

**LA INTERRELACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA ENTRE
LAS NACIONES UNIDAS Y LA ORGANIZACIÓN
DE LOS ESTADOS AMERICANOS, EN ASUNTOS
DE SEGURIDAD Y PAZ, ARREGLO PACÍFICO DE
LAS CONTROVERSIAS, ALCANCES JURISDICCIONALES,
ACUERDOS REGIONALES, DERECHOS HUMANOS
Y DEMOCRACIA**

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Principios de la ONU

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

* Artículo publicado en la edición N° 139 (2008-2009) de la *Revista Peruana de Derecho Internacional*.

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

En relación con los propósitos y principios mencionados, es apropiado mencionar que el preámbulo de la Carta contiene un elevado marco declarativo de la voluntad común de los pueblos de la Naciones Unidas de preservar a la Humanidad del flagelo de la guerra; de la fe en los derechos fundamentales del ser humano y de la igualdad de derechos de hombres y mujeres; de mantener la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Principios de la OEA

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

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

que dentro de las Naciones Unidas, la OEA constituye un organismo regional.

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

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

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

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

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

¹ Es útil puntualizar que la sistematización jurídico-política del Sistema Hemisférico se concretó en 1948 al adaptarse, en Bogotá, la *Carta de la Organización de los Estados Americanos*, después de un largo proceso que tiene sus orígenes –a nivel interamericano– en la última década del siglo pasado.

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

El Capítulo VIII de la *Carta de la ONU*: Acuerdos Regionales

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

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

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

Resulta ilustrativo recordar que en la Conferencia de San Francisco “los países latinoamericanos perseguían dos objetivos básicos: que la

acción regional fuera una especie de primera instancia en el arreglo pacífico de las controversias de carácter local, y que mediante dicha acción se pudieran tomar medidas, incluso las llamadas ‘coercitivas’, sin la autorización del Consejo de Seguridad. El segundo de esos objetivos se logró, para el caso de ‘ataque armado’, gracias a la inclusión del artículo 52, que ni siquiera figuraba en las Propuestas de Dumbarton Oaks, y para el caso de otras formas de agresión o de otros hechos o situaciones que afectaran la paz y la seguridad regionales, gracias a la disposición por la cual sólo para la aplicación de las ‘medidas coercitivas’ el órgano regional competente requeriría de la autorización del Consejo de Seguridad. El segundo objetivo tampoco se logró plenamente, sino en la forma y con el alcance que se aprecian en las disposiciones del artículo 52 de la Carta. De ahí que en Río de Janeiro (1947) y en Bogotá (1948), los países latinoamericanos, ahora juntamente con Estados Unidos, incorporaran al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), así como a la Carta de la OEA y al Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, disposiciones más acordes con su posición regionalista”.²

En relación con el párrafo transcrito que aparece en la publicación *Sistema Interamericano* - Volumen 1: Asuntos Jurídico-Políticos, compilación anotada por F. V. García Amador, considero útil señalar, con afán de precisión, que el “ataque armado” configura el ejercicio del derecho inmanente de “legítima defensa” individual o colectiva el cual aparece tipificado en el citado artículo 51 de la Carta de la ONU, en los numerales 21 y 28 de la Carta de la OEA y en el precepto 3 del TIAR.

Proceso regional en torno al marco internacional competente

El mencionado asunto de la competencia de las organizaciones regionales para conocer, en primera instancia, el arreglo pacífico de las controversias de carácter local, así como los alcances de su autonomía

² OEA. *Sistema Interamericano* - Volumen 1: Asuntos Jurídico-Políticos, p. 926. Compilación anotada por GARCÍA AMADOR, FV.

para adoptar medidas coercitivas al margen del artículo 53 de la *Carta de la ONU* o incluso para aplicar aquéllas que no conllevaran el uso de la fuerza armada (como las previstas en el artículo 41 de la ONU y en el artículo 8 del TIAR)³, dio origen a prolongados debates y estudios. Obviamente, en el trasfondo de tales ejercicios jurídico-políticos subyacían, de un lado, la visión regionalista que durante la Conferencia de San Francisco impulsaron los países latinoamericanos; y, de otro, la visión universalista propugnada por las grandes potencias.

