

# LAS NACIONES UNIDAS, EL TRATADO DE RÍO Y LA OEA

BERNARDO SEPÚLVEDA,  
*de El Colegio de México*

## 1. *Problema de clasificación: ¿Organización para la legítima defensa colectiva o acuerdo regional?*

Existe la controversia sobre si las organizaciones creadas para la defensa de una determinada región pueden ser incluidas en los dispositivos del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas,<sup>1</sup> o si quedan únicamente amparadas por el artículo 51.<sup>2</sup> Algunos autores opinan que el artículo 51 se refiere únicamente a pactos de ayuda mutua, mismos que no están relacionados en manera alguna con el regionalismo que contempla el Capítulo VIII.<sup>3</sup> Actitud opuesta es aquélla que estima que la legítima defensa colectiva es del interés exclusivo de los acuer-

---

<sup>1</sup> El capítulo VIII contiene las disposiciones referentes a los organismos regionales cuyo fin es entender de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales susceptibles de acción regional.

<sup>2</sup> Artículo 51: "Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de la ONU, hasta en tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicados inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".

<sup>3</sup> P. Vellas, *Le Régionalisme International et l'Organisation des Nations Unies*, París, 1948, p. 140; Beckett, *The North Atlantic Treaty*, Londres, 1950.

dos regionales.<sup>4</sup> La importancia del punto en cuestión es evidente: los Estados agrupados en pactos de defensa colectiva, cuando así actúan, ejercen su derecho sin la previa autorización del Consejo de Seguridad, en tanto que los acuerdos regionales, en caso de aplicar medidas coercitivas, requieren la autorización previa del Consejo de Seguridad. Además, bajo el artículo 51, serán comunicadas al Consejo de Seguridad "las medidas *tomadas* por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa"; en cambio los acuerdos regionales deberán mantener plenamente informado al Consejo de Seguridad "de las actividades emprendidas o *proyectadas*".

Sin embargo, este intento de clasificar a los organismos por su forma y no por su función resulta estéril. La conclusión de Bowett nos parece la más acertada. Este autor señala que el problema no consiste en saber si una organización determinada tiene el carácter de un acuerdo regional o no, sino más bien en precisar si un acto específico realizado por esa organización es auto-defensa o medida coercitiva.<sup>5</sup> Al quedar establecida la función que la comunidad regional está efectuando, será posible definir las obligaciones que incumben a los miembros de la misma, dependiendo ésto de si actúan en legítima defensa, o si aplican medidas coercitivas. Este planteamiento parece válido en el caso del sistema interamericano, y su utilidad es evidente, dado el carácter dual de las funciones otorgadas a la OEA por sus dos cartas fundamentales. Esta dicotomía de funciones dentro de la OEA, y como consecuencia de ello, el problema de determinar si actúa como sistema de defensa colectiva o como acuerdo regional, depende de si está operando bajo los términos del artículo 3 del Tratado de Río, que establece el vínculo directo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, o bajo cualquiera otra facultad concedida al organismo por su Constitución (mantenimiento de la paz y la seguri-

---

<sup>4</sup> Boutros Ghali, *Contribution a l'étude des ententes régionales* y Kelsen, H., "Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?" *American Journal of International Law (AJIL)*, 41, 1951, p. 162.

<sup>5</sup> D. W. Bowett, *Self-defence in International Law*, Manchester, 1956, p. 222 y *The Law of International Institutions*, Londres, 1963, p. 137.

dad regional, arreglo pacífico de disputas locales, funciones económicas, sociales, humanitarias). Con estos elementos, es lógico concluir que la OEA puede efectuar funciones de auto-defensa colectiva y funciones peculiares a los acuerdos regionales y que la variedad de prerrogativas conferidas a la Organización son lo suficientemente amplias como para hacer sus actividades compatibles con el artículo 51 y con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

## 2. *La autodefensa colectiva y sus diferencias con la idea de seguridad colectiva y sanción colectiva*

### a) EL SIGNIFICADO DEL CONCEPTO DE LEGÍTIMA DEFENSA

La legítima defensa es un privilegio, una excepción de la ilegalidad del uso de la fuerza por los Estados; presupone la violación de un derecho substantivo, la contravención de un deber legal; su objeto es la protección de ciertos derechos esenciales y está destinado primordialmente a repeler un ataque armado que un Estado ha sufrido ilegalmente.

De conformidad con el artículo 51, el derecho para hacer uso de la fuerza en legítima defensa se confiere no sólo al Estado que sufre el ataque, sino también a otros Estados que se unen con el Estado víctima para asistirlo en su defensa. El fundamento del derecho de legítima defensa colectiva se encuentra en el principio de que los Estados pueden ejercer colectivamente lo que es sin duda alguna su derecho individual.<sup>6</sup> Por tanto, la legalidad del derecho autodefensa colectiva depende básicamente de si el Estado que invoca el derecho posee él mismo el derecho de autodefensa individual.<sup>7</sup> El derecho de legítima defensa colectiva surge en aquellas situaciones en las que un Estado viola derechos esenciales de dos o más Estados y ellos en respuesta, deciden ejercer su derecho de autodefensa individual en forma concertada.

<sup>6</sup> Bowett, *Self-defence in International Law*, p. 205.

<sup>7</sup> Kunz, J., "Individual and Collective Self-defence in Article 51", *AJIL*, 41 (1947), p. 875.

b) EL SIGNIFICADO DE LA IDEA DE SEGURIDAD COLECTIVA

El derecho internacional posee un sistema coercitivo propio, normas de carácter obligatorio dirigidas en contra de aquel Estado que cometa un delito internacional, y la sanción impuesta surge como reacción de la comunidad a ese comportamiento ilegítimo. La seguridad colectiva se logra cuando las medidas coercitivas contra las violaciones a la ley quedan centralizadas, es decir, cuando aquellas sanciones autorizadas por la Constitución de la comunidad internacional son emprendidas o autorizadas por el órgano central de esa comunidad. Asumen entonces el carácter de medidas coercitivas colectivas, y todos los Estados, como miembros de la comunidad, se comprometen a llevar a cabo esta acción en defensa de los intereses legítimos de cualquier miembro de la colectividad.<sup>8</sup>

De acuerdo con Claude,<sup>9</sup> la seguridad colectiva requiere la creación de un aparato legal y estructural capaz de dar expresión institucional a sus principios básicos. El grado de seguridad colectiva estipulado por la Carta de las Naciones Unidas es el correspondiente a un sistema centralizado, puesto que las medidas coercitivas "deberán ser prescritas y aplicadas por el órgano central de la comunidad".<sup>10</sup> Este monopolio de la competencia sancionadora trae consigo la obligación correlativa, impuesta a cada Estado, de no recurrir al uso de la fuerza.<sup>11</sup> Las sanciones, bajo la Carta, están dirigidas en contra de Estados, basadas en una responsabilidad común; tienen que ser siempre sanciones colectivas, nunca individuales, y se limitan a casos que implican la necesidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, y no necesariamente comprenden la sanción de las infracciones del derecho internacional en general.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Kelsen, *The Law of the United Nations*, 1951, p. 706.

<sup>9</sup> Claude, I, *Swords into Plowshares*, Nueva York, 1956, p. 268.

<sup>10</sup> Kelsen, "Collective Security and Collective Self-defence in the U.N. Charter", *AJIL*, 42, 1948, p. 784.

<sup>11</sup> El caso del Canal de Corfú, *I.C.J. Reports*, 1949, p. 35, fundamenta este punto de vista.

