

## RELACIONES CRECIENTES ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

En el debate general de la XVIII sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 1963, el primer ministro de Canadá, Lester B. Pearson, hizo el siguiente comentario:

“Las Naciones Unidas seguirán siendo, sin duda, el principal foro mundial para las discusiones y recomendaciones internacionales en gran número de materias. Ya existen, por otra parte, agrupaciones regionales de Estados en Europa, África y América Latina, pero se puede concebir igualmente la formación de nuevas agrupaciones. Y vendrá el momento en que habrá que coordinar con más detalle las actividades de estas agrupaciones regionales con las de las Naciones Unidas. Es posible imaginar una fase en la evolución de las Naciones Unidas, en la que las asambleas regionales encaren los problemas propios de su área para la búsqueda de soluciones locales o se consagren al trabajo preparatorio de asuntos que requieran, por su naturaleza, un análisis más amplio en el foro mismo de las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas reconoce las funciones que corresponde desempeñar a estos acuerdos u organismos regionales en la dirección de las relaciones internacionales. Y es notable la tendencia, en el campo económico y social, a delegar responsabilidades y autoridad en las diversas comisiones regionales de la ONU. ¿Por qué no adoptar una actitud semejante respecto de algunos, obviamente no todos, de los asuntos políticos a los que tenemos que hacer frente en las Naciones Unidas?”<sup>1</sup>

El ministro Pearson planteaba así, palmariamente, el problema de las relaciones entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas y daba a entender que la hora había llegado de empezar a examinar la función de supervisión de los organismos superiores respecto de los organismos subordinados a nivel internacional. El objeto del presente estudio es precisamente emprender dicho examen en lo que atañe a la Organización de los Estados Americanos. La razón para limitar la discusión a la OEA es el hecho de que este cuerpo es no solamente el más antiguo, el de mayor éxito y uno de los más grandes de todas las organizaciones regionales, sino que es el único organismo cuyas actuaciones evocan los temas y problemas a los que ha aludido el ministro Pearson.

Dos grandes problemas se presentan al respecto. En primer lugar, surge

<sup>1</sup> UNGA, A/PV. 1208, septiembre 19, 1963, p. 47.

la cuestión de saber si el Estado querellante que pertenece a una organización regional tiene el derecho de que sea estudiado por el Consejo de Seguridad el fondo de su litigio, aun cuando el caso se hubiese ya sometido al foro local. ¿Si la reclamación del Estado querellante es virtualmente rechazada en el proceso, deben ser agotados todos los recursos locales? Se trata, pues, del acceso a los centros de decisión, en este caso, el Consejo de Seguridad. El segundo problema se refiere al alcance de la frase "medidas coercitivas" en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y qué medidas coercitivas, de existir alguna, pueden tomar las organizaciones regionales según la Carta, con o sin autorización del Consejo de Seguridad. Este es simplemente un problema de control de los organismos subordinados. Ambos problemas están destinados a convertirse en un asunto cada día más importante a medida que el peso de las organizaciones se hace sentir en la vida internacional, presentando así a otros acuerdos regionales similares dificultades jurisdiccionales. Parece una ironía que, acerca del primer problema en la sesión de San Francisco, no hubiera delegado más ansiosos de preservar la integridad del regionalismo que los latinoamericanos; y que ahora en los dos casos presentados —los de Guatemala y Cuba— los latinoamericanos expresaran su descontento sobre la manera como actuó el organismo regional en los mismos. El segundo problema es importante, porque se refiere a los aspectos mencionados por el ministro Pearson y, de paso, a la legalidad del bloqueo norteamericano a Cuba en 1962.

Debemos aclarar inmediatamente que la siguiente discusión no pretende abarcar todas las dificultades presentadas. Sólo será exploratoria y espera lograr su propósito examinando cronológicamente los casos sobresalientes presentados hasta ahora ante la OEA y las Naciones Unidas. En algunos de estos casos, tales como el *caso guatemalteco*, daremos una información bastante completa sobre los antecedentes, ya que los episodios no son tan bien conocidos en el Canadá; pero, en otros casos, tales como la *crisis de Cuba*, daremos por sabidos la mayoría de los hechos, pues creemos son del dominio común.

En vista de que el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas es capital para la comprensión del problema, creemos conveniente transcribirlo íntegramente desde ahora. El Capítulo VIII lleva por título "Acuerdos Regionales" y a la letra dice:

#### Artículo 52

1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a 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 u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán 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.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

#### *Artículo 53*

1. El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales, sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo que contra Estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos Estados, hasta tanto que a solicitud de los gobiernos interesados quede a cargo de la Organización la responsabilidad de prevenir nuevas agresiones de parte de aquellos Estados.

2. El término "Estados enemigos" empleado en el párrafo 1º de este artículo se aplica a todo Estado que durante la Segunda Guerra Mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta.

#### *Artículo 54*

Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

### *1. El caso de Guatemala*

i. *Antecedentes*: el 15 de marzo de 1951, el coronel Jacobo Arbenz Guzmán, ministro de la Defensa en el gobierno del presidente Arévalo, tomó posesión como presidente legalmente electo de Guatemala. La moderación fue la nota principal en sus primeras reacciones ante los más urgentes problemas del país, tales como la reforma agraria, la diversificación de la economía, la función del capital extranjero y la creación de un sistema fiscal federal eficiente.<sup>2</sup> Sin embargo, ya para principios de 1954, el

<sup>2</sup> Información más amplia, en Frederick P. Pike, *Guatemala, the United States and Communism in the Americas* (1955), 17 "Review of Politics" 232-262; J. L. Mecham, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960* (1961), pp. 445-

presidente Arbenz se había orientado cada vez más hacia la búsqueda del apoyo comunista, convencido aún de que podría utilizar este partido sin que éste lo utilizase a él; al mismo tiempo, había empezado a fortalecerse la oposición a su política. Muchos ciudadanos de mentalidad liberal, así como elementos del ejército, la fuerza aérea y la iglesia se inquietaban ante lo que consideraban como un creciente control comunista del movimiento reformista en la República. Los Estados Unidos, por otra parte, tenían la creencia de que el partido comunista en Guatemala provocaría una violenta lucha de clases que esparciría esa doctrina en Centro y Sudamérica, con efectos adversos en las relaciones diplomáticas entre los Estados Unidos y América Latina. En consecuencia, los Estados Unidos lucharon en la Décima Conferencia Interamericana por la adopción de la ahora célebre Declaración de Caracas de marzo de 1954.<sup>3</sup>

Con una oposición creciente, tanto en el interior como en el exterior del país, el presidente Arbenz buscó la manera de fortalecer la posición de su gobierno e importó armas y municiones de Checoslovaquia. La gran publicidad dada a la llegada de la embarcación *Alfhem*, portadora de las armas, el 15 de mayo de 1954, provocó gran inquietud en los vecinos países (El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica) e indujo a los Estados Unidos a conducirse al respecto como frente a un caso de guerra fría. La Unión Soviética fue acusada, por tanto, del envío de armas a Centroamérica en apoyo a las actividades subversivas. La siguiente medida de los Estados Unidos fue el envío de armas a Honduras y Nicaragua, la asistencia militar, técnica y moral a un grupo de rebeldes guatemaltecos en Honduras, cuyo propósito era provocar la caída de Arbenz. Y más tarde, a mediados de junio, la convocación, para el mes de julio, de una reunión de la Organización de los Estados Americanos en virtud del artículo 6 del Tratado de Río.

El 18 de junio de 1954, Carlos Castillo Armas, un antiguo oficial del ejército guatemalteco, cruzó la frontera hondureño-guatemalteca con un pequeño ejército rebelde de trescientos hombres cubierto por seis aviones. Su invasión encontró muy poca resistencia. El ejército guatemalteco se rehusó a apoyar a Arbenz, puesto que consideraba a su gobierno dominado por los comunistas y le impidió que equipara militarmente a un

453; HMSO, *Report on Events Leading to and Arising Out of the Change of Regime in Guatemala* (1954), London; K. H. Silvert, *The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America*, 1961, pp. 113-141.

<sup>3</sup> Aprobada bajo intensa presión —“nosotros (los delegados latino-americanos) contribuimos a la aprobación sin entusiasmo, sin alegría y sin sentir que estábamos contribuyendo a la adopción de una medida constructiva”—, esta declaración fue formulada para proporcionar una base legal a la iniciación de la acción colectiva de la OEA en contra de Guatemala. El ministro de Asuntos Exteriores de Guatemala la describió como “un mero pretexto para intervenir en nuestros asuntos internos”: P. E. Hadley, *The Caracas Conference* (1954), 25 *World Affairs Quarterly* 127.

grupo de guatemaltecos simpatizantes de su régimen. El 27 de junio el presidente Arbenz dimitió y abandonó el país para dirigirse a México. El poder político fue entregado a una junta militar encabezada por el coronel Enrique Díaz. El 29 de junio una nueva junta fue formada bajo el mando del coronel Elfego Monzón, conocido anticomunista. La lucha cesó y la revolución terminó. El 8 de julio, otra junta militar más, controlada esta vez por Castillo Armas, asumió el poder y fue reconocida cinco días más tarde por los Estados Unidos. La reunión de la OEA, programada para el mes de julio, fue cancelada. El hecho de que el gobierno de Castillo Armas resultara ser corrupto e ineficaz, que el mismo Castillo Armas fuese misteriosamente asesinado en 1957, y que solamente algún tiempo después, bajo el general Ydígoras Fuentes, una cierta estabilidad en el gobierno fuese posible, está fuera de discusión. Lo que es importante es que una profunda ola de resentimiento se extendió a los círculos nacionalistas en América Latina con motivo de la caída de Arbenz<sup>4</sup> —quien era considerado por muchos como un gobernante que perseguía legítimas aspiraciones nacionales— y que el problema de las relaciones de la Organización de los Estados Americanos con las Naciones Unidas —planteado por primera vez en este caso— fue resuelto de una manera que provocó críticas en varios sectores.