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

Hemos traído a colación –tal vez de manera adelantada– la cuestión jurisdiccional por cuanto configura un interesante elemento demostrativo de un proceso regional promovido por países latinoamericanos que condujo, gradualmente, a la precisión de una apropiada interrelación jurídica que permite a los países del hemisferio la escogencia del marco internacional que estimen más conveniente.

De modo general, es permisible indicar que, frente a eventuales divergencias o dudas interpretativas, la óptica jurídica orientada a esclarecer la interrelación jurídica entre el ordenamiento mundial y el

³ Véase informe del doctor Alberto Lleras Camargo, ex-Secretario General de la OEA. *Instituciones de Derecho Internacional*, Tomo II: Sistema Interamericano de Seguridad y de Paz, Luis MARCHAND, p. 10.

regional, no debería prescindir del umbral hermenéutico que conforman, de una parte, el art. 103 de la *Carta de la ONU*, que estatuye la prevalencia de las obligaciones impuestas por dicha Carta; y, de otra, el art. 136 del instrumento constitutivo de la OEA, en cuanto preceptúa que ninguna de las estipulaciones del referido instrumento constitutivo menoscaba los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la Carta de la Organización Mundial.

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

II. PRESERVACIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

La Carta de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad

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

⁴ LEVIN, Aída Luisa. *La OEA y la ONU: relaciones en el campo de la paz y la seguridad*, p. 47.

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

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

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

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

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

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

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

En relación con la Asamblea General es dable precisar que puede considerar los principios generales de la cooperación para el mantenimiento

de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos. Tiene, también, potestad para hacer recomendaciones sobre estos asuntos a los miembros de la Organización y al Consejo de Seguridad (arts. 10 y 11, inciso 1).

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

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

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

De otra parte, el Secretario General de las Naciones Unidas está facultado para atraer la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (art. 99). En relación con las medidas que pueda determinar el Consejo de Seguridad. El artículo 53 del Capítulo VIII señala que dicho Consejo utilizará los Acuerdos u Organismos Regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad, pero que tales medidas no podrán ser aplicadas en virtud de los precipitados Acuerdos u Organismos Regionales, sin autorización del Consejo de Seguridad.

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

Como resultado de interesantes estudios y debates sobre lo que debía entenderse por medidas coercitivas, ha quedado afirmada la tesis

de que las medidas coercitivas son aquellas que conllevan el uso de la fuerza armada, es decir, las previstas en el artículo 42. Por consiguiente, las previstas en el artículo 41, o sea, las que van desde la interrupción de las relaciones económicas hasta la ruptura de relaciones, no recaen bajo la expresa prohibición contenida en el ya citado numeral 53.

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

La Carta de la OEA

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

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

El artículo 23, primer párrafo, reafirma dicho propósito señalando que “las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica” señalados en la Carta⁵. El segundo párrafo del aludido artículo 23 preceptúa que “esa disposición no se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y

obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas”.

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

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

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

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

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

viene de la pág. 102

⁵ Dichos procedimientos figuran en los artículos 23 y 24 de la *Carta de la OEA* y en el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*.

⁶ Es oportuno agregar que el artículo 29 de la *Carta de la OEA* establece que los Estados miembros se comprometen a aunar esfuerzos para que “impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad”.

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

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

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

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

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

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

La inoperancia del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR)

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

El citado conflicto –como todo enfrentamiento bélico– ocasionó determinadas secuelas, entre ellas, la marginación política del TIAR que, desde ese grave suceso, no volvió a ser invocado hasta el año 2001 en que se produjo el condenable acto terrorista en contra del World Trade Center de Nueva York.

De manera tangencial por cuanto se trataba de un asunto enmarcado en un contexto jurídica y políticamente ajeno al TIAR y precisando, además, que el suceso al que se hará mención se configuró antes de la adopción del *Protocolo de Washington* de 1992, resulta interesante en relación con las limitaciones de la Carta de la OEA para decidir, en determinadas áreas medidas vinculantes, citar el caso haitiano configurado en 1991, a raíz del derrocamiento del Presidente Aristide. En efecto, el embargo económico decidido por la Reunión Ad-Hoc de Cancilleres con miras a restablecer la democracia en ese país, no fue acatado por la totalidad de los gobiernos del Hemisferio, por cuanto no revistió carácter obligatorio, ya que se enmarcó en la Resolución 1080 sobre Defensa de la Democracia adoptada en junio de 1991, en la Asamblea General de la OEA, celebrada en Santiago de Chile, documento de particular importancia pero sin fuerza legal obligatoria.⁷

