólo ciertos Estados del continente, esto es, los más pequeños y atrasados. Por otra parte, su composición tendería a ser, probablemente, desequilibrada, pues debido a su elevado costo el grueso de ella estaría formado por soldados de un solo país.