El día siguiente a aquél en que Castillo Armas cruzó la frontera desde Honduras, el gobierno de Arbenz apeló al Comité Interamericano de Paz de la OEA y al presidente del Consejo de Seguridad, pidiendo su intervención para evitar el quebrantamiento de la paz en el continente americano. El comité de paz se reunió el mismo día y decidió enviar un subcomité a Guatemala en misión de investigación. Arbenz pidió entonces al comité que suspendiera sus actividades en vista de que el caso se encontraba ante el Consejo de Seguridad. El resultado fue que el comité de paz abandonó la consideración del asunto guatemalteco el 21 de junio. La pregunta que se imponía entonces era la de saber si Guatemala había actuado correctamente al dirigirse directamente a las Naciones Unidas o si estaba obligada a buscar una solución, primeramente, a través de la OEA. El problema político que estaba en juego era, por supuesto, las relaciones entre una organización regional y el Consejo de Seguridad; o más específicamente, el derecho de Guatemala a una decisión de fondo de las Naciones Unidas en el caso expuesto. En vista del carácter desfavorable a Arbenz de la Declaración de Caracas, así como de la actitud hostil que la mayoría de los países latinoamericanos había adoptado hacia Guatemala, la elección del foro era crucial. Si Guatemala tenía que so-

<sup>4</sup> "El Congreso Mexicano emitió una declaración conjunta censurando la acción. Las escuelas uruguayas cerraron sus puertas por un día en señal de duelo y protesta y los norteamericanos se abstuvieron de salir a las calles durante varias noches... La Cámara de Diputados chilena envió una protesta a la Cámara de Representantes de los Estados Unidos." Silvert, *supra*, nota 2, p. 136.

meterse previamente a la jurisdicción de la OEA, sería objeto *ipso facto* de un fallo dado por naciones que habían mostrado su parcialidad evidente hacia ese país, algunas mediante la adopción de una declaración condenatoria, otras mediante la participación en actos de intervención en contra de su gobierno, legítimamente electo, aunque reconocidamente izquierdista. El Consejo de Seguridad, con todos sus valores católicos, sería un foro desde luego más seguro y más afín.

ii. *La respuesta de las Naciones Unidas*: El 19 de junio de 1954, Guatemala solicitó la asistencia del Consejo de Seguridad en virtud de los artículos 34, 35 y 39 de la Carta de las Naciones Unidas para "detener la agresión en curso" contra el país.<sup>5</sup> Aunque el señor Henry Cabot Lodge, presidente del consejo, estaba renuente a proseguir con el asunto, tuvo que ceder bajo la fuerte presión ejercida y convocó a reunión dominical de emergencia en la historia de las Naciones Unidas. Las discusiones fueron iniciadas con una declaración del representante de Guatemala, señor Eduardo Castillo Arriola, quien sostuvo que su país había sido "invadido por fuerzas expedicionarias que formaban parte de una agresión internacional ilícita".<sup>6</sup> Aunque se abstuvo de acusar a un país en particular, insinuó que el complot tramado en contra de Guatemala era obra principalmente de Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos. Alegó tener en sus manos copia de un carta en la cual el coronel Castillo Armas afirmaba que su invasión tenía la "franca aprobación del gobierno del Norte". Continuó con la cita de una serie de opiniones críticas de la Declaración de Caracas y concluyó apelando al Consejo de Seguridad para que interviniera en el restablecimiento de la paz en Guatemala. El señor Castillo Arriola recalcó que su gobierno no deseaba aceptar la jurisdicción de la OEA y que solicitaba la intervención del Consejo de Seguridad en virtud de las facultades que a éste le otorgaba la Carta. Lo anterior no lo señaló expresamente, pero más tarde, en el curso del debate, insistió que ni el artículo 33 ni el 52, párrafo 2, otorga-

<sup>5</sup> SCOR, IX, Supl. abril-junio 1954, p. 13 (s/3232).

El artículo 34 de la Carta de las Naciones Unidas, a la letra dice:

"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 la seguridad internacionales."

El artículo 35, párrafo 1, establece:

"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."

El artículo 39 a la letra dice:

"El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."

<sup>6</sup> SCOR, Sesión, 675, 20 de junio de 1954, p. 15.

ba a la OEA jurisdicción; estos artículos se referían a controversias, y ninguna controversia existía entre Guatemala y otro Estado. Éste era un caso de agresión o invasión, y el Consejo era el indicado para intervenir, en virtud de los artículos 34, 35 y 38. El señor Castillo Arriola solicitó del consejo el envío de un grupo de observadores a Guatemala y a los países vecinos para verificar su aserto de que los gobiernos que había acusado habían consentido en la invasión.

Los portavoces de Honduras y Nicaragua expresaron, ambos, sorpresa ante la denuncia de Guatemala y pidieron que el asunto se remitiese para su solución a la OEA, la que —según alegaban— constituía el mecanismo regional apropiado para la solución de tales controversias. Los representantes de Colombia y Brasil patrocinaron entonces conjuntamente un proyecto de resolución a fin de remitir la denuncia a la OEA para “atención inmediata”.<sup>7</sup> Alegaron que la controversia era de tal naturaleza, que podría ser perfectamente dirimida por la organización regional. El delegado colombiano, señor Echeverri Cortés, agregó que la política de su gobierno había sido siempre la de evitar apelar directamente al Consejo de Seguridad hasta que no se alcanzase una solución previa a través de la OEA, por temor a la obstrucción de su labor por medio del veto. Él mismo pensaba que el artículo 52, párrafo 2, de la Carta imponía la obligación a los miembros de las Naciones Unidas de utilizar los acuerdos regionales antes de dirigirse al organismo principal para el arreglo de las controversias. El representante francés, señor Hoppenot, sugirió que fuese agregado un párrafo final al proyecto de resolución colombiano-brasileño, reclamando el cese inmediato de las hostilidades y pidiendo a los miembros de las Naciones Unidas que se abstuvieran de prestar ayuda a los beligerantes. Tomando en cuenta la dinámica de la situación —los rebeldes estaban en plena marcha—, tal agregado resultaba insípido e inoperante, pero de todos modos fue adoptado unánimemente después que la Unión Soviética había vetado el proyecto de resolución de los dos países mencionados.<sup>8</sup>

Hablando en representación de la Unión Soviética, el señor Simeon Tsarapkin insistió acertadamente en la urgencia del caso. Los invasores estaban dentro de territorio guatemalteco y el país era tan pequeño que podía ser “recorrido en un día de marcha”. Remitir el caso a la OEA, para ser objeto de más discusiones, equivaldría a “estar tocando el arpa mientras arde Roma”. Acusó de complicidad en la “agresión” a los Estados Unidos y agregó que, si el Consejo de Seguridad no lograba tomar medidas para detener dicha agresión, las Naciones Unidas serían cómplices de las fechorías de los Estados Unidos. Recordó que en virtud del artículo 24, el consejo tenía la responsabilidad primordial de mantener la paz y

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>8</sup> El proyecto original fue apoyado por Brasil, China, Colombia, Dinamarca, Francia, Líbano, Nueva Zelanda, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos.

la seguridad internacionales. El señor Lodge, desprovisto temporalmente de sus funciones de presidente del consejo para hablar en nombre de los Estados Unidos, sostuvo que el problema en cuestión entraba dentro del enunciado del artículo 52, párrafo 2, y, por consiguiente, debería ser enviado a la OEA, por su carácter local, para su arreglo. Denunció que la intención soviética de vetar el proyecto de resolución colombiano-brasileño "sólo haría llegar más fácilmente a los observadores imparciales de todo el mundo a la conclusión de que la Unión Soviética tiene claros designios sobre el hemisferio americano".<sup>9</sup> Y agregó solemnemente, "hablo al representante de la Unión Soviética: no os inmiscuyáis en este hemisferio y no tratéis de iniciar vuestros planes y conspiraciones en él".<sup>10</sup> Finalmente, sin embargo, el proyecto de resolución fue vetado y la solución de compromiso de Francia adoptada. Guatemala expresó la esperanza de que la última solución adoptada induciría a Honduras y Nicaragua a cerrar sus fronteras y haría disminuir la tirantéz. Pero esto no iba a suceder así.

Las hostilidades continuaron y, el 22 de junio de 1954, Guatemala pidió al secretario general notificar al Consejo de Seguridad que la resolución francesa no había sido acatada. Se pidió una reunión más del consejo para incitar a Honduras y Nicaragua a "garantizar el cese de toda ayuda o la aquiescencia en los actos de agresión que estaban siendo cometidos por las fuerzas mercenarias". El documento de Guatemala, haciendo esa petición, señalaba que por el hecho de haber adoptado la resolución francesa, el consejo había asumido la jurisdicción sobre el caso; que Guatemala no había ratificado todos los instrumentos regionales y, por lo tanto, no estaba sometida a la jurisdicción de la OEA; y que, en todo caso, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas le permitía el recurso directo al consejo, de preferencia a la OEA.<sup>11</sup> El mencionado documento reiteraba la oposición de Guatemala a que se sometiese el caso a la OEA. Dos días después, el representante de la URSS pidió formalmente la reunión, sin dilación, del Consejo de Seguridad; el representante de Nicaragua informó al presidente del consejo que se había llevado a cabo, a petición de su gobierno, una reunión del Comité Interamericano de Paz, y el representante de Honduras manifestó que el caso debía ser sometido a la OEA y no al consejo.

La segunda (turbulenta) reunión del consejo tuvo lugar el 24 de junio de 1954. Los representantes colombiano y brasileño sostuvieron la misma posición que habían defendido cinco días antes. El señor Lodge y el

<sup>9</sup> SCOR, Sesión 675, 20 de junio de 1954, p. 32.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>11</sup> El artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas establece:

"En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta."

señor Tsarapkin mantuvieron igualmente sus posiciones: el primero fundándose en el artículo 20 de la Carta de la OEA,<sup>12</sup> y el segundo en el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>13</sup> El señor Lodge pensaba que la demanda de Guatemala solicitando la intervención del consejo era "un esfuerzo para crear más que el orden, la anarquía internacional". Y advirtió que si el consejo asumía la jurisdicción del caso "el reloj de la paz habrá sido girado al contrario y el desorden reemplazará al orden". Pero el señor Tsarapkin acusó al señor Lodge de adoptar tácticas dilatorias. Mientras "el agresor avanza en Guatemala... y la capital de Guatemala es bombardeada, se está haciendo uso aquí de ardid de procedimiento para evitar que el Consejo de Seguridad discuta el caso".<sup>14</sup> Los delegados de Nueva Zelanda, Dinamarca y Líbano pidieron unánimemente que el derecho a recurrir al Consejo de Seguridad fuera preservado, especialmente en el caso de los pequeños Estados, y que el derecho de Guatemala a ser oída debería ser afirmado de una vez por todas. Y en una división de opiniones, muy importante, que se registró más allá de los límites ideológicos, dichos países se alinearon con la Unión Soviética contra Brasil, China, Turquía, Colombia y los Estados Unidos, al votar por la inclusión del caso guatemalteco en la agenda. Francia y el Reino Unido, en cambio, se abstuvieron. El voto fue de 5-4-2 y la intervención de las Naciones Unidas en ese caso concluyó. El Comité Interamericano de Paz logró resultados mínimos, puesto que antes que pudiese llegar al campo de batalla, el gobierno de Arbenz había caído y se había acordado el cese del fuego.

iii. *Comentarios: Del Caso de Guatemala* difícilmente puede decirse que haya servido para resolver todas las ambigüedades referentes a la primacía del Consejo de Seguridad sobre los acuerdos regionales, en general, o sobre la OEA, en particular. La novedad de la controversia, la acritud del debate, el hecho de que éste no se haya concluido, lo apretado de la votación, hicieron imposible otra cosa. Tampoco sería justo aceptar esta discusión como algo más que una mera indicación del lugar en donde debería trazarse la línea divisoria entre los poderes de los órganos superiores y los de los órganos subordinados en el plano internacional. El hecho es que la línea divisoria parece haberse trazado en favor, un tanto excesivamente, de los organismos regionales. El caso era claramente grave

<sup>12</sup> El artículo 20 de la Carta de la OEA a la letra dice:

"Todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados Americanos serán sometidas a los procedimientos pacíficos señalados en esta Carta, antes de ser llevados al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas."