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

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

La situación descrita, al margen de la interrelación jurídica que hemos señalado en asuntos de paz y seguridad entre la ONU y la OEA, pone de relieve una manifiesta dependencia, ya que las medidas sancionatorias no contempladas en el artículo 9º de la Carta y que pudieran ser necesarias —como en el caso de Haití— para restaurar el Estado de Derecho y, consecuentemente podrían ser adoptadas en base a la aludida Resolución 1080, no revestirían carácter obligatorio y, por lo mismo, se tendría que acudir al Consejo de Seguridad en procura que dicho órgano les imprima dicho efecto obligatorio.

viene de la pág. 105

⁷ Es oportuno puntualizar una salvedad. El *Protocolo de Washington*, de 14 de diciembre de 1992 ha introducido en la Carta Fundamental del Sistema, un nuevo y sí obligatorio compromiso vinculado a la defensa de la democracia. En efecto, una de las disposiciones del aludido instrumento, está contenida en el nuevo artículo 9º de la Carta el cual establece que un miembro de la Organización cuyo Gobierno, democráticamente constituido, sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización, de las Conferencias Especializadas y demás cuerpos deliberantes. La decisión correspondiente requiere el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

La seguridad colectiva en el ámbito regional

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

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

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

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

En relación con el empleo de la fuerza armada, es oportuno reiterar que únicamente se puede utilizar en el caso de legítima defensa, hasta tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopte las

decisiones que fueren del caso para mantener la paz y la seguridad. Los artículos 21 y 28 de la Carta de la OEA y el numeral 51 de la Carta de las Naciones Unidas se refieren expresamente a la legítima defensa. El precepto de la organización mundial que se acaba de precisar determina también –conforme se ha señalado anteriormente– la obligación de dar cuenta al Consejo de Seguridad y reafirma su autoridad y responsabilidad conforme a la Carta de la ONU, para ejercer, en cualquier momento, la acción que estime necesaria.

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

Los órganos políticos del esquema regional vienen considerando desde hace algunos años –por intermedio de la Comisión Especial de Seguridad– la situación del TIAR, para efectos de determinar su operatividad *vis a vis* de las nuevas tendencias de seguridad sustentadas en un marco acorde con la multidireccional de las cuestiones que hoy debe abarcar el concepto integral de seguridad. Sin embargo, hasta donde se tiene conocimiento, no se han adoptado decisiones al respecto.

La jurisdicción internacional

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

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

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

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

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

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

Resulta interesante observar que la expresión utilizada al comenzar este artículo, “harán todos los esfuerzos posibles”, ha sido extraída del artículo 52, inciso 2, de la *Carta de la ONU*. Es conveniente, asimismo, hacer notar que, salvo la mención a los artículos de la ONU, la parte final

es análoga al artículo 137 de la Carta actual de la OEA, texto que se ha mantenido sin variación desde 1948.

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

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

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

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

III. EL ARREGLO PACÍFICO DE LAS CONTROVERSIAS

La Carta de la ONU

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

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

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

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

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

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

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

regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia.

En efecto, el artículo 94 de la *Carta de la ONU* preceptúa la obligación de cumplir la decisión de la Corte y el Art. 60 del Estatuto del Tribunal prescribe el carácter definitivo e inapelable del fallo. El segundo párrafo del referido numeral 94, establece que en caso de incumplimiento de una de las partes, la otra tiene el derecho de acudir al Consejo de Seguridad para que se lleve a efecto la ejecución del fallo. Según el artículo en mención, el aludido Órgano de la ONU podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas para dicha ejecución.

A nivel interamericano el *Pacto de Soluciones Pacíficas* de 1948, contiene, asimismo, disposiciones expresas para que los Estados partes de dicho Pacto en caso de controversias, puedan acudir a la Corte de La Haya (Artículos XXXI y III –Vía directa– y art. XXXII, cuando se trata del procedimiento de Conciliación previsto en los arts. XV y siguientes del Pacto).

