

LA CRISIS ACTUAL DEL SISTEMA INTERAMERICANO

ANTONIO GÓMEZ ROBLEDO,
de El Colegio Nacional

Segunda Parte

I

DESPUÉS DE ESTO, de la *quaestio facti*, como diría Kant, de la incompatibilidad, vino la *quaestio iuris*, la cuestión de saber cómo podría aquélla tornarse operativa, una vez que el gobierno de Cuba no se mostraba dispuesto a abandonar la Organización.

En la comunidad de derecho, nacional e internacional, que es, bajo este aspecto, el producto más visible de la civilización, a ningún hombre ni a ningún Estado puede privarse de lo que en cada caso constituye su patrimonio jurídico, de ninguno de sus elementos, sino lo que en el derecho anglosajón se denomina tan expresivamente el debido proceso legal. Con referencia al caso más típico o más trivial de incompatibilidad, lo declaraba así Ramón Beteta en la plática televisada que tuvo sobre este punto: "La incompatibilidad de caracteres en un matrimonio, cuando existe, es causa de divorcio; sí, pero no es el divorcio mismo. Para que éste llegue a realizarse se requiere, además de la incompatibilidad, acudir a un juez, seguir un juicio, obtener una sentencia; es decir, se requiere un procedimiento."

En el caso que nos ocupa, este procedimiento no podía ser otro, en opinión de los seis gobiernos de la minoría, que la reforma de la Carta de la Organización, toda vez que en ella no figura ninguna cláusula de suspensión, exclusión o expulsión del Estado miembro a quien pueda imputarse el incumplimiento de sus obligaciones.

El hecho ,también aquí, era evidente. Al contrario exac-

tamente de lo que ocurre en la Carta de las Naciones Unidas, en la Carta regional hay cláusula de denuncia (art. 112), pero no de exclusión o expulsión. Sobre esto no hubo en la Conferencia de Bogotá debate alguno, ya que desde los trabajos preparatorios realizados en el Consejo Directivo de la Unión Panamericana se había rechazado, y también sin mayor discusión, una sugestión tendiente a la inclusión de la sobredicha cláusula, y como tampoco la propusiera ninguna de las delegaciones concurrentes, la Conferencia no tuvo ante sí ningún proyecto que la contuviera.

De lo que sí conoció la Conferencia fue del siguiente artículo que continuó figurando en el proyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano: "Art. 3. Los Estados americanos, para disfrutar de los derechos y beneficios del sistema interamericano, cumplirán de buena fe las obligaciones inherentes a su calidad de miembros del sistema." De este artículo podía inferirse, aunque no con evidencia apodíctica, que en caso de incumplimiento, podía un Estado ser suspendido, si no tal vez excluido formalmente, del disfrute de aquellos derechos y beneficios. Sería quizás por el temor de que así pudiera acontecer, o por alguna otra razón (las actas no son nada explícitas en este punto), el hecho es que también este artículo fue eliminado sin dificultad en el comité o subcomité que lo examinó, y no consta, en lo que hemos podido ver, que llegara siquiera a la Comisión de Iniciativas.

Con plena conciencia, por lo tanto, rechazó la Conferencia de Bogotá toda cláusula, explícita o implícita, de suspensión o expulsión, y no obstante que, además del proyecto susodicho, sabían bien sus miembros que en la Carta de las Naciones Unidas sí figuraba una disposición de esta especie. Sabían también, y ciertamente muchos de ellos lo tuvieron presente, que en el instrumento progenitor del sistema interamericano, cuya consulta tuvo que ser asidua por aquellos días, en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826, sí se contenía, bien clara y terminante, la cláusula de exclusión en la siguiente forma: "Art. 29.—Si alguna de las partes variase esencialmente sus actuales formas de go-

gún acto de agresión propiamente dicho, introdujera al enemigo dentro de la propia casa. La vivencia de la fraternidad fue, por aquellos días aún, absolutamente prevalente.

Dentro de este espíritu, que fue el espíritu de Bogotá, hubo que vencer cierta resistencia para aceptar incluso la cláusula de salida voluntaria de la Organización, es decir la cláusula de denuncia de la Carta constitutiva. La delegación mexicana, en especial, se opuso hasta donde pudo a la adopción de un texto que si bien consagraba un derecho inmanente de todo Estado miembro, podía dar la impresión de ser un estímulo para dar un paso que a todo trance se deseaba evitar. Fue apenas ante la presión de la delegación argentina, quien dio a entender que de otro modo no ratificaría la Carta su gobierno, como al fin pasó a figurar en ella su último artículo, el 112, relativo a la denuncia.

La contraposición entre cláusula de expulsión y cláusula de denuncia es de gran ayuda para la cabal comprensión de la posición jurídica del grupo minoritario en Punta del Este. Vale la pena detenerse un poco en este aspecto de la cuestión, en un plano esta vez de generalidad científica, después de haber considerado los trabajos preparatorios en la Conferencia de Bogotá.

El principio común que gobierna una y otra institución: el retiro voluntario (renuncia) o el involuntario (expulsión) de un organismo internacional, es el de que en todo tratado internacional, cualquiera que sea su especie, el Estado soberano se obliga sólo y en la medida en que ha declarado obligarse. Todo aquello, por tanto, que no conste en el tratado, se entiende reservado a la denominada jurisdicción residual del Estado. Y cuando por virtud del tratado se crea un organismo internacional, tiene lugar algo semejante a lo que ocurre en el Estado federal (art. 124 de la Constitución Política de México), en el cual se entienden reservadas a los Estados miembros las facultades no conferidas expresamente a la Federación. Pues del mismo modo y con absoluta equivalencia, se entienden reservadas al Estado miembro de una organización internacional las facultades que no le han sido

atribuidas a ella, en términos expresos, por las partes constituyentes.

El derecho de retiro, por tanto, es un derecho inherente y reservado al Estado miembro mientras del instrumento constitutivo no aparezca que lo ha renunciado, o consentido, en la forma que luego diremos, en coartar de algún modo su ejercicio. Si en la doctrina se discute todavía esta conclusión (Kelsen, por ejemplo, niega que pueda haber derecho de retiro en ausencia de estipulación expresa que lo reconozca), la práctica internacional no parece ofrecer duda alguna. En la Conferencia de San Francisco se puso bien de manifiesto que no obstante la inexistencia en la Carta de una cláusula de denuncia, "es claro que en una organización de Estados soberanos, todos sus miembros deben tener la facultad de retiro". Así se expresaba el delegado de los Estados Unidos, y añadía: "A la Carta de la Organización le corresponde enunciar los derechos que la Organización posee. No necesita enunciar los derechos que poseen los miembros."² Por último, el relator de la primera comisión introdujo en su informe, sin objeción de nadie, el siguiente comentario: "La Comisión no recomienda la inclusión en la Carta de ningún texto sobre retiro. Con la ausencia de esta cláusula, sin embargo, no se pretende menoscabar el derecho de retiro que cada Estado posee, con fundamento en el principio de la igualdad soberana de los miembros."³

¿Por qué, entonces, en la mayoría de los tratados constitutivos de organismos internacionales, encontramos la cláusula de denuncia o retiro? La respuesta que de ordinario se da, y que se desprende naturalmente de los textos vigentes, es que la cláusula no está allí con el fin de reconocer, menos aún de crear, el derecho en ella consignado, sino con el de restringirlo, o por lo menos para regular el procedimiento de retiro. De lo que se trata, con esta provisión, es de que no se abandone por motivos frívolos o precipitadamente la organización, cuya subsistencia misma podría verse en cierto momento seriamente comprometida por una retirada en masa. Por esto es usual estipular que la denuncia del tratado no surtirá sus efectos sino transcurrido cierto plazo (dos años

de ordinario) a partir de la notificación, y que ningún miembro podrá retirarse sino después de haber cumplido sus obligaciones estatutarias, señaladamente las financieras. En algunos casos inclusive, tratándose sobre todo de un pacto de ayuda mutua con obligaciones de carácter militar, y cuya permanencia es deseable por obvias razones estratégicas, se estipula que el derecho de retiro no podrá ejercitarse sino después de que el tratado haya estado en vigor por cierto tiempo, que suele ser bastante largo: 20 años en el Pacto del Atlántico (Art. 13), y más aún, hasta 50 a veces, en otros instrumentos similares.

