

**LA INTERRELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y
LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO INTERNO**

Luis Marchand Stens*

INTRODUCCIÓN

La presente exposición tiene como finalidad desarrollar algunos temas que, por su naturaleza y alcances, recaen dentro del marco de la interrelación jurídica que sustentan las respectivas Cartas Constitutiva de la ONU y de la OEA.

Dentro del anotado propósito trataremos diversas cuestiones, entre ellas, los fundamentos jurídicos, la preservación de la paz y la seguridad internacionales, los órganos responsables de cautelar ambos objetivos, el ámbito jurisdiccional, la seguridad colectiva, el arreglo pacífico de las controversias, los derechos humanos, la consolidación de la democracia, etc.

En general, cabe señalar que la interrelación jurídico-política entre las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano constituye un vasto y complejo campo. Por lo mismo, nos concretaremos a determinados aspectos de dicha interrelación, sin pretender, obviamente, agotar sus múltiples ramificaciones, pero acentuando la significación e importancia de ellos para la necesaria coordinación que, en diversos campos del quehacer internacional, deben observar ambas Organizaciones.

Durante el período de la "guerra fría", la relación entre las dos instituciones multilaterales fue distante y, en ciertas circunstancias —como en el caso de la República Dominicana, en 1965— se produjeron rozamientos como consecuencia de una interferencia jurisdiccional que dio lugar a acciones simultáneas, no coordinadas, provenientes del Consejo de Seguridad de la ONU y de la Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA.

Sin embargo, durante la sobresaliente y notable gestión internacional cumplida como Secretario General de las Naciones Unidas, por el Embajador Javier Pérez de Cuéllar —particularmente, en pro de la paz y de la dinamización del rol universal de la ONU—, la vinculación entre ambas entidades tuvo un mejor desenvolvimiento.

El nuevo clima mundial que ha emergido como resultado del fin de la "guerra fría" ha producido una positiva repercusión en la interrelación OEA-ONU. Una muestra de ese apropiado ambiente de coordinación político-jurídica se puede apreciar a través de la acción cumplida en defensa de la democracia, en Haití,

* Jurista peruano. Miembro del Comité Jurídico Interamericano. Clase dictada en 1997.

prima facie, por la OEA, y, ulteriormente, por el Consejo de Seguridad de la ONU.

La preservación de la paz y la seguridad, la cooperación para el desarrollo socio-económico, el respeto de los derechos humanos, la consolidación de la democracia, la colaboración cultural, educativa, científica, tecnológica, la conservación del medio-ambiente, los alcances del nuevo concepto sobre la seguridad integral, la limitación de armamentos, etc., y, en general, el fomento de la amistad y entendimiento entre los Estados que integran la ONU y las diversas organizaciones regionales, entre ellas, la OEA, hacen indispensable que la cooperación entre el Sistema Mundial y los Esquemas Regionales funcione de manera fluida y constante.

Ello, aparte desde luego de la actividad vinculante que corresponde a los Secretarios Generales de dichas instituciones inter-estatales, depende —también en gran medida— del empeño y la decisión política de los Gobiernos de los países miembros y de la consiguiente acción de los respectivos grupos regionales.

* * * * *

I. Fundamentos Jurídicos

Principios de la ONU

La Carta de las Naciones Unidas enuncia, en su capítulo inicial, los propósitos de la Organización: mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin, tomar medidas colectivas para prevenir y eliminar amenazas a la paz; fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitarios, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

En consecuencia con tales propósitos, el artículo 2 señala los principios que deben enmarcar la conducta de la Organización y de sus miembros: la igualdad soberana de los Estados; el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas, el arreglo pacífico de las controversias; la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado; el compromiso de los miembros de prestar a la Organización toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con la Carta; la reafirmación del principio de no intervención, con la salvedad de que este enunciado no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII de la Carta.

En relación con los propósitos y principios mencionados, es apropiado mencionar que el preámbulo de la Carta contiene un elevado marco declarativo de la voluntad común de los pueblos de las Naciones Unidas de preservar a la Humanidad del flagelo de la guerra; de la fe en los derechos fundamentales del ser

humano y de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, así como de las naciones grandes y pequeñas; de mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los Tratados y de otras fuentes del derecho internacional; de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Principios de la OEA

Sobre esta misma materia —propósitos y principios— en el Preámbulo de la Carta de la OEA los Estados miembros reafirman su adhesión a los principios y propósitos de las Naciones Unidas y manifiestan que la organización jurídica es una condición necesaria para la seguridad y la paz, fundadas en el orden moral y en la justicia.

El artículo 1 reafirma lo anterior señalando que los Estados Americanos consagran a través de la Carta Constitutiva de la OEA, que la Organización internacional que han desarrollado tiene por objeto lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Se precisa, también, que dentro de las Naciones Unidas, la OEA constituye un organismo regional.

Consecuente con lo anterior, cabe añadir que el artículo 2 establece, entre los propósitos esenciales de la Organización, el afianzar la paz y la seguridad en el continente (inciso a).

En lo tocante a los principios consagrados en el artículo 3 de la Carta, debe puntualizarse que figuran, entre otros enunciados, el fiel cumplimiento de los tratados internacionales (inciso b); la buena fe como elemento rector de las relaciones de los Estados entre sí (inciso c); la condena a la guerra de agresión (inciso f); la solidaridad continental y la seguridad colectiva (inciso g); la no intervención (inciso e).

Entre los derechos y deberes de los Estados, la Carta conceptúa el respeto a la potestad de que disfrutaran los países de acuerdo con el derecho internacional (art. 10) y que aquellos derechos que revisten carácter fundamental no son susceptibles de menoscabo en forma alguna (art. 11). Se reafirma, asimismo, la obligación de no recurrir al uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados (art. 21).

Es importante destacar que el inciso g) del artículo 2 de la Carta establece, también, como propósito esencial de la OEA: alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los países miembros.

Como se puede apreciar, salvo algunas diferencias formales en la fraseología enunciativa, ambas Cartas Constitutivas guardan plena consonancia jurídica.¹

¹ Es útil puntualizar que la sistematización jurídico-política del Sistema Hemisférico se concretó en 1948 al adoptarse, en Bogotá, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, después de un largo proceso que tiene sus orígenes —a nivel

Es interesante recordar que en la época en que se estructuró la Carta de las Naciones Unidas, los países latinoamericanos representaban, prácticamente, un tercio del total de los Estados que participaron en su elaboración, lo cual facilitó no sólo armonizar la Carta de San Francisco con determinados enunciados principistas consagrados a nivel interamericano, sino también propiciar el desenvolvimiento de los Sistemas Regionales para cuyo efecto se estructuró el Capítulo VIII de la Carta de la ONU.

Efectos en el ámbito interno

Respecto de los efectos en el ámbito interno de los anotados fundamentos jurídicos de la ONU y de la OEA, cabe señalar que para los Estados que integran dichas Organizaciones, tanto los principios y deberes que enuncian ambas Cartas Constitutivas, como las obligaciones contractuales que establecen, forman parte del ordenamiento jurídico de tales países. Puede decirse que la Constitución de la comunidad mundialmente organizada es la Carta de la ONU. Lo mismo puede decirse de la Carta de la OEA en relación con las naciones que conforman el ámbito regional americano.

Algo más. Hemos mencionado determinados principios establecidos a nivel universal que consagran la Carta de las Naciones Unidas y la de la OEA; entre ellos: la igualdad soberana; la no-intervención; la prohibición del uso o la amenaza de la fuerza; la autodeterminación; etc.

Estos principios revisten carácter imperativo, por cuanto conforman, con otros, el orden público internacional, es decir, revisten carácter de "*jus cogens*", o sea, normas de las cuales ningún Estado puede sustraerse de su respeto y observancia.