También prevé el recurso al Consejo de Seguridad en caso de incumplimiento de la sentencia, con una variante metodológica consistente en que la parte o partes interesadas promuevan –antes de acudir al Consejo de Seguridad– una reunión de consulta de Ministros de RR.EE. con el fin de que acuerde las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión judicial o arbitral. Obviamente, el condicionamiento –como recurso previo– a la Reunión de Ministros proveniente de una inicial y acentuada corriente regionalista propiciada por algunos Estados, quedó erosionado en los debates de la Conferencia de Costa Rica, celebrada en 1975 para reformar el TIAR y, finalmente, sin efecto al aprobarse en 1985, en Cartagena, el *Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA*, uno de cuyos artículos, el 23, consagra el derecho de los miembros del Sistema para acudir a la jurisdicción internacional que juzguen apropiada a sus intereses nacionales.

No obstante las aludidas disposiciones de la *Carta de las Naciones Unidas* respecto al cumplimiento del fallo, algunos juristas opinan que el

mencionado artículo 94, deja a la consideración del Consejo de Seguridad, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas tendientes a la ejecución del fallo, es decir, el tenor del artículo no resultaría lo suficientemente preciso y, por lo mismo, no otorgaría a la parte que acude a dicho Órgano, la plena seguridad de que la sentencia será debidamente cumplida. Obviamente, el comentado tenor legal responde, en parte, al propósito de no afectar el derecho de veto que ostentan los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.⁸

El *Estatuto de la Corte* en su Artículo 53, no descarta la posibilidad de que una de las partes incumpla la obligación de comparecer o se abstenga de defender su caso, pero en tal situación el citado numeral prescribe que esa circunstancia no inhibe a la Corte para expedir un fallo a favor de la parte concurrente.

La Corte ha registrado algunos casos de no comparecencia, entre ellos: el caso de Francia, rechazando la competencia del Tribunal cuando los ensayos nucleares (1974); el de los Estados Unidos de América en el asunto de Nicaragua (1986); el de Irán en la cuestión del personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán (1980); Turquía, en el asunto de la plataforma continental en el Mar Egeo (1978); Albania, en el Asunto del Estrecho de Corfú, en que se retiró en la etapa final del juicio (1949); Islandia, sobre competencias en materia de pesquería (1974).

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

Asimismo, cabe señalar que el inciso 3 del Artículo 52 que estamos citando puntualiza que el Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo

⁸ NÓVAK TALAVERA, Fabián y Luis GARCÍA-CORROCHANO MOYANO. *Derecho Internacional Público / Solución Pacífica de Controversias*, Tomo III, p. 153.

del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de los acuerdos u organismos regionales, bien a iniciativa de los Estados interesados o a instancia de dicho Consejo.

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

La Carta de la OEA

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

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

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

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

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

procedimientos de solución pacífica, incluyendo –como se ha mencionado– el recurso a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos III, XXXI y XXXII, de dicho instrumento multilateral. En relación con lo anterior –como también se ha precisado– otro precepto del Pacto (Artículo L) establece el procedimiento a seguir en el caso de que una de las Partes Contratantes dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo del Tribunal de La Haya.

La concurrencia jurisdiccional

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

Sin embargo, “en base a la práctica relativa a la ONU y la OEA debe concluirse que, desde un punto estrictamente jurídico, no existe un orden de prelación que obligue a la ONU a respetar la jurisdicción de los organismos regionales en primera instancia. En principio, ambos tipos de organización son jurídicamente competentes para conocer de controversias entre Estados que sean parte en un acuerdo regional”.⁹

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

⁹ LEVIN, Aída. *Ob. Cit.*, p. 47.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA EN LA CARTA DE SAN FRANCISCO Y EN LA CARTA DE LA OEA

La Carta de la ONU

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

Es necesario mencionar, también, que el inciso 3 del artículo 1 establece, entre los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La preocupación de los países de la región sobre esta trascendente materia quedó traslucida, también, en el TIAR. En efecto, en el penúltimo párrafo del Preámbulo se expresa que la comunidad americana afirma, como verdad manifiesta, que la paz se funda en la justicia y en el orden

moral y, “por tanto, en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos y libertades de la persona humana, en el bienestar indispensable de los pueblos y en la efectividad de la democracia, para la realización internacional de la justicia y de la seguridad”.