<sup>12</sup> Kunz, "Sanctions in International Law", *AJIL*, 54, 1960, p. 329.

c) DISTINCIÓN ENTRE LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA Y  
SEGURIDAD COLECTIVA

La autodefensa colectiva no es, primordialmente, una sanción o una medida de coacción para hacer cumplir el derecho; no es tampoco un dispositivo para castigar al agresor, ni para enmendar el agravio que, al violarse el derecho internacional, se ha hecho en contra de la comunidad internacional. Seguridad colectiva significa la aplicación de medidas coercitivas conjuntas para la protección de los derechos de los Estados. La reacción en contra de la violación de ese derecho asume el carácter de sanción. Autodefensa y sanción tienen en común el hecho de ser ambas la reacción a un delito; difieren los dos conceptos en: a) la diferencia de finalidades, y b) el grado de libertad de acción concedida a los Estados.<sup>13</sup>

El propósito de la autodefensa es el de repeler una agresión armada, y "el acto justificado por la necesidad de legítima defensa debe quedar limitado a esa necesidad".<sup>14</sup> Las sanciones tienen un propósito más amplio, puesto que su objetivo es mantener la paz y seguridad internacionales, y pueden ir más allá de una mera función de protección y abarcar acciones punitivas. La segunda distinción es fundamental; en las palabras de Bowett:

es inevitable que se permita menor libertad de acción a aquél Estado que actúa, inicialmente, bajo su exclusiva responsabilidad, que a la colectividad de Estados cuando actúan como representantes de la comunidad internacional en su conjunto.<sup>15</sup>

En el intervalo entre la agresión y la acción colectiva emprendida por la comunidad para castigar ese ilegítimo comportamiento, el Estado víctima actúa en legítima defensa por iniciativa propia. La legalidad de la acción en defensa propia es juzgado *ex post facto* por la comunidad de Estados. Por el con-

<sup>13</sup> Bowett, *op. cit.*, p. 20.

<sup>14</sup> Caso, Carolina. Ver Moore, *Digest*, Vol. VII, p. 919.

<sup>15</sup> Bowett, *op. cit.*, p. 20.

trario, las sanciones sólo pueden ser aplicadas con la autorización de la comunidad internacional.

Cuando el Consejo de Seguridad toma "las medidas necesarias" para restaurar la paz, la legítima defensa acaba y en su lugar la seguridad colectiva entra en movimiento. La competencia para decidir si las medidas tomadas por el órgano central son las necesarias no queda definida en la Carta. Probablemente la intención original fue que el Consejo de Seguridad fuese el árbitro final. Pero existiendo la ambigüedad, debe dejarse un margen discrecional; si la acción emprendida por el Consejo de Seguridad es insuficiente para proteger los derechos esenciales del Estado víctima, éste conserva intacto su derecho inmanente de legítima defensa.

#### d) SANCIONES, MEDIDAS COLECTIVAS Y ACCIÓN COERCITIVA

La Carta de las Naciones Unidas no emplea el término "sanciones", y "sanciones" no es término equivalente al tipo de medidas contenidas en el Capítulo VII. La frase "medidas coercitivas" se menciona en el artículo 53; aparecen frases semejantes, tales como "acción preventiva o coercitiva" en el artículo 2 (5) y de nuevo en el artículo 5; y "medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII" en el artículo 2 (7). El artículo 1 (1) habla de "medidas colectivas", pero no agrega su definición, Halderman, en cambio, le anota las características siguientes:

1. Son medidas emprendidas por las Naciones Unidas.
2. Ocasionan la aplicación de presiones tangibles, y no sólo morales, a situaciones internacionales.
3. Han de ser aplicadas únicamente a situaciones que constituyan amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión.<sup>16</sup>

El término "medidas colectivas" contenido en el artículo 1 (1) no debe ser identificado con "medidas coercitivas", por estas razones: a) "Medidas colectivas" implica una idea más

<sup>16</sup> Halderman, "Legal Basis for U.N. Forces", *AJIL*, 56, 1962, p. 974.

amplia, ya que esta noción podría incluir tanto el derecho de legítima defensa como aquellas operaciones para el mantenimiento de la paz que no impliquen la aplicación de medidas militares o alguna otra acción coercitiva en contra de un Estado; *b*) La fuente de autoridad constitucional para cada una es diferente. Dentro de ciertos límites, la Asamblea General puede emprender “medidas colectivas”, pero las “medidas coercitivas” pertenecen a la exclusiva jurisdicción del Consejo de Seguridad.

La Carta no proporciona definición alguna de “medidas coercitivas”, pero la opinión de la Corte Internacional de Justicia en el *Expenses Case*<sup>17</sup> arroja alguna luz al respecto, y con este antecedente es posible concluir que las “medidas coercitivas” reúnen los siguientes elementos: *a*) Implican un principio de coerción *en contra* de un Estado o alguna otra autoridad. *b*) La acción es del tipo indicado en el Capítulo VII de la Carta, que incluye el uso de la fuerza armada y el empleo de medidas para-militares, tales como la ruptura de relaciones diplomáticas y económicas. *c*) Su propósito ha de ser la prevención o supresión de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión. *d*) Cae bajo la competencia reservada del Consejo de Seguridad.

Existe una discordancia de opiniones sobre si las dos categorías de medidas contenidas en los artículos 41 y 42 de la Carta pueden ser consideradas como “medidas coercitivas”. Se afirma que todo acto que no comprenda el uso de la fuerza armada, no constituye una medida coercitiva, y que toda providencia no implementada por métodos violentos, siendo legítima si la aplica un Estado individualmente, no puede convertirse en ilícita por el solo hecho de ser aplicada colectivamente por una organización como la OEA. La ruptura de relaciones diplomáticas y económicas, de acuerdo con este argumento, no viola el contenido del artículo 2 (4) de la Carta, ya que no constituye una “amenaza o uso de la fuerza”, de acuerdo con lo que este artículo prescribe. Fuerza, para esta doctrina, signi-

---

<sup>17</sup> “Certain Expenses of the United Nations”, *I.C.J. Reports*, 1962.

fica únicamente fuerza militar. Puesto que es potestad soberana de cada Estado mantener o romper relaciones diplomáticas o económicas con cualquier otro Estado, igualmente resultaría legítimo, para un grupo de Estados, como la OEA, aplicar colectivamente aquellas medidas que están dentro de la competencia de los miembros individuales.

Pero la falacia de este argumento radica en su interpretación del concepto "fuerza", ya que no percibe que en realidad no sólo es el uso de la fuerza armada lo que constituye una coerción indebida. Ciertamente la ruptura colectiva (y en ciertas condiciones también la individual) de relaciones diplomáticas y económicas, aplicadas por un grupo de Estados en contra de otro, puede tener consecuencias aún más graves para la fuerza armada. Es indispensable asumir una noción más amplia de la idea de fuerza, que comprenda cualquier presión tangible o coercitiva en contra de un Estado. El grado de coerción, más que el número de Estados que participan en su aplicación, debe ser el criterio normativo para establecer el significado de "medidas coercitivas".

Corroborar esta posición, por lo que respecta al sistema interamericano, el artículo 16 de la Carta de la OEA.<sup>18</sup> Pero lo que resulta aún más contundente es la enumeración de medidas diplomáticas y económicas dentro del artículo 41 y la inclusión del artículo 41 en el Capítulo VII, lo cual es una clara indicación de que el uso colectivo de tales providencias implica una medida coercitiva.

Intimamente relacionado con la acepción de "fuerza" se halla el concepto de intervención. Un persuasivo argumento<sup>19</sup> señala que existen ciertas formas de presiones económicas y diplomáticas que violan de manera evidente los principios de derecho internacional, y que estas presiones podrían ser consideradas

---

<sup>18</sup> "Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza".