Es difícil clasificar de manera rígida y definitiva los principios o normas que tienen naturaleza de "*jus cogens*", pero de manera tentativa, se podría señalar —siguiendo un estudio elaborado por el doctor Roberto Puceiro Ripoll— tres grandes áreas:

a) Normas que protegen los valores e intereses de la comunidad como tal: el mantenimiento de la paz; la prohibición del uso y la amenaza de la fuerza; el derecho al desarrollo económico, social y cultural; la libertad de alta mar; represión de piratería.

b) Normas que protegen los derechos fundamentales de los Estados en función de sus relaciones recíprocas y como miembros de la comunidad internacional: soberanía y libre determinación; igualdad soberana; no-intervención.

interamericano—en la última década del siglo pasado.

c) Normas que protegen los derechos fundamentales de las personas en su proyección humanitaria y universal: proscripción de la discriminación racial; supresión de la esclavitud, el genocidio, la trata de mujeres, niños y seres humanos.

Como corolario de esta sucinta explicación, se tendría que agregar que los Estados miembros de las Naciones Unidas y de la OEA no pueden —jurídicamente— sustraerse del cumplimiento de las normas contractuales soberanamente aceptadas a través de sus respectivos procedimientos constitucionales, algunas de las cuales —como los principios señalados— revisten, per se, carácter imperativo, es decir, conforman el orden público internacional.

Es oportuno precisar que una Resolución de la Asamblea General de la ONU de 6 de diciembre de 1949 (_ 375-IV), establece que "todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional, y no puede invocar disposiciones de su propia Constitución o de sus leyes como excusa para dejar de cumplir ese deber".

El Capítulo VIII de la Carta de ONU: Acuerdos Regionales

En efecto, el citado Capítulo VIII reconoce la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin "sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional" siempre que dichos acuerdos y organismos y sus actividades sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas."

Asimismo, dicho Capítulo recomienda a los miembros de las organizaciones regionales que efectúen "todos los esfuerzos posibles" para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad. Precisa, también, que el mencionado Consejo promoverá el desarrollo de dicho arreglo pacífico por medio de los aludidos acuerdos y organismos.

Más adelante, retomaremos los dispositivos del citado Capítulo VIII, al abordar lo pertinente a la responsabilidad que compete a las Naciones Unidas y a la OEA en materia de preservación de la paz y la seguridad internacionales, las acciones previstas en casos de quebrantamiento de la paz, el arreglo pacífico de las controversias y la cuestión jurisdiccional.

Resulta ilustrativo recordar que en la Conferencia de San Francisco "los países latinoamericanos perseguían dos objetivos básicos: que la acción regional fuera una especie de primera instancia en el arreglo pacífico de las controversias de carácter local, y que mediante dicha acción se pudieran tomar medidas, incluso las llamadas 'coercitivas', sin la autorización del Consejo de Seguridad. El segundo de esos objetivos se logró, para el caso de 'ataque armado', gracias a la inclusión del artículo 52, que ni siquiera figuraba en las Propuestas de Dumbarton Oaks, y para el caso de otras formas de agresión o de otros hechos o situaciones

que afectaran la paz y la seguridad regionales, gracias a la disposición por la cual sólo para la aplicación de las 'medidas coercitivas' el órgano regional competente requeriría de la autorización del Consejo de Seguridad. El segundo objetivo tampoco se logró plenamente, sino en la forma y con el alcance que se aprecian en las disposiciones del artículo 52 de la Carta. De ahí que en Río de Janeiro (1947) y en Bogotá (1948), los países latinoamericanos, ahora juntamente con Estados Unidos, incorporaran al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), así como a la Carta de la OEA y al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, disposiciones más consecuentes con su posición regionalista".²

En relación con el párrafo transcrito que aparece en la publicación "Sistema Interamericano - Volumen I: Asuntos Jurídico-Políticos", compilación anotada por F. V. García Amador, considero útil señalar, con afán de precisión, que el "ataque armado" configura el ejercicio del derecho inmanente de "legítima defensa" individual o colectiva el cual aparece tipificado en el citado artículo 51 de la Carta de la ONU, en los numerales 21 y 28 de la Carta de la OEA y en el precepto 3 del TIAR.

Proceso regional en torno al marco internacional competente

El mencionado asunto de la competencia de las organizaciones regionales para conocer, en primera instancia, el arreglo pacífico de las controversias de carácter local, así como los alcances de su autonomía para adoptar medidas coercitivas al margen del artículo 53 de la Carta de la ONU o incluso para aplicar aquéllas que no conllevaran el uso de la fuerza armada (como las previstas en el artículo 41 de la ONU y en el artículo 8 del TIAR),³ dio origen a prolongados debates y estudios. Obviamente, en el transcurso de tales ejercicios jurídico-políticos subyacían, de un lado, la visión regionalista que durante la Conferencia de San Francisco impulsaron los países latinoamericanos; y, de otro, la visión universalista propugnada por las grandes potencias.

Sin embargo, ciertas contingencias producidas en el perímetro continental generaron una gradual flexibilización de la posición latinoamericana en la cuestión inherente a la jurisdicción internacional. Una corriente de opinión mayoritaria impulsó la adecuación de determinados textos estipulativos interamericanos a fin de que observaran estricta correspondencia con el artículo 35 de las Naciones Unidas, es decir, la potestad de los países del sistema regional para optar por la jurisdicción internacional que juzguen apropiada. Bajo esta inteligencia político-jurídica se estructuró, en San José de Costa Rica, en 1975, el artículo 2 del Protocolo de Reformas al TIAR; y, en Cartagena de Indias, en 1985, el artículo 23 del Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA.

Hemos traído a colación —tal vez de manera adelantada— la cuestión jurisdiccional por cuanto configura un interesante elemento demostrativo de un proceso regional promovido por países latinoamericanos que condujo, gradualmente, a la precisión de una apropiada interrelación jurídica que permite a

los países del hemisferio la escogencia del marco internacional que estimen más conveniente.

De modo general, es permisible indicar que, frente a eventuales divergencias o dudas interpretativas, la óptica jurídica orientada a esclarecer la interrelación jurídica entre el ordenamiento mundial y el regional, no debería prescindir del umbral hermenéutico que conforman, de una parte, el art. 103 de la Carta de la ONU, que estatuye la prevalencia de las obligaciones impuestas por dicha Carta; y, de otra, el art. 136 del instrumento constitutivo de la OEA, en cuanto preceptúa que ninguna de las estipulaciones del referido instrumento constitutivo menoscaba los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la Carta de la Organización Mundial.

Considero indispensable acotar que la OEA ha desarrollado una importante labor en materia de preservación de la paz y seguridad hemisférica. Asimismo, ha cumplido acertadamente la labor de promover la confianza, la amistad y la armónica convivencia entre los Estados miembros. La defensa del respeto a los derechos humanos y la promoción de la democracia merecen especial mención. Igualmente, la cooperación técnica brindada a los países americanos en diversos campos vinculados al desarrollo socio-económico.

Por lo mismo, en el contexto de la interrelación jurídico-política, las Naciones Unidas deben tener siempre en cuenta la conveniencia de preservar el nivel de autonomía que corresponde a las organizaciones regionales para el mejor desempeño de sus cometidos, teniendo presente, en todo momento, que "el artículo 52 de la ONU, en sus incisos 2 y 3 reconoce plenamente que a los organismos regionales incumbe, en primer término, la responsabilidad de mantener la paz en sus respectivas áreas geográficas. Esta circunstancia debe ser tomada en cuenta, naturalmente, por los órganos de la ONU al decidir cuestiones jurisdiccionales. Tal proceder está de acuerdo con el principio general en que se funda el sistema de arreglo pacífico de la Carta de las Naciones Unidas —a saber: que los Estados deben procurar ajustar sus diferencias por medios de su elección antes de recurrir a los órganos de la ONU— y, como ya se señaló, por regla general, se ha observado."⁴

II. Preservación de la paz y la seguridad internacionales

La Carta de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad

Como se ha mencionado, uno de los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin, tomar las medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz.