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

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

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

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

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

Sin que ello sea una regla general, puede decirse que la Comisión universal ha desarrollado una mayor actividad en otras áreas geográficas. Esto –aparte del auspicio que la ONU dispensa a la actividad regional– es natural consecuencia de la existencia en el ámbito americano de un sistema vertebrado –que incluye un órgano judicial, la Corte de San José de Costa Rica– producto de un prolongado proceso de decantación doctrinaria. Baste una referencia: entre los primeros antecedentes de la *Declaración Americana* adoptada en abril de 1938 figuran tres resoluciones aprobadas en Lima, una década antes, en 1933, por la Octava Conferencia Internacional Americana: la *Declaración en defensa de los derechos humanos*; la *Declaración de Lima en favor de los derechos de la mujer*; y la *Libre Asociación y Libertad de Expresión de los Obreros*.¹⁰

De manera simplemente marginal, puede resultar útil acotar en relación con la *Declaración Universal*, que una corriente doctrinaria propicia la incorporación de las normas esenciales sobre derechos humanos al marco del orden público internacional. Otra sostiene que tales normas han adquirido categoría de derecho consuetudinario. Algunos tratadistas consideran que la citada Declaración se ha convertido en un instrumento con suficiente autoridad para interpretar las disposiciones pertinentes de la *Carta de la ONU*.¹¹

¹⁰ *Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano* (Publicación de la OEA).

¹¹ Véase BUERGENTHAL, Thomas. *Ob. Cit.*, p. 31.

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

La consolidación de la democracia

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

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

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

En el campo específico de la democracia, la aludida homogeneidad ha facilitado que tanto en el Preámbulo de la *Carta de la OEA*, como en el contexto estipulativo referido a los Principios de la Organización, se enuncie, respectivamente, que “la democracia representativa es condición

indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región” y que “la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la Organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

Estimo que puede ser de interés hacer un paréntesis cronológico retroactivo para mencionar que durante el período de la guerra fría –y, desde luego, dentro de un contexto mundial y regional distinto al actual– el Sistema Interamericano aprobó numerosas resoluciones sobre “defensa de la democracia contra el totalitarismo internacional”.¹²

Prosiguiendo con la secuencia cronológica es oportuno mencionar que, el 14 de diciembre de 1992, la OEA adoptó el llamado *Protocolo de Washington*, el cual introdujo en la Carta de la Organización medidas para la defensa de la democracia las que están consignadas en el artículo noveno de la Carta. El aludido Protocolo establece que un miembro de la OEA, cuyo gobierno democráticamente constituido, sea derrocado por la fuerza, podrá ser suspendido del ejercicio de derecho de participación en las sesiones de los Órganos, Consejos, Conferencias Especializadas y demás cuerpos deliberantes.

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

No dejan de ser sugestivos, sin embargo, los comentarios que hemos hecho sobre el caso haitiano, cuando desarrollamos lo pertinente a la concurrencia jurisdiccional. Como anotamos en ese momento, el Consejo de Seguridad respaldó la decisión de la OEA y, en consecuencia, imprimió

¹² MARCHAND, Luis. *Ob. Cit.*, p. 161 y ss.

carácter obligatorio al embargo económico que había decretado la Reunión Ad-Hoc de Cancilleres como medida encaminada a restaurar la democracia en Haití. Trascendieron –como se ha dicho– las preocupaciones expuestas por algunos miembros de la ONU, respecto del precedente que podía conllevar *vis a vis* del principio de no intervención, la decisión del órgano mundial sobre dicha contingencia.

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

Superado ese período y dentro de un contexto regional diferente caracterizado por la confluencia de regímenes democráticos latinoamericanos y la defensa de los Derechos Humanos, la OEA retomó sus pronunciamientos en torno a los citados principios democráticos.

Simplemente a modo de ilustración, es interesante recordar que en julio de 1959 la V reunión de Consulta, adoptó una declaración precisando requisitos básicos inherentes al Estado de Derecho y a la vigencia de los Derechos Humanos. Salvo la *Carta Democrática Interamericana* adoptada el año 2001, ningún otro documento de la Organización contiene precisiones análogas a las determinadas en la Declaración de 1959.

No obstante todo este proceso enunciativo, la OEA no dispuso de un mecanismo apropiado para la preservación y defensa de la democracia hasta junio de 1991, en que el Sistema Regional sancionó la Resolución 1080, “Democracia Representativa” y el 14 de diciembre de 1992 en que se adopta el aludido “Protocolo de Washington”.

De manera tangencial, cabe recordar un antecedente sub-regional andino de esta importante decisión de la Asamblea General de la OEA. En efecto, la V Reunión del Consejo Presidencial Andino, reunido en la capital de Venezuela, el 17 y 18 de mayo de 1991, adoptó la llamada “Acta de Caracas”, cuyo punto 18, “Reforma de la Organización de los Estados Americanos”, expresa: “Señalar la necesidad de modernizar y

dinamizar la Organización de los Estados Americanos, con el objeto de adaptar su funcionamiento a los cambios que se han producido en el mundo y hacer de ella el foro hemisférico por excelencia donde los representantes de los países latinoamericanos y del Caribe y los de América del Norte dialoguen y procuren colectivamente la atención debida a los problemas de orden político que los afectan”.

Asimismo, comprometer su voluntad para la pronta adopción de normas y decisiones que atribuyan a la Organización de los Estados Americanos facultades para contribuir de manera ágil y eficiente a la consolidación de la democracia. Al respecto, convenir en la necesidad de reformar la carta de la OEA para que entre otros asuntos al ocurrir la interrupción ilegal de un sistema constitucional en cualquier país miembro de la Organización, se produzca de manera inmediata la suspensión colectiva de relaciones diplomáticas con ese país; y para que, en tal caso, el Secretario General debidamente facultado, convoque, dentro de los quince días siguientes, una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para decidir las medidas que contribuyan a la restitución de la legalidad.

En mi calidad, entonces, de Embajador del Perú ante la OEA, me correspondió conjuntamente con el Representante de Venezuela, presentar la aludida iniciativa andina ante la Asamblea General celebrada en Santiago de Chile, dos semanas después de la adopción de la citada iniciativa regional.

La Asamblea General celebrada en Santiago de Chile, en junio de 1991, aprobó la Resolución 1080 –Democracia Representativa– la cual contiene importantes disposiciones y medidas relacionadas con la interrupción del proceso democrático en los países miembros de la OEA. Entre otras precisiones se autoriza al Secretario General para que convoque al Consejo Permanente a fin de que examine la situación, decida y convoque una reunión *ad-hoc* de Cancilleres o un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, todo ello en un plazo de 10 días.

Un comentario sobre el *Protocolo de Washington*

Como se ha mencionado, en diciembre de 1992, la OEA, como consecuencia del golpe de Estado en Haití en 1991, del levantamiento en Venezuela, en febrero de 1992, y del autogolpe en el Perú, en abril del mismo año, adopta el Protocolo de Reformas de la Carta de la OEA, introduciendo en su estatuto orgánico el aludido—como se ha mencionado—artículo 9, conteniendo una disposición expresa contra el derrocamiento de un Gobierno constitucional mediante la fuerza.

Antes de proseguir, como simple acotación, es interesante mencionar que la actitud unas veces contemplativa, otras condescendiente, asumida por la OEA, en algunos casos de quebrantamiento del orden democrático en países miembros, entre ellos, la situación producida en el Perú a raíz del autogolpe de 1992, contrasta con la enérgica posición adoptada por la XVII Reunión de Consulta de Cancilleres efectuada en 1978, para considerar la grave situación surgida en Nicaragua como consecuencia de los enfrentamientos armados entre el Movimiento Sandinista y la dictadura Somocista.

En esa oportunidad la Reunión de Cancilleres de la OEA, adoptó una Resolución consistente en un verdadero ultimátum contra el Gobierno del entonces Presidente Somoza. En efecto, el anotado documento declaraba que la solución de la grave situación imperante en dicho país, debía inspirarse en el reemplazo inmediato del Régimen Somocista, la instalación de un gobierno democrático que garantizara el respeto a los derechos humanos, que incluyera a los principales grupos de oposición y que reflejara la libre voluntad de ese pueblo mediante la realización de elecciones libres (Actas y documentos de la XVII Reunión de Consulta.- Edición de la OEA).

Retomando lo pertinente al *Protocolo de Washington*, cabe anotar que introdujo en la *Carta de la OEA*, en relación con la democracia, nuevos e importantes artículos, entre ellos, el Artículo 2, inciso b, que consagra la obligación del Sistema Regional de promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no

intervención; y el ya citado Artículo 9° que dispone que en el caso que el gobierno democráticamente constituido en un país miembro, sea derrocado por la fuerza, dicho país podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. La suspensión que fuera impuesta solo podrá ser levantada por la Asamblea General con la aprobación de dos tercios de los Estados Miembros.

