



43
409

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS CRITICO DEL TRATADO INTERAMERICANO
DE ASISTENCIA RECIPROCA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ARTURO SOBRINO FRANCO

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

DICIEMBRE DE 1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

C O N T E N I D O

	Introducción	7
I.	La Organización de los Estados Americanos	
	1o.- Evolución	10
	a) El Congreso Anfictiónico de Panamá	10
	b) Iniciativas de México	13
	c) Conferencia de Lima de 1947	15
	d) Conferencias Panamericanas	17
	e) El Procedimiento de Consulta y sus Reuniones	23
	2o.- Organización y Funcionamiento	26
	a) Ingreso y Permanencia	27
	b) Organos, Competencia y Funcionamiento	28
II.	Marco Teórico y Jurídico de las Organizaciones Regionales y de Defensa	
	1o.- Los Organismos Regionales en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas	40
	2o.- Los Organismos Regionales de Defensa	53

3o.-	Antecedentes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca	65
III.	El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca	
1o.-	Condenación de la Violencia	74
2o.-	Soluciones Pacíficas	75
3o.-	Ataque Armado	79
4o.-	Zona de Seguridad	86
5o.-	Situaciones Distintas al Ataque Armado	91
6o.-	Definición de Agresión	97
7o.-	Conflictos Interamericanos	103
8o.-	Las Medidas del Tratado	107
9o.-	Votaciones y Tramitaciones	120
10o.-	El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	126
IV.	Conclusiones	131
	Bibliografía Consultada	137

I N T R O D U C C I O N .

Es innegable que hoy en día los organismos -- internacionales se van acercando a un grado más alto de perfección, en cuanto a las funciones que desarrollan en torno a una -- cada vez más armoniosa interrelación entre los Estados de la Comunidad Internacional. Por ello, y para adecuar la comunicación -- internacional a un orden más justo y equitativo, se ha desarro- -- llado una serie de sistemas e instituciones que en su espíritu -- llevan contenido el único camino que logrará la sobrevivencia -- de las naciones.

Muchas han sido las ocasiones en que se ha -- visto amenazado ese espíritu de interdependencia y solidaridad -- de los pueblos. Como apunta Gómez Robledo es "la realidad más- tangible"¹. Ya desde la Sociedad de Naciones, que fue la pri- -- mera constitución de la Comunidad Internacional en sentido for- -- mal después de la Primera Guerra Mundial, podemos encontrar --- que entre sus fines se hallaron los de mantener la paz mundial -- y fomentar la cooperación internacional; sin embargo, este orga- nismo no pasó de ser una sociedad de naciones europeas, "que lo- esperaba todo de la sola fuerza moralmente constrictiva, de las- estipulaciones del Pacto"².

Posteriormente, en febrero de 1945, se reúne- la Conferencia de San Francisco que congregó a 51 Estados y --- adoptó, el 26 de junio de ese mismo año, la Carta de las Nacio- -- nes Unidas que habría de entrar en vigor del 24 de octubre si- --

1. Gómez Robledo, Antonio. La seguridad colectiva en el Conti- nente americano. México, Ed. UNAM, 1960. P. 5.

2. Gómez Robledo. Op. cit. P. 7.

guiente. Esto significó un paso más del derecho internacional - como un orden universal concebido por uno de sus fundadores; - - Hugo Grocio, en los siguientes términos:

" El derecho de gentes es el que ha recibido de la voluntad de todos o de muchos pueblos su fuerza obligatoria. Añado de -- muchos, porque apenas si se encontrará un derecho fuera del - natural, que también se suele llamar derecho de gentes, que - sea común a todos los pueblos. Por el contrario, a menudo es derecho de gentes en una parte del mundo lo que en otro no -- lo es " ³.

Con la experiencia adquirida de los fracasos- anteriores, se procuraron datos de una auténtica fuerza coerci- tiva a la nueva organización internacional, "nada de pactos nu - dos sino pactos vestidos como decían también los romanos" ⁴.