Los capítulos IV, V, VI y VII, relativos a la Asamblea General, al Consejo de Seguridad, al arreglo pacífico de controversias, y a la acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, contienen disposiciones específicas al respecto.

El artículo 24 confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. El artículo 25 recoge la obligación de los Miembros de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

Es oportuno mencionar que con arreglo al artículo 27, inciso 3, las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las cuestiones que no sean de procedimiento requieren el voto afirmativo de todos los miembros permanentes. Este requisito —como es de amplio conocimiento— confiere facultad de veto a las cinco potencias que ostentan la referida calidad de miembros permanentes.

De conformidad con el artículo 39, corresponde al Consejo determinar la existencia de toda amenaza o quebrantamiento de la paz o acto de agresión, así como formular recomendaciones o decidir que medidas deben ser tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42.

El primero de los indicados artículos se refiere a las medidas que no implican el uso de la fuerza armada, las cuales pueden ser tomadas por el Consejo para hacer efectivas sus decisiones. Estas medidas van desde la interrupción total o parcial de las relaciones económicas hasta la ruptura de relaciones diplomáticas.

El numeral subsiguiente se contrae al uso de la fuerza armada para efectos de acciones de bloqueo u otras operaciones militares.

Sin embargo, antes de adoptar recomendaciones o decidir medidas sustentadas en los artículos 41 y 42, el Consejo puede instar a las partes involucradas a que observen determinadas medidas provisionales que juzgue necesarias.

En relación con la Asamblea General es dable precisar que puede considerar los principios generales de la cooperación para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos. Tiene, también, potestad para hacer recomendaciones sobre estos asuntos a los miembros de la Organización y al Consejo de Seguridad (arts. 10 y 11, inciso 1).

Sin embargo, mientras el Consejo de Seguridad se encuentre actuando en una controversia o situación, la Asamblea General no podrá efectuar recomendación alguna (art. 12, inciso 1).

Sin perjuicio de la notada restricción, el párrafo 2 del artículo permite al Secretario General —con el consentimiento del Consejo— informar a la Asamblea General sobre todo asunto relativo a la paz que estuviere tratando el referido Consejo.

La Asamblea tiene competencia, así mismo, para llamar la atención del Consejo hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz. Igualmente, puede discutir cualquier cuestión relativa a dicha materia que someta a su consideración un Miembro de la Organización o el Consejo de Seguridad (art. 11, incisos 2 y 3).

De otra parte, el Secretario General de las Naciones Unidas está facultado para atraer la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (art. 99).

En relación con las medidas que pueda determinar el Consejo de Seguridad, el artículo 53 del Capítulo VIII señala que dicho Consejo utilizara los Acuerdos u Organismos Regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad, pero que tales medidas no podrán ser aplicadas en virtud de los precitados Acuerdos u Organismos Regionales, sin autorización del Consejo de Seguridad.

La anotada prohibición no menoscaba el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de la Organización, hasta tanto el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para mantener la paz.

Como resultado de interesantes estudios y debates sobre lo que debía entenderse por medidas coercitivas, ha quedado afirmada la tesis de que las medidas coercitivas son aquellas que conllevan el uso de la fuerza armada, es decir, las previstas en el artículo 42. Por consiguiente, las previstas en el artículo 41, o sea, las que van desde la interrupción de las relaciones económicas hasta la ruptura de relaciones, no recaen bajo la expresa prohibición contenida en el ya citado numeral 53.

Desde luego, tanto en el caso de aplicación de medidas de naturaleza coercitiva en uso del derecho de legítima defensa colectiva como de adopción de medidas que no revisten dicha naturaleza, las organizaciones regionales deben mantener informado al Consejo de Seguridad teniendo presente la responsabilidad primordial que ostenta conforme a la Carta (art. 24), en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En todo caso los artículos 51 (segunda parte) y 54 de la Carta de la ONU son suficientemente claros. Los numerales 5 y 10 del TIAR y del Protocolo de Reformas de San José de Costa Rica, respectivamente, guardan concordancia con los anotados preceptos de la Carta de la ONU.

La Carta de la OEA

Antes de proseguir con estos comentarios respecto de la interrelación jurídica entre la entidad mundial y el sistema regional, considero oportuno destacar algunos enunciados contenidos en la Carta de la OEA, sobre la temática que estamos tratando.

El inciso c) del artículo 2 de la Carta Regional establece como uno de los propósitos esenciales de la OEA, el prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros.

El artículo 23, primer párrafo, reafirma dicho propósito señalando que "las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica" señalados en la Carta.⁵ El segundo párrafo del aludido artículo 23 preceptúa que "esa disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas".

Es de interés, igualmente, relevar el amplio alcance del inciso e), artículo 2, que figura entre los ya mencionados propósitos esenciales de la OEA: procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre los países miembros.⁶

De otra parte, la Asamblea General debe, entre sus atribuciones principales, considerar cualquier asunto relativo a la convivencia de los Estados miembros (artículo 53).

Asimismo, la Reunión de Consulta de Cancilleres está facultada para tratar problemas de carácter urgente y de interés común (art. 60). Actúa, dentro del marco del TIAR, como Órgano de Consulta competente para tomar las decisiones y medidas obligatorias que fueren del caso para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

El Consejo Permanente, además de su competencia para actuar provisionalmente como Órgano de Consulta en base al TIAR (artículo 82), tiene también la potestad de velar por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados miembros y de ayudarlos en la solución pacífica de las controversias (artículo 83). Con tal finalidad, el Consejo Permanente puede establecer comisiones *ad-hoc*, con la anuencia de las partes en la controversia (artículo 85).

Asimismo, podrá —por el medio que estime conveniente— investigar los hechos relacionados con la controversia, inclusive en el territorio de cualquiera de las Partes, previo consentimiento del Gobierno respectivo (artículo 86).

Es oportuno, igualmente, señalar que el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA, de 5 de diciembre de 1985, estatuye que el Secretario General de la Organización está facultado para llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo Permanente, cualquier asunto que pudiese afectar la paz y la seguridad del continente (artículo 115).⁷

El Órgano de Consulta previsto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Consejo Permanente de la OEA

En el Sistema Interamericano la responsabilidad de actuar en los asuntos relativos a la preservación de la paz y la seguridad hemisféricas recae —como se ha señalado— en la Reunión de Consulta de Cancilleres y en el Consejo Permanente. Pero los Cancilleres —por obvias razones derivadas de las actividades de sus cargos— se reúnen coyunturalmente convocados ante una contingencia seria y por un tiempo limitado.

Es importante destacar que tanto la Reunión de Consulta de Cancilleres (convocada, en algunos casos, en su calidad de "Órgano de Consulta" dentro del marco del TIAR, y, en otras situaciones, en base al artículo 60 de la Carta de la OEA), así como el Consejo Permanente, han cumplido una eficaz y oportuna labor en pro del mantenimiento de la paz en el hemisferio y de la armónica convivencia entre los Estados miembros.

Obviamente, en esta labor han participado las sucesivas personalidades que han venido desempeñando el cargo de Secretario General de la Organización. Como se ha mencionado anteriormente, la responsabilidad del titular de la Secretaría General ha adquirido mayor énfasis en virtud del Protocolo de Reformas de Cartagena (art. 115).

Cabe añadir que en razón de su continuidad operativa, ha sido el Consejo Permanente de la OEA el que, por mandato de la Reunión de Consulta de Cancilleres, ha hecho el seguimiento de asuntos trascendentes o de situaciones críticas inherentes a la paz y seguridad hemisféricas, y el que ha venido desarrollando, como se ha mencionado, la tarea de velar cotidianamente por las relaciones de amistad entre los Estados miembros. Ha actuado, también, en diversas y delicadas situaciones, como Órgano provisional de Consulta de conformidad con lo dispuesto en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Pero, como puede inferirse de la lectura de los dispositivos pertinentes, el Consejo Permanente no tiene ni la amplitud de facultades ni el poder determinante de que está investido el Consejo de Seguridad.