<sup>19</sup> Informe de la Comisión Especial sobre Principios de Derecho Internacional conectados con las Relaciones Amistosas y la Cooperación entre los Estados. A/5746; 16 noviembre 1964, p. 37.

dentro del contexto de "intervención" y no en el de "fuerza". La falta de consenso respecto a una definición cabal de "fuerza" en función, *inter alia*, de un desacuerdo sobre si el término abarca coacciones políticas y económicas, podría desaparecer si se toman en cuenta estas consideraciones. Asimismo, harían imposible la continuación de ciertas formas reprehensibles e ilegales de presiones bajo el artificio de que no están dirigidas en contra de la independencia política o la integridad territorial de los Estados, prohibidas por el artículo 2 (4) de la Carta.

A este respecto no existe un acuerdo general, pero vale la pena señalar que esta diferenciación parece confirmarse por la circunstancia de que la Asamblea General, cuando estableció las bases legales para el funcionamiento de la Comisión Especial sobre los Principios de Derecho Internacional relativas a las Relaciones Amistosas y la Cooperación entre los Estados, hizo la distinción entre la prohibición del uso de la fuerza y el principio de no-intervención, que incluiría actos de intervención *strictu sensu* que no constituyan uso de la fuerza.

Debe hacerse notar la reafirmación del principio de no-intervención hecho por la Asamblea General en su vigésima sesión en la que (por 109 votos a favor, ninguno en contra y una abstención) se adoptó una resolución que condena en términos enérgicos cualquier tipo de intervención. Esto refleja el desarrollo del concepto bajo el derecho consuetudinario internacional y la resolución complementa los términos del artículo 2 (7) de la Carta. Ambas nociones, la de la prohibición del uso de la fuerza y la de no-intervención, deben otorgar a los Estados una protección absoluta contra toda coacción.

#### d) ACCIÓN COERCITIVA, LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OEA

La base legal de las facultades concedidas a las Naciones Unidas y a su órgano central en relación a las medidas coercitivas se encuentra en los artículos 1 (1), 39, 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

Al depositarse en el Consejo de Seguridad la determinación de la existencia de una amenaza o de un quebratamiento de la paz, o de un acto de agresión, se confiere a este órgano un poder discrecional muy amplio. Esta discrecionalidad se emplea, en primer término, para decidir qué medidas para-militares han de tomarse con el objeto de hacer efectivo el artículo 39; las medidas pueden ser sanciones económicas y diplomáticas. Pero en el caso que éstas sean insuficientes o inadecuadas, el Consejo de Seguridad está facultado para usar la fuerza armada con el propósito de mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales.

La relevancia del término “medidas coercitivas” en el contexto de las Naciones Unidas tiene dos aspectos: *a*) la división constitucional interna de poderes entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad (aspecto que no desarrollaremos) y *b*) el problema de la legitimidad de las medidas aplicadas por un Estado o grupo de Estados en contra de otro Estado. El artículo 2 (4) establece una premisa fundamental:

Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Por tanto, la amenaza o el uso de la fuerza es, en los términos de este artículo, considerada como ilegal. Esta es una prohibición impuesta a todos los Estados miembros de recurrir a la acción violenta, con las excepciones indicadas en los artículos 51, 53 y 107. Los Estados individuales quedan privados de toda facultad sancionadora si ella implica una amenaza o uso de la fuerza; en el orden legal el uso de la fuerza en contra de un Estado puede sólo constituir: *a*) una medida coercitiva (sanción) en contra de un Estado bajo la autoridad o con la autorización del Consejo de Seguridad; *b*) legítima defensa, individual o colectiva; *c*) una excepción legal, tal como los actos en contra de “Estados enemigos”; *d*) un delito.

Existe una diferencia de opiniones con respecto al argumento de que un Estado pueda aplicar sanciones económicas y diplomáticas en contra de otro Estado sin violar la Carta de las Naciones Unidas, bajo el supuesto que éstas no constituyen una coerción ilegítima en contra de ese Estado. Pero lo que consideramos evidente es que, en virtud del artículo 53 (1) los acuerdos regionales no poseen a este respecto la misma libertad de acción que los Estados individuales. Legalmente, un grupo de Estados, vinculados entre sí por un tratado regional, no pueden emplear cualquier categoría de coerción en contra de un Estado sin la autorización del Consejo de Seguridad. La aplicación de estas medidas no sería legítima de conformidad con la Carta, ya que el artículo 53 (1) requiere la aprobación del órgano central siempre que los acuerdos regionales emprendan medidas coercitivas. Se deriva de esto que, paradójicamente, bajo la Carta de las Naciones Unidas, en la esfera de medidas para-militares tales como sanciones económicas y diplomáticas, los Estados no pueden ejercer colectivamente, por conducto del acuerdo regional, lo que es sin duda un derecho individual de todo Estado soberano, a menos que el "exequatur" del órgano central de la comunidad sea previamente concedido.

Dentro de la OEA, la base constitucional para las medidas coercitivas está contenida en el Tratado de Río de 1947. Este Tratado no fue concebido con el propósito de proveer, original y primordialmente, una facultad sancionadora al sistema interamericano, sino para fundar la estructura de su legítima defensa. Pero sus aplicaciones han sido totalmente diversas y la práctica subsecuente señala un marcado cambio en los objetivos. Ha venido usándose más y más como sustituto para la acción colectiva y para sanciones colectivas. Se ha convertido en un mecanismo punitivo y en un dispositivo para reparar los "delitos" cometidos, a pesar de que, en ocasiones, no ha existido prueba concluyente de que la OEA se hallaba en presencia de un acto ilegal cometido por el Estado condenado. Vale la pena señalar también que sólo ha sido aplicado en contra de Estados miembros de la comunidad interamericana y no en ca-

sos de agresiones externas, temor que constituyó su principal razón de ser en 1947.

Las bases constitucionales de las facultades sancionadoras depositadas en el Organismo de Consulta de la OEA se encuentran en el artículo 8 del Tratado de Río:

Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Organismo de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada.

La decisión de aplicar estas medidas tiene carácter obligatorio para los Estados Miembros, salvo que a ningún Estado se le obliga a emplear la fuerza armada sin su consentimiento.

### 3. *La práctica de la OEA en relación con medidas coercitivas, legítima defensa, y operaciones para el mantenimiento de la paz*

Las dificultades inherentes a la relación entre la OEA y las Naciones Unidas emergen de nuevo en conexión con el significado de medidas coercitivas. El conflicto ha sido entre las responsabilidades primordiales del Consejo de Seguridad y la pretendida autonomía de la OEA, y de esto se derivan un conjunto de problemas políticos y jurídicos.

El problema jurídico está relacionado con el significado del término "medidas coercitivas" contenido en el artículo 53 (1) de la Carta de las Naciones Unidas, que señala que el Consejo de Seguridad utilizará, si a ello hubiere lugar, los acuerdos regionales 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".

Este punto ha sido el centro de la confrontación entre la OEA y la Organización Mundial. En el caso de la OEA, existe por parte de algunos de sus miembros, una política que trata de emancipar a la OEA de las restricciones que impone la necesidad de la autorización del Consejo de Seguridad. A niveles universales, hay un caso claro para insistir en la dependencia jerárquica de cualquier operación coercitiva a la autoridad superior de la Organización Mundial, basado en la creencia que el control de los cuerpos subordinados es de suprema importancia para el funcionamiento adecuado de las Naciones Unidas.