No es necesario detenernos más en este punto, que por lo demás no fue controvertido en Punta del Este, y nadie seguramente habría opuesto el menor embarazo a la salida voluntaria de Cuba de la Organización. Si lo hemos tocado, ha sido apenas para establecer sólidamente la proposición de que así como la denuncia o retiro es un *derecho originario del Estado miembro*, del que no se priva sino por su enajenación expresa en favor de la organización, la expulsión, por el contrario, es un *derecho de la organización*, y como tal, tiene que haberle sido conferido, expresamente también, por los Estados miembros.⁴ Una y otra parte de la proposición se fundan, según lo antes expuesto, en el mismo principio de la competencia residual o remanente de los miembros de una organización internacional, y en él, como en una roca, descansa la tesis de México y sus aliados en Punta del Este.

Por consiguiente, son de todo punto inobjetables las conclusiones a que en esta cuestión llega el autor que acabamos de citar, al decir que: "Es un principio bien establecido en derecho internacional, el de que cuando un instrumento constituyente guarda silencio con respecto a la suspensión o expulsión (no hay en la organización ningún derecho inherente para expulsar o suspender a un Estado miembro. . . No puede haber presunción de derecho internacional en favor de la competencia de la organización para suspender o expulsar a un Estado miembro, en ausencia de una provisión específica a este efecto. Esta posición legal está esencialmente basada en la regla fundamental de que a un Estado miembro

no puede obligarle nada que no esté expresamente consignado en el instrumento constitutivo.⁵

La norma anterior no tiene, en concepto del mismo autor, sino una "única y posible excepción" (subrayamos ambos caracteres) ,la cual podría invocarse cuando quiera que un Estado miembro persiste en retener su condición de tal, no obstante su reluctancia a aprobar o ratificar la reforma que los demás miembros hubiesen hecho de la carta orgánica, y conforme al procedimiento en ella establecido.

Esta situación podría tener una de estas dos soluciones: la primera, y desde luego la más ortodoxa, sería el permitir al Estado no ratificante el que continuara siendo miembro de la organización con los derechos y obligaciones derivados del antiguo estatuto; y la segunda, obviamente la más práctica, la de declarar que ha cesado de ser miembro, lo que sería, en resumidas cuentas, una expulsión sin oprobio. Piénsese, por ejemplo, en el embrollo inextricable que se produciría si en la OEA, para no ir más lejos, se alterase sustancialmente la competencia de sus órganos o el régimen de seguridad colectiva. ¿Cómo sería posible que pudiera seguir la vida normal de la Organización si hubieran de convivir sus miembros con distintos derechos, obligaciones y facultades, y en órganos que tendrían para unos una estructura jurídica, y para otros otra diferente? Sería de nuevo, ni más ni menos, la Torre de Babel.

La mejor manera de prevenir esta desagradable contingencia, es indudablemente la de disponer, en el instrumento constitutivo, que las reformas, una vez que hayan sido aceptadas por una fuerte mayoría (de tres quintos en el Fondo Monetario Internacional, que se rige por una disposición semejante), serán obligatorias para todos los miembros. En la Carta de Bogotá, desgraciadamente, no se tuvo el cuidado de estipular otro tanto, sino que solamente se dijo que las reformas entrarán en vigor en los mismos términos y según el procedimiento acordado para la vigencia de la Carta original, esto es "entre los Estados que la ratifiquen, cuando los dos tercios de los Estados signatarios hayan depositado sus ratificaciones". "En cuanto a los Estados restantes —conclu-

ye el artículo 109— entrará en vigor (la Carta misma y sus reformas también, por consiguiente) en el orden en que depositen sus ratificaciones.” Lo que quiere decir, si nuestra exégesis no es incorrecta, que no entrarán en vigor las reformas para los Estados no ratificantes; por lo menos no se dijo nada en contrario. Algún día, por tanto, podemos tener otro rompecabezas igual o peor del que tuvimos en la última Reunión de Consulta.

Pues bien, y no obstante el evidente interés práctico que habría en declarar que ha dejado de ser miembro el Estado que no quiere aceptar las reformas, el mismo Singh dice que “es imposible expresar sobre esto una opinión firme”, y recalca aún: “Es dudoso que la organización pueda expulsar a un Estado miembro no ratificante que insista en continuar siéndolo, cuando la organización no tiene facultad expresa de expulsión.”⁶

La discusión de esta hipótesis puede tener tal vez, en el momento actual y en nuestra Organización regional, un valor puramente académico; pero es este uno de los casos en que lo dudoso corrobora lo cierto, aparte de que en el derecho de los tratados siempre será mejor seguir el tuciorismo y no el probabilismo, ni siquiera el probablorismo. Dejando aquel *único* caso de posible excepción entre paréntesis, en espera de que algún día lo dilucide satisfactoriamente la práctica de los organismos internacionales (porque hasta entonces no podemos hacer otra cosa que especular en el vacío), lo seguro por el momento es que ninguna organización internacional puede arrogarse ningún derecho que no le haya sido conferido expresamente por los Estados miembros, y que la suspensión o expulsión es un derecho no de los miembros en esta condición, cada uno de ellos o colectivamente, sino de la organización en cuanto tal.

II

La ilegalidad de la exclusión de Cuba no provino tan sólo de la inexistencia de la respectiva cláusula en la Carta de la Organización, sino de la incompetencia del Órgano de Consulta para acordar esta medida, por no figurar tampoco

entre las medidas taxativamente enumeradas en el artículo 8º del Tratado de Río, únicas que puede aplicar el Órgano de Consulta "para los efectos de este tratado", para todos y cualesquiera.

De esta opinión fue el Senador Vandenberg, uno de los más conspicuos participantes en la Conferencia de Petrópolis, y el cual, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, presentó un informe, que fue aprobado por la Comisión, y en el que se encuentran los siguientes párrafos: "Las varias medidas contempladas de orden político, económico y militar, se encuentran específicamente enumeradas en el artículo 8º. Esta enumeración sigue en general la del Acta de Chapultepec y la del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Debe anotarse que el Tratado estipula que las medidas que se acuerden "comprenderán una o más de las siguientes". Tales términos ordenan más que permiten, y probablemente el Órgano de Consulta, al decidir sobre las medidas a ser adoptadas, deberá seleccionar una o más de las medidas específicas citadas en el artículo 8º."

En su explicación de voto, sin duda para eludir el debate sobre este punto, el Canciller del Uruguay sostuvo la tesis de que además de las medidas del artículo 8º, está autorizado el Órgano de Consulta, por el artículo 6º, a acordar "en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente". En apoyo de esta interpretación, citó varias aplicaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, en todas las cuales el Consejo de la Organización, actuando provisionalmente como Órgano de Consulta, había tomado diversas providencias, tales como el nombramiento de comisiones investigadoras, que obviamente no son de las enumeradas en el artículo 8º.

A lo anterior se ha respondido ya, fuera y después de la Reunión de Punta del Este,⁷ que en todos esos casos se aplicó no el artículo 6º, sino el 7º, por tratarse en todos ellos de conflicto entre dos o más Estados americanos, situación en la cual, en efecto, parece darse al Órgano de Consulta una

competencia mayor para tomar "todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas". Dentro del artículo 6º, por el contrario, las medidas "que convenga tomar" se entienden con la sujeción limitativa del artículo 8º.