El referido artículo contempla la interrupción del Estado de Derecho en caso del derrocamiento de un Gobierno democrático por la fuerza, lo cual conduciría a inferir que se trata de clásicos golpes militares o hipotéticamente de un acto subversivo de elementos armados ajenos al sector castrense, como sería el caso de una fuerza guerrillera. No parecería contemplar otras modalidades que pudieran afectar gravemente el orden democrático, configuradas por decisiones políticas lesivas del Estado de Derecho, provenientes de la cúpula del poder constitucionalmente instalado.

Los enunciados de la Resolución 1080 de 1991 y de la Carta Democrática Interamericana de 2001, no se circunscriben al uso de la fuerza. En efecto, se refieren: la Resolución de una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático y la Carta en sus artículos 17, 18 y 20, a una alteración constitucional que afecte gravemente el orden democrático.

Con la finalidad de evitar dudas o disímiles interpretaciones respecto de los alcances del citado artículo 9 y los preceptos pertinentes de la Carta Democrática, el Comité Jurídico Interamericano –órgano consultivo de la OEA–, emitió el dictamen que se cita más adelante el cual interpretó de manera cabal el artículo 9° de la Carta OEA, precisando que los anotados preceptos 17, 18 y 20, pueden ser ubicados entre las disposiciones obligatorias de la organización.

La Carta Democrática Interamericana

El proceso destinado al fortalecimiento, preservación y vigencia de la democracia, ha quedado registrado en diversos documentos y decisiones interamericanos, especialmente, en la Declaración de la Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres, aprobada el 13 de julio 1959, en la Resolución N° 1080, de junio de 1991, en el Protocolo de Washington, de 14 de diciembre de 1992, en la Resolución de Windsor, de 5 de junio de 2000 y en la Declaración de Québec, de 22 de abril de 2001. Dicho proceso culminó en virtud de una iniciativa del Perú, en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima, el 11 de septiembre de 2001, por la Asamblea General Extraordinaria de la OEA.

La trascendencia de la *Carta Democrática* estriba en que, por primera vez, a escala interamericana y posiblemente mundial, se ha estructurado un Cuerpo de Doctrina sobre la Democracia, en su multidimensionalidad, enhebrándola concomitantemente y con carácter esencial respecto de una vasta temática socio-económica.

Con el fin de dejar claramente sentado el carácter obligatorio de las disposiciones pertinentes sobre la preservación de la Democracia contenida en dicha Carta, el Comité Jurídico Interamericano de la OEA del cual he sido miembro, el 16 de agosto de 2001, precisó lo siguiente:

“Las disposiciones de resoluciones de esta naturaleza tienen generalmente por objetivo interpretar disposiciones convencionales, constituir prueba de la existencia de normas consuetudinarias, dar debida cuenta de principios generales de derecho, o proclamar aspiraciones comunes, y pueden contribuir al desarrollo progresivo del derecho internacional. Las disposiciones de algunas resoluciones de un órgano de una Organización Internacional pueden tener efecto obligatorio dentro de la organización cuando así lo dispone el instrumento constitutivo de la misma”, (CJI/doc. 76/01, del 16/8/2001).

Evidentemente, y en razón de lo expuesto por dicho Comité, lo prescrito en los artículos 17,18 y 20 de la Carta Democrática Interamericana podría ser ubicado entre las disposiciones generales, con carácter obligatorio dentro de la Organización por cuanto se sustentan en las disposiciones vinculantes del aludido *Protocolo Washington* de 1992.

Cabe destacar que, conforme a la Carta, la Democracia y el desarrollo económico-social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. De allí, el compromiso que consigna la Carta de luchar para la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, así como la obligación de los Gobiernos para la generación de empleo productivo.

La *Carta Democrática* constituye un notable avance por cuanto estructura un Cuerpo de Doctrina que precisa y contiene los elementos sustantivos inherentes e imprescindibles de toda Democracia. Todo ello, además, con miras, llegado el caso, a ser invocados colectivamente contra los Gobiernos que infrinjan el marco constitucional.

También, según la Carta, el Estado de Derecho debe garantizar la probidad gubernativa, la transparencia y todos los derechos ciudadanos fundamentales enmarcados en las respectivas Constituciones de los países.

* * *