Dotados de armas e imperio, como debía estar- lo el poderoso Consejo de Seguridad de la flamante organización, con fuerzas suficientes a su disposición y con el deber para to- dos los Estados Miembros de conformarse a sus decisiones, con -- la finalidad de un mejor cumplimiento a los propósitos de la Or- ganización de las Naciones Unidas, como es primordialmente el -- aseguramiento de la paz y la seguridad internacionales, se han - previsto en el artículo 52 de la carta constitutiva de dicho or- ganismo, la existencia de acuerdos u organismos regionales, en - tre los que se encuentra la Organización de los Estados America- nos.

3. Gómez Robledo. Op. cit. P. 8

4. Gómez Robledo. Op. cit. P. 9

Estos pactos o acuerdos regionales han surgido como consecuencia de todo un movimiento o corriente denominada regionalismo, que

" persigue la colaboración más estrecha, entre Estados a los -- que una herencia cultural común, ideales políticos parecidos e intereses sociales y económicos paralelos dan una peculiar conciencia comunitaria como la que se da por lo general dentro de un marco geográfico reducido, de un continente o de -- una región de algún modo delimitada "5.

5. Verdross, Alfred. Derecho internacional público. 5a. Edición, España, Ed. Aguilar, 1978. P. 519.

CAPITULO I.

LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

1o. EVOLUCION.

A) El Congreso Anfictiónico de Panamá.

Sin duda el acontecimiento que marca el inicio y el antecedente más objetivo de la constitución de la Organización de los Estados Americanos es el Congreso Anfictiónico de Panamá, al que fueron convocadas las naciones americanas por el genio político, libertador y Jefe de Estado de Perú, Simón Bolívar, el 7 de diciembre de 1824, justo el mismo día de su llegada a Lima y a escasas horas de decidirse en Ayacucho la suerte final del imperio español en tierra firme americana. Precisamente, la inquietud de Bolívar era organizar una alianza de Estados en contra de España o de otra potencia que atacara las libertades de cualquiera de los Estados miembros.

A este Congreso sólo asistieron los representantes de México, la Gran Colombia, Guatemala (Centroamérica) y Perú. Las principales tendencias que perseguía la Carta de Jamaica, que fue el documento que redactó Simón Bolívar en el año de 1815 y que sirvió de guía en relación con los motivos perseguidos con su invitación al Congreso de Panamá, eran las de crear una Confederación de Estados, es decir, no una unión que diera como resultado la creación de un Super Estado, sino la ---

unión de todos y cada uno de los Estados hispanoamericanos, con respeto absoluto a su soberanía, y que tuvieran un sistema de -- gobierno republicano. Este último era no sólo el resultado de -- las convicciones más arraigadas del libertador, "sino de sus -- sospechas de que las monarquías americanas bien podían inclinarse a ser aliados naturales de la Santa Alianza"⁶.

Este Congreso tiene, entre otros resultados, -- la firma de un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, -- al clausurarse el 15 de julio de 1826, cuyos fines poseen un valor paradigmático ya que contiene principios e instituciones que más adelante fueron aceptados no sólo en la carta constitutiva -- de la Organización de los Estados Americanos, sino también por la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas. Este tratado obliga, en primer término, a mantener la soberanía e independencia de las partes contra toda dominación extranjera y a defenderse mutuamente de todo ataque que ponga en peligro -- su existencia política. Es ahí donde se halla, sin duda, el -- primer antecedente directo del principio de seguridad colectiva en que se fundó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

Este tratado consagra,asimismo, la garantía -- recíproca de integridad territorial de las partes, la moratoria -- por la que se prohíbe declarar la guerra antes de que pueda hacerse valer la acción conciliatoria de la Asamblea, excluyendo -- de la confederación al Estado que omita el recurso a los procedimientos pacíficos de solución, o a aquél en que se varíen sus --

6. Moreno Pino, Ismael. Orígenes y Evolución del Sistema interamericano. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977. P. 38.

formas republicanas de gobierno. Dispone que ninguna de las partes podrá hacer la paz con enemigos comunes de su independencia, y que tampoco podrá celebrar tratados de alianza con ninguna potencia extraña a la Confederación, sin consultar previamente a los demás aliados; que en caso de invasión de los territorios de las partes contratantes, cualquiera de ellas podrá obrar contra los invasores a menos que las circunstancias den lugar a ponerse de acuerdo con el gobierno al que corresponde la soberanía territorial, lo que innegablemente constituye otro precedente de la legítima defensa colectiva a que aluden tanto la Carta de San Francisco como el Tratado de Río de Janeiro.