Detrás del problema legal de interpretación está el problema político del conflicto que suscita el veto dentro del Consejo de Seguridad, con todas las consecuencias que se derivan de ésto. Para evitar, y eventualmente eliminar el riesgo de la inmovilización por parte del Consejo, que podría frustrar sus arreglos de seguridad colectiva regional, la OEA ha presionado para una interpretación *sui generis* del artículo 53. El problema es, por lo tanto, el examinar la interpretación actual del concepto de "medida coercitiva" por parte de la OEA y de constatar la legitimidad de esta interpretación. Desgraciadamente, y anticipándonos a las conclusiones, la práctica de la OEA ha tendido a borrar la distinción entre legítima defensa colectiva y medidas de seguridad colectiva, identificando la primera con sanciones. La distinción entre estos dos términos resulta imperativa.

#### a) EL CASO DOMINICANO, 1960

Aparentemente, el caso de la República Dominicana, implicó un conflicto de interpretaciones entre dos artículos de la Carta, ambos incluidos en el Capítulo VIII, y ambos pretendiendo definir las funciones de los acuerdos regionales y sus relaciones con las Naciones Unidas. Pero ésto tan sólo reflejó la ambigüedad y el compromiso por el cual los creadores de la Carta trataron de resolver la crisis del regionalismo *versus* universalismo. La ausencia de una definición clara de los términos permite interpretaciones diferentes de la Carta.

El 20 de agosto de 1960, el Organo de Consulta de la OEA decidió, por primera ocasión, aplicar sanciones en contra de un miembro de la Organización. La República Dominicana fue condenada por "actos de intervención y agresión" contra Venezuela. Las medidas acordadas fueron: la ruptura de relaciones diplomáticas y la interrupción parcial de las económicas. La acción fue comunicada al Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas.

La Unión Soviética, en un acto de perspicacia táctica, convocó al Consejo de Seguridad y le presentó un proyecto de resolución que establecería la competencia de ese órgano al *aprobar*, no rechazar, las sanciones impuestas por la OEA. Dos eran las consecuencias de esta propuesta: la primera, que el Consejo de Seguridad afirmara su autoridad para aprobar las sanciones en este caso, o desautorizarlas en cualquier otro. La segunda implicaba el derecho de veto, y con ello el control por parte del Consejo de toda medida coercitiva emprendida por la OEA en el futuro. Por supuesto, Cuba estaba presente en la mente de más de un delegado.

Teóricamente, al invocar la regla del artículo 53, la Unión Soviética afirmó la función activa del Consejo de Seguridad para controlar las operaciones coercitivas de la OEA: "El Consejo de Seguridad es el único órgano facultado para autorizar la aplicación de medidas coercitivas por organismos regionales en contra de un Estado. Sin esta autorización, el emprendimiento de estas medidas sería contrario a la Carta de las Naciones Unidas".<sup>20</sup>

Diversa interpretación del artículo 53 y de las funciones concedidas a los acuerdos regionales por la Carta de las Naciones Unidas fue la propuesta por los Estados Unidos: con base en el artículo 54, las agencias regionales tienen únicamente la obligación de mantener al Consejo de Seguridad plenamente informado de sus actividades con respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Si esta información es proporcionada, el delegado americano señaló, como lo fue en

<sup>20</sup> SCOR, 15th yr., 893rd mtg., 8 sept. 1960, S/PV. 893, p. 4.

el caso de la OEA, entonces la resolución no requiere el “endoso” del Consejo bajo el artículo 53. Así, el “tomar nota” de la resolución de la OEA era la función que le correspondía al Consejo.

El representante británico añadió que las medidas acordadas por la OEA eran actos dentro de la competencia de todo Estado soberano, puesto que no se trataba del empleo de fuerza militar, y por lo tanto dentro de la competencia de los miembros de la OEA actuando colectivamente. Esto contradecía la opinión del delegado de Ceilán, quien apuntó la distinción “entre los *derechos individuales* de cada Estado miembro de un organismo regional, y los derechos de los *Estados como miembros* de la organización”.<sup>21</sup> Esta posición nos parece la más correcta. En efecto, las prerrogativas concedidas a los Estados individuales para actuar como entidades soberanas en sus relaciones con otros Estados, limitadas sólo a la prohibición del uso de la fuerza, no pueden ser trasladadas a una colectividad de Estados ligados por un acuerdo regional, ya que, como consecuencia de este vínculo, tendrán ciertos derechos correlativos a ciertas obligaciones bajo la Carta de las Naciones Unidas. Cuando el artículo 53 dice que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales, sin autorización del Consejo de Seguridad”, los órganos regionales han adquirido una categoría nueva, diferente de aquélla de sus miembros individuales. Éstos no necesariamente poseen, cuando actúan en su capacidad corporativa de OEA, los mismos privilegios que sus miembros poseen como Estados individuales, ni tampoco necesariamente tienen las mismas obligaciones. Al entrar en un acuerdo regional los Estados, si actúan colectivamente como miembros de la agencia regional, no pueden pretender ejercitar la suma de sus derechos como Estados soberanos, puesto que no están actuando ya como Estados individuales. Sus derechos quedan fusionados y definidos en el acuerdo regional. En el caso de la República Dominicana, “las medidas fueron iniciadas evidentemente por la OEA de acuerdo

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 24.

con tratados que *inter alia*, la consideran como una agencia regional dentro del significado que le da la Carta de las Naciones Unidas",<sup>22</sup> lo cual significa que los Estados no estaban actuando de conformidad con sus derechos individuales, sino de acuerdo con los derechos que les concede su calidad de miembros de una Organización Regional.

Los grados de coerción, se dijo en los debates, otorgan los criterios para la definición de medidas coercitivas. Una intensa coerción, especialmente cuando implica el uso de la fuerza militar requiere la aprobación del Consejo de Seguridad, pero grados menores de coerción pueden ser emprendidas por las agencias regionales. Parece difícil creer que las sanciones económicas pueden ser una coerción menor cuando éstas son aplicadas por veinte naciones en contra de un Estado cuya economía es totalmente dependiente de sus relaciones comerciales con esos veinte Estados. Es obvio que se trata de un caso muy claro de presión tangible.

El Consejo de Seguridad decidió aprobar la resolución por la cual el órgano central "tomaba nota" de la acción emprendida por la OEA. Esto constituyó un triunfo para la posición norteamericana ya que emancipó en cierta forma a la OEA del posible control de sus funciones por parte del Consejo. No implica esto, necesariamente, que el Consejo acepte la tesis de que la acción coercitiva no incluye medidas para-militares. Como órgano político, el Consejo toma decisiones viables para solucionar conflictos políticos, que no siempre se compaginan con criterios jurídicos.

---

<sup>22</sup> Halderman, "Regional Enforcement Measures and the U.N." *Georgetown Law Journal*, 52, 1963-64, p. 96. Para un análisis en detalle de este caso dominicano ver: Slater, J. "The United States, the OAS and the Dominican Republic", *International Organisation*, N° 2, 1964, p. 269; R. St. MacDonald, "The OAS in Action", *University of Toronto Law Journal*, 1964; M. M. Ball, "Issue for the Americas: non-intervention v. human rights and the preservation of democratic institutions", *International Organization*, 1961, p. 21, Claude, I., "The OAS, UN and the United States". *International Conciliation*, 547, 1964.

*b) EL CASO CUBANO, 1962*

La Octava Reunión de Consulta, celebrada en Punta del Este en enero de 1962, adoptó nueve resoluciones, dos de las cuales tuvieron el carácter de medidas coercitivas o sanciones en contra de Cuba. La primera señaló que la adherencia del gobierno cubano a la ideología marxista-leninista era incompatible con el sistema interamericano, hecho por el que se excluía al Gobierno de Cuba del mencionado sistema. Por medio de la segunda, se suspendió el comercio de armas con Cuba. Esta acción fue comunicada al Consejo de Seguridad de conformidad con el artículo 54 de la Carta.