Este fue también el entendimiento que se tuvo desde la Conferencia de Quitandinha, como puede verse en el siguiente párrafo del informe de la delegación de los Estados Unidos: "Al acordar las medidas que deban tomarse, de acuerdo con el tratado, en determinadas situaciones, el Órgano de Consulta, *con una excepción*, debe elegir entre las enumeradas en el artículo 8º. Esta excepción la indica el texto del artículo 7º, al referirse a las medidas adicionales que pueden acordarse en caso de conflicto interamericano." 8

No obstante, es dudoso que, aun en este caso, pudiera comprenderse la expulsión de un Estado miembro entre las supuestas medidas adicionales del artículo 7º. Como lo demuestran abundantemente los trabajos preparatorios, dicho artículo fue introducido en el tratado, y por cierto después de largas discusiones, con el fin de dar cabida a la llamada "consulta pacificadora", es decir, a un tratamiento especial del caso, cuando el agresor fuese un Estado americano, y por esto se habló sólo de "conflicto" y "hostilidades" y no de disputa, controversia o situación. Ahora bien, lo especial de este tratamiento es cierta deferencia o benignidad que se tiene con el agresor, al exhortarle, mediante la "acción pacificadora", a entrar en razón y avenirse a resolver el conflicto por medios pacíficos, en lugar de repeler simplemente la fuerza con la fuerza, como se hace con el agresor extracontinental. Todo esto, repetimos, fue muy discutido entonces, pero en lo que nadie pensó jamás, fue en autorizar nuevas medidas punitivas, como la expulsión de la Organización, en un artículo cuyo espíritu fue precisamente el de una mayor lenidad con los miembros de la familia americana. ¿Cómo iba a tenerse con éstos mayor rigor que con los extraños? ¿Cómo podía ser para aquéllos el capítulo de sanciones un *numerus apertus*, cuando para los demás era un *numerus conclusus*?

Así se explica que en los casos a que se refirió el Canci-

ller del Uruguay, se hubieran tomado "otras" medidas conciliatorias o dilatorias como el nombramiento de comisiones de investigación, pero en ningún caso medidas punitivas fuera del artículo 8º.

Por último, es manifiesto que la VIII Reunión de Consulta fue convocada con apoyo en el artículo 6º y no en el 7º. Nadie denunció, pues era imposible hacerlo, la existencia de ningún "conflicto", y aun el gobierno de los Estados Unidos, no obstante sentirse el más agraviado por el gobierno de Cuba, afirmó reiteradamente que no se trataba de un problema bilateral, sino de una situación que interesaba por igual a todo el continente.

Ya no por vía de argumentación, sino de corroboración extrínseca de la posición defendida por los seis países del grupo minoritario, no podemos dejar de aludir al respaldo que esta posición recibió en los países de la Comunidad Británica de Naciones, otro grupo de señalada importancia en la política internacional. Fue un respaldo extraoficial, ya que sus miembros no podían hacer otra cosa a menos de inmiscuirse en los asuntos americanos, mas por ello precisamente, por su lejanía e imparcialidad, tiene singular valor su apreciación.

No una, sino reiteradas veces, en la prensa londinense y canadiense de aquellos días (nos referimos apenas a la que nos fue posible consultar directamente) se destaca el paralelismo entre el problema que tuvo la comunidad interamericana con el gobierno comunista de Cuba y el que se suscitó a su vez, y no por uno sino por muchos años, en el seno de la Comunidad Británica de Naciones, con la República de Sudáfrica, cuyo gobierno sustenta, sin el menor disimulo, la más execrable política de discriminación racial. La situación era de todo en todo similar, ya que el hecho de preconizar una política semejante, era en absoluto incompatible con una comunidad que, como la *British Commonwealth of Nations*, se funda precisamente en la agremiación multirracial de los países que la integran.

Con todo ello, y por más que lo desearan grandemente, jamás pudieron los miembros de esta comunidad expulsar a

la República de Sudáfrica, por no tener para ello poderes legales en su estatuto, y por esto comprendieron y compararon la actitud de la minoría legalista en Punta del Este. Prefirieron esperar con paciencia, hasta llevar al gobierno sudafricano, por los medios de la diplomacia, a abandonar voluntariamente la Comunidad. ¿No habríamos podido nosotros obtener lo mismo con lo mismo, con paciencia y diplomacia?

III

Como elemento ulterior en esta controversia, y cuya consideración no podemos omitir, así no fuese sino por el foro en que la nueva tesis fue recibida, aparentemente sin objeción alguna, está el discurso del senador Wayne Morse, miembro parlamentario de la delegación de los Estados Unidos a la Conferencia de Punta del Este, pronunciado en el senado de aquel país en la sesión del viernes 2 de febrero, a los dos días exactamente de haber sido firmada el Acta Final de la Conferencia.⁹ No pudo el orador perder siquiera un día después de su regreso; urgíale subir a la tribuna para refutar la "posición altamente legalística" (*highly legalistic position*) de "esos seis Estados" que no votaron afirmativamente la expulsión de Cuba, y cuyos argumentos estima aquél ser completamente falaces (*completely fallacious*).

El senador Morse, a su vez, expone los suyos, con irreprochable claridad, en los siguientes párrafos de su discurso:

"Cuando la Carta de la Organización de los Estados Americanos fue suscrita, lo fue por naciones libres. No había entonces entre ellas ningún Estado comunista, y la Carta misma deja ver bien claro que su propósito es el de promover la libertad en el hemisferio occidental. Siendo así, era ciertamente aplicable a este caso la doctrina de las condiciones imprevisibles (*unforeseen conditions*), con la facultad implícita (*implied power*) que de allí resulta, y que recibe su aplicación en la ley al sobrevenir condiciones imprevistas. Era aplicable, a causa de que el régimen comunista de Castro procura desgarrar la estructura de libertad simbolizada en la

sidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita.”¹⁰

En segundo lugar —y es esta tal vez la observación más importante en el presente caso— cabe señalar que cualquiera que sea la amplitud con que se entienda la doctrina de las facultades implícitas en el derecho interno, sea en México o en los Estados Unidos, es hasta ahora del todo insólita la aplicación o traslación que de dicha doctrina intenta hacer el Senador Morse al derecho de los tratados internacionales, como puede verse a la luz de las siguientes consideraciones.

Según dijimos con antelación, todo tratado internacional implica, en mayor o menor medida, una restricción en la soberanía de los Estados, por lo que debe interpretarse con estricto apego a sus cláusulas, y por consiguiente no podría inferirse jamás que las partes en un compromiso internacional han querido enajenar otras facultades fuera de aquellas que se contienen expresamente en el respectivo instrumento. En particular, en el caso de los tratados que constituyen un organismo internacional (como lo son la Carta de la OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) no podrá tener ningún caso este organismo otros poderes fuera de los que le han sido atribuidos expresamente en el instrumento constitutivo.

La doctrina anterior es de más rigurosa aplicación, si cabe, cuando el tratado respectivo autoriza la imposición de sanciones al Estado miembro que por algún motivo haya infringido las disposiciones del pacto, caso en el cual no podrán decretarse otras sanciones fuera de aquellas taxativamente enumeradas en el mismo tratado. Ahora bien, la exclusión o expulsión de un Estado miembro se ha considerado invariablemente no sólo como una sanción, sino como la más grave (fuera del empleo de la fuerza militar) que pueda imponerse a una de las partes. Así se entendió, para no mencionar sino el caso tal vez más conspicuo, cuando la Sociedad de Naciones acordó la expulsión de su seno de la Unión Soviética, después de la agresión armada cometida por este Estado contra Finlandia.

En irreprochables términos, la delegación del Brasil a la

Conferencia de Punta del Este sostuvo el mismo criterio. En su explicación de voto sobre la Resolución VI, dijo el Canciller Dantas: "La verdad, como aquí se destacó con toda claridad, es que en el derecho internacional público no podemos permitirnos el sentar aplicaciones ampliatorias, que consisten en suponer que son permitidos determinados actos, solamente porque a ellos se hace alusión en los instrumentos, si no están perfectamente definidos en el instrumento. Los Estados que lo firmaron lo constituyeron como una limitación de su propia autonomía; no pueden aquellos otros actos, de ninguna manera, ser extraídos por vía de cualquier interpretación."

Aparte de no tener hasta ahora fundamento alguno, ni en la doctrina ni en la jurisprudencia internacional, esta novedosa traslación de la doctrina constitucional de las facultades implícitas al terreno internacional, deben ponderarse los efectos, a todas luces nocivos y tremendos, que tendría su aplicación irrestricta, la cual no podría evitarse una vez que la doctrina se propone, como lo hace el Senador Morse, con tan absoluta generalidad. Piénsese, por ejemplo, a qué extremos podría llegar la Organización de las Naciones Unidas si con la especie de que su fin primordial es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y de que una vez autorizada la consecución de un fin, lo está también la de todos los medios conducentes al mismo (razonamiento básico en la doctrina de las facultades implícitas), la propia Organización hubiera de aplicar, sin limitación alguna, todas las medidas, coercitivas o de otro género, a situaciones distintas de aquellas que han sido previstas expresamente en su Carta constitutiva, y fuera de los poderes que la misma le otorga. Ningún jurista o ningún hombre público con sentido de responsabilidad, podría desconocer que en estas circunstancias sobrevendría el desquiciamiento más completo en la marcha de la Organización, y no podría por, ende, asumir una doctrina que lógicamente lleva a consecuencias verdaderamente catastróficas.

Por más que el Senador Morse no parece haber fundado su "doctrina" de las facultades implícitas de un organismo internacional sino en la teoría constitucional norteamericana, podrían considerarse las "condiciones imprevisibles" de que

habla, desde el punto de vista de la otra conocida doctrina de la cláusula *rebus sic stantibus*. De acuerdo con esta cláusula implícita en los tratados bilaterales o multilaterales, puede una de las partes solicitar de las otras la revisión de tratado respectivo, cuando, en su concepto, hayan variado esencialmente las condiciones o circunstancias que le llevaron precisamente a suscribir y ratificar el tratado en cuestión, o en otras palabras, al sobrevenir nuevas circunstancias que no pudieron ser previstas al tiempo de celebrar el tratado.

Sin que sea menester entrar ahora en un prolijo estudio de la cláusula *rebus sic stantibus*, lo que por lo pronto puede decirse es, en primer lugar, que la cláusula no opera de pleno derecho, sino con el consentimiento de todas las partes contratantes; y además, que nunca ha sido esgrimida para ampliar los términos de un tratado o los poderes del organismo internacional por él constituido, sino únicamente para permitir a una de las partes que con el consentimiento de las demás, pueda eximirse de las obligaciones de un tratado que por circunstancias supervenientes o imprevisibles, le han resultado en extremo onerosas o de cumplimiento imposible.

En el caso concreto que nos ocupa, los autores que tratan de esta materia son de opinión que la cláusula *rebus sic stantibus*, al suponer forzosamente un estado de imprevisión, no puede invocarse cuando en el tratado respectivo se ha previsto, en los artículos apropiados, el procedimiento para la reforma del mismo.¹¹ Ahora bien, este es puntualmente el caso en la Carta de Bogotá, en la cual se ha previsto, en el artículo 111, el procedimiento preciso para reformarla.

Esta misma consideración destruiría también, por sí sola, la pretensión de hablar en este caso de "facultades implícitas", ya que esta doctrina, cualquiera que sea el radio de su aplicación, supone forzosamente el silencio de la ley sobre el medio conducente a alcanzar el fin propuesto en la misma. En este caso, por el contrario, no hay silencio alguno, sino que bien *explicitamente* se ha dispuesto el procedimiento con arreglo al cual puede ser reformado el instrumento respectivo para acomodarlo a las condiciones que no se contemplaron en el momento de su celebración.

En cualquier hipótesis, por último, la cláusula *rebus sic stantibus* ha sido considerada hasta ahora, en la doctrina y la práctica internacional, como una excepción de que puede prevalecer la parte interesada, pero no como un derecho de acción que las otras partes tuvieron para aplicarla coactivamente a su copartícipe en el tratado, y siempre que procediere, la susodicha cláusula; por lo menos no conocemos, hasta hoy, ningún caso de esta especie. En este sentido, parece que, en el caso a estudio, la cláusula podría operar para permitir el retiro inmediato de un Estado miembro que se ha pasado al comunismo, con dispensa de los trámites estipulados para la denuncia o retiro, pero no para obligarle a hacerlo (es decir, expulsarlo) si persiste en continuar dentro de la Organización.

IV

Nos queda por examinar aún (lo haremos brevemente) el problema de la articulación de las resoluciones de Punta del Este con la Carta de las Naciones Unidas. Nos limitaremos a los dos puntos que han sido objetados con mayor vigor, bajo este aspecto, por el gobierno de Cuba y sus adictos o simpatizantes, a saber: la declaración de incompatibilidad del régimen cubano con el sistema interamericano y las medidas prácticas, y de éstas a su vez, la exclusión de aquel gobierno de los órganos de la OEA, y la suspensión del comercio y tráfico de armas e implementos de guerra entre Cuba y las demás repúblicas americanas.

En lo tocante al primer punto, se ha argüido, en estos o parecidos términos, que la susodicha declaración de incompatibilidad es contraria a la letra y al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, por cuanto que en esta Organización tiene cabida el más amplio pluralismo político, y su subsistencia misma descansa en la coexistencia pacífica entre las más contrarias ideologías y sistemas de gobierno.

En lo que concierne exclusivamente a las Naciones Unidas, estos asertos son rigurosamente verdaderos. En los términos del artículo 4 de la Carta de San Francisco, cualquier Estado puede ser miembro de la Organización, con sólo que

acredite ser amante de la paz y estar dispuesto a cumplir las obligaciones consignadas en la Carta.

La misma Carta, sin embargo, autoriza y estimula la formación de acuerdos u organismos regionales, y les pone apenas, como única restricción, la de "que dichos acuerdos y organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas" (Art. 52, 1). Estos propósitos y principios son los enunciados en los artículos 1 y 2: mantenimiento de la paz y seguridad, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin distinción de raza, sexo, lengua o religión, y los demás que siguen. Cualquier tratado regional, por tanto, que contuviera alguna cláusula incompatible con esos fines o normas supremas, sería a su vez incompatible con la Organización.¹²

Otras limitaciones tienen los organismos regionales en su funcionamiento, fijadas en la misma Carta, principalmente en cuanto al empleo de las "medidas coercitivas" (art. 53) sin autorización del Consejo de Seguridad, pero su constitución no tiene otra fuera de la que queda dicha en el párrafo anterior. En todo lo demás, está bien claro que el reconocimiento de los acuerdos regionales dentro de la Carta es el reconocimiento de lo particular dentro de lo universal, en todo aquello que el particularismo no contraríe los propósitos de la Organización universal, y no sólo para organizar la legítima defensa en una determinada región geográfica. Para ésta, en efecto, incluso para la legítima defensa colectiva, no hace falta un acuerdo regional previo, ya que el artículo 51, por una parte, habla de un "derecho inmanente", y por la otra, los acuerdos regionales están no sólo en otro artículo, sino en otro capítulo de la Carta. Son, pues, cuando genuinamente son acuerdos regionales, otra cosa distinta de los pactos de ayuda mutua. Al coadyuvar con las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad en una región, lo hacen estrechando y fomentando las afinidades de todo género que puedan darse dentro del grupo regional, y pueden legítimamente, por ende, hacer de estas afinidades, de todas o algunas de entre ellas, una condición del instrumento constitutivo.

Decimos que pueden y no que deben, porque la Carta ha sido sobremedida liberal en la fijación de los elementos positivos (de los negativos hablamos antes) que deben entrar en la estructura del acuerdo u organismo regional, y que en la interpretación que estimamos más correcta del artículo 52, no serían sino dos: el primero, la base física de una "región", de un área geográfica bien circunscrita en el espacio (puede ser, por supuesto, un archipiélago), y el segundo, la organización de un sistema de soluciones pacíficas para las controversias de carácter local. Por falta del primer elemento, no podría considerarse acuerdo regional la Comunidad Británica de Naciones; y por falta del segundo (es la opinión de Kelsen y la compartimos) tampoco lo sería la Organización del Tratado del Atlántico Septentrional, dominada por consideraciones puramente estratégicas.

Cuando todo esto se discutió en la Conferencia de San Francisco, la delegación egipcia presentó, para su inclusión en la Carta, una definición tan estricta del acuerdo regional, con mención expresa de las afinidades étnicas y culturales de los países en él agremiados, que naturalmente sólo era aplicable a la Liga Árabe, y que por esta razón, naturalmente también, fue rechazada. Menos ambiciosos o más realistas, los miembros del grupo latinoamericano, se conformaron con que les fuera lícita —no compulsoria— la consagración en su pacto regional de las afinidades que tenían ellos entre sí, y con los Estados Unidos, y que no eran étnicas, sino políticas. Con plena seguridad de que todo esto se respetaría (más aún, haciendo de ello una *conditio sine qua non*), entraron en las Naciones Unidas. Uno y otro grupo, los árabes y los latinoamericanos, fueron los principales promotores de la introducción del regionalismo en la Organización, y lo que ha pasado con el primero es singularmente ilustrativo en la cuestión que se debate con respecto al segundo, o mejor dicho, con respecto a la OEA.

De la Liga Árabe se ha sostenido que no responde al espíritu de las Naciones Unidas, pero exclusivamente por su carácter beligerante contra el Estado de Israel,¹³ no —y es esto lo que nos interesa ponderar— por su exclusivismo

racial, carácter resultante de su nombre mismo, y por si alguna duda hubiere, del artículo 1º de su Pacto constitutivo, con arreglo al cual sólo pueden adherir a ella los "Estados árabes independientes". Ahora bien, durante el quinto periodo de sesiones de la Asamblea General (1950), la delegación de Israel, como tenía que ser, se opuso al proyecto de resolución, presentado por la delegación de Siria, en el sentido de que se invitara oficialmente al Secretario General de la Liga Árabe a asistir a las sesiones de la Asamblea. A juicio de la delegación israelí, la Liga no podía constituir un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta, por fundarse "sobre el principio del exclusivismo racial", ya que "es imposible concebir un acuerdo regional que no esté abierto a todos los Estados de la zona considerada".¹⁴ Argumento éste, dicho sea de paso, que han vuelto a emplear ahora quienes querrían llevar al sistema interamericano, de todo en todo, el pluralismo político de las Naciones Unidas.

Por 42 votos contra 1 (Israel) y 7 abstenciones, fue aprobado el proyecto sirio de resolución, para apoyar el cual hablaron, además de las delegaciones árabes y de otros países, siete representantes latinoamericanos, el de México entre ellos. En el curso del debate, que fue de una importancia capital en la filosofía del regionalismo, el delegado de la Arabia Saudita hizo ver lo absurda que sería la admisión, dentro de un grupo regional, de un adversario posible; que la Carta no se opone a la validez de un acuerdo regional fundado en la comunidad racial, y que, por el contrario, los vínculos raciales refuerzan la comunidad de intereses entre los Estados miembros. "Ahora bien —terminaba diciendo el señor Dejany— uno de los elementos fundamentales que entran en la conclusión de este género de acuerdos, es la comunidad de intereses. Si se quiere excluir este elemento, no habrá nada que pueda mantener la organización regional, sino la fuerza y la sujeción."¹⁵

Por la misma razón, en consecuencia, pudo nuestra Carta regional, sin exceder su órbita de acción legítima, estatuir como uno de los fundamentos de la asociación de naciones por ella organizada, no la comunidad racial, pero sí la resul-

tante de la aceptación común de una misma filosofía política, de una misma valoración radical de las relaciones entre el hombre y el Estado. No fue en vano haber proclamado entre nosotros, desde 1936, la existencia de una "democracia solidaria" en América. Hasta aquí y bajo este aspecto, no hay para nosotros la menor duda sobre la compatibilidad entre la Carta de la OEA (Art. 5, *d*) y la Carta de las Naciones Unidas.

Muy recientemente aún, la filosofía del regionalismo internacional quedó bien definida en las siguientes palabras del representante de Venezuela en el Consejo de Seguridad, en la sesión del 22 de marzo de 1962: 'No exige la Carta de las Naciones Unidas que haya identidad entre sus disposiciones y las disposiciones que rigen a las organizaciones regionales. Entre unas y otras no debe haber incompatibilidad, pero puede no haber identidad. Lo contrario sería negar la posibilidad de la existencia misma de las organizaciones regionales.'¹⁶

V

Un problema mucho más serio, producido por el silencio de la misma Carta (lo cual, anticipémoslo, lo hace prácticamente insoluble) es el de la coordinación entre la Organización mundial y los organismos regionales en lo que concierne a la aplicación, por estos últimos, de las "medidas coercitivas", y con referencia a nuestro caso actual, el de si tienen este carácter las medidas del artículo 8º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y si no lo tendrá también la suspensión o expulsión de uno de sus miembros decretada por el organismo regional, y esto aun en el caso de que conforme a su instrumento constitutivo fuere aquélla procedente.

Es un problema, como luego se ve, que se divide en muchos, y que no recibirá una solución satisfactoria mientras no se reforme la Carta, o no tengamos, por lo menos, una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. Como nuestro propósito no es el de abordarlo en toda su amplitud, nos limitaremos a entresacar los principales argumentos que en uno y otro sentido se adujeron en el Consejo de Seguri-

dad, en las dos ocasiones en que este cuerpo discutió las respectivas aplicaciones del Tratado de Río.

La primera vez, en septiembre de 1960, y a moción del representante de la Unión Soviética, el Consejo de Seguridad examinó la cuestión de si era o no necesaria la autorización del propio Consejo, o su aprobación posterior, para la ejecución de las medidas que contra el gobierno de la República Dominicana acordó la VI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, habida en San José de Costa Rica.

No será por demás advertir que en aquella ocasión, al no haber solicitado el representante de la República Dominicana comparecer ante el Consejo (su política fue la de agachar la cabeza y capear el temporal), ninguno de sus miembros objetó la legalidad interna de las medidas acordadas contra el gobierno de Trujillo, es decir, su justificación en el texto del tratado regional de seguridad colectiva. En el caso de la Reunión de San José, muy al contrario de lo que ocurrió con la de Punta del Este, no hubo la menor discrepancia (fuera de la parte afectada) ni en cuanto a su procedencia, ni, una vez reunidos los cancilleres, en cuanto a la legalidad de las medidas por ellos decretadas. Esta vez, en efecto, era clara como el sol la aplicabilidad del artículo 6º, y del 8º posteriormente, del Tratado de Río, ante la evidencia irresistible del complot organizado en la República Dominicana, con la ayuda y connivencia de sus más altas autoridades, para derribar al gobierno de Venezuela y asesinar a su Presidente, todo lo cual culminó en el atentado contra su vida, ejecutado en Caracas el 24 de junio de 1960. Antes de esta fecha, y por si todo ello no bastara, se comprobó también el estímulo y ayuda del gobierno dominicano a los venezolanos que participaron en la rebelión militar contra su gobierno, que tuvo lugar en San Cristóbal en abril de 1960.

No se trataba, pues, de poner en entredicho la Resolución de San José sobre ruptura de relaciones diplomáticas e interrupción parcial de relaciones económicas con el gobierno de Trujillo, sino simplemente de que el Consejo de Seguridad la "aprobara" en todos sus términos, a tenor del proyecto de resolución presentado por la delegación soviética, "con

objeto —según decía el señor Kuznetsov— de impartirle fuerza legal y hacerla más efectiva”.

Según la justa observación del representante de la República Argentina, por primera vez se llevaba ante el Consejo de Seguridad el problema de la interpretación del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas, en relación con medidas adoptadas por agencias regionales. Asimismo, y por lo que pasó más tarde, es de admirarse la sagacidad de la Unión Soviética, la cual, anteviendo que un día se volvería contra su nuevo aliado en el continente americano el mecanismo regional de seguridad colectiva, quiso desde entonces asegurarse la jurisdicción del Consejo de Seguridad, y el veto soviético por consiguiente, sobre la actuación, en este terreno, de la OEA. La maniobra era, por lo demás, hartó visible, y la delegación norteamericana (que presumiblemente habría procedido como la URSS en circunstancias análogas) se encargó luego de denunciarla. Esta denuncia, a su vez, no era ningún argumento válido contra la posición soviética, ya que la verdad o falsedad de una tesis le viene de sí misma y no de las ventajas o desventajas de carácter político que por contingencia pueda acarrear.

El representante del Reino Unido, entre los representantes de Estados ajenos al continente americano, fue el que con mayor decisión sentó doctrina, en favor de la competencia de los organismos regionales en esta materia, al decir lo siguiente: “La Carta de las Naciones Unidas no define el término ‘medidas coercitivas’. En opinión del gobierno del Reino Unido, es de sentido común la interpretación del uso de este término en el artículo 53 como extendiéndose solamente a aquellas acciones que no serían normalmente legítimas sino sobre la base de una resolución del Consejo de Seguridad. No hay nada en derecho internacional, en principio, que impida a cualquier Estado, si así lo decide, romper relaciones diplomáticas o decretar una interrupción parcial de las relaciones económicas con cualquier otro Estado. Estos pasos, que son las medidas acordadas por la Organización de los Estados Americanos con respecto a la República Dominicana, son actos políticos que están perfectamente dentro de la competen-

cia de cualquier Estado soberano, y obviamente, en consecuencia, lo están también dentro de la competencia de los miembros de la Organización de los Estados Americanos en su actuación colectiva. En otras palabras, la opinión de mi delegación es la de que cuando el artículo 53 se refiere a 'medidas coercitivas', tiene en mente el ejercicio de la fuerza de un modo tal que normalmente no sería legítimo para un Estado o grupo de Estados sino bajo la autoridad de una resolución del Consejo de Seguridad. . . Por estas razones, la adopción de una resolución sustantiva por el Consejo, en opinión del Reino Unido, sería impropia en las presentes circunstancias. Por el contrario, no ve objeción a la adopción de la resolución procesal propuesta por los representantes de Argentina, Ecuador y Estados Unidos de América, ya que equivale simplemente a la confirmación del hecho de que los miembros del Consejo han estado adecuadamente informados de las actividades de la Organización de los Estados Americanos."

Este otro proyecto de resolución, a que aludía el representante británico, era el coauspiciado por los tres miembros americanos del Consejo de Seguridad, antes indicados. Con arreglo a él, no sería necesario que el Consejo "aprobara", sino que simplemente debía "tomar nota" de las decisiones adoptadas en la Reunión de San José.

El representante de Francia, aunque por razones políticas estuvo en contra de la proposición soviética, se abstuvo de tomar partido en cuanto al fondo del asunto, limitándose a decir que "en cada caso particular", y por sus respectivos méritos, debería pronunciarse el Consejo. "Por otra parte —terminó diciendo— intentar aplicar el artículo 53 al presente caso, equivaldría a una contradicción, porque el citado precepto requiere una autorización por parte del Consejo de Seguridad, y es claro que esta autorización debe ser anterior".

Con estas palabras, el delegado francés introducía un nuevo elemento en la controversia, y que por cierto la complica más todavía, ya que, contra lo que él opinaba, no está nada claro, en el texto actual del artículo 53, si debe en todo caso ser previa la autorización del Consejo, o si puede ser poste-

rior, y en este caso, si pueden mientras tanto llevarse adelante las medidas coercitivas dispuestas por el organismo regional. ¿Debe ser tan sólo en el efecto devolutivo, o también en el efecto suspensivo, la apelación, digámoslo así, el Consejo de Seguridad, con el fin de recabar su autorización para el empleo de aquellas medidas? En el caso de la República Dominicana, el representante soviético pareció conformarse con la autorización posterior, y sin estorbar en nada la secuela de las medidas. En el caso de Cuba, por el contrario, solicitó formalmente que el Consejo de Seguridad ordenara la suspensión de los acuerdos de Punta del Este hasta que la Corte Internacional de Justicia absolviera la consulta planteada por Cuba. ¡A tal punto acaba la política por enredar aun a los más avisados!

Volviendo a aquel primer debate, el representante de Italia y Presidente en turno del Consejo, compartió, aunque sin tanto entusiasmo, el criterio de su colega británico, al decir: "Nos inclinamos fuertemente a pensar que el campo de aplicación del artículo 53 está limitado a las medidas que no podría legítimamente adoptar un Estado sino sobre la base de una resolución del Consejo de Seguridad."

Este fue, pues, el punto de vista de las potencias occidentales, y será interesante comprobar si se mantendrá en el futuro, cuando se trate de otros acuerdos regionales, como la Liga Árabe o el Tratado de Varsovia, que es hasta ahora un acuerdo regional de hecho, aunque no de derecho. De la parte contraria, sin embargo, hubo también copia de argumentos cuya solidez sería inútil empeñarse en desconocer. En apoyo de la posición soviética, el representante de Polonia se expresó de este modo:

Hemos oído expresar la opinión de que las medidas aprobadas por la Organización de los Estados Americanos no entran en el marco de las medidas coercitivas definidas por el Artículo 53 de la Carta. No podemos suscribir la opinión de que las "medidas coercitivas" mencionadas en la Carta no se refieren sino al empleo de la fuerza militar. El derecho de recurrir a la fuerza armada para las cuestiones que implican una amenaza

a la paz, no corresponde sino al Consejo de Seguridad, conforme a las disposiciones del Capítulo VII de la Carta. Ninguna disposición de la Carta concede este derecho a ningún acuerdo regional o a ningún organismo regional. Por consiguiente, si del alcance del artículo 53 debe excluirse el caso del recurso a la fuerza, se plantea la cuestión de saber qué género de acciones y de sanciones hayan podido considerar los autores de la Carta cuando redactaron el artículo 53. Es claro que pensaban en sanciones de todo género, dejando aparte el recurso a la fuerza militar.

En su última intervención de fondo, el representante soviético formuló estos conceptos: "Sabemos que las medidas estipuladas en el artículo 41 de la Carta son medidas coercitivas por su mismo carácter, ya que son decididas por el Consejo de Seguridad precisamente para constreñir a un agresor a cesar en sus actos de agresión contra otro Estado e impedir su renovación. . . El hecho de que ciertas medidas, como por ejemplo la ruptura de relaciones diplomáticas, puedan aplicarse por los Estados según la constitución de cada uno de ellos, es decir de manera unilateral, no muda en nada su carácter. No es dudoso que las medidas en cuestión, cuando se aplican de conformidad con las decisiones colectivas tomadas por los Estados, adquieren el carácter de sanciones. Otro tanto ocurre con medidas como la ruptura completa o parcial de las relaciones económicas, de los medios de comunicación, etcétera. En estos casos igualmente, todo Estado, con inclusión de un Estado miembro de tal o cual Organización regional, participa de hecho en la aplicación de las sanciones, por más que obre individualmente."