Por otro lado, el tratado establece un régimen de adquisición privilegiada de la nacionalidad para los naturales de los Estados Partes, que residen en territorio de otro de ellos, reconociéndoles ciertos privilegios de carácter civil asimilándolos a los propios nacionales.

En relación con la parte orgánica del instrumento, éste prevé el establecimiento de una Asamblea General de Plenipotenciarios que habrá de reunirse cada dos años en tiempos de paz, y cada año en tiempo de guerra, cuyas cuatro básicas funciones eran las siguientes: servir de consejos en los conflictos, de contacto ante los peligros, de intérprete de los tratados y de conciliador en las controversias. A este respecto el diplomático mexicano Moreno Pino comenta:

" Ahí están previstas la solidaridad continental, la seguri-

dad colectiva, la consulta frente a los conflictos, la conciliación de los conflictos por las vías de la jurisdicción internacional, y la institucionalización de la asociación misma "7.

Desgraciadamente, esta magnífica obra que significaba una auténtica unión hispanoamericana, concebida por los delegados de los países invitados a participar en el Congreso, (entre ellos por parte de México estuvieron el general José Mariano Michelena y el doctor José Domínguez Manzo), nunca pudo llegar a su culminación, lo que se debió básicamente a dos circunstancias:

" El mal endémico que en América Latina constituye la serie de cuartelazos y golpes de Estado, y el hecho de que debido a la inexperiencia, se ligó demasiado este acuerdo con otros tres en cuestión "8.

Ninguno de los tratados públicos que se concertaron fueron ratificados por los Estados signatarios, excepto Colombia.

B) Iniciativas de México.

Es importante señalar que después de los acuerdos firmados en el Congreso Anfictiónico de Panamá, el Gobierno de México presentó varias iniciativas con la intención

7. Moreno Pino. Op. cit. P. 39

8. Moreno Pino. Op. cit. p. 41

de que cobraran vida las ideas de unidad hispanoamericana que parecieron perderse con la no ratificación de los tratados.

Estas fueron presentadas en los años de 1831, 1838 y 1842, habiendo sido la primera la más importante, presentada por Lucas Alamán, cuando envió una nota circular el 13 de marzo de 1831 a los gobiernos de Buenos Aires, Chile, Colombia, Perú, Bolivia y Centroamérica con el fin de que se creara un nuevo género particular de relaciones, entre las nuevas naciones,

" que proceden del mismo origen y se hallan en las mismas circunstancias, debiendo ser de una naturaleza muy diversa las que existen en este grupo de repúblicas hermanas que nunca pueden considerarse como extranjeras entre sí, sin romper todos los lazos de la naturaleza, de la costumbre, de la identidad de origen, religión y hábitos sociales " ⁹.

La intervención de Lucas Alamán, consistió en que se llevaran a cabo reuniones en forma casi privada que no permitieran la participación de quienes no veían con buenos ojos la unión entre las nuevas naciones. Asimismo, señaló que debería establecerse una "conferencia permanente" con los agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno del país que al efecto se escogiera como sede. Con estas ideas de Lucas Alamán se adelantó un siglo y medio, concibiendo lo que actualmente es la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, órgano supremo de la misma.

9. Moreno Pino, Op. cit. P. 43.

La segunda iniciativa fue presentada en 1938, cuando el Gobierno de México ordenó al señor Cañedo que promoviera la reunión de la Asamblea General de los representantes de la América que antes fue española, con el fin de dar estabilidad a esas naciones y ponerlas al abrigo de las asechanzas extranjeras. Con este motivo, Cañedo envió a Lima una nota circular insistiendo en los objetivos de su misión, que eran los de promover la unión y estrecha alianza entre las naciones hispanoamericanas, impidiendo las desavenencias entre las repúblicas americanas a través de la mediación amistosa de las que fueron neutrales.