<sup>13</sup> El artículo 24, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas establece:

"A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad."

<sup>14</sup> SCOR, Sesión 676, 25 de junio de 1954, pp. 23-24.

para el gobierno demandante —en verdad, un caso de vida o muerte— y era obvia la necesidad de un foro imparcial. Guatemala, además, no era ni siquiera una potencia mediana, hecho que hacía aún más dramáticas las desigualdades de la situación. En otras palabras, puede haberse hecho justicia, pero es discutible si se vio claramente así. El aspecto inquietante del caso es que al reconocer el organismo subordinado amplia competencia en el delicado campo de la paz y la seguridad, el resultado fue haber permitido y justificado la exclusión de la jurisdicción efectiva de las Naciones Unidas hasta haber logrado un hecho consumado el miembro dominante del sistema local.<sup>15</sup> Esto no es deseable en ninguna circunstancia. El acceso a los centros efectivos de decisión es un problema de garantía procesal, tanto en la escena internacional, como en la nacional, y el interés de la comunidad en asegurar la observancia en el primer caso es tan importante como en el segundo, y más, cuando las partes están desigualmente situadas. Puede decirse, por lo tanto, que este caso representa la afirmación de un control mínimo por parte del Consejo de Seguridad sobre un organismo regional y la aceptación de la idea de que un miembro de la OEA involucrado en una controversia debería haber buscado la resolución del caso en la organización regional, antes de llevarlo al consejo.<sup>16</sup>

## 2. *El primer caso cubano*

i. *Antecedentes*: el 18 y 19 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad se reunió para estudiar la queja del señor Raúl Roa, Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, acusando a los Estados Unidos de haber intervenido en los asuntos interiores de Cuba y de haber cometido actos de agresión económica en contra de ese país.<sup>17</sup> Dicha queja estaba contenida en la carta (s/4378) fechada el 11 de julio de 1960, y el cargo general era el de que los Estados Unidos, al tratar de limitar la autodeterminación nacional de Cuba, habían creado una situación que ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales. El señor Roa se quejaba acerca de las actividades de los refugiados cubanos en Miami, de la prohibición de envío de armas norteamericanas a Cuba, de los vuelos de reconocimiento sobre la isla y de lo que —según él— eran deliberadas tergiversaciones por

<sup>15</sup> John A. Houston, *Latin America in the United Nations*, 1956, p. 112 (excelente descripción y juicio valorativo).

<sup>16</sup> L. B. Sohn concluye un magnífico análisis de estos problemas con esta lacónica observación: "La reclamación de que en este caso, al menos, una audiencia debería haber sido concedida a un pequeño país que estaba en peligro, oscureció otras consideraciones de carácter constitucional": L. B. Sohn, *The Role of International Institutions As Conflict-Adjusting Agencies* (1961), 28 U. Chicago L. R. 205-258, pp. 240-241. Esta afirmación es tan sólo una media verdad.

<sup>17</sup> SCOR, XV año, sesión 874, 18 de julio de 1960; *Id.*, Sesión 875, 18 de julio de 1960; *Id.*, Sesión 876, 19 de julio de 1960.

parte de los Estados Unidos del carácter, política y objetivos de la Revolución Cubana. Todas estas cosas, especialmente la ayuda a los contrarrevolucionarios, aumentó la tensión en la región e hizo temer a Cuba la posibilidad de un ataque armado. El señor Roa negó que Cuba fuese un satélite, ideológicamente o de hecho, de ningún otro país. En el aspecto económico, señaló la reducción de la cuota de azúcar cubana a los Estados Unidos, la cancelación de créditos a los bancos cubanos y la congelación de los fondos cubanos en los Estados Unidos, los frecuentes secuestros de aviones comerciales de Cuba y el pago adelantado solicitado por las empresas industriales norteamericanas operando en ese país: estas eran maniobras que no solamente hacían imposible para Cuba la independencia económica y la diversificación de sus mercados, sino que constituían actos de agresión económica, según estaba estipulado en los artículos 15 y 16 de la Carta de la OEA.<sup>18</sup>

Aunque el 13 de julio de 1960 —dos días después de la queja de Cuba— Perú había pedido al consejo de la OEA que convocara una reunión de Ministros de Asuntos Extranjeros para estudiar la tirantez existente en el Caribe, el señor Roa insistió que Cuba tenía el derecho de acceso directo e inmediato al Consejo de Seguridad para ventilar el mismo caso. Los Estados Unidos negaron más o menos este derecho, opinando que Cuba estaba obligada a someter el caso a la OEA, la cual ya estaba en conocimiento del mismo. El problema se asemejaba al planteado en el *caso de Guatemala* sobre la correcta relación entre un organismo regional y el organismo mundial en el campo de la seguridad. Durante el debate que siguió, Ecuador y Argentina propusieron muy al principio una resolución de compromiso aplazando el estudio del caso hasta la recepción de un informe proveniente de la Organización de los Estados Americanos.

ii. *La respuesta de las Naciones Unidas*: El argumento de Cuba sobre el acceso directo al Consejo de Seguridad fue adoptado y ampliado por Polonia y Rusia. En beneficio de la brevedad y sin afectar la exactitud, nos referiremos a las opiniones de estos tres países como “el argumento cubano”, excepto cuando haya alguna indicación en contrario, y ese argumento lo resumiremos en sus aspectos general y específico como sigue. En términos generales se expresó que los organismos regionales habían quedado comprendidos dentro de las estipulaciones de la Carta de las Naciones Unidas. Para los Estados pertenecientes a dichos organismos, éstos no podían significar nunca un recurso menos, sino, por el contrario, un recurso más. Ellos otorgan derechos que más que exclusivos, son de carácter discrecional, y sus miembros pueden ejercitar cualesquiera de los derechos que ellos escojan. Específicamente, se recalcaron los siguientes aspectos: *Primero*, la petición de Cuba de 11 de julio de 1960 pidiendo

<sup>18</sup> Este es uno de los aspectos legales más interesantes de todo el episodio cubano y es raro que hasta ahora la literatura lo haya ignorado.

al consejo que estudiara la situación y tomara las medidas que considerase necesarias, fue una invocación correcta de los artículos 34 y 35, párrafo 1º, de la Carta de las Naciones Unidas. *Segundo*, el artículo 52, párrafo 2º, no podía cerrar a Cuba el acceso al consejo en virtud del párrafo 4º del mismo artículo. El párrafo 2º establece que los miembros de las Naciones Unidas que sean también miembros de organismos regionales, "harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales organismos regionales, antes de someterlas al Consejo de Seguridad". El párrafo 4º, sin embargo, establece que el artículo 52 no afecta en manera alguna la aplicación de los artículos 34 y 35. Estos últimos artículos rigen al primeramente mencionado y el resultado, por lo tanto, es que el Consejo de Seguridad es quien tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en virtud del artículo 24 y puede avocarse al estudio de cualquier caso, sin tener en cuenta la existencia de otro mecanismo, organización o cuerpo que no sean las Naciones Unidas, dejando la elección a la parte directamente interesada. Aún más: la Unión Soviética insistió que el Consejo de Seguridad tiene la obligación de tomar las medidas apropiadas para intervenir en los casos así sometidos a él. En *tercer lugar* Cuba alegó que, en el caso de que hubiere dudas o ambigüedades al respecto, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas era aplicable al caso. Ello significaba, por consiguiente, que ninguna disposición para el arreglo de controversias de carácter local podía prevalecer sobre las disposiciones existentes en la Carta, la que le daba a Cuba el derecho de acceso directo al foro mundial.<sup>19</sup>

El *cuarto punto* en el argumento cubano era del siguiente tenor: aunque es verdad que el artículo 20 de la Carta de la OEA establece que todas las controversias internacionales que surjan entre los Estados Americanos serán sometidas a los procedimientos pacíficos señalados en la misma, antes de ser llevadas al Consejo de Seguridad, el artículo 102 del mismo documento establece que ninguna de las estipulaciones de la Carta de la OEA se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Un derecho fundamental del miembro es, por consiguiente, tener acceso directo al mundo hoy en día. Si no fuese así, declaró el señor Roa, "tendremos que llegar a la triste conclusión de que los Estados Americanos al formar un organismo, sufrieron menoscabo en sus derechos, que renunciaron a sus derechos de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, por aquellos de que gozan en el organismo regional".<sup>20</sup>

<sup>19</sup> El argumento no parece ser válido. Esta no era una situación como la contemplada por el artículo 103; el objeto del proyecto de resolución no era el de forzar al consejo a dejar de estudiar el problema, sino solamente lograr que aplazara temporalmente su estudio.

<sup>20</sup> Sesión 874, nota 17, *supra*, p. 2.

Finalmente, el delegado soviético insistió, con razón, en que, aparte del aspecto legal, había un importante aspecto político en el problema: el de saber si el caso tenía que ser tratado en el consejo y, por consiguiente, sujeto al veto o si iba a ser examinado en una OEA, libre del veto, pero expuesta a la influencia y control de los Estados Unidos. Insistió que el caso estaba siendo adecuadamente ventilado ante el consejo, que tenía la obligación de cumplir sus responsabilidades, según la Carta, al tratar el punto.<sup>21</sup>

Al negar que los Estados Unidos se hubieran lanzado por la vía de las amenazas, hostigamiento, represalias o actos de agresión en contra de Cuba, el señor Lodge trató de justificar la propuesta de transferir la queja de Cuba a la OEA sobre bases, más que legales, de orden práctico. Dio a entender que era jurídicamente correcto dirigirse primeramente al organismo regional para tratar el caso en él, pero puso especial énfasis en el aspecto práctico. Empezó diciendo que el recurso de Cuba a las Naciones Unidas no estaba en armonía con el Tratado de Río y con la Carta de la OEA, y continuó haciendo notar que las causas de tirantez en el Caribe habían sido tomadas en consideración por el Comité Interamericano de Paz desde la reunión de la OEA, en Santiago, en agosto de 1959. El gobierno cubano —añadió— no había realizado esfuerzo alguno para facilitar el trabajo del comité, a pesar de las repetidas incitativas en ese sentido de parte de todos los gobiernos de la OEA. Señaló más adelante que el consejo de la OEA estaba sesionando para considerar la demanda peruana de una reunión de Ministros de Asuntos Exteriores y sugería que en tales circunstancias el Consejo de Seguridad debería abstenerse de tomar una decisión sobre la queja cubana, al menos hasta que fuesen realizados los debates en el foro regional, como lo disponían los tratados interamericanos. “No se trata de saber cuál es más o menos importante —la Organización de los Estados Americanos o las Naciones Unidas. Lo lógico es —y la Carta así lo indica— dirigirse primeramente a la organización regional y después a las Naciones Unidas como último recurso. No se trata, por supuesto, de reemplazar a las Naciones Unidas.”<sup>22</sup> Más adelante expresó: “Si consideramos el caso desde un punto de vista práctico —y siendo generalmente admitido que a ningún país se puede negar el acceso a las organizaciones de las que forma parte—, creemos... que puesto que el caso que estamos tratando está en estudio por la Organización de los Estados Americanos... (por consiguiente) es de desear que se aguarde hasta ver los resultados de su acción y su punto de vista.”<sup>23</sup> Finalmente, al referirse al proyecto de resolución, el señor Lodge hizo observar con propiedad que no se proponía “negar la competencia del consejo en la materia, ni siquiera dirimir el problema legal

<sup>21</sup> Sesión 876, nota 17, *supra*, p. 17.