En relación con lo anteriormente expuesto, es importante precisar que la OEA sólo puede adoptar medidas jurídicamente obligatorias para los Estados miembros, dentro del marco contractual del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), adoptado en 1947, con "la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza sin su consentimiento" (art. 20 del TIAR).

La Carta de la OEA no ofrece sustento legal para la adopción de medidas vinculantemente obligatorias. Las decisiones que se toman dentro del contexto normativo de dicha Carta están investidas del peso moral propio de las declaraciones y resoluciones internacionales, pero no trascienden el límite facultativo que tienen, por lo general, tales documentos.⁸

La inoperancia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)

Cabe aquí hacer mención respecto de una situación *sui-generis* configurada en torno al TIAR, desde el año de 1982 en que se produjo la guerra de Las Malvinas.

El citado conflicto —como todo enfrentamiento bélico— ocasionó determinadas secuelas, entre ellas, la marginación política del TIAR que, desde ese grave suceso, no ha vuelto a ser invocado.

Retomando el asunto de la limitación jurídica de la OEA para adoptar medidas obligatorias fuera del marco del TIAR, cabe precisar que esto quedó en evidencia *vis a vis* de la delicada situación surgida en Haití, en 1991, a raíz del derrocamiento del Presidente Aristide. El embargo económico decidido por la Reunión *Ad-Hoc* de Cancilleres, si bien fue acatado por la mayoría de los gobiernos del Hemisferio, no revistió carácter obligatorio por cuanto se enmarcó en la Resolución 1080 sobre Defensa de la Democracia adoptada en junio de

1991, en la Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago de Chile, documento de particular importancia pero sin fuerza legal obligatoria.

La anotada medida de embargo económico contra el Gobierno haitiano sólo adquirió obligatoriedad cuando fue homologada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en base a una resolución de dicho órgano mundial tipificando la cuestión haitiana como una amenaza para la seguridad internacional. Durante las deliberaciones previas a la adopción de dicha resolución, surgieron observaciones respecto del precedente que podría significar en relación con el principio de no-intervención (Carta de la ONU, artículo 2, inciso 7).

Pero el punto central es que la decisión de la OEA, para adquirir naturaleza obligatoria, tuvo que ser asumida por el Consejo de Seguridad de la ONU.

La situación descrita, al margen de la interrelación jurídica que hemos señalado en asuntos de paz y seguridad entre la ONU y la OEA, comporta con esta última (mientras no se resuelva la situación de inoperancia en que se encuentra el Sistema Regional de Seguridad sustentado por el TIAR), una acentuada dependencia, ya que las medidas que recaen bajo su ámbito de competencia (de carácter no coercitivo) al ser adoptadas al margen del TIAR, no revisten carácter obligatorio y, por lo mismo, se tendría —como en el caso del embargo económico contra Haití— que acudir al Consejo de Seguridad en procura de que dicho órgano les imprima dicho efecto obligatorio.

La seguridad colectiva en el ámbito regional

La seguridad colectiva se sustenta en el principio de solidaridad continental, en virtud del cual toda agresión de un Estado contra la integridad, la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano será considerado como un acto de agresión contra los demás Estados americanos (artículo 27 de la Carta de la OEA).

Aparte de las disposiciones ya mencionadas sobre la preservación de la paz y la seguridad que contiene la Carta de la OEA, y de lo previsto en el TIAR y en la misma Carta para la reunión sin demora de la Reunión de Consulta de Cancilleres o del Órgano de Consulta, según fuere del caso, el mencionado Tratado de Asistencia Recíproca contempla expresamente la hipótesis de conflicto entre dos o más Estados americanos.

En efecto, el artículo 7 desarrolla la denominada acción pacificadora, en base a la cual las Partes Contratantes, reunidas en consulta, instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al *statu quo ante bellum* y tomarán las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El citado precepto determina que el rechazo de la acción pacificadora será considerado para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las medidas que se acuerden a través del Órgano de Consulta.

El artículo 8 del mismo Tratado consigna las medidas que, para los efectos de la solidaridad continental y la preservación de la paz y la seguridad, puede tomar dicho Órgano de Consulta, las cuales comprenden desde el retiro de los Jefes de Misión y la ruptura de las relaciones diplomáticas, hasta el empleo de la fuerza armada.

En relación con el empleo de la fuerza armada, es oportuno reiterar que únicamente se puede utilizar en el caso de legítima defensa, hasta tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopte las decisiones que fueren del caso para mantener la paz y la seguridad. Los artículos 21 y 28 de la Carta de la OEA y el numeral 51 de la Carta de las Naciones Unidas se refieren expresamente a la legítima defensa. El precepto de la organización mundial que se acaba de precisar determina también —conforme se ha señalado anteriormente— la obligación de dar cuenta al Consejo de Seguridad y reafirma su autoridad y responsabilidad conforme a la Carta de las ONU, para ejercer, en cualquier momento, la acción que estime necesaria.

La referencia que hemos venido haciendo al TIAR como sustento jurídico para organizar y adoptar las acciones colectivas obligatorias encaminadas a preservar la paz y la seguridad hemisféricas, así como la anotación de su actual inefectividad, ameritan un breve comentario.

Conforme hemos anotado, la citada inefectividad obliga a la OEA, en materia de medidas obligatorias para todos los miembros, a acudir ante el Consejo de Seguridad (como en el reciente caso de Haití), en procura que dicho órgano homologue las eventuales medidas, invistiéndolas de la indicada obligatoriedad.

Actualmente, la relación entre los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad facilita este tipo de expediente, pero la dinámica internacional es, algunas veces, impredecible y la facultad del veto sigue siendo una realidad.

En algún momento, los órganos políticos del esquema regional tendrán que ponderar *vis a vis* de la obsolescencia del TIAR, si el recurso sistemático de acudir al órgano universal es el apropiado, o si debe explorarse alguna vía alternativa que comporte para la asociación hemisférica, un renovado y moderno marco contractual en materia de paz y seguridad hemisféricas, acorde, desde luego, con la nueva realidad internacional, con la evolución conceptual de dicha materia, y con el nivel de autonomía que propicia la Carta de las Naciones Unidas.

La jurisdicción internacional

Otro tema que también motivó amplios debates —el cual cumplimos con retomar con afán de mayor especificidad— fue la cuestión de la facultad de los Estados partes del Sistema Hemisférico, para optar el ámbito jurisdiccional que considerarán acorde con sus intereses, *vis a vis* de los artículos 34 y 35 de la Carta de San Francisco: "El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia o situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia..." (art. 34). "Todo miembro de las Naciones Unidas podrá llevar

cualquier controversia, o cualquier situación de la naturaleza expresada en el artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General." (art. 35).

El "Protocolo de Buenos Aires, de 27 de febrero de 1967, que introdujo reformas a la Carta de 1948, no alteró el artículo 20 del aludido instrumento constitutivo adoptado en Bogotá. El tenor del citado artículo, concebido con inteligencia mandatoria, es el siguiente: "Todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados miembros serán sometidas a los procedimientos pacíficos señalados en esta Carta, antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas." En relación con el texto transcrito, cabe añadir que el Art. II del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas y el numeral 2 del TIAR contienen análogas estipulaciones.

Un sector de los países de la OEA mantenían una firme opinión sobre la obligación de respetar la jurisdicción regional prescrita en el aludido art. 20 de la Carta de Bogotá. Esa tesis prevaleció —como se ha señalado— al adoptarse el año de 1967 el "Protocolo de Reformas" en Buenos Aires, instrumento que mantuvo *ad-integrum* el ya citado precepto.