A petición de Cuba, el Consejo de Seguridad fue convocado para considerar la propuesta de que, siendo las sanciones de Punta del Este medidas coercitivas ilegales, el Consejo las debía nulificar. Al no inscribirse la acusación en la agenda del Consejo, Cuba solicitó nuevamente la reunión del órgano central para que éste requiriese la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia en orden a conocer si la OEA, como organismo regional, puede aplicar medidas coercitivas de cualquier naturaleza, y si pueden estas sanciones ser emprendidas sin la aprobación del Consejo. Cuando el proyecto de resolución cubano fue votado, el Consejo no lo adoptó. Esto constituyó un rechazo implícito, en este caso, a la pretensión soviética: "El artículo 53 existe, es parte integral de la Carta y como tal no puede ser ignorado".<sup>23</sup> En esta ocasión el Consejo no llegó siquiera a tomar nota de la acción de la OEA, como en el precedente dominicano. Es cierto que al Consejo se le mantuvo plenamente informado bajo el artículo 54, pero este cuerpo no ejerció su jurisdicción en foma alguna.

En relación a la exclusión del gobierno de Cuba de la OEA como medida coercitiva, la controversia surgió de nuevo en relación a la gravedad de esta sanción. Los Estados Unidos y sus aliados consideraron que esta era una medida moderada; el bloque opuesto mantuvo que la expulsión era de tal importan-

---

<sup>23</sup> SCOR, 17th yr., 991st mtg., 27 feb. 1962, p. 26.

cia que requería, bajo la Carta de las Naciones Unidas, una decisión del Consejo de Seguridad que tenía que ser confirmada por la Asamblea General. Pero la determinación de esta cuestión debe basarse, en nuestra opinión, no tanto en el grado del castigo impuesto, sino más bien en su carácter punitivo; esto es, la acción de la OEA constituyó una sanción, la sanción de la expulsión, precisamente porque estaba destinada a ser un castigo o una penalidad por la actitud de Cuba, que la mayoría de los miembros de la OEA desaprobaron.

Uno de los puntos en disputa fue si una institución internacional puede expulsar a un miembro en ausencia de un artículo expreso en su Constitución. La opinión de que sí puede, y sin la autorización del Consejo de Seguridad, prevaleció en el caso cubano, pero la decisión ha dado lugar a algunas dudas. La expulsión, como arma política, logró poco y no impidió la existencia de un gobierno comunista en el hemisferio occidental.

El establecimiento de una maquinaria legal adecuada es una precondition esencial para la expulsión así como para cualquier sanción. Las sanciones no pueden ser aplicadas sin el debido proceso legal, puesto que tal salvaguarda jurídica es de importancia suprema sobre todo cuando la imposición de sanciones puede ser empleada con abuso. Vale la pena recordar las palabras del Organismo Legal del Sistema Interamericano, expresadas en 1944: "debe preverse, sin duda alguna, la posibilidad de que un Estado viole sus obligaciones. Pero en este caso el Estado en cuestión debe ser disciplinado, no expulsado. La expulsión únicamente tendería a crear facciones dentro de la comunidad internacional".<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> "Inter-American Juridical Committee. Report on the Dumbarton Oaks Proposals", 1944, *AJIL*, 39, 1945, Supl., p. 64. Existe una amplia bibliografía en relación a la cuestión de Cuba; entre otros, ver: Connell Smith, "The Future of the OAS. Significance of the Punta del Este Conference", *The World Today*, 18, 1962, p. 112; Kahng, T. J. *Law, Politics and the Security Council*, The Hague, 1964; Sohn, L. "Expulsion or Forced Withdrawal from International Organisations", *Harvard Law Review*, 77, 1964, Nº 8, y "The Role of International Organizations as conflict adjusting agencies", *Chicago Law Review*, 28, Winter 1961; MacDonald, "The devel-

Cuba vio la necesidad de someter ante la Corte Internacional de Justicia la cuestión de su expulsión del seno de la OEA. A este respecto es posible concluir que la Corte, basándose en un criterio jurídico, analizaría los aspectos legales del artículo 53, lo cual podría llevar a resultados favorables a la posición planteada por Cuba y la Unión Soviética. Como órgano jurídico, probablemente no tendría en consideración, al emitir su opinión, el principio general de tipo político respecto de la autonomía regional, que formaba la base real de los que apoyaban la posición de la OEA. Sin embargo, en el plano político esta actitud fue compartida por la mayoría de los miembros del Consejo, lo cual significó una nueva victoria para los Estados Unidos, ya que evitó que el Consejo de Seguridad ejercitara un control sobre las actividades coercitivas de la OEA.

### c) LA CUARENTENA CUBANA DE 1962

En octubre de 1962, por primera vez en su historia, el uso de la fuerza fue empleado en contra de un Estado americano con la aquiescencia de la OEA. Como reacción al establecimiento de proyectiles atómicos soviéticos en Cuba, Estados Unidos, actuando en principio unilateralmente, decretó una estricta "cuarentena" de todo equipo militar ofensivo que se enviase a Cuba. Carácter colectivo se dio a estas medidas mediante resolución del Consejo de la OEA adoptado el 23 de octubre, por el cual la petición de remover de Cuba armamento ofensivo fue endosada y, de acuerdo con los artículos 6 y 8 del Tratado de Río, se recomendó a los Estados miembros "tomar las medidas individuales y colectivas, incluyendo el uso de la fuerza armada, para asegurar la efectividad de la resolución".<sup>25</sup>

Existe un conflicto de opiniones en relación a la legalidad de la acción de los Estados Unidos y de la resolución confirmatoria de la OEA. Aquéllos que las condenan como ilegal con-

---

oping Relationship between Superior and Subordinate Political bodies at the International Level", *CYIL*, 2, 1964, Vol. II; Murdock, J., "Collective Security Distinguished from Intervention", *AJIL*, 56, 1962.

<sup>25</sup> Texto de la Resolución en *Department of State Bulletin*, Nov. 12, 1962, p. 722.

sideran que el artículo 2 (4) de la Carta es fundamental para la subsistencia de la regla del derecho, con ninguna excepción salvo aquéllas explícitamente contenidas en la Carta. La legalidad de la "cuarentena" americana ha sido defendida de dos maneras: *a*) mediante una generosa interpretación de la frase "ataque armado" incluida en el artículo 51, cubriendo esta frase también las amenazas a la paz y la seguridad; y *b*) con base en el Capítulo VIII y en las funciones de las organizaciones regionales como instituciones para mantener la paz.