<sup>22</sup> Sesión 874, nota 17, *supra*, p. 28.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 34-35.

sobre cuál organización debería actuar previamente. La única solución era que se tomase en cuenta la circunstancia de que la organización regional estaba ya tratando el caso, y se reconociera que, para una mejor evaluación de los resultados obtenidos, sería útil tener ante nosotros las consideraciones y reflexiones que se produjeron en el organismo regional. Esta medida preliminar no puede impedir al consejo que tome medidas... para asegurar que la situación existente no se empeore antes de que el informe de la Organización de los Estados Americanos nos sea transmitido".<sup>24</sup>

La mayoría en el consejo apoyó el proyecto de resolución y, por consiguiente, la posición de los Estados Unidos. El delegado ceilanés, sin embargo, señaló que Cuba era libre para presentar su caso ante el Consejo de Seguridad o el organismo regional y que, si estaba ya en el Consejo, tenía el derecho de que se examinase hasta el fondo su caso. Dicho examen —agregaba el delegado ceilanés— estaba en curso, y el proyecto de resolución era tan sólo una sugerencia de cómo debía ser el resultado. "Estamos ahora empeñados en la discusión del problema sustantivo..."; la propuesta de referir el caso a la OEA es "sólo una interrupción de la discusión que se está llevando a cabo ahora en este consejo y de ninguna manera debe ser interpretada como un intento de negar a Cuba el derecho de que su queja sea discutida hasta el fin aquí mismo... De ninguna manera... constituye una maniobra para suspender su examen".<sup>25</sup>

iii. *Comentarios*: Como el *Caso de Guatemala*, este caso planteó el problema del derecho de un miembro de una organización regional al acceso directo a las Naciones Unidas. La solución del caso era más satisfactoria que lo que había ocurrido seis años antes, en parte porque no existía aquí la misma urgencia que entonces y, en parte, porque los Estados Unidos se habían comprometido más abiertamente a respetar la primacía de las Naciones Unidas en la materia. Igualmente importante, sin embargo, es el hecho que en este caso las discusiones y debates produjeron lo que podría llamarse un conjunto de reglas de derecho administrativo que, aunque rudimentarias, eran potencialmente útiles como guía para el futuro. Esto era algo que no había sido posible en el caso de Guatemala, probablemente porque se había tratado del primer caso. Las reglas que surgieron pueden ser sintetizadas en la siguiente forma.<sup>26</sup> En primer lugar, es jurídicamente correcto y políticamente aconsejable tratar de resolver las controversias de carácter local, localmente. Esto es especialmente útil en vista de que la proliferación de problemas, hoy en día, en diferentes partes del mundo está haciendo soportar a las Naciones

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>25</sup> Sesión 875, nota 17, *supra*, p. 7.

<sup>26</sup> Sesión 874, nota 17, *supra*, pp. 38-39 (observaciones del representante del Ecuador).

Unidas un gravamen enorme. Existen, además, ciertos problemas para los cuales el mejor remedio puede ser la acción de carácter regional, y el hecho de someterlos al foro mundial puede traer más complicaciones en su solución. Es de gran importancia, además, que la efectividad y el prestigio de las organizaciones regionales no sean reducidas innecesariamente, como podría ocurrir, por ejemplo, si fueran pasadas por alto sin ninguna consideración. Aunque todo esto es cierto, es necesario insistir, en segundo lugar, en que los acuerdos regionales no pueden de ninguna manera disminuir los poderes y atribuciones del Consejo de Seguridad como supremo organismo encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los poderes del consejo pueden ser compartidos pero no menoscabados. Ni es tampoco constitucional impedir el acceso al consejo. Las obligaciones que los Estados pudieron asumir al establecer acuerdos regionales, no pueden invalidar los derechos de los mismos a apelar al Consejo de Seguridad, si consideran que la defensa de sus derechos e intereses así lo requiere.

### 3. *El caso dominicano*

i. *Antecedentes*: El 24 de junio de 1950 fue intentado infructuosamente el asesinato de Rómulo Betancourt, presidente de Venezuela, cuyas profundas diferencias políticas con el dictador de la República Dominicana, Rafael Leónidas Trujillo, eran del dominio público. Las averiguaciones del caso revelaron que Trujillo estaba implicado en la conspiración. Venezuela, en consecuencia, pidió a la OEA que examinara las posibilidades de tomar alguna medida en contra de la República Dominicana. Una reunión de consulta de ministros de asuntos exteriores tuvo lugar en San José, Costa Rica, en agosto de 1960, y después de estudiar las pruebas presentadas sus miembros concluyeron que Trujillo era culpable. Se impusieron sanciones a la República Dominicana<sup>27</sup> y, de acuerdo con el artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas, se informó al Consejo de Seguridad de las medidas acordadas.

ii. *La respuesta de las Naciones Unidas*: El 5 de septiembre de 1960, el señor Kuznetsov, primer viceministro de Asuntos Exteriores de la URSS, se dirigió por escrito al Consejo de Seguridad en relación con la Sexta Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores haciendo notar que

<sup>27</sup> Pero el impacto potencial de las sanciones se redujo cuando, el 23 de septiembre de 1960, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, con la participación del Departamento de Estado, redistribuyeron parte de la cuota de azúcar cubana a la República Dominicana: (1960), 19 *Hispanic American Report* 612. Para una reveladora descripción del cabildeo del azúcar en los Estados Unidos, ver Fred J. Cook, *Their Men in Washington*, "The Nation", March 30, 1964, pp. 311-330. Este es un interesante ejemplo de cómo un Estado, obligado por una organización regional a imponer sanciones, puede verse forzado a no hacerlo por presiones políticas internas.

el acta final aprobada en la misma establecía la aplicación de medidas coercitivas, a saber, la ruptura de relaciones diplomáticas y económicas. Estaba de acuerdo con dichas medidas, las que encontraba justificadas en este caso, pero insistía en que, de acuerdo con el artículo 53 de la carta, el Consejo de Seguridad tenía el derecho y la obligación de aprobar la decisión de la OEA, para darle fuerza legal y hacerla más efectiva. Como recordamos, el artículo 53 establece que "no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad". En concordancia con lo anterior, la URSS presentó un proyecto de resolución aprobando la decisión de la sexta reunión. La opinión soviética implicaba reconocer al Consejo de Seguridad la facultad de invalidar o revisar y aun de completar las medidas tomadas en el ámbito regional, y representaba la primera vez en la historia de las Naciones Unidas que un miembro permanente había solicitado la reunión del consejo para tal propósito. Aunque algunos de los argumentos fundamentales habían sido examinados en el Caso de Guatemala, era ahora, en el *Caso dominicano*, donde todo el problema del significado y alcance de "medidas coercitivas" del capítulo VIII iba a ser traído a discusión. ¿Dicha frase se refiere solamente al uso de la fuerza armada o comprende igualmente sanciones de otro carácter? Tres respuestas a esta pregunta surgieron de los debates: el punto de vista ruso, el de los Estados Unidos y el que podríamos llamar intermedio.

El punto de vista ruso era el de que si se habla de "aplicación de medidas coercitivas" en el artículo 53, éstas se refieren a los dos tipos de medidas contempladas en los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas. El razonamiento (que fue aceptado por Polonia y Ceilán) era el siguiente:<sup>28</sup> las medidas tomadas por la OEA fueron las mismas que las especificadas en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas. Éstas últimas son medidas que no implican el uso de la fuerza armada y que pueden ser empleadas por el Consejo de Seguridad en el caso de alguna amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión.

<sup>28</sup> SCOR, Sesión 893, 8 de septiembre de 1960, p. 4.

El artículo 41 de la carta de la ONU dice a la letra:

"El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas."

El artículo 42 establece:

"Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas."

Las medidas establecidas por el artículo 41 son, por su naturaleza, medidas coercitivas, puesto que han de emplearse a juicio del consejo con el propósito de obligar al agresor a cesar los actos de agresión en contra de otro Estado. Dichas medidas son designadas medidas coercitivas tan apropiadamente como lo son todas aquellas mencionadas en los artículos 42 al 47, es decir, medidas que implican el uso de la fuerza. De lo que se infiere que las sanciones de la OEA, a saber, la ruptura de relaciones diplomáticas y la interrupción de las relaciones económicas con la República Dominicana, constituyeron la aplicación de medidas coercitivas, puesto que su propósito era forzar a dicho Estado a desistir de actos que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales. Se admitió abiertamente en la sexta reunión que las sanciones iban a ser aplicadas. De acuerdo con ello —añadió el representante de la URSS— no hay motivo alguno para oponerse a la aprobación por parte del Consejo de Seguridad de la acción de la OEA bajo el pretexto de que las medidas adoptadas no constituían medidas coercitivas y, por lo tanto, se encontraban fuera del alcance del artículo 53. Este resultado no sufrió alteración alguna por el hecho de que ciertas medidas, tales como la ruptura de relaciones diplomáticas, puedan ser tomadas unilateralmente, por lo general, como actos ordinarios de política. Cuando tales medidas son aplicadas en virtud de decisiones colectivas, revisten el carácter de sanciones: es verdad que un Estado puede imponerlas individualmente, pero al hacerlo así, participa de hecho en la aplicación de medidas colectivas. El delegado ceilánés expresó la opinión de que es necesario distinguir entre derechos individuales y derechos colectivos de los Estados. Lo que los Estados pueden hacer individualmente (romper relaciones diplomáticas) pueden no estar capacitados para hacerlo colectivamente, porque (probablemente) la modalidad que inspira esa conducta cambia con ello su naturaleza. Por consiguiente, la aprobación por parte del Consejo de Seguridad no solamente otorgaría la validez necesaria a las decisiones de la OEA, sino que, además, las haría más efectivas, puesto que todas las Naciones Unidas apoyarían entonces al organismo regional en su intento de salvaguardar la paz internacional.

En el aspecto político, la interpretación soviética hacía destacar la importancia de hacer desempeñar al Consejo de Seguridad un papel más importante que el meramente pasivo, en materias de paz y de seguridad, que sería el único que podría desempeñar, si la organización regional sólo estuviese obligada a informarlo en virtud del artículo 54. Finalmente, el señor Kuznetsov cándidamente declaró que su interpretación haría más difícil la tarea de los Estados Unidos de aislar a América Latina, por medio de la OEA, del resto del mundo.