Sin embargo, ocho años después, al adoptarse en San José de Costa Rica, el Protocolo de Reformas al TIAR, se modificó el ya citado artículo 2 del aludido instrumento adoptado en Río de Janeiro en 1947, de la siguiente forma:

"Las Altas Partes harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias, por medio de los procedimientos y mecanismos previstos en el Sistema Interamericano, antes de someterlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados Partes de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas."

Resulta interesante observar que la expresión utilizada al comenzar este artículo, "harán todos los esfuerzos posibles", ha sido extraída del artículo 52, inciso 2, de la Carta de la ONU. Es conveniente, asimismo, hacer notar que, salvo la mención a los artículos de la ONU, la parte final es análoga al artículo 137 de la Carta actual de la OEA, texto que se ha mantenido sin variación desde 1948.

El Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA, adoptado en 1985, en Cartagena de Indias, recogió la renovada inteligencia jurídica emanada de la Conferencia de San José de Costa Rica y decidió sustituir el precepto adoptado en Bogotá, en 1948, y mantenido en Buenos Aires, en 1967. En efecto, el texto sustitutorio adoptado en Cartagena de Indias interpreta correctamente la interrelación jurídica entre el Capítulo VI de la Carta de la ONU e el Capítulo V de la Carta de la OEA, relativos ambos a la solución pacífica de controversias.

El texto concertado en Cartagena es el siguiente:

"Art. 23 — Las controversias entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta.

Esta disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas."

El efecto en el ámbito interno de la anotada interrelación jurídica es la facultad de los Estados que son miembros de la ONU y que, al mismo tiempo, integran un Acuerdo Regional —en este caso, la OEA— de optar soberanamente por la jurisdicción internacional que juzguen apropiada a sus intereses nacionales. Es decir, no están obligados a someterse, en primera instancia, al Acuerdo Regional.

III. El arreglo pacífico de las controversias

La Carta de la ONU

El Capítulo VI de la Carta de la ONU contiene un conjunto de disposiciones sobre el arreglo pacífico de las controversias.

El precepto inicial de dicho Capítulo establece, de modo general, que las partes de una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección (art. 33).

La norma subsiguiente determina que el Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 34).

El derecho de los miembros de la ONU para llevar cualquier controversia o situación de la naturaleza contenida en el artículo 34 a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General está expresamente estatuido en el artículo 35.

Otro de los artículos del Capítulo VI determina que el Consejo de Seguridad podrá, en cualquier Estado en que se encuentre una controversia o situación susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados (art. 36).

El artículo 37 establece que si las partes en una controversia de la naturaleza definida en el artículo 33 (es decir, "cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales") no logran arreglarla por los medios indicados en dicho artículo, la someterán al Consejo de Seguridad (art. 37).

El segundo párrafo de este artículo confiere al Consejo la facultad de decidir si ha de proceder de conformidad con el artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados. El citado numeral 36 se refiere a la autoridad de que está investido el Consejo para recomendar procedimientos o métodos de ajuste. Agrega que deberá tomar, también, en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia.

De otra parte, en el Capítulo VIII —Acuerdos Regionales— se especifica que los miembros de la ONU que sean partes en acuerdos u organismos regionales, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos y organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad (art. 52).

Asimismo, cabe señalar que el inciso 3 del artículo 52 que estamos citando puntualiza que el Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de los acuerdos u organismos regionales, bien a iniciativa de los Estados interesados o a instancia de dicho Consejo.

En relación con todo lo anterior es oportuno destacar que el último párrafo del mismo numeral 52 especifica que "este artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los artículos 34 y 35." Los alcances de ambos preceptos han sido ya comentados.

La Carta de la OEA

Con la finalidad de contar con una visión de conjunto, es necesario referirnos, de manera sucinta, al contexto normativo básico del Capítulo V de la Carta de la OEA, relativo al tema que nos ocupa.

Ya se ha señalado que, entre los propósitos esenciales de la OEA, está el asegurar la solución pacífica de las controversias (artículo 2, inciso c), lo cual queda reafirmado como principio en el inciso h, artículo 3: "Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos."

El aludido Capítulo, en los artículos 23, 24 y 25 reafirma la obligación de los Estados Partes de someter las controversias a los procedimientos de solución pacífica y enuncia tales procedimientos. En efecto, el artículo 24 señala que son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las partes.

En general, es dable expresar que las disposiciones de la Carta de la OEA, a las que se ha hecho alusión, guardan correspondencia con determinadas atribuciones que el aludido instrumento constitutivo confiere a los principales órganos políticos de la OEA.

Debe aquí mencionarse que el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) contiene un exhaustivo desarrollo de los procedimientos de

solución pacífica, incluyendo el recurso obligatorio a la Corte Internacional de Justicia, en el caso de que el procedimiento de conciliación no llegare a una solución y las partes no hubieren convenido en una solución arbitral (Artículo XXXII). En relación con lo anterior, otro precepto del Pacto (Artículo L) establece el procedimiento a seguir en el caso de que una de las Partes Contratantes dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo del Tribunal de la Haya.⁹

La concurrencia jurisdiccional

De lo anteriormente expuesto, así como de los respectivos textos estipulativos de la organización mundial y del sistema hemisférico, se desprende claramente que las Naciones Unidas auspician el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de las organizaciones regionales. Algo más, el Consejo de Seguridad está facultado para promover el desarrollo del arreglo pacífico a través de dichas organizaciones.

Sin embargo, "en base a la práctica relativa a la ONU y la OEA debe concluirse que, desde un punto estrictamente jurídico, no existe un orden de prelación que obligue a la ONU a respetar la jurisdicción de los organismos regionales en primera instancia. En principio, ambos tipos de organización son jurídicamente competentes para conocer de controversias entre Estados que sean parte en un acuerdo regional".¹⁰

En todo caso y de conformidad con la interrelación jurídica existente, de manera principal, entre los artículos 34, 35, 52 e 103 de la Carta de la ONU, y los numerales 23 y 136 de la Carta de la OEA, los Estados miembros —conforme se ha mencionado anteriormente— tienen la facultad soberana de optar por la jurisdicción internacional que juzguen apropiada a sus intereses nacionales.

* * * * *

No obstante que mirados con rigor técnico, los casos que seguidamente vamos a comentar —República Dominicana y Haití— no están relacionados, *stricto sensu*, con controversias entre Estados, sin embargo, los traemos porque a nuestro juicio resultan ilustrativos de dos situaciones vinculadas con la materia jurisdiccional: una, caracterizada por un desencuentro político entre la ONU y la OEA; y otra, muy distinta, como resultado de una apropiada convergencia inter-institucional.

El año 1960, la Sexta Reunión de Consulta de Cancilleres, convocada conforme al TIAR, adoptó medidas contra el Gobierno de la República Dominicana.¹¹ Las decisiones tomadas por el Órgano de Consulta fueron comunicadas al Consejo de Seguridad el cual se limitó a tomar nota del correspondiente informe.¹²

Sin embargo, el año de 1965, con motivo de la delicada situación interna surgida en ese mismo país, y no obstante que la Décima Reunión de Consulta de

Cancilleres estaba conociendo dicha situación y había enviado una Comisión Especial a Santo Domingo en procura de lograr una solución pacífica del conflicto, el Consejo de Seguridad —por gestión de la Unión Soviética— intervino, también, en el problema al mismo tiempo que la organización regional. En esa oportunidad, un Representante del Secretario General de las Naciones Unidas fue comisionado para que actuara *in situ*.

Esta simultánea y no coordinada confluencia de competencias motivó fricciones —que no es del caso tratar— entre el órgano universal y el regional. Obviamente, los influjos y tensiones de la guerra fría —uno de cuyos actores, conforme se ha señalado, promovió la intervención del Consejo de Seguridad— afloraron una vez más, en el seno de dicho Consejo, acentuando una delicada interferencia de acciones internacionales.