El argumento fundado en el Capítulo VIII ha sido sostenido principalmente por Chayes y Meeker. Este último considera que la autorización del Consejo de Seguridad no se trató de obtener para la acción emprendida a resultas de la resolución de la OEA, que recomendó la aplicación de medidas coercitivas, incluyendo el uso de la fuerza, debido a que las medidas que se toman sobre la base de una "recomendación" no son medidas coercitivas. Sin embargo, la naturaleza de las medidas coercitivas no debe basarse en los aspectos procesales de la resolución, sino más bien el hecho de que sean coercitivas, esto es, dirigidas en contra de un Estado. Si bien es cierto que la resolución de la OEA fue una recomendación para los Estados miembros, y que el uso de la fuerza no es obligatorio para los miembros de acuerdo con el Tratado de Río, la distinción entre "recomendaciones" y "decisiones" es, en este caso, únicamente un artificio, porque "las medidas de las Naciones Unidas o de Organizaciones Regionales que implican la aplicación de presiones tangibles, deberían desde un punto de vista legal, ser tratadas y catalogadas de acuerdo con su naturaleza verdadera y con sus consecuencias, y no de acuerdo con el procedimiento particular por el cual fueron efectuadas. Se sugiere que estas medidas no encuentran justificación en la Carta".<sup>26</sup> Debe

---

<sup>26</sup> Halderman, "Regional Enforcement Measures..." *op. cit.*, p. 96. A continuación se mencionan algunos autores que han tratado la "cuarentena" cubana: Meeker, "Defensive quarantine and the Law", *AJIL*, 57, 1963; Chayes, "Law and the quarantine in Cuba", *Foreign Affairs*, 41, 1963; Oliver, C., *The Inter-American Security System and the Cuban Crisis*, Nueva York, 1964; Mallison, "Limited Naval Blockade or Quarantine",

advertirse un nuevo elemento en la definición de “medida coercitiva” de Meeker. Existía el precedente del caso dominicano y del caso cubano en los que se consideró que la autorización del Consejo de Seguridad debía solicitarse únicamente en los casos en los cuales la Organización Regional hacía uso de la fuerza armada. Puesto que este era precisamente el tipo de medidas emprendidas durante la “cuarentena”, un cambio en las bases esenciales de la definición tuvo que ser inventado por Meeker: “tal como lo entiende los Estados Unidos, ‘medida coercitiva’ significa *acción obligatoria* que implica el uso de la fuerza”. Este argumento es insostenible: significa que, puesto que bajo el artículo 20 del Tratado de Río ningún Estado tiene la obligación de usar la fuerza sin su consentimiento, la OEA no puede bajo ningún supuesto emprender medidas coercitivas que impliquen el empleo de la fuerza armada, puesto que estas nunca serán obligatorias.

Chayes ha justificado la acción norteamericana bajo el mismo principio, pero con una pequeña variante. Es verdad, dice, que la “cuarentena” implicó el uso de la fuerza y que estaba destinada a impedir una inminente amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Pero los Estados Unidos no invocaron el artículo 51 o el derecho de legítima defensa, y la resolución de la OEA no mencionó el artículo 3º del Tratado de Río que supone aquellos casos de ataque armado, sino por el contrario, el artículo VI, que supone amenazas para la paz que no sean un ataque armado. Y Chayes dice:

Los creadores de la Carta demostraron su sabiduría al establecer que la responsabilidad del Consejo de Seguridad para tratar las amenazas a la paz sería “primordial” y no “exclusiva”. El debilitamiento del Consejo de Seguridad ha hecho que se busquen instituciones alternativas para el mantenimiento de la paz. Dentro de las Naciones Unidas, la

---

*The George Washington Law Review*, 31, 1962; Wright, “The Cuban Quarantine”, *AJIL*, 57, 1963; Henkin, L., “Force, Intervention and Neutrality”, *Proceedings of the AJIL*, 1963; Beedman, “Cuba and the Balance of Power”, *The World Today*, 19, 1963; Strange, “Cuba and After”, *YBWA*, 1963.

Asamblea General y el Secretario General han llenado estos huecos. Las Organizaciones Regionales son otros candidatos obvios.<sup>27</sup>

El autor citado considera que las normas, para que perduren, tienen que someterse a un desarrollo perenne de acuerdo con las circunstancias. Un aspecto de esta evolución ha sido la construcción adecuada del artículo 53 mediante un proceso de interpretación condicionado a las necesidades de las agencias regionales.

Esta interpretación autárquica de entidades auto-suicientes no encuentra apoyo alguno en la Carta. Si bien es cierto que Chayes reconoce que los cuerpos regionales podrían ser llamados a cuenta *ex post facto* por parte del Consejo de Seguridad el hecho es que este órgano central de la comunidad no autorizó las medidas coercitivas emprendidas por los Estados Unidos con el auxilio de la resolución de la OEA y que los Estados Unidos no estaban dispuestos a ser llamados a cuenta por esta acción. Y no es válido fundarse en que existió una "falta de desautorización" por parte del Consejo, como lo pretende Chayes. Esto significaría desnaturalizar el texto y espíritu de la norma jurídica bajo una supuesta interpretación de "common law". El precedente del caso dominicano, citado por Chayes, y en el que el Consejo "tomó nota" de la acción de la OEA, no es ni suficiente ni concluyente, puesto que "tomar nota" implica acto positivo, no ausencia de acción. Además, es un caso aislado y en el que siete de los ocho Estados que votaron en favor de la propuesta norteamericana, manifestaron dudas sobre la interpretación del artículo 53. Un caso con elementos tan poco convincentes difícilmente crea precedente, amén de que el Consejo, siendo fundamentalmente un órgano político, no vincula sus decisiones a "precedente" alguno, en su acepción jurídica.

Una justificación diferente para el uso de la fuerza empleada en la "cuarentena" cubana se basa en el derecho de le-

---

<sup>27</sup> Chayes, A., "The Legal Case for the U.S. action in Cuba", *Department of State Bulletin*, p. 765.

gítima defensa, permitida por el artículo 51 de la Carta en respuesta a una "amenaza de fuerza", considerada en este caso equivalente a un ataque armado debido a sus implicaciones nucleares.<sup>28</sup> Esta doctrina considera que bajo el derecho consuetudinario internacional los requisitos de necesidad y proporcionalidad impuestos al derecho de legítima defensa, fueron cubiertos en la acción emprendida por los Estados Unidos durante la crisis cubana. Su interpretación del artículo 51 es que un ataque armado, en la era atómica, ocurre cuando se inicia la construcción de bases atómicas y la instalación de proyectiles guiados a unas cuantas millas del territorio del Estado que se considera víctima.

El argumento contrario a estas proporciones, idea que se considera esencialmente correcta, señala que "bajo la Carta, los preparativos militares alarmantes hechos por un Estado vecino podrían justificar el recurso al Consejo de Seguridad, pero no justifican por ningún motivo el recurso al uso anticipado de la fuerza por el Estado que se considere amenazado".<sup>29</sup> Debido a la prohibición impuesta a todos los Estados de no recurrir a la fuerza o a la amenaza de la fuerza en contravención a la Carta de las Naciones Unidas; debido a que la autodefensa en contra de "amenazas" queda excluida del artículo 51; y debido a que los Estados están obligados a someter aquellas controversias o situaciones que consideren que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales ante las Naciones Unidas con el propósito de que sean resueltas allí mediante procedimientos pacíficos, la acción de los Estados Unidos en Cuba, no puede ser considerada como legal. Resulta útil reafirmar nuevamente un principio fundamental: el deber de abstenerse del uso de la amenaza de la fuerza cubre más casos que el derecho de usar la fuerza.

---

<sup>28</sup> McDougal, M., "The Soviet-Cuban Quarantine and Self-defence", *AJIL*, 57, 1963, p. 567.

<sup>29</sup> Jessup, P., *A Modern Law of Nations*, Nueva York, 1948, p. 166.

## d) EL CASO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, 1965

El 28 de abril de 1965 y después de un levantamiento contra de la junta militar en Santo Domingo, y sin solicitar previamente autorización alguna del Consejo de Seguridad ni de la OEA, cuerpos militares de los Estados Unidos fueron enviados a la República Dominicana. Para justificar esta intervención y el mantenimiento de estas tropas en territorio dominicano se dijo en primer término:

Enviamos tropas a la República Dominicana para preservar las vidas de nacionales extranjeros (nacionales de los Estados Unidos y de muchos otros países). Continuamos nuestra presencia militar en la República Dominicana con el propósito adicional de preservar la capacidad de la OEA para funcionar en la forma que le prescriba la Carta de la OEA; lograr la paz y la justicia mediante el aseguramiento de un cese de fuego, y a través del restablecimiento de los procesos políticos normales dentro de los cuales los dominicanos pudiesen escoger su propio Gobierno libre de interferencia externa;... reconocimos que, independientemente de cualquier punto de vista basado en los fundamentos del derecho internacional, y apegados a la tradición del derecho común, no seguimos un Código legal particular, y en lugar de esto buscamos una solución práctica y satisfactoria a un problema urgente.<sup>30</sup>

Después de que los Estados Unidos habían ejercido una función de policía internacional por decisión propia, el Consejo de la OEA fue convocado y acordó enviar una comisión conciliatoria para negociar un cese de fuego entre los rebeldes y la junta militar. Unos días después, la propuesta americana para una fuerza militar de la OEA reunió el voto de las dos terceras partes de los miembros de este Organismo. La resolución señalaba que la fuerza interamericana tendría como propósito único:

El cooperar en la restauración en las condiciones normales en la República Dominicana, mantener la seguridad de sus

---

<sup>30</sup> Meeker, L., "The Dominican Situation in Perspective of International Law", *Department of State Bulletin*. 53 (12 Jul. 1965), pp. 62, 64.

habitantes y la inviolabilidad de los derechos humanos, y establecer un ambiente de paz y conciliación que permitirá el funcionamiento de las instituciones democráticas.<sup>31</sup>

Existen dos aspectos en esta situación dominicana que merecen un análisis por separado:

1. Intervención unilateral, con sus dos fases, la intervención con propósitos humanitarios, y la intervención para propósitos de "contención", o intervención hegemónica;
2. Intervención colectiva.

1. Intervención unilateral:

(a) La intervención humanitaria para proteger la vida y las propiedades de nacionales en territorio extranjero está en una situación incierta en el derecho internacional actual. A pesar de que consideramos muy dudoso que esta forma de intervención tenga alguna base en el derecho moderno, se admite que este punto de vista es controvertido. Lo que sí puede señalarse con certeza es que bajo el derecho contractual americano (la Carta de la OEA) hay una prohibición clara en contra del uso de tropas para proteger nacionales en el extranjero o cualquier otra forma de intervención. La debilidad adicional de esta justificación para la intervención dominicana descansa ya no tanto en su incertidumbre como principio legal, cuanto en las serias dudas que existen sobre si los hechos que la originaron justificaban la necesidad para una intervención militar.<sup>32</sup>

- b) Intervención hegemónica.

La permanencia de las tropas americanas en territorio dominicano llevó a la segunda fase de la situación; su base fue:

---

<sup>31</sup> Décima Reunión de Consulta. Resolución que establece la Fuerza Armada Interamericana en la República Dominicana. Texto en *AJIL*, 59, 1964, p. 988.

<sup>32</sup> El Acta de Santo Domingo, firmada el 5 de mayo de 1964 por representantes de la Junta Militar, el Gobierno Constitucionalista y la Comisión Especial de la OEA, garantizó la evacuación de extranjeros.

“las revoluciones en cualquier país son un problema que a ese país le toca resolver. Se convierte en una cuestión que requiere acción hemisférica sólo cuando el objeto de esa revolución es el establecimiento de una dictadura comunista”.<sup>33</sup>

Más que acción hemisférica esto podría ser llamado intervención hegemónica, la cual se lleva a efecto por las grandes potencias con el propósito de “corregir desgobiernos, localizar tumultos civiles o neutralizar intervenciones extranjeras, cuando esas situaciones suponen una amenaza seria al interés o seguridad de esas potencias”.<sup>34</sup> La implicación es que Estados Unidos, “actuando como nación americana”, se reserva asimismo el derecho: a) de determinar si una revolución interna implica un grado de participación comunista considerada como peligrosa para los Estados Unidos; y, b) intervenir por medio de la fuerza en orden a prevenir esa posibilidad en una guerra civil,<sup>35</sup> lo que significa que todas las reglas sobre intervención pierden su significado si cada nación ha de decidir por ella misma qué gobiernos son legítimos y cómo se ha de caracterizar un conflicto particular. La doctrina de la “contención” significa que la participación de comunistas —funcionarios de los Estados Unidos expidieron una lista de 52 comunistas que habían jugado un papel importante en la revuelta dominicana— en una revolución interna, implica intervención por parte del comunismo internacional y que por lo tanto se justifica una contra-intervención: “en efecto la distinción entre guerra civil y guerra internacional se convierte así en una cuestión de política nacional, así como también, el uso de la fuerza en un conflicto de esa naturaleza”.<sup>36</sup>

Aunque en esta segunda fase de la crisis dominicana el derecho de legítima defensa no fue mencionado, la idea de expandir el concepto jurídico de la auto-defensa a amenazas o actos

---

<sup>33</sup> Declaración del presidente Johnson, *Tre Guardian*, mayo 4, 1965.

<sup>34</sup> Fawcett, “Intervention in International Law”, *Hague Recueil des Cours*, 103, 1961, p. 351.

<sup>35</sup> Friedmann, “U.S. Policy and the Crisis of International Law”, *AJIL*, 59, 1965, p. 867.

<sup>36</sup> *Ibid.*

de agresión, subversión o cualquier otro peligro a la paz y a la seguridad que resultasen de la intervención en este hemisferio por parte de las potencias sino-soviéticas, está latente, y encuentra su precedente inmediato en la Conferencia de Punta del Este de 1962. Creemos conveniente señalar que no hay nada en la Carta de las Naciones Unidas que justifique la expansión del concepto de legítima defensa en este sentido, a pesar de que la práctica de la OEA tiende a conformarse a esta idea. Consideramos que es sumamente peligroso distorsionar una noción jurídica por medio de conceptos ajenos a ella, y la elasticidad enorme que se le ha dado en la práctica de la OEA no se corresponde con las reglas del derecho internacional. Es más, en tanto que se ha asumido generalmente que la auto-defensa se justifica en razón a una conducta delictuosa por parte de un Estado, la práctica de la OEA ha sido la de ignorar esta condición previa. Ningún intento se ha hecho para demostrar que en los casos de Cuba y de la República Dominicana, los Estados Unidos (y la OEA) se enfrentaban a una conducta ilegal por parte de estos dos Estados.

Al nivel internacional, la idea de jurisdicción doméstica debe también tomarse en consideración: "puesto que los Estados, y no los Gobiernos, son los sujetos del derecho internacional, esto implica el derecho de un Estado a la auto-determinación por los medios que sus habitantes consideren adecuados. Por ello, bajo el derecho internacional, los Estados gozan del derecho de la revolución para cambiar su forma de gobierno, su forma de economía, su forma de ideología... siempre y cuando no afecten las obligaciones de ese Estado bajo el derecho internacional general o contractual".<sup>37</sup>

La Carta de las Naciones Unidas confirma esto cuando establece el principio de la igualdad soberana, respeto por la integridad territorial y la independencia política, no intervención en la jurisdicción doméstica y auto-determinación de los pueblos. La política de la OEA, tiende hacia una negación completa de

---

<sup>37</sup> Wright, "Intervention and Cuba in 1961", *Proceedings of the AJIL*, 1961, p. 3.

este tradicional punto de vista de la jurisdicción doméstica, ya que los casos de Cuba y de la República Dominicana muestran claramente que a un Estado americano no se le permitirá escoger su propia forma de gobierno si esa elección implica optar por un gobierno comunista.

## 2. Intervención colectiva.

La asunción formal por parte de la OEA de las funciones de pacificación emprendidas unilateralmente por los Estados Unidos vino cuando este organismo decidió que "la formación de una fuerza interamericana significará *ipso facto* la transformación de aquellas fuerzas actualmente en territorio dominicano en otra fuerza que no será aquella en un Estado de un grupo de Estados sino la fuerza de la OEA".<sup>38</sup> Esto parece una curiosa forma de transformar un acto ilegal en respetable: la intervención no obtiene legalidad con el mero hecho de ser colectiva y no individual; lo único que sucedió es que en este caso quedó institucionalizada.

Según parece la creación de la fuerza interamericana de paz tendía a servir propósitos similares a aquellos atribuidos a las Fuerzas de las Naciones Unidas en el Congo y en Chipre, ya que sus funciones eran análogas a éstas: un llamamiento al cese de fuego, un exhorto para el establecimiento de una zona neutral internacional para refugiados, y la restauración de las condiciones normales en la República Dominicana. Tenemos sin embargo, serias dudas sobre si existe una base constitucional para esta operación. Es irrelevante preguntarse si la presencia de las fuerzas de los Estados Unidos o las fuerzas interamericanas podrían ser basadas en el consentimiento del Estado en cuyo territorio se efectúa la operación para el mantenimiento de la paz, puesto que de cualquier forma en el caso dominicano este consentimiento no fue concedido por órgano apropiado o autoridad competente;<sup>39</sup> y aún en el caso de que el consenti-

<sup>38</sup> Décima Reunión de Consulta, *op. cit.*, p. 987.

<sup>39</sup> El coronel Benoit, Presidente de la Junta Militar, envió una carta al

miento para la presencia de fuerzas existiese, consideramos que este requisito no es el elemento fundamental para la legalidad de una operación de esta naturaleza. Resulta necesario señalar que la base constitucional para una Fuerza para la Paz no se encuentra en el consentimiento del Estado en cuyo territorio la fuerza opera; la base constitucional para esta fuerza tiene que ser encontrada en la Carta de las Naciones Unidas.<sup>40</sup> En la situación dominicana el tema fundamental es saber si una Organización Regional puede, sin la autorización de las Naciones Unidas, establecer una fuerza de paz.

Existe el suficiente apoyo en la Carta de las Naciones Unidas y en la práctica de la Organización para permitir el establecimiento de una fuerza de las Naciones Unidas por parte del Consejo de Seguridad, y la opinión de la Corte Internacional de Justicia en el *Expenses Case*, 1962, tan sólo confirma ésto. La transferencia de autoridad efectiva de las Naciones Unidas a la Asamblea General para crear fuerzas de esta naturaleza fue asimismo aceptado por la Corte (aunque no por el bloque soviético). El artículo 53 de la Carta permite al Consejo de Seguridad utilizar las agencias regionales para el empleo de medidas coercitivas bajo su autoridad: se podría argüir que *a fortiori* el Consejo de Seguridad puede autorizar la creación de una Fuerza de Paz por parte de una Agencia Regional. Pero la competencia de una Organización Regional para crear y usar una Fuerza de Paz *motu proprio*, independiente a la aprobación del Consejo de Seguridad carece de apoyo constitucional. En un sistema de seguridad colectiva, en donde la responsabilidad primordial para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales ha sido colocado en un Organismo único de la comunidad, y en donde uno de los pretendidos objetos de la comunidad es el de tomar medidas colectivas —lo que sig-

---

embajador de los Estados Unidos en abril 28, 1965, en la que solicitaba la ayuda norteamericana para resolver el conflicto dominicano; con esto es imposible integrar la figura del "consentimiento" en las operaciones para el mantenimiento de la paz, de acuerdo con los precedentes establecidos por las Naciones Unidas.

<sup>40</sup> Ver Bowett, *United Nations Forces*, Londres, 1964, p. 311.

nifica medidas tomadas colectivamente o autorizadas colectivamente por la totalidad de los miembros de las Naciones Unidas—, no existe lugar alguno para decisiones policéntricas en acciones que implican el uso de la fuerza, excepto cuando éstas son autorizadas por el Organismo competente de las Naciones Unidas. Existe un peligro obvio en la creación por parte de Organizaciones Regionales en general, de fuerzas militares para mantener su paz y seguridad, que no necesariamente es coincidente, en todos los casos, con la paz y seguridad de la comunidad de naciones.

Es posible concluir, con Castañeda, que “las Naciones Unidas gozan de una competencia básica, general y originaria para emplear la fuerza con el objeto de mantener o restaurar la paz. La OEA carece de esta competencia básica. Fuera de la legítima defensa colectiva de sus miembros... la OEA sólo puede usar la fuerza con autorización previa del Consejo de Seguridad: es decir, sus facultades en este aspecto son limitadas y *delegadas*. Con apoyo en su competencia general y básica, en cambio, la ONU puede organizar fuerzas armadas con una función no coercitiva y un propósito pacificador, llevando a cabo operaciones de paz no estrictamente previstas por la Carta, pero tampoco prohibidas por ella. La OEA carece de ese poder básico y original, sobre el cual pudiera apoyarse para actuar en este terreno”.<sup>41</sup> Es más, no se limita la validez de estos conceptos a la OEA; comprende también a otros organismos regionales de reciente creación. El conflicto del universalismo *versus* regionalismo debe resolverse en favor del primero, principalmente si se trata del mantenimiento de la paz internacional.

La aprobación otorgada en el seno de la OEA a la resolución que creó la Fuerza Interamericana de Paz no debe considerarse como un endoso implícito a la intervención norteamericana en Santo Domingo o como un consentimiento para la instauración de este tipo de fuerzas en ulterior ocasión. A la OEA se le presentó un hecho consumado y optó por cubrir

---

<sup>41</sup> Castañeda, J. “Conflictos de competencia entre la ONU y la OEA”, *Foro Internacional*, 22-23, oct.-dic. 1965, enero-marzo 1966, p. 320.

apariencias y asumir una responsabilidad colectiva por el acto ilegal de uno de sus miembros. Estados Unidos encontró considerable oposición a su propuesta, y logró con dificultad los catorce votos indispensables, entre los que se contaba el del delegado dominicano, cuya representación diplomática era objeto de las más serias dudas.<sup>42</sup>

La repugnancia natural que provoca una Fuerza Interamericana permanente a los Estados miembros de la OEA quedó en evidencia durante la reciente III Conferencia Interamericana celebrada en Buenos Aires. En esta ocasión, ya libres de la presión que significa dar solución inmediata y viable a una intervención armada, la mayoría de los delegados demostró su franca oposición a la institucionalización de la Junta Interamericana de Defensa, propuesta por Argentina. El proyecto implicaba la creación de un Comité Consultivo de Defensa, asesor en los problemas de colaboración militar que se suscitasen con motivo de la aplicación de tratados existentes en materia de seguridad colectiva, y el cual actuaría también como "órgano de preparación para la legítima defensa colectiva en contra de cualquier agresión". La iniciativa originó una fuerte reacción adversa y al ser sometida a votación fue derrotada.

Es de esperarse que los Estados miembros de la OEA mantengan esta misma posición en el supuesto caso de un nuevo conflicto con características semejantes al de la República Dominicana.

---

<sup>42</sup> Connell-Smith, G. *The Inter-American System*, Londres, 1966, p. 339. Ver también Plank, J. N. "The Caribbean: Intervention, when and how", *Foreign Affairs*, 44, N<sup>o</sup> 1, Oct. 1965.