Un punto de vista opuesto al anterior y compartido por el Reino Unido, Túnez y otros países, fue expuesto por el delegado de los Estados Unidos,

señor Wadsworth.<sup>29</sup> Alegó que, puesto que el artículo 54 era aplicable a la situación dada, y puesto que el Consejo de Seguridad podía tomar nota de la resolución de la OEA y discutirla, su refrendo no era necesario conforme al artículo 53. La naturaleza y alcance de la decisión de la OEA, simplemente no entraba dentro del concepto de medidas coercitivas tal y como era utilizado en el capítulo VIII. Ningún miembro de la OEA había solicitado autorización del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 53 por las medidas tomadas por la organización regional, y al enviar sólo la resolución tomada al consejo, la organización misma quería expresar claramente que todo lo que se requiere es la notificación e información a las Naciones Unidas de la decisión tomada, no su refrendo. La decisión de la OEA era completa en sí. No necesitaba convalidación posterior alguna. El señor Wadsworth añadió también que las dos clases de medidas que habían sido tomadas colectivamente por los miembros de la OEA podían haberlo sido individualmente por cualquier Estado soberano por propia iniciativa. Implícitamente rechazó la insinuación soviética de que los grados de coerción pueden —según frase de Hegel— transformar la cantidad en calidad. El delegado del Reino Unido agregó que los actos de que se trataba eran actos políticos que cualquier Estado soberano era competente para dictar y, por consiguiente, eran de la competencia de la OEA actuando colectivamente. El delegado británico era de opinión que “cuando el artículo 53 se refiere a ‘aplicación de medidas coercitivas’, está considerando el ejercicio de la fuerza de manera tal que no sería legítimo para ningún Estado o grupo de Estados ejercerla sin mediar una resolución del Consejo de Seguridad en ese sentido”. El portavoz británico no supo indicar cuándo se daría tal caso, pero afirmó que, en su opinión, la expresión “significaba una acción coercitiva que implicase el uso de la fuerza física”.

El señor Wadsworth finalizó su intervención con un toque político al recordar a la URSS que ella no había solicitado la autorización del consejo para realizar ciertas actividades ligadas al Pacto de Varsovia durante la Revolución Húngara de 1956, y al declarar que el presente caso “era un tosco esfuerzo para llegar al veto sobre el funcionamiento del sistema interamericano. En nuestra opinión, se trata sólo de una intervención de mala fe...”<sup>30</sup>

Un punto de vista intermedio, no muy bien articulado, pero en relación con la materia a discusión, surgió de las declaraciones hechas por los representantes de Argentina y Venezuela.<sup>31</sup> Según esa posición, las me-

<sup>29</sup> SCOR, sesión 893, 8 de septiembre de 1960, p. 8.

<sup>30</sup> SCOR, sesión 895, 9 de septiembre de 1960, p. 2.

<sup>31</sup> Los representantes de Argentina, Venezuela y Ceylán afirmaron que la autorización del Consejo de Seguridad sólo se requería cuando se contemplaba el uso de la fuerza armada: SCOR, sesión 893, 8 de septiembre de 1960, pp. 5, 6 (Argentina); p. 13 (Venezuela) y SCOR, sesión 894, 9 de septiembre de 1960, pp. 3, 4 (Ceylán). El representante francés negó con mucha razón que la competencia absoluta del orga-

didadas tomadas por organismos regionales de acuerdo con el artículo 53 están sujetas a la aprobación del Consejo de Seguridad solamente en el caso de que impliquen el uso de coerción en un grado elevado, como lo es el del empleo de la fuerza armada. No habiendo sido ese el caso, y al interpretar los delegados así la disposición de la carta, no creyeron necesario insistir en el refrendo del Consejo de Seguridad. Finalmente, el consejo adoptó (9-0-2) una resolución cuyo propósito fue limitar la acción del Consejo de Seguridad a "tomar nota", sin autorizar, aprobar o desaprobado la acción de la OEA, de la cual se había dado parte al Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 54.<sup>32</sup>

iii. *Comentarios*: Este caso tiene que ver con una situación diferente de aquella con la que se enfrentó el Consejo de Seguridad en los casos de Guatemala y Cuba. El problema en ellos era el del acceso al consejo, y, una vez allí, persuadirlo para que interviniera efectivamente. El problema ahora era el derecho del consejo —más bien su facultad— para autorizar o invalidar la aplicación de medidas coercitivas tomadas en la esfera regional, sea cual fuere el alcance de dicha frase. El problema, en otras palabras, era de legalidad así como de conveniencia del control del Consejo de Seguridad sobre una organización regional que invoca su propio procedimiento para sancionar a uno de sus miembros. Y con sólo un reconocimiento formal de la posición (¿teóricamente?) predominante del consejo según el esquema del orden mundial trazado por la carta. La distinción surgida en el debate entre los grados de la coerción, fue en este caso justa: coerción intensa, especialmente cuando se trate del uso de la fuerza armada, es decisión del consejo, y técnicamente hablando requiere autorización previa: pero una presión menos intensa, como la ruptura colectiva de relaciones diplomáticas, puede ser dejada, sin peligro alguno, al organismo regional, con el solo requerimiento de que sean respetados los propósitos y principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Desde el punto de vista de la evolución futura de las Naciones Unidas, debemos reconocer que la posición soviética tiene sus méritos, puesto que reconoce la superioridad de un Consejo de Seguridad desempeñando no un papel pasivo, sino activo, y la conveniencia de traer opiniones ajenas a la discusión de controversias de carácter local que pecan a veces de parcialidad y prejuicios. Saber si ésta

nismo regional o de las Naciones Unidas pudiese ser determinada categóricamente: cada caso tiene que ser considerado particularmente. Coincidió con el representante del Reino Unido en afirmar que la aceptación de la resolución soviética equivaldría a calificar de "medidas coercitivas" la acción de la OEA, no existiendo aún una definición de tal concepto: SCOR, sesión 893, 8 de septiembre de 1960, p. 15.

<sup>32</sup> SCOR, sesión 895, 9 de septiembre de 1960, p. 5. La resolución propuesta por los Estados Unidos, Ecuador y Argentina fue apoyada por Argentina, Ceylán, China, Ecuador, Francia, Italia, Túnez, el Reino Unido y los Estados Unidos. Polonia y la URSS se abstuvieron.

fue la clase de razonamiento que guió al representante soviético es ya otro asunto.

Debemos mencionar el hecho de que ninguno de los miembros de la organización regional pidió aprobación al Consejo de Seguridad y que no existía desacuerdo alguno entre los miembros de la organización local sobre la no participación de las Naciones Unidas en la decisión de imponer sanciones. Esto hace pensar igualmente que el resultado no fue malo, teniendo en cuenta nuestro estado actual de desarrollo en materia de derecho y de organizaciones internacionales. Existe también el hecho de que en el momento en que el asunto era turnado al consejo, las medidas en la esfera regional habían sido ya tomadas y que era muy poco lo que el consejo podía haber hecho, fuera de ejercitar una función de supervisión continua, lo que no dejaba de ser poco realista. Falta saber si —como se arguyó más tarde— todas las discusiones del caso produjeron una interpretación válida del artículo 53. Lo que sí podemos afirmar es que el hecho de que el consejo no haya podido llegar a aprobar la resolución de la OEA como lo pedía la Unión Soviética, representó un precedente en el que se sentaba que no era necesaria la autorización del consejo para la clase de acciones en la esfera regional tomadas en contra de la República Dominicana.

#### 4. *El segundo caso cubano: la reunión de Punta del Este*

i. *Antecedentes*: La siguiente ocasión en que surgieron estos problemas fue durante los meses de febrero y marzo de 1962, cuando Cuba sostuvo en el Consejo de Seguridad que las medidas hostiles a ella tomadas por la OEA, en Punta del Este, en enero de 1962, especialmente la exclusión del régimen cubano del sistema interamericano, constituía un acto de agresión en contra de la soberanía de Cuba y una seria amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Como se recordará, la Octava Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores llegó a la conclusión de que a causa de sus relaciones con el bloque chino-soviético, Cuba estaba haciendo imposible el cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo con la carta de la OEA y el Tratado de Río: no podría reclamar sus derechos de acuerdo con el sistema, puesto que había dejado de cumplir sus obligaciones. El régimen del doctor Castro era excluido, por consiguiente, del sistema interamericano por medio de una controvertida resolución apoyada por catorce Estados, el mínimo estricto. La reunión acordó que los miembros de la OEA suspendieran el comercio de armas e instrumentos de guerra de toda clase con Cuba, pero no logró llegar al acuerdo de la ruptura colectiva de relaciones diplomáticas, como había ocurrido en el caso de la República Dominicana.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Información más amplia en la Parte II, *supra*.

ii. *La respuesta de las Naciones Unidas*: Cuba no aceptó su exclusión de la OEA. Por carta fechada el 8 de marzo de 1962, el señor Mario García Incháustegui, representante permanente de Cuba en las Naciones Unidas, pidió al presidente del Consejo de Seguridad que se le diese una oportunidad de discutir la decisión tomada en Punta del Este. En la reunión convocada para tal fin, alegó que los Estados Unidos habían promovido “medidas coercitivas ilegales” en contra de Cuba, en Punta del Este, y, por lo mismo, invadido la soberanía de un Estado independiente.<sup>34</sup> La validez de las medidas tomadas por la OEA dependía de la autorización del Consejo de Seguridad, autorización que faltaba. Las actividades de los Estados Unidos eran “en apoyo de actos de agresión de piratería internacional”, que violaban tanto la carta de las Naciones Unidas como los instrumentos regionales. El señor García Incháustegui añadió que la conferencia de Punta del Este nunca debería haber tenido lugar. Arguyó que el Tratado de Río contiene disposiciones que establecen ciertas condiciones previas para la convocación de una “reunión de consulta” y que, en su opinión, ninguna de esas condiciones había sido satisfecha. No había en esas condiciones justificación formal para la reunión. Las razones verdaderas para la exclusión de Cuba fueron de orden ideológico: era su castigo por haber adoptado un sistema social impopular. Al alegar que la OEA había tomado “medidas coercitivas” de acuerdo con el artículo 53, solicitó que la Corte Internacional de Justicia emitiese una opinión consultiva sobre la interpretación de dicho artículo<sup>35</sup> y que la exclusión de Cuba del sistema regional fuera suspendida en tanto la corte no emitiera su opinión. El doctor García Incháustegui citó, además, el artículo 102 de la carta de la OEA y los artículos 52 y 103 de la Carta de las Naciones Unidas. Su opinión era, por supuesto, la de que cualquier acción derivada de un acuerdo regional tenía que ser conforme a la Carta de las Naciones Unidas y que, por consiguiente, si la aplicación de medidas coercitivas de la OEA en contra de Cuba no era conforme a ella, dicha acción sería *ultra vires*. Los delegados soviético y rumano, apoyando la posición de Cuba, se fundaron en el argumento del señor Kuznetsov en el *Caso Dominicano*, y el señor Stevenson, en nombre de los Estados Unidos, repitió, de hecho, lo que el señor Wadsworth había dicho en el mismo caso.

El señor Morozov, representante soviético, sostenía que la “aplicación de medidas coercitivas” de la OEA en contra de Cuba era una flagrante violación a la Carta de las Naciones Unidas, acción que había sido alen-

<sup>34</sup> SCOR, sesión 992, 14 de marzo de 1962, p. 3.

<sup>35</sup> “¿Qué argumento puede aducirse en contra de la petición de esa opinión sino la carencia de fe en la legalidad de los acuerdos de Punta del Este? Si las decisiones internacionales fuesen tomadas de buena fe, como debería ser, la demanda de Cuba debería ser apoyada unánimemente por todos los aquí presentes. No creo que ningún Estado tuviera temor de la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia”: SCOR, sesión 992, 14 de marzo de 1962, p. 26.

tada por los Estados Unidos.<sup>36</sup> El señor Haseganu, de Rumania, declaró que el artículo 102 de la carta de la OEA, el artículo 10 del Tratado de Río y el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, establecían inequívocamente la supremacía de las obligaciones universales sobre las regionales. Todo esto era insistir en lo obvio, puesto que ningún delegado había rebatido ese punto. Pero si dichos oradores citaban la *Biblia* con propósitos políticos evidentes, estaban al mismo tiempo, quizás inadvertidamente, poniendo el acento sobre los valores, verdaderamente pluralistas, de las Naciones Unidas comparados con los de la OEA.

El problema legal era, una vez más, el significado de “medidas coercitivas” de acuerdo con el artículo 53, precepto que nunca había sido interpretado de manera concluyente. ¿La decisión de la OEA, en Punta del Este, constituía la “aplicación de medidas coercitivas”? Sí así era, entonces —según el punto de vista soviético— tal decisión era ilegal, puesto que carecía de la autorización respectiva del consejo. Los delegados latinos y occidentales arguyeron que no se trataba de medidas coercitivas. Estaban de acuerdo únicamente en que el problema había sido resuelto en 1960 durante el debate sobre el caso dominicano y que no tenía objeto volver a discutir sobre tal punto.<sup>37</sup>

El representante de Chile, señor Díaz Casanueva, admitió expresamente las dificultades políticas de aquellos países que se habían abstenido de votar en Punta del Este; máxime continuó diciendo, que, para la mayoría de los latinoamericanos, el desecho de dar satisfacción a la petición cubana tenía que ser equilibrado con su deseo de mantener la autonomía del sistema interamericano y garantizar que la acción en la esfera regional no fuera estorbada por la interferencia del Consejo de Seguridad.<sup>38</sup> El señor Díaz Casanueva reveló unas complicadas diferencias etimológicas. Señaló que la fase *enforcement action*, objeto de discusión en el artículo 53, es mucho más fuerte en inglés que su equivalente en español, *coacción*. Asimismo, el equivalente en francés, *action coercitive*, que significa “usar la fuerza o la violencia” tiene un matiz diferente. En Dumbarton Oaks, sin embargo, fue usado el término español más adecuado de *acción compulsiva*. Estas aclaraciones tendían a demostrar que cuando se recurría a las traducciones auténticas de la frase *enforcement action*, \* dicha frase

<sup>36</sup> SCOR, sesión 993, 15 de marzo de 1962, p. 7.

<sup>37</sup> Los delegados que pensaban que el caso cubano a discusión debería referirse a lo que el consejo estableció, en las mismas circunstancias, en el *Caso dominicano* eran: Dean, del Reino Unido (SCOR, sesión 991, 27 de febrero de 1962, p. 2); Díaz Casanueva, de Chile (*id.*, p. 4); Stevenson, de los Estados Unidos (SCOR, sesión 993, 15 de marzo de 1962, pp. 23-24); Berard, de Francia (SCOR, sesión 995, 20 de marzo de 1962, p. 10); Boland, de Irlanda (SCOR, sesión 996, 22 de marzo de 1962, p. 6).

<sup>38</sup> SCOR, sesión 994, 16 de marzo de 1962, p. 8.

\* Nota del traductor. “Medidas coercitivas”, según la versión oficial en castellano de la Carta de las Naciones Unidas.

parecía significar medidas mucho más enérgicas de las verdaderamente tomadas como sanciones en Punta del Este; algo que implicaba la fuerza armada. Por lo tanto, las sanciones de la OEA no estaban comprendidas, etimológicamente hablando, en lo dispuesto en el artículo 53.

Los debates lograron unir los pareceres de ciertos países cuyas opiniones eran generalmente disidentes: así Ghana, la República Árabe Unida e Irlanda, concordaron en que si el Consejo de Seguridad iba a tener el derecho de ratificar los acuerdos logrados por las agrupaciones regionales, ello equivaldría a ponerlas al alcance del veto de las grandes potencias. La mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad pensaban que el consejo no debería gozar de esa facultad y que, en efecto, no debería constituir la cámara de apelaciones sobre la exclusión de uno de los miembros de una organización regional. Finalmente, la acusación de Cuba de que su expulsión de la OEA constituía una violación de la Carta de las Naciones Unidas, fue rechazada por una votación de 7-2-1. La mayoría en el consejo también se opuso a la proposición de Cuba de dirigirse a la Corte Internacional de Justicia; las razones aducidas para ello fueron en el sentido de que aún no era apropiado dirimir ese punto por medio de una decisión judicial.<sup>39</sup>

iii. *Comentarios*: Este caso se asimila al *Caso dominicano* más que al *guatemalteco* y al primer caso cubano, pues se refiere al significado de "medidas coercitivas", y aunque poco añade a los extensos debates del *Caso dominicano*, se funda en éste como un precedente y reafirma la opinión de que la exclusión de una organización regional constituye una medida coercitiva que puede ser tomada localmente sin la autorización o aprobación del Consejo de Seguridad. Las Naciones Unidas declararon, en efecto, que no tenía facultades para determinar sobre la calidad de miembros de agrupaciones más limitadas; que no pretendían dictar a los Estados, individualmente, con cuáles otros se podrían asociar o en qué condiciones la calidad de miembros de esos grupos podría transformarse. Esto parece razonable. Pero debemos insistir, sin embargo, en que la coerción implicada aquí era menor que el uso de la fuerza armada o militar y en que los representantes del consejo, no comunistas, rechazaron la interpretación por la corte del artículo 53, probablemente por temor a una decisión que permitiera la participación soviética en la formulación de la política de la OEA. Una prolongada incertidumbre acerca del

<sup>39</sup> Véase discusión en DSB, abril 23, 1962, pp. 684-694. En respuesta a la acusación soviética de que no había dado razones valederas para oponerse a la petición cubana de una opinión consultiva, el embajador Stevenson dijo que no había sido presentado un argumento jurídico de peso; que el consejo había ya decidido sobre la esencia de la demanda cubana, y que la queja cubana era producto más de motivaciones políticas que legales: SCOR, sesión 994, 16 de marzo de 1962, p. 7. Los representantes francés y británico pensaban que el asunto era de carácter cuasi-jurídico y no podía ser resuelto por una opinión consultiva: SCOR, sesión 995, 20 de marzo de 1962, pp. 3-11. Ghana y la RAU disintieron: SCOR, sesión 996, pp. 7-9, 18.

significado del término “medidas coercitivas” era preferible a una aclaración que pudiera dar a la Unión Soviética la entrada a las Américas. O para decirlo de otro modo: era preferible la interpretación del consejo a la de la corte. Los diplomáticos no querían que una simple decisión judicial congelase el cauce del caudal de acontecimientos.

#### 5. *El tercer caso cubano: la crisis de los proyectiles y el bloqueo*

i. *Antecedentes*: El 23 de octubre de 1962, el día siguiente al que el presidente Kennedy anunció la presencia de proyectiles ofensivos en Cuba, el consejo de la OEA unánimemente adoptó una resolución que recomendaba a sus miembros tomar toda clase de medidas, individual y colectivamente, incluyendo el uso de la fuerza armada: 1. Para asegurarse que Cuba no continuara recibiendo material y pertrechos militares, y 2. Para evitar definitivamente que los proyectiles cubanos constituyesen una amenaza efectiva a la paz y la seguridad del Continente Americano. La resolución fue comunicada al Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 54 de la carta, pero la proclamación del bloqueo de los Estados Unidos entró en vigor en la inteligencia de que estaba legalmente fundada en la autorización de la OEA. Las demás circunstancias que rodearon esta famosa confrontación son demasiado bien conocidas para ser repetidas de nuevo. ¿Bastará con preguntarnos si la fuerza armada, el (aparentemente) importantísimo elemento constitutivo de las “medidas coercitivas”, de acuerdo con el artículo 53, estaba implícito en la resolución de la OEA, en la declaración presidencial, en el bloqueo naval y en los vuelos de reconocimiento que siguieron? La ausencia de este elemento de coerción intensa fue lo que muchos de los representantes de los países occidentales y latinoamericanos habían recalcado durante los debates en los anteriores casos dominicano y cubano.

ii. *La respuesta de las Naciones Unidas*: Por desgracia para nuestros propósitos, el Consejo de Seguridad, que fue convocado a una sesión de emergencia a petición de los Estados Unidos, no examinó las relaciones existentes entre el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y las actividades de la OEA durante la crisis de los proyectiles. El largo discurso del embajador Stevenson concluyó presentando un proyecto de resolución que reclamaba el desmantelamiento y retiro del territorio cubano de los proyectiles y armas ofensivos, de acuerdo con el artículo 40, como medidas provisionales, y el envío de un grupo de observadores de las Naciones Unidas a Cuba para informar sobre el cumplimiento por parte de los cubanos y los soviéticos a esta disposición. El proyecto de resolución no hacía mención alguna de la autorización del Consejo de Seguridad. La emotiva respuesta del doctor García Incháustegui —Cuba estaba siendo dejada de lado— se refirió al artículo 2º, párrafo 4º, de la

carta y calificó el bloqueo norteamericano como un acto de guerra en el derecho internacional, pero no hizo ninguna referencia significativa a la OEA. La única afirmación importante de Valerian A. Zorin fue la que definió como “el uso ilegítimo, por parte de los Estados Unidos, de la Organización de los Estados Americanos” en Punta del Este para proseguir con sus “designios de agresión”.<sup>40</sup>

Los representantes del Reino Unido, Francia y China Nacionalista insistieron en la virtual unanimidad de los latinoamericanos al considerar la existencia de proyectiles teleguiados en territorio cubano como una amenaza a su seguridad. Estas últimas declaraciones se refirieron a la reunión de la OEA, el día anterior y, probablemente, aceptaron implícitamente la virtud de las medidas regionales. En todo caso, los representantes de esos países dieron un apoyo inequívoco a los Estados Unidos. Por otra parte, Ghana y la República Árabe Unida fueron de opinión que las disposiciones de la OEA no eran suficientes para justificar la decisión de los Estados Unidos de imponer el bloqueo a Cuba; que éste era contrario a la libertad de los mares y a la Carta de las Naciones Unidas y que tenía que ser levantado inmediatamente. Estos países trataron de lograr un impedimento contra los Estados Unidos, alegando que en los debates anteriores dicho país había aceptado que las medidas establecidas en el artículo 53 implicaban acción coercitiva de la misma clase que la mencionada en el artículo 42, y puesto que algunas de aquellas eran las mismas que los Estados Unidos estaban ahora empleando en contra de Cuba, la autorización del Consejo de Seguridad era un requisito indispensable.<sup>41</sup>

El debate sobre este punto finalizó cuando la crisis se resolvió el 28 de octubre de 1962.

iii. *Comentarios*: Se ha escrito ya una vasta literatura sobre los variados aspectos del problema del bloqueo a Cuba y es materialmente imposible en este trabajo hacer más que una mención de algunas de las facetas más interesantes. Quizá lo mejor es empezar con una conferencia llamada *Los fundamentos legales de la acción de los Estados Unidos en Cuba*, que el señor Abram Chayes, consejero jurídico del Departamento de Estado de los Estados Unidos, dictó en la Universidad de Harvard en 1962. El señor Chayes principió recordando a sus lectores que al imponer el bloqueo naval a Cuba, el presidente Kennedy “no invocó el artículo 51 o el derecho a la auto-defensa”. El conferenciante continuó diciendo que el bloqueo fue impuesto para llevar a cabo la resolución de la OEA, de 23 de octubre, y que aunque tal acto implicaba el uso de la fuerza, era a pesar de todo congruente con los propósitos y principios de la carta.

<sup>40</sup> S/PV. 1022 — no corregido, 20 de octubre de 1962.

<sup>41</sup> S/PV. 1024 — no corregido, 24 de octubre de 1962.

Algunos se preguntan si no deberíamos habernos dirigido primeramente al Consejo de Seguridad antes de tomar medidas para preservarnos de la amenaza soviética en Cuba... Sin embargo, la responsabilidad (del Consejo) para combatir las amenazas a la paz es "primordial", pero no "exclusiva". Los acontecimientos acaecidos desde 1945 han demostrado que el Consejo de Seguridad, como nuestro propio colegio electoral, no es una institución viable. El veto lo ha convertido en un órgano sustancialmente inútil para mantener la paz. El debilitamiento del Consejo de Seguridad ha llevado como alternativa a la búsqueda de otras instituciones que preserven la paz. En el seno mismo de las Naciones Unidas, la Asamblea General y la Secretaría General han llenado ese hueco. Otros obvios candidatos a llenarlo son las organizaciones regionales.<sup>42</sup>

El señor Chayes hizo la observación de que las organizaciones regionales están subordinadas a las Naciones Unidas y que, a semejanza de los Estados considerados individualmente, pueden ser llamadas a dar cuenta de sus actos ante el organismo apropiado de la organización superior. "En reconocimiento de esta relación, el presidente ordenó que el caso fuese puesto en conocimiento del Consejo de Seguridad, inmediatamente." El problema radica en que el consejo no autorizó ni el bloqueo, ni los vuelos de reconocimiento, ni ninguna otra medida, y en que los Estados Unidos no hicieron esfuerzo alguno para pedir dicha autorización, ni el consejo trató del problema de las organizaciones regionales en la nueva función que el señor Chayes les atribuye. No nos queda, por tanto, sino especular sobre lo que el consejo hubiera dicho si hubiese estudiado el punto: a este respecto, no es fácil saber de qué manera aquellos que habían afirmado que la autorización previa del consejo se requiere solamente cuando el organismo regional hace uso de la fuerza, podrían haber negado que ésta era precisamente, más o menos, la situación. En otras palabras, la argumentación del impedimento sugerido por Ghana y la República Árabe Unida habría sido *prima facie* aplicable a los países latinoamericanos y de Europa occidental, al menos sobre la base de lo que sus representantes habían dicho en el *Caso dominicano*. Esta era exactamente la clase de situación explosiva a la que el Consejo de Seguridad estaba originalmente avocado; y no puede decirse que la carta pretendía que las organizaciones regionales ejercieran esa clase de autoridad. Una medida coercitiva es, después de todo, una medida que busca llevar a cabo una decisión institucional más que una decisión unilateral. Su autoridad debe ser buscada, en última instancia, en el marco institucional formalmente organizado del que emane la decisión respectiva. De tal manera, el origen y el propósito de la coerción, más que su forma particular, es su sello legal de medida coercitiva. Tal acto incluye presiones

<sup>42</sup> Reimpreso en la DSB, noviembre 19, 1962, p. 763. Una declaración ligeramente diferente aparece en Abram Chayes, *Law and the Quarantine of Cuba* (1963), 41 Foreign Affairs 550-558.

económicas y diplomáticas, así como militares, y es evidente que la historia y la estructura de la carta pretendan originalmente que el control de todas estas medidas colectivas estuviese en manos del Consejo de Seguridad, cualquiera que fuese la forma precisa de la medida coercitiva considerada.

Lo que es claro, por supuesto, es que el consejo terminó deliberaciones sin llegar a producir una declaración definitiva —en verdad, ningún tipo de declaración— sobre el significado de las “medidas coercitivas” según el artículo 53. Lo que debemos preguntarnos es si ello significa que el consejo ha dicho, en efecto, que el bloqueo de los Estados Unidos a Cuba equivale a una coacción de menor intensidad de la que contempla el artículo 53. Probablemente así ha sido y, en tal caso, el alcance del artículo, evidentemente estrecho —si todavía existe—, está de acuerdo con la realidad al reflejar la parálisis del Consejo de Seguridad y la descentralización de la sociedad internacional. Como lo ha hecho observar el señor Chayes, las organizaciones regionales parecen haber ocupado así un lugar clave dentro del nuevo esquema del orden mundial contenido en la carta. Dichas organizaciones regionales podrían invocar libremente amplias medidas coercitivas, con sólo respetar las estipulaciones de sus procedimientos propios y los amplios propósitos y principios de la carta. La integridad del principio de la previa autorización ha sido debilitada, por decirlo suavemente, al menos en las situaciones de aguda crisis.

Pudimos ver (a guisa de repaso) que en el *Caso dominicano* la organización regional respectiva aplicó sanciones diplomáticas y económicas; que en Punta del Este llegó más lejos e invocó la exclusión; y que en ambas circunstancias el consejo meramente “tomó nota” de los acontecimientos, de acuerdo con el artículo 54. En la crisis de los proyectiles, sin embargo, fue empleada la fuerza sin autorización previa y en circunstancias que pusieron en peligro la paz mundial: aun así, el consejo conservó sustancialmente la misma actitud adoptada en los casos anteriores. ¿Es esto algo de qué sorprenderse? Ciertamente que no. El consejo es un cuerpo político cuyos miembros son libres de escoger entre una interpretación que pone de relieve los valores universales y otra que pone el acento en el regionalismo. Y eso es precisamente lo que los miembros han estado haciendo en estos casos en que se ha puesto en juego el artículo 53. El consejo ha hecho bien en rechazar las amplias interpretaciones teleológicas, reconocidas como adecuadas para las disquisiciones constitucionales. Sin embargo, vale la pena hacer notar que la Unión Soviética y los Estados Unidos han hecho presión sobre el consejo para que acepte interpretaciones bastante divergentes. La posición soviética —probablemente correcta como interpretación textual y ciertamente defendida con más consistencia que la norteamericana—<sup>43</sup> recalca un alto grado de control

<sup>43</sup> La naturaleza predominantemente política del problema puede observarse al contrastar la opinión de los Estados Unidos sobre el capítulo VIII en relación con la Liga Árabe en 1948, y con la OEA en 1962. En 1948 los Estados Unidos conside-

de las naciones y de competencia del Consejo de Seguridad virtualmente en todos los casos, pero tiene como premisa una comunidad centralizada que no existe todavía y es sospechosa en vista de la concepción soviética general, del papel de las Naciones Unidas en el mundo de hoy, especialmente en lo que respecta a la *troika*, a la Corte Internacional de Justicia, al procedimiento para el restablecimiento de la paz, al mantenimiento de ésta, al desarme general, etcétera. La posición norteamericana, por otra parte, tiende a acentuar el carácter exclusivo del sistema regional, la desorganizada y descentralizada naturaleza de la sociedad internacional y la realidad de los centros de poder internacional. Tal posición lleva al reconocimiento prácticamente de la competencia regional en todos los casos, del papel pasivo del Consejo de Seguridad y de una implícita aversión a permitir al Estado demandado o parte en una controversia escapar al juicio del foro local.<sup>44</sup> Estas dos actitudes no representan precisamente dos polos opuestos, pero teóricamente reflejan un profundo desacuerdo sobre la forma y gestión de los asuntos mundiales. Las prácticas del consejo favorecen la posición norteamericana y, en la medida que la amalgama de tales prácticas representan las interpretaciones reconocidas de la carta, existe una justificación para el bloqueo a Cuba de octubre de 1962. Es de esperar, sin embargo, que el desarrollo de organizaciones más eficaces haga posible el surgimiento de una posición intermedia más matizada. Una posición intermedia representaría un compromiso entre las posiciones soviética y norteamericana en la medida en que ambas potencias estén dispuestas a hacer progresar la construcción de la comunidad internacional. Y tendría que intentar la coordinación, el equilibrio estable entre dos niveles de organización, el interés mundial por el orden y la estabilidad y un interés regional sin trabas para desarrollar formas, estructuras y soluciones locales. Buscaría, además, la forma de unir a las partes, de fundirlas, sin destruir el todo. Dejaría así al consejo la libertad de decidir si intervendría o no en cada caso particular, sobre la base de reglas generales y específicas de equidad que tienen aún que ser forjadas en el yunque de la práctica constitucional.<sup>45</sup>

raron la intervención árabe en Palestina como una decisión *ultra vires* de la Liga Árabe, a causa de la ausencia de previa autorización del Consejo de Seguridad: referencias y discusión en Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, 1963, p. 169.

<sup>44</sup> Nótese el cambio de opinión del difunto señor John Foster Dulles. En 1952, el señor Dulles criticaba los acuerdos regionales porque contribuían al debilitamiento de las Naciones Unidas. Pero en 1953, como Secretario de Estado, declaró que la seguridad "tendrá que lograrse primordialmente a través de acuerdos regionales que en cierta medida funcionan al margen de la autoridad directa de las Naciones Unidas": citado en F. O. Wilcox and C. M. Marcy, *Proposals for Changes in the United Nations*, 1955, p. 148.

<sup>45</sup> Para una discusión concisa, ver: James S. Campbell, *The Cuban Crisis and the U.N. Charter: An Analysis of the United States Position* (1963), 16 Stanford L. R. 160-177.

## 6. El caso panameño

i. *Antecedentes*: El 9 de enero de 1964, un grupo de estudiantes panameños de segunda enseñanza penetraron a la Zona del Canal con el propósito de izar la bandera panameña en la Escuela Secundaria de Balboa. Al regreso de la zona, algunos de los estudiantes, excitados, se desbordaron y dañaron propiedades americanas al arrojar piedras y realizar otros actos similares. La policía de la zona los escoltó hasta los límites de la misma y la mayoría de los estudiantes se retiraron pacíficamente. Más tarde, sin embargo, una multitud en desorden volvió a penetrar en la zona, atacando y destruyendo propiedades de los ciudadanos norteamericanos residentes en ella. Al mismo tiempo, algunos alborotadores en Panamá, es decir, fuera de la Zona del Canal, atacaron igualmente a algunos ciudadanos norteamericanos y sus propiedades. Hubo tiroteos sobre la línea divisoria. La policía de la Zona del Canal no pudo detener la internación del gentío en la zona, a pesar del uso de gases lacrimógenos y fuego de pequeño calibre. El ejército de los Estados Unidos fue llamado a intervenir y tomó posición a lo largo de la línea divisoria de la Zona del Canal, desde donde abrió fuego. Ni la policía, ni el ejército americanos salieron de la zona, pero al día siguiente se contaban ya 20 muertos y 300 heridos.

El 10 de enero de 1964, el Comité Interamericano de Paz convocó a una reunión especial a petición conjunta de los gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos. El comité estuvo de acuerdo en ocuparse del caso inmediatamente y en dirigirse a Panamá, la misma noche, para investigar los hechos y recomendar medidas para su solución. Esta decisión fue comunicada al Consejo de Seguridad, de acuerdo con el artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas. El mismo día, sin embargo, el embajador Aquilino E. Boyd, representante permanente de Panamá en las Naciones Unidas, pidió al presidente del Consejo de Seguridad que convocara a una reunión de emergencia del consejo, de acuerdo con los artículos 34, párrafo 1º, y 35 de la carta, para estudiar "asuntos urgentes en relación con la grave situación existente entre Panamá y los Estados Unidos... a causa del enclave del Canal en nuestro territorio".<sup>46</sup>

Panamá rompió relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, acusando a este último de "actos inhumanos" y "agresión injustificada".<sup>47</sup> Esta crisis era una prueba más de las relaciones extremadamente tensas entre los dos países.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> S/5509, 10 de enero de 1964.

<sup>47</sup> Texto de la declaración del ministro de Asuntos Exteriores, Galileo Solís, en "New York Times", sábado 11 de enero de 1964, p. 6, columnas 6, 7 y 8.

<sup>48</sup> Información más amplia en: William D. McCain, *The United States and the Republic of Panama*, 1937.

ii. *La respuesta de las Naciones Unidas*: El Consejo de Seguridad se reunió en una sesión de emergencia a las 9.30 p.m. del 10 de enero de 1964.<sup>49</sup> El embajador Boyd inició los debates afirmando que Panamá había sido la víctima de un ataque armado sin provocación, en contra de su territorio y su población civil, ataque cometido por las fuerzas armadas de los Estados Unidos. Prosiguió con la narración de los hechos del incidente de la bandera, según su entender, así como de la infortunada historia de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos, y aunque concluyó su intervención insistiendo en la necesidad de la revisión del tratado de 1903, que regía al Canal de Panamá, no solicitó del consejo ninguna decisión específica. Su objeto parecía ser informar al consejo de lo sucedido y dejar a su criterio la decisión de lo que debía hacerse. El señor Stevenson tomó entonces la palabra, a nombre de los Estados Unidos, y negó el cargo panameño de agresión, haciendo referencia al hecho de que el Comité Interamericano de Paz se dirigía esa misma noche a la ciudad de Panamá y añadiendo que el problema debía ser dejado a la consideración del foro regional. Después de citar los artículos 33 y 52 de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 20 de la carta de la OEA, concluyó su intervención declarando que el consejo no abandonaría sus responsabilidades si dejaba que la controversia fuese ventilada en el organismo regional. El representante brasileño fue el siguiente en turno, y al tomar la palabra, sugirió que el presidente del Consejo de Seguridad fuese autorizado para hacer un llamado a los gobiernos de los Estados Unidos y de Panamá a fin de cesar el fuego y refrenar a sus respectivas fuerzas militares.

Esto —añadió— no estorbaría de ninguna manera los esfuerzos de la OEA, sino que, por el contrario, “fortalecería cualquier decisión a que pudiera llegar la organización regional...”. El embajador Boyd aceptó dicha sugestión, como lo hicieron los representantes de China, Costa de Marfil, Marruecos, el Reino Unido y los Estados Unidos.

El representante de la URSS no fue tan explícito como en otras ocasiones y no elaboró la bien conocida tesis soviética sobre el punto. El señor Fedorenko meramente declaró que el consejo no podía ignorar la presente situación por su gravedad, que no podía permanecer indiferente y, por tanto, estaba obligado a tomar medidas para poner fin a los actos militares de los Estados Unidos. Señaló, además, que el caso en discusión estaba claramente fuera de la competencia de una organización regional. Concluyó apoyando la petición del embajador Boyd, a pesar del hecho de que —como indicamos anteriormente— el último no había hecho petición concreta alguna. El delegado checoslovaco, señor Hajek, estuvo de parte de la Unión Soviética. Dicho delegado había hecho la observación de la tendencia de parte de los Estados Unidos y del Reino Unido a

<sup>49</sup> S/PV. 1086 — no corregido, 10 de enero de 1964.

restarle importancia a la gravedad de la controversia —después de todo se había alegado una agresión— y descaba vehementemente señalar que el debate en el Consejo de Seguridad tenía que seguir abierto. El consejo —pensaba él— continuaba avocado al estudio del problema; la controversia no había perdido su carácter de urgencia simplemente porque un cuerpo subordinado hubiese tomado acción paralelamente. La reunión se suspendió a las 12.35 a.m., al haberse aceptado la proposición brasileña, así como la idea de que ningún acto adicional era necesario de parte del Consejo de Seguridad hasta ese momento.<sup>50</sup> Aunque la controversia se prolongó por otros cuatro meses, el debate sobre la misma no regresó al consejo.

iii. *Comentarios*: Puesto que este último caso no se refiere directamente a las medidas coercitivas aplicadas en la esfera regional, debemos diferenciarlo del caso dominicano y del segundo y tercer casos cubanos. Podría caber dentro de la categoría representada por el caso guatemalteco y el primer caso cubano, ambos referentes al acceso al Consejo de Seguridad. Y a pesar de la fundada aprehensión del representante checoslovaco, la solución del caso parece haber sido correcta. Ninguno de los delegados insinuó que el consejo había terminado su intervención al concluir la primera reunión de emergencia; tampoco se opusieron políticamente a que continuara su papel de supervisión, en contraste con la actitud de algunos de los miembros en el *Caso guatemalteco*. En esta ocasión, no estuvieron en juego las antipatías del comunismo y de la guerra fría, al menos en una forma evidente. Existió acuerdo en que el consejo continuara observando los acontecimientos con detenimiento e interés y en que se reuniría, en caso necesario, para estudiarlos de nuevo. Sin embargo, no hubo necesidad de ninguna otra reunión, pues era muy poco o nada lo que el consejo podría hacerse sin que la OEA no lo hubiera hecho. Respecto al acceso al consejo, este caso es una aplicación, no un desarrollo, de los principios formulados en el *Primer caso cubano*. La situación permitía el cumplimiento del mandato de la carta para el arreglo de las controversias de carácter local, por medio de los organismos regionales (artículos 33 y 36). El recurso a una organización regional era el primer paso lógico, especialmente si el Estado demandante estaba de acuerdo en tal procedimiento.

### *Conclusiones*

Universalismo y regionalismo son términos que no se excluyen mutuamente. Cada uno tiene su lugar en el sistema establecido en las Naciones Unidas, y el problema verdadero se refiere a sus cambiantes relaciones mutuas. Las prácticas de la Naciones Unidas y de la OEA arrojan bastante

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 86.

luz en dos aspectos de estas crecientes relaciones, a saber, el derecho de acceso al Consejo de Seguridad y la legalidad de las medidas coercitivas regionales. Respecto al acceso, el consejo ha reafirmado el derecho de todos los miembros de las Naciones Unidas, independientemente de sus afiliaciones regionales, a dirigirse directamente al foro mundial, siempre que consideren que así lo requiere la defensa de sus derechos. Pero ha reconocido igualmente que en éste, como en otros casos, un cierto equilibrio y el sentido de la proporción son necesarios si se desea que las decisiones alcanzadas sean eficaces y justas. De acuerdo con tal criterio, el consejo ha tomado las medidas necesarias para establecer un grupo de reglas con las cuales se juzgue la conveniencia del arreglo de las controversias y se reglamente el derecho a ser oído en justicia en un foro local o en lo que podríamos llamar, un foro federal.

En lo que respecta a las medidas coercitivas en escala regional, se puede decir que los acomodamientos hasta ahora realizados reflejan una continua descentralización de la comunidad mundial, así como una sensibilidad extrema por parte de los Estados Unidos respecto a una posición de poder en las Américas. La posibilidad de una redistribución en los poderes establecidos en la carta de la ONU, por medio de organizaciones regionales, ha adquirido importancia como resultado de la crisis cubana de los proyectiles en 1962, y es posible afirmar que el principio de la autorización del artículo 53 de la carta ha sido desechado.<sup>51</sup> Debemos recordar, sin embargo, que la confrontación con el caso cubano en 1962 ha sido la crisis internacional más grave desde fines de la Segunda Guerra Mundial y que, como tal, no es el caso apropiado para hacer generalizaciones. El proceso de acomodamiento en escala internacional está apenas comenzando y hay muchas razones para creer que en los tanteos para una solución razonable de los problemas que, aunque menos graves, inevitablemente surgirán, el consejo fortalecerá, en lugar de destruir, el capítulo VIII de la carta. Es indispensable la existencia y la articulación de reglas eficaces de revisión y supervisión y, por tanto, se debe considerar el capítulo VIII como algo que representa, dentro de sus líneas generales, una conexión esencial entre las dos organizaciones.

Para la intervención del consejo en los asuntos regionales tienen que ser establecidos todavía ciertos lineamientos específicos. Y dichos lineamientos probablemente surgirán de ciertas consideraciones, tales como las siguientes: i. Si los actores o partes son grandes potencias, pequeños países o ambos casos; ii. Si las medidas de carácter regional fueren tomadas contra un Estado que no sea miembro de la organización regional; iii. La

<sup>51</sup> Comparar Inis L. Claude, Jr., *The O.A.S., the U.N. and the United States* (1964), 547 *International Conciliation* 1-68 (el artículo 53 ha sido derogado) y John W. Haldermand, *Regional Enforcement Measures and the United Nations* (1963), 52 *Georgetown L.J.* 89-119 (el artículo 53 es fundamental para todo el sistema en que se funda la Organización de las Naciones Unidas).

presencia o ausencia de protestas en contra de las decisiones regionales, y la naturaleza de dichas protestas; iv. La medida en que hubiere sido llevada a cabo la decisión regional; v. La medida en que la intervención del consejo afectaría la autonomía, individualidad y eficacia del organismo regional; vi. La medida en que la intervención del consejo ayudaría, sostendría o consolidaría la acción regional, y hasta qué punto sería deseable tal fortalecimiento a la luz de otras consideraciones; vii. La medida en que la intervención del consejo menoscabaría el prestigio de las Naciones Unidas, en caso de que la organización superior fracasase en su intento de asumir una función coercitiva real; viii. La medida en que el prestigio de la organización se vería empañado en caso de que fracasare su intervención para mantener los valores básicos de la comunidad. Como podrá comprenderse, por el enfoque mismo del presente estudio, todos estos elementos tendrán que ser reconsiderados cuidadosamente y colocados dentro de un marco teórico adecuado y vasto.

Ronald St. J. MacDONALD

Profesor de la Universidad de  
Toronto (Canadá)

Traducción de Héctor CUADRA