En el curso de esta exposición nos hemos referido a un caso reciente: la acción de la OEA en defensa de la democracia con motivo del derrocamiento del Presidente de Haití, Jean-Bertrand Aristide. Como señalamos, la intervención del Consejo de Seguridad fue promovida por países miembros del sistema para los efectos de imprimir obligatoriedad, a nivel regional y mundial, al embargo económico contra el régimen militar haitiano acordado por una Reunión *Ad-Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores, en base a la Resolución 1080 adoptada por la Asamblea de la OEA, en 1991. Ya hemos dicho al tratar este caso, que la inoperancia del sistema hemisférico de seguridad no sólo priva a la Organización del marco de sustentación legal para la adopción de medidas vinculantemente obligatorias, sino que hace indispensable el recurso al citado órgano universal en caso de requerirse medidas revestidas de tal naturaleza.

Lo interesante del suceso haitiano es la fluida interrelación jurídico-política y la saludable coordinación institucional que generó dicho caso, entre ambas organizaciones. Ello ha sido, en gran medida, producto del nuevo clima internacional que ha emergido al haberse cerrado el peligroso período de la guerra fría.

IV. Los derechos humanos y la democracia en la Carta de San Francisco y en la Carta de la OEA

Los derechos humanos

Hemos tenido la oportunidad de mencionar en la primera parte de esta exposición que, en el preámbulo de la Carta de San Francisco, los Estados partes reafirman la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

Es necesario mencionar, también, que el inciso 3 del artículo 1 establece, entre los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los

derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Entre las responsabilidades que corresponden a la Asamblea General, el Capítulo IV consigna que dicho órgano promoverá estudios y hará recomendaciones para varios fines, entre ellos, "ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, idioma o religión" (art. 13, inc. b).

Al normar lo pertinente a la cooperación internacional económica y social, la Carta establece que con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá condiciones de progreso y desarrollo económico-social, la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades (art. 55).

Dentro del mismo marco contractual relativo a la cooperación internacional y, en relación con los propósitos enunciados en el párrafo precedente, se dispone el compromiso de los Estados miembros para tomar medidas, conjunta o separadamente, para la realización de tales propósitos (art. 56).

Entre las funciones y poderes asignados al Consejo Económico y Social (ECOSOC), figura el hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, y su efectividad (art. 62, inc. 2). El citado Consejo tiene, asimismo, la facultad para establecer comisiones para la promoción de los derechos humanos (art. 68).

En cumplimiento de dicho mandato, en 1946 se creó la Comisión de Derechos Humanos y, al año siguiente, la Sub-Comisión para la prevención de la discriminación y la protección de las minorías. Ambas entidades, como es bien sabido, han cumplido una destacada actividad, particularmente en relación con el *Apartheid*, la protección a las minorías, la discriminación por diversas causas, la desaparición forzada de personas, la tortura, etc. Análogo comentario corresponde hacer respecto de la Comisión sobre el Status de la Mujer, instituida en 1947.

Retomando el marco contractual de la Carta, puede apreciarse a través de la lectura de los preceptos vinculados con los derechos humanos que, reiteradamente se utilizan expresiones de alcance general, tales como "desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos", "promoverá: el respeto universal a los derechos humanos...".

Thomas Buergenthal, en su obra *International Human Rights*, ofrece el siguiente punto de vista: "In retrospect, that was to be expected, for each of the principal victorious powers had trouble some human rights problems in its own. The Soviet Union had its Gulag, the United States its de jure racial discrimination, France and Great Britain their colonial empires. It was not in their interest to

draft a charter that established an effective international system for the protection of human rights, which is what some nations advocated."¹³

En virtud del trabajo efectuado y la voluntad política asumida por la Comisión de Derechos Humanos, las Naciones Unidas adoptaron, en 1948, la "Declaración Universal". Algunos lustros después, en 1966, la Asamblea General aprobó las Convenciones sobre los derechos civiles y políticos, y sobre los derechos económicos, sociales y culturales. La primera de las citadas convenciones cuenta con un "Protocolo Opcional", adoptado de manera independiente y destinado a complementar la Convención principal en materia de denuncias formuladas de manera individual.

Las Naciones Unidas han adoptado, además, otras importantes convenciones destinadas a la prevención y castigo del genocidio, a la erradicación y castigo del *Apartheid*, a la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, y, también, para reprimir la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

* * * * *

Debemos, ahora, remitirnos a la Carta de la OEA.

El Preámbulo del citado instrumento enuncia que la misión histórica de América es ofrecer un ámbito favorable para el desarrollo de la personalidad del ser humano y la realización de sus justas aspiraciones, y consolidar, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

Entre los principios de la Organización, "los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo" (art. 3, inc. k).

En el contexto de los dispositivos dedicados al desarrollo integral, los miembros asumen el compromiso de aplicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de principios y mecanismos que coadyuven a dicho desarrollo. Entre ellos figura la reiteración del derecho de las personas al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica (art. 44, inc. a).

Otro de los preceptos se refiere directamente a los Estados miembros, estatuyendo que "darán importancia primordial, dentro de sus planos de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura, orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso" (art. 46).

La preocupación de los países de la región sobre esta trascendente materia quedó traslúcida, también, en el TIAR. En efecto, en el penúltimo párrafo del Preámbulo se expresa que la comunidad americana afirma, como verdad manifiesta, que la paz se funda en la justicia y en el orden moral y, "por tanto, en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad

de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad".

Volviendo a la Carta de la OEA, cabe precisar que el Capítulo XVI está dedicado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —constituída en 1959— asignándole, como función principal, la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir como órgano consultivo de la Organización en dicha materia. Se señala, también, que una convención interamericana sobre derechos humanos determinará lo pertinente a la estructura y facultades de la mencionada Comisión, así como de los otros órganos encargados de la indicada materia. No es el propósito de este trabajo entrar en las cuestiones específicamente orgánicas de la Comisión de Derechos Humanos; baste citar que la Convención sobre Derechos Humanos dedica el Capítulo VII, Parte II, a la Comisión en referencia y que su actual Estatuto fue aprobado en 1979 por la Asamblea General celebrada en La Paz.

Además de las funciones de promoción y defensa de los derechos humanos que incumben a la citada Comisión, la protección jurisdiccional de tales derechos recaen en el ámbito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos creada por el Capítulo VII, Parte II, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, como se ha precisado, fue adoptada en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

A parte de la mencionada Convención sobre Derechos Humanos y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, en 1948, los Estados miembros han adoptado un Protocolo Adicional a dicha Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), de fecha 17 de noviembre de 1988; una Convención para prevenir y sancionar la tortura, suscrita en Cartagena, el 9 de diciembre de 1985; y una Convención sobre desaparición forzada de personas, celebrada en Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994.

Resulta oportuno, asimismo, señalar que la materia relativa a los derechos civiles y políticos está contenida en el Capítulo II de la Convención sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

* * * * *

Como se puede apreciar, la común preocupación de ambas organizaciones en materia de derechos humanos se trasluce en la analogía de los instrumentos pluripartitos adoptados para la promoción, respeto y defensa de tales derechos.¹⁴

Sin que ello sea una regla general, puede decirse que la Comisión universal ha desarrollado una mayor actividad en otras áreas geográficas. Esto —a parte del auspicio que la ONU dispensa a la actividad regional— es natural consecuencia de la existencia en el ámbito americano de un sistema vertebrado — que incluye un órgano judicial, la Corte de San José de Costa Rica— producto de un prolongado proceso de decantación doctrinaria. Baste una referencia: entre los primeros antecedentes de la Declaración Americana adoptada en abril de 1948

figuran tres resoluciones aprobadas en Lima, una década antes, en 1983, por la Octava Conferencia Internacional Americana: la Declaración en defensa de los derechos humanos; la Declaración de Lima en favor de los derechos de la mujer; y la Libre Asociación y Libertad de Expresión de los Obreros.¹⁵

De manera simplemente marginal, puede resultar útil acotar en relación con la Declaración Universal, que una corriente doctrinaria propicia la incorporación de las normas esenciales sobre derechos humanos al marco del orden público internacional. Otra sostiene que tales normas han adquirido categoría de derecho consuetudinario. Algunos tratadistas consideran que la citada Declaración se ha convertido en un instrumento con suficiente autoridad para interpretar las disposiciones pertinentes de la Carta de la ONU.¹⁶

En todo caso, estas fuentes doctrinarias y la anotada analogía instrumental multipartita sustentan una convergente visualización jurídica y la consiguiente operatividad —tanto a nivel mundial como regional— de similares mecanismos y entidades dedicados a promover y preservar los derechos fundamentales del ser humano.