Finalmente, en 1842, el Gobierno de México envió a Manuel Crescencio Rejón a Sudamérica para insistir nuevamente en la vieja idea. Rejón planteó ante el Gobierno de Venezuela el establecimiento de un cuerpo de plenipotenciarios del que surgieron fortalecidas relaciones diplomáticas y comerciales entre las repúblicas hispanoamericanas que sirviera al propio tiempo de contacto para que las naciones confederadas se brindaran auxilio en caso de conflicto, y que actuara finalmente como mediador para evitar las controversias que pudieran surgir entre las partes. La respuesta venezolana fue desalentadora, al manifestar que "llevarla a la práctica implicaría perder la libertad y flexibilidad necesarias para el trato con otras potencias"¹⁰.

C) Conferencia de Lima de 1947.

10. Moreno Pino. Op. cit. P. 45

El siguiente paso en la evolución del panamericanismo, lo constituye la Conferencia de Lima reunida del 11 de diciembre de 1847 al 10. de marzo de 1848, a la que acudieron delegados de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y en la que se suscribió, ya con un tono de mayor afinidad, un Tratado de Confederación abierto a la adhesión de todos los gobiernos del continente, y otro de Comercio y Navegación que daba un trato preferencial recíproco a los signatarios. Ninguno de los pactos fue ratificado por sus firmantes.

Después de este intento por crear una confederación de Estados, vinieron otros tres que fueron el Tratado Continental, de 1856 en Santiago de Chile, el Congreso de Lima de 1864-1865, y la Segunda Conferencia de Lima de 1865, pero todos ellos quedaron en meros proyectos.

Esta primera etapa del desarrollo del Panamericanismo como un movimiento destinado a promover la paz, la seguridad, las relaciones comerciales, culturales y políticas y la propiedad general entre los pueblos del continente americano, como se observa, se caracterizó por su aspecto eminentemente teórico, sin resultados prácticos de ningún orden.

Sepúlveda resume las causas que originaron el fracaso de estos primeros intentos de la siguiente manera:

" Los fracasos de los Congresos Federativos Hispanoamericanos se deben seguramente a la inestabilidad política propia de los países de este hemisferio, a la carencia de liderazgo espiritual, a la ausencia de vínculos económicos que hubie -

sen aproximado a los miembros, a la falta de visión de los estadistas y a la de una conciencia de unidad... esa multitud de proyectos y de concepciones más o menos brillantes se quedarán lamentablemente en la etapa de las utopías, sin resultados positivos" ¹¹.

D) Conferencias Panamericanas.

El panorama cambió en la segunda fase del panamericanismo con la intervención de los Estados Unidos en este proceso, ya con algunos resultados concretos pero limitados, cuyos momentos más importantes los marcan la celebración de las llamadas Conferencias Panamericanas.

La primera Conferencia Panamericana tiene lugar en Washington en 1889, en donde se decidió crear una organización internacional denominada Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, que habría de estar representada en Washington, por una oficina que llevaría el nombre de " Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas ", cuya finalidad era, casi -- exclusivamente, de información en materia comercial bajo la supervisión del Secretario de Estado norteamericano, quien era exoficio presidente de un Comité Ejecutivo, y cuatro representantes diplomáticos latinoamericanos, creado para vigilar las actividades de la oficina.

La segunda Conferencia Panamericana se realiza en México de octubre de 1901 a enero de 1902, en la que las

11. Sepúlveda César. Derecho internacional, 10a. edición, México Ed. Porrúa, S. A., 1979. P. p. 347 - 348.

naciones latinas piden a los Estados Unidos el reconocimiento de principios fundamentales, como la igualdad de extranjeros y nacionales, pero sin éxito. El Comité Ejecutivo es sustituido en 1906 por un "Consejo Director", bajo la presidencia también del Secretario de Estado norteamericano y compuesto por los representantes de los países hispanoamericanos en Washington, lo que hacía necesario vincular la representación en un organismo internacional con la diplomática ante el gobierno de la sede.