Con referencia al párrafo segundo resolutivo de la Resolución de San José, el señor Kuznetsov agregó aún lo siguiente: "¿Qué sentido tiene este párrafo 2? Es evidente que el propósito de las medidas contempladas es el de constreñir al Gobierno de la República Dominicana a renunciar a todo acto que constituya una amenaza a la paz y a la seguridad del mundo. De otro modo no se comprendería por qué las medidas adoptadas no podrán dejarse sin efecto sino cuando el Consejo de la Organización de los Estados Americanos

haya reconocido que la República Dominicana no es ya una fuente de amenaza a la paz y seguridad."

Comprendiendo de sobra que no había de salir triunfante, el representante soviético retiró en el último momento su proyecto de resolución, y dejó pasar el de los tres Estados americanos, que fue aprobado por 9 votos y 2 abstenciones (Polonia y URSS). En el fondo tal vez, pensaría también que no le faltaba del todo la razón al representante de Ceilán, para el cual no había gran diferencia entre uno y otro proyecto, ya que, según dijo: "Si tomamos nota de la adopción de una resolución, esto implica que no nos oponemos a esta resolución. No es difícil demostrar que si no se opone uno a una cosa, está uno más o menos de acuerdo sobre esta posición."

Es ciertamente artificiosa esta interpretación, aunque no tanto como la que posteriormente dio, en el mismo Consejo de Seguridad, el representante de los Estados Unidos, al declarar enfáticamente que la decisión del Consejo, en el caso de la República Dominicana, fue en el sentido de que la Resolución de San José de Costa Rica no implicaba la aplicación de medidas coercitivas.¹⁷

No creemos que esta aseveración del Embajador Stevenson corresponda a los hechos. La verdad es que la cuestión quedó intacta o tan oscura como antes, y que permanecen sólidamente, en su respectiva posición, los dos grandes padrinos de una y otra tesis: por calificar como "medidas coercitivas" también las del artículo 41, Hans Kelsen, y por negarles este carácter, Alberto Lleras Camargo, como Presidente que fue del Comité que tuvo a su cargo el capítulo sobre acuerdos regionales en la Conferencia de San Francisco.

Por todo lo anterior, le asistía toda la razón al gobierno de Cuba (en esto hay que estar con él) cuando con fecha 8 de marzo de 1962, su representante permanente en las Naciones Unidas solicitó del Consejo de Seguridad que con fundamento en el artículo 96 de la Carta, dicho cuerpo solicitara, a su vez, de la Corte Internacional de Justicia una opinión consultiva sobre varias cuestiones jurídicas, entre ellas la siguiente: "3º: Si bajo el término de 'medidas coercitivas'

mencionadas en el artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas, pueden considerarse implicadas las medidas previstas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Si la relación de estas medidas en el artículo 41 es exhaustiva."¹⁸

Sobre otros puntos de los contenidos en la carta petitoria del Embajador García Incháustegui, podía dudarse con razón si constituían materia apta para una opinión consultiva, y no hay por qué reproducirlos aquí, pero ninguna duda podía caber sobre el que queda extractado. Reflejaba el problema más real, el más auténtico, y hasta ahora insoluto, sobre la interpretación de la Carta, y en algo, además, que atañe a los intereses más vitales de la Organización. ¿Para qué está, si no es para absolver estas consultas, el órgano judicial principal de las Naciones Unidas?

También aquí, una vez más, era evidente el interés político de la parte solicitante, como igualmente el de su valedora en el Consejo, la Unión Soviética, pero en nada alteraba esto el carácter objetivo y formalmente jurídico de la consulta. Si los móviles psicológicos fuesen aquí lo decisivo, no habría ninguna cuestión que pudiera elevarse a la Corte, ya que, como decía el representante de Cuba, "basta que un Estado interesado en la cuestión afirme que se trata de cuestiones políticas, para que se impida a la Corte decir su palabra".¹⁹ Más aún, y desde el momento en que el artículo 96 autoriza a pedir opiniones consultivas de la Corte a un cuerpo esencialmente político como lo es el Consejo de Seguridad, supone implícitamente que siempre o casi siempre habrá un interés político detrás de la consulta, pero a lo único que debe atenderse, reiterémoslo, es a su materia y su formulación.

A pesar de todo ello, el Consejo, por mayoría, se negó a consultar a la Corte en todos y cada uno de los puntos de la solicitud cubana, sin transmitir siquiera el punto tercero arriba transcrito, y con respecto al cual recayó la siguiente votación especial: 4 votos en favor (Ghana, Rumania, URSS y RAU) y 7 en contra (Chile, China, Francia, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos y Venezuela).

Una vez más, se puso la política sobre el derecho. Se temió sin duda que para el caso de que la Corte llegara a

opinar que las medidas del artículo 41 son también medidas coercitivas, desaparecería prácticamente la autonomía del sistema interamericano en la esfera de la seguridad colectiva. El mismo dictamen, en efecto, se aplicaría automáticamente al artículo 8º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuyas "medidas" son literalmente las mismas que las enumeradas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, y no habría duda entonces de que para aplicarlas en el ámbito regional, y por decisión de los organismos regionales, sería necesaria la autorización del Consejo de Seguridad, en los términos del artículo 53 de la propia Carta. Nuestra autonomía en esta materia, por lo tanto, quedaría reducida a la legítima defensa, individual o colectiva, contra el ataque armado, para lo cual, como dijimos antes, no hace siquiera falta la elaboración de un tratado especial.

Si todo ello llegare a ocurrir algún día, la triste pero forzosa conclusión que habría que deducir, sería que habríamos perdido la batalla que creímos ganar en San Francisco, en defensa de nuestra seguridad regional y de los principios consignados en el Acta de Chapultepec. Todo esto estaría en adelante librado al voto y al veto de los Cinco Grandes del Consejo de Seguridad.

El derecho, no obstante, debe estar por sobre todo otra consideración. Sólo Dios tiene el privilegio de escribir derecho con líneas torcidas, según reza el adagio portugués; a los hombres, por lo que estamos viendo, nos resulta muy mal el querer imitarle en esta operación. En el peor de los casos, es decir, si la opinión de la Corte nos fuere adversa, ya sabremos unirnos, y más ahora que somos más numerosos, los regionalistas de todo el mundo: árabes, africanos, asiáticos, latinoamericanos, para tratar de reformar también la Carta universal, a fin de dejar bien claro esta vez lo que se nos pasó por alto cuando la redactamos. Pero desde ahora será necesario arreciar el ánimo para encarar la dura luz de la certeza.

Mientras tanto, y como visiblemente se la ha impedido hasta hoy a la Corte el "decir su palabra"; podemos y debemos, con buena conciencia, atenernos a las estipulaciones

del Tratado de Río que de buena fe suscribimos, y cuya legalidad no objetó nadie que recordemos, ni en las Naciones Unidas ni en nuestro organismo regional. Ahora bien, el tratado no dispone sino que las medidas de legítima defensa contra el ataque armado cesarán tan pronto como el Consejo de Seguridad haya tomado las "medidas necesarias" de que habla el artículo 51, y en segundo lugar, que se deberá mantener informado a dicho Consejo sobre las actividades a que se refiere el artículo 54, pero en ninguna parte de su articulado aparece que deba pedirse su autorización para aplicar las medidas enumeradas en el artículo 8º del mismo tratado.

Así pues, y con referencia, de nuevo a las resoluciones de Punta del Este, nuestra opinión es que ninguna de ellas, con excepción de la Octava, es obligatoria, ya que en ninguna se dispone la ejecución de las medidas del artículo 8º, y no caen, por tanto, bajo la prescripción del artículo 20. La Resolución VI, por ende, en la parte que aún permanezca inejecutada, no es obligatoria, toda vez que la expulsión de un Estado o gobierno miembro, aun dado que tuviera en este caso fundamento legal por otro concepto, no figura tampoco entre las medidas taxativamente listadas en el artículo 8º

La Resolución VIII, por el contrario, al disponer la interrupción parcial de las relaciones económicas (armas e implementos de guerra) con el gobierno cubano, entra de lleno, sin la menor duda, en el campo de acción de los artículos 8º y 20, y es, por consiguiente, obligatoria para *todos* los Estados signatarios y ratificantes. Obliga, por tanto, a los abstencionistas (en este caso tres: Brasil, Ecuador y México), y obliga también, por extrañamiento que parezca el decirlo, al gobierno de Cuba, el único, por supuesto, que votó en contra. Dichos de otro modo, la Resolución VIII de Punta del Este tiene exactamente el mismo fundamento jurídico *formal* que la Resolución de San José de Costa Rica contra la República Dominicana, y el criterio interpretativo tiene que ser, por consiguiente, uno y el mismo. Cuando se profesa la jurisdicción, hay que ir hasta el fin.

V

Volviendo ahora a las consideraciones iniciales sobre la presente crisis del sistema interamericano, digamos, para terminar, que su gravedad mayor no le viene del desacuerdo producido sobre la interpretación del derecho vigente, sino de la perplejidad que existe sobre las formas que en lo futuro deba revestir la solidaridad americana, en su doble aspecto de *orden de paz y de justicia*, como lo dice tan brillantemente la Carta de Bogotá.

Si todo se redujera a divergencias o controversias en el dominio *de lege lata*, no sería esto, por sí solo, síntoma de debilidad de la Organización, antes por el contrario, un índice de su vitalidad, y más cuando entre las partes en desacuerdo continuara observándose un respeto recíproco. Así lo subrayaba, de regreso, a su país, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, y de lo mismo se hacía eco la prensa extranjera en comentarios tan avisados como el siguiente: "Con motivo de las fricciones habidas acerca de Cuba, la OEA ha demostrado no ser un nuevo sello de goma (*rubber stamp*) en manos de Washington, ya que naciones como México, Brasil, Argentina y Chile pueden obrar de consumo para modificar la política de los Estados Unidos."²⁰ A Manuel Ugarte le habría gustado mucho esta otra metáfora del sello autenticador; pero por aplicable que hubiera podido ser, en cierta época, a la Unión Panamericana, no lo es ya, felizmente y de una vez para siempre, a nuestro actual organismo regional.

No está, pues, allí el punto central de la crisis, sino en la incertidumbre en que todos estamos sobre la manera de conciliar y armonizar, en los textos y en la práctica, el pluralismo axiológico del sistema, estos cuatro valores en que se inspira, y que nadie, a mi juicio, enunció mejor que el Canciller de Venezuela, en estas palabras de su discurso en Punta del Este: "La no-intervención consagrada en el artículo 15 de la Carta de Bogotá no debe interpretarse aisladamente, sino en relación con los otros tres pilares básicos del sistema: derechos humanos, democracia representativa y libre autodeterminación de los pueblos. Estos cuatro principios son iguales jurídicamente. No creemos que uno de ellos sea de

mejor linaje que los otros, pero si hubiera que establecer jerarquías entre los mismos, nosotros colocaríamos en primer término el respeto a los derechos humanos, porque si bien es cierto que el Estado es el sujeto inmediato del derecho internacional, es el hombre el sujeto mediato, su esencia, su razón de ser."

No es este el lugar de dilucidar todos, ni siquiera uno, de tan serios problemas, pero no podemos eludirlos ya por más tiempo. Al igual de lo que pasa en la Ética de Hartmann con el cruce tan dramático, en la vida del hombre, entre los valores de la pureza y los valores de la plenitud, según la terminología del filósofo alemán, aquí también, en la vida internacional, se cruzan hoy, con menor dramatismo, estos dos ejes axiológicos: el de la no intervención y autodeterminación, que sería el eje de la pureza neutralista, y el otro, el de la plenitud, que estaría dado, a su vez, por la democracia y los derechos humanos. La antigua comunidad internacional pudo por mucho tiempo descansar en un plano tan sólo, y para aquietar la mala conciencia se dejaba apenas, como una válvula de escape, la llamada intervención de humanidad, y aun ésta para regiones *hors Chrétieneté*, fuera de la comunidad internacional propiamente dicha. Hoy no es posible, sencillamente no lo es, después de Auschwitz, Büchenwald y su fiel réplica en Ciudad Trujillo, volver a aquella confortable posición. Hoy no entendemos la paz sin justicia, y no entendemos tampoco que la justicia pueda ser apenas un artículo de exportación, en una dimensión puramente extrafronteriza.

Poner una cosa de acuerdo con la otra, realizar ambas por igual, es la misión fascinante que tienen hoy ante sí los juristas, y en general todos los hombres de bien. Y deberían hacerlo no atropellando el derecho vigente, sino creando, por sus cauces propios, el nuevo derecho; sólo así podremos salir de la crisis en que hoy estamos.

De América se ha dicho que es el Continente de la esperanza; pero la esperanza es una virtud del tránsito o de la transición, como más nos agrada, y a menos de convertirse en expectación impotente, ha de llegar fatalmente a su objeto

propio, que es, como decían los antiguos, la posesión y captura del bien difícil.

NOTAS

¹ Informe de la Delegación de los E.U.A., ya cit., p. 16.

² UNCIO, Doc. 1086, Vol. 7, p. 265.

³ UNCIO, Doc. 1187, Vol. 6, p. 306.

⁴ En estos términos, sustancialmente, se expresa el autor de la más completa monografía que conozco sobre el asunto: Nagendra SINGH, *Termination of membership of international organizations*, Praeger, N. Y., 1958, p. 77.

⁵ SINGH, *op. cit.*, pp. 79-80. En los mismos términos exactamente, al punto de no ser nada temerario el juicio que se haga sobre su fuente inspiradora, se expresó el Canciller de la República Argentina en su explicación de voto sobre la Resolución VI del Acta final.

⁶ *Op. cit.*, p. 80.

⁷ Cf. Enrique Bernstein CARABANTES, "Punta del Este y las erróneas interpretaciones de un tratado", en *Foro Internacional*, Vol. II, núm. 4.

⁸ *Inter-American Conference for the maintenance of continental peace and security, Report of the Delegation of the U.S.A.*, Washington, 1948, p. 27.

⁹ *Congressional Record*, Vol. 108, N^o 16, pp. 1322-1336.

¹⁰ *Derecho Constitucional Mexicano*, 5^a edición, p. 107.

¹¹ Cf. Nagendra SINGH, *op. cit.*, p. 124.

¹² En este sentido, Romain YAKEMTCHOUK, *L'ONU, la sécurité régionale et le problème du régionalisme*, Paris, 1955, p. 169.

¹³ Cf. Pierre VELLAS, *Le régionalisme international et l'Organisation des Nations Unies*, Paris, 1948, p. 57.

¹⁴ A/C.6/336,30.

¹⁵ A/C.6/SR. 215.

¹⁶ SC/PV. 997, p. 7.

¹⁷ *The fact is that the Council did decide in the Dominican case that no enforcement action was involved.* SC./PV. 998, p. 32.

¹⁸ SC/5086.

¹⁹ SC/PV. 997, p. 22.

²⁰ Charles LYNCH, "Canada's standing with the OAS", en *Ottawa Citizen*, 7 de febrero de 1962.