Antes de pasar al tema siguiente, considero indispensable mencionar que dentro del ámbito de las Naciones Unidas y de la OEA, se viene conformando una trascendente corriente internacional tendiente a tipificar la violencia terrorista como delito violatorio de los derechos humanos.

Beatriz Ramacciotti, en un ilustrado estudio titulado "La privatización de la violencia y la responsabilidad penal individual de agentes no-estatales por crímenes de lesa humanidad", analiza importantes documentos de alcance regional y mundial, sustentatorios de dicha corriente internacional, entre ellos, las resoluciones emanadas de la ONU y de la OEA, así como los antecedentes que provienen de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; de la Comisión de Derecho Internacional y de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; del Consejo Permanente de la OEA; de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena y de la VII Cumbre del Grupo de Río. Se remite, también, a la Convención Interamericana para prevenir y sancionar actos de terrorismo, firmada en Washington, en 1971.¹⁷

En relación con el ordenamiento jurídico interamericano sobre derechos humanos, se expresa en el citado estudio que "la nueva era post-guerra fría exige replantear muchos esquemas y actitudes. En nuestro caso, dirigimos una mirada crítica al Sistema de Protección de los Derechos Humanos en el ámbito interamericano por su unidimensionalidad. Si, en verdad, queremos que la democracia se arraigue en nuestras sociedades, la posición tradicional de que sólo los gobiernos cometen violaciones contra los derechos humanos —aunque así esté diseñado en los tratados— es difícil de sostener en la práctica frente al fenómeno de la 'privatización' de la violencia y los avances doctrinarios. Como ha quedado demostrado, es ya comúnmente aceptado en la doctrina que los derechos humanos no son oponibles exclusivamente al Estado, sino frente a cualquier entidad interestatal, no gubernamental, interna o internacional e individuos que los trasgredan; por tanto, es necesario ampliar los alcances jurídicos de la protección

vigente. Ciertamente, un sistema de protección de los derechos humanos no puede estimarse como integral sin la actualización y respectivo desarrollo de las normas frente a nuevas realidades, como son los fenómenos desestabilizadores de gran magnitud provenientes de la ofensiva terrorista, el narcotráfico y otras poderosas mafias organizadas de distinto tipo. Las características y envergadura del crimen organizado afectan de manera determinante al Estado, o sea, el normal funcionamiento institucional, político y socio-económico de un país."¹⁸

El desarrollo internacional de determinados temas, como el que se acaba de tratar, hace aconsejable acentuar la interrelación entre el esquema regional y el mundial —lo cual depende, en cierta medida, de los grupos regionales— para efectos no sólo de una adecuada convergencia jurídico-política, sino también para evitar que eventuales disimilitudes legales puedan dar lugar a discrepancias interpretativas.

La consolidación de la democracia

Antes de entrar al fondo de este tema, es útil comentar, sucintamente, un aspecto importante vinculado con la composición internacional de la ONU y de la OEA.

La naturaleza universal de la ONU tiene, como natural correlato, la heterogeneidad de su composición, puesto que sus socios provienen de todas las latitudes del planeta. Esta característica demanda un pausado y complejo proceso de concertación, particularmente en materia política, lo cual impune para efectos normativos, determinado grado de flexibilidad, amplitud y gradualidad.

El sistema hemisférico —si bien ofrece, asimismo, diversidades idiosincráticas entre sus asociados— tiene, sin embargo, mayor homogeneidad no sólo porque su membresía es numéricamente mucho más reducida que la de la ONU, sino también debido —fundamentalmente— a que un número significativo de sus miembros comparte seculares valores históricos, sociales y culturales. A lo anterior hay que agregar como factor, igualmente sustantivo, que la experiencia acumulada durante más de un siglo de esfuerzos encaminados a conformar una organización jurídica interamericana, ha permitido a sus componentes decantar lineamientos básicos de convergencia internacional y adecuados métodos conducentes al consenso político para la adopción de determinadas decisiones.

En el campo específico de la democracia, la aludida homogeneidad ha facilitado que tanto en el Preámbulo de la Carta de la OEA, como en el contexto estipulativo referido a los Principios de la Organización, se enuncie, respectivamente, que "la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región" y que "la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la Organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa".

En mayo de 1991, la reunión de la Cumbre de los países miembros del Acuerdo de Cartagena adoptó una decisión encaminada a consolidar la

democracia. Dicha decisión disponía que en caso de quebrantamiento del orden democrático en el área andina, los gobiernos de la sub-región procederían al rompimiento de relaciones diplomáticas con el país en que se hubiera producido el hecho y a la suspensión de sus vinculaciones económicas. Se acordó, también, que la aludida decisión andina fuera presentada ante la Asamblea General de la OEA, a fin de revestirla con alcance interamericano.

La Asamblea General celebrada en Santiago de Chile, en junio de 1991, acogió el fondo de la iniciativa andina pero enmarcándolo en una cadencia procesal cuyo punto inicial es la autorización al Secretario General para que convoque al Consejo Permanente a fin de que examine la situación, decida y convoque una reunión *ad-hoc* de cancilleres, o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello en un plazo de 10 días. Bajo esta inteligencia, la citada Asamblea adoptó la resolución denominada "Democracia Representativa".

Estimo que puede ser de interés hacer un paréntesis cronológico retroactivo para mencionar que durante el período de la guerra fría —y, desde luego, dentro de un contexto mundial y regional distinto al actual— el Sistema Interamericano aprobó numerosas resoluciones sobre "defensa de la democracia contra el totalitarismo internacional".¹⁹

Retomando la secuencia cronológica, es oportuno mencionar que, el 14 de diciembre de 1992, la OEA adoptó el llamado "Protocolo de Washington" (instrumento que aún no está en vigor), el cual introduce en la Carta de la Organización estipulaciones para la defensa de la democracia. El aludido Protocolo establece que un miembro de la OEA, cuyo gobierno, democráticamente constituido, sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de los Órganos, Consejos, Conferencias Especializadas y demás cuerpos deliberantes.

La Carta de las Naciones Unidas no incide de manera tan específica en el régimen democrático, pero pone el acento en el concepto de la libertad. Ello, en parte, se podría atribuir al momento histórico que enmarcó la elaboración de dicha Carta caracterizado por la imperiosa necesidad de garantizar una seguridad a nivel mundial que preservara "a las generaciones venideras del flagelo de la guerra..." que "ha infligido a la humanidad sufrimiento indecibles" (Preámbulo de la Carta).

Pero es interesante mencionar que, en marzo de 1993, el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización dedicó varias sesiones a deliberar sobre un proyecto de Declaración presentado en febrero del mismo año, por la Federación de Rusia sobre "el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales".

Dicho proyecto de vasto alcance anunciaba —en el párrafo 26— que las organizaciones regionales deberán considerar la adopción de medidas en coordinación con las Naciones Unidas, con miras a promover el progreso político, económico y social de los pueblos de la región y el "desarrollo de procesos democráticos en todos los Estados de la región".²⁰

En el informe del referido Comité de 18 de marzo —y seguramente como resultado de los debates— aparece una nueva versión del aludido Proyecto de Declaración, bajo un contexto menos amplio y sin el ya mencionado párrafo veintiséis.²¹

No dejan de ser sugestivos, sin embargo, los comentarios que hemos hecho sobre el caso haitiano, cuando desarrollamos lo pertinente a la concurrencia jurisdiccional. Como anotamos en ese momento, el Consejo de Seguridad respaldó la decisión de la OEA y, en consecuencia, imprimió carácter obligatorio al embargo económico que había decretado la Reunión *Ad-Hoc* de Cancilleres como medida encaminada a restaurar la democracia en Haití. Trascendieron — como se ha dicho— las preocupaciones expuestas por algunos miembros de la ONU, respecto del precedente que podía conllevar *vis a vis* del principio de no-intervención, la decisión del órgano mundial sobre dicha contingencia.²²

Este caso es particularmente importante respecto —como ya se ha dicho— de la fluida y, por lo mismo, apropiada interrelación político-jurídica que debe funcionar, de manera permanente y sistemática, entre la Organización mundial y el sistema regional.²³

ACOTACIONES

1. Es útil puntualizar que la sistematización jurídico-política del Sistema Hemisférico se concretó en 1948 al adoptarse, en Bogotá, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, después de un largo proceso que tiene sus orígenes —a nivel interamericano— en la última década del siglo pasado.
2. "Sistema Interamericano - Volumen I: Asuntos Jurídico-Políticos". (pág. 926). Compilación anotada por F. V. García Amador (Publicación de la OEA).
3. Véase informe del doctor Alberto Lleras Camargo, ex-Secretario General de la OEA. "Instituciones de Derecho Internacional. Tomo II: Sistema Interamericano de Seguridad y de Paz", Luis Marchand (pág. 10).
4. "La OEA y la ONU: relaciones en el campo de la paz y la seguridad". Aida Luisa Levin (pág. 47).
5. Dichos procedimientos figuran en los artículos 23 y 24 de la Carta de la OEA y en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá).
6. Es oportuno agregar que el artículo 29 de la Carta de la OEA establece que los Estados miembros se comprometen a aunar esfuerzos para que "impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y a seguridad.
7. Al suscribir el Protocolo de Cartagena de Indias, el 5 de diciembre de 1985, la Delegación del Perú formuló la siguiente declaración: "La Delegación del Perú, al momento de suscribir el presente Protocolo de Reformas, declara que el mismo constituye sólo un paso inicial, aunque significativo, en el proceso de reestructuración del Sistema Interamericano, tal como fuera previsto en la resolución AG/RES. 745 (XIV-O/84). Esta reestructuración, para ser completa, requiere, entre otras reformas, la incorporación de la seguridad económica colectiva en la Carta de la Organización, que es complementaria de la preservación de la paz y la seguridad del Continente, así como del desarrollo integral que es introducido en la presente reforma. La Delegación del Perú declara, como reserva, que las facultades otorgadas al Secretario General en el artículo 116 no podrán ser ejercidas para aquellos asuntos ya resueltos por arreglos de las Partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regido por acuerdos o tratados vigentes. Asimismo que, conforme al derecho internacional, los buenos oficios son medios de solución pacífica cuyos alcances han sido precisados en tratados internacionales, entre ellos el Pacto de Bogotá. Este procedimiento supone el consentimiento de las Partes y, en ese sentido, la Delegación del Perú entiende las facultades conferidas al Consejo Permanente en el nuevo artículo 84 que consta de este Protocolo".
8. Es oportuno puntualizar una salvedad. El Protocolo de Washington, de 14 de diciembre de 1992 —que aún no está en vigencia— introduce en la Carta Fundamental del Sistema, un nuevo y sí obligatorio compromiso vinculado a la defensa de la democracia. En efecto, el aludido Protocolo establece que un miembro de la

Organización cuyo Gobierno, democráticamente constituido, sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización, de las Conferencias Especializadas y demás cuerpos deliberantes. La decisión correspondiente requiere el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

9. El texto del Artículo L del Pacto de Bogotá es el siguiente: "Si una de las Altas Partes Contratantes dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte Internacional de Justicia o un laudo arbitral, la otra u otras partes interesadas, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, promoverá una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de que acuerde las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión judicial o arbitral."

Como se ha comentado en páginas precedentes, el artículo 20 de la Carta de la OEA de 30 de abril de 1948 —mantenido, sin variación, como artículo 23 por el Protocolo de Reformas de 1967— preceptuaba el compromiso que los miembros sometieran las controversias internacionales que surjan entre ellos a los procedimientos pacíficos señalados en la Carta, antes de llevarlas al Consejo de Seguridad.

El Pacto de Bogotá fue firmado en la misma fecha que la Carta de la OEA, es decir, el 30 de abril de 1948, lo cual explica que tanto el numeral L como el II sigan la misma inteligencia legal que el artículo 20 de la Carta de 1948, es decir, los mecanismos regionales, como primera instancia obligatoria, antes de acudir a la ONU.

Es oportuno recordar que el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA de 1985, firmado en Cartagena, modificó el contexto del artículo 23 (20 en la Carta de Bogotá) del Protocolo de Reformas de Buenos Aires de 1967, estableciendo la debida interrelación jurídica con los artículos 34 y 35 de la Carta de la ONU.

10. Aida Luisa Levin, obra citada, pág. 47.

11. "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones - Volumen II (pág. 8). (Publicación de la OEA).

12. Véase obra citada: "Sistema Interamericano, Volumen I: Asuntos Jurídico-Políticos" (págs. 914 y 920).

13. "International Human Rights" - Thomas Buergenthal (pág. 18).

14. Frank Newman y David Weissbrodt, en su libro "International Human Rights". (pág. 17), manifiestan lo siguiente:

In addition to the human rights machinery of the UN, regional organizations have promulgated human rights treaties, incorporating many of the norms found in UN instruments, and have developed regional mechanisms to enforce the treaties. NOG dedicated to protecting human rights have increased in number and sophistication. These organizations have contributed to the drafting of human rights standards, have assisted intergovernmental organizations with their investigations, and have intervened directly to protect the victims of human rights abuses.

15. "Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano" (Publicación de la OEA).
16. Véase Thomas Buergenthal, obra citada, pág. 31.
17. "La privatización de la violencia y la responsabilidad individual de agentes no-estatales por crímenes de lesa humanidad — Una apreciación crítica del Sistema Interamericano". Beatriz Ramacciotti. ("Agenda Internacional", Instituto de Estudios Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Perú) (págs. 177 y 187).
18. Beatriz Ramacciotti, obra citada, págs. 167 y 184.
19. Luis Marchand, obra citada, págs. 161 a 185.
20. "Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización". (Doc. A/AC 182/L.72/Rev. 1, 10 de febrero de 1993).
21. "Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del Fortalecimiento del Papel de la Organización". (Asamblea General, Suplemento _ 33, A/47/33).
22. En septiembre de 1978, la XVII Reunión de Consulta de Cancilleres, convocada bajo la Carta de la OEA para considerar la grave situación surgida en Nicaragua como consecuencia de los enfrentamientos entre el Movimiento Sandinista y el Gobierno de Somoza, expidió una resolución en que haciendo mención de que la solución del grave problema que afectaba a esa nación correspondía exclusivamente al pueblo nicaragüense, declaraba que tal solución debía inspirarse en el reemplazo inmediato y definitivo del régimen somocista y la instalación de un Gobierno democrático que garantizara el respeto de los derechos humanos y la pronta realización de elecciones libres. (Véase actas y documentos de la Décimo Séptima Reunión de Consulta de Cancilleres. Edición de la OEA).
23. El 17 de abril de 1995, los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA suscribieron un Acuerdo de Cooperación estableciendo que ambas Secretarías "actuarán en estrecha colaboración y celebrarán consultas regulares sobre todo asunto de interés común". En el Preámbulo del referido Acuerdo, se citan diversas resoluciones emanadas de las respectivas Asambleas Generales, relativas a la conveniencia de dicha recíproca colaboración.