La tercera Conferencia Panamericana se realiza en Río de Janeiro, en la que es creada la Junta Internacional de Jurisconsultos que tendría a su cargo la preparación de un proyecto de código de Derecho Internacional Público y otro de Derecho Internacional Privado. En esta misma conferencia se añadieron a las funciones de la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas las de información sobre las cuestiones designadas por los acuerdos de las Conferencias Internacionales Americanas que contribuirían a obtener la ratificación y cumplimiento de las resoluciones y convenciones adoptadas por las reuniones mencionadas.

Esta convención ratificada por diecisiete naciones produjo fecundos resultados.

En la cuarta Conferencia en Buenos Aires, en 1910, pudo observarse el deseo de llegar a ciertas normas de cooperación internacional regional, pues se proponen convenios sobre propiedad industrial, régimen postal, propiedades artísticas, literarias y otras. Se adopta el nombre de Unión Panamericana para la organización; ya no se considera al Secreta -

rio de Estado norteamericano como presidente "de jure" y se manifiesta que "las Repúblicas Hispanoamericanas han conferido al Secretario de Estado norteamericano la presidencia del Consejo Directivo" ¹².

Fue hasta la quinta Conferencia celebrada -- en Santiago de Chile, en marzo de 1923, cuando se resolvió que la presidencia del Consejo Directivo sería un cargo de elección lo mismo que el de un vicepresidente que se acordó crear; además para salvar el problema referente al derecho de veto que -- tenían los Estados Unidos sobre los representantes diplomáticos de las repúblicas hispanoamericanas en el Consejo Directivo, -- consistente en que estos requerían el "agreement" de ese gobierno, se dispuso que si una república americana no tenía representante en Washington, podría enviar al Consejo Director un -- agente especial, quien gozaría de todas las prerrogativas e --- inmunidades diplomáticas.

El más importante logro de esta conferencia, fue la adopción de un tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados Americanos, conocido con el nombre de Pacto - Gondra, que estipula que toda cuestión que no haya podido ser - resuelta por vía diplomática o llevada al arbitraje sería so - metida a la investigación e informe de una comisión de cinco -- miembros designados en cada caso por las partes.

Pocas conferencias tan positivas se han dado en el ámbito interamericano como la sexta Conferencia de la Habana, en 1928, calificada por César Sepúlveda como la que "muestra una sorprendente madurez con respecto a las anteriores" ¹³.

12. Seara Vázquez Modesto. Derecho internacional público, México, D. F., 10 ed. Porrúa, S. A., 1982. P. 164

13. Sepúlveda. Op. cit. P. 349.

Entre los documentos que ahí surgieron se encuentran: a) La Convención sobre Agentes Diplomáticos; b) Convención sobre Agentes Consulares; c) La de Tratados; d) La de Asilo Diplomático; e) La de Derechos y Deberes de los Estados en caso de Luchas Civiles; y se aprobó un Código de Derecho Internacional Privado denominado Código Bustamante.

En esta conferencia se dieron los fundamentos de una auténtica organización regional, pues se adoptó una Convención sobre Unión Panamericana, que contiene los elementos de lo que fue después la O.E.A. y que no llegó a ser ratificada.

En esta segunda etapa del panamericanismo "se palpa ya la institucionalización, una organización definida, una marcha hacia la sistematización y un atisbo de organización regional"¹⁴.

La séptima Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1933, tiene un valor ejemplar. Lo más importante de entre los logros de esta reunión, que marcó el inicio hacia una tercera y última fase del panamericanismo, es la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, en la que la Comisión de Jurisconsultos Americanos tuvo una participación definitiva al idear una fórmula de no intervención tanto en los asuntos internos como en los asuntos externos de cualquier Estado. A este último respecto, se señaló que cuando dos Estados libres tengan una controversia en el continente, tampoco debían ser objeto de la intervención de un Estado que les exigiera una determinada solución para su disputa.

14. Sepúlveda. Op. cit. P. 359

Por primera vez los Estados Unidos daban -- muestras, aunque limitadas, de interés por la creación de una -- organización interamericana para dirimir controversias por -- vía pacífica, y para alcanzar fines comunes, al aceptar la --- Convención de Derechos y Deberes de los Estados y con ello la -- condena de la intervención de un Estado en asuntos externos o -- internos, aunque con una reserva que demostraba que lo que los Estados Unidos habían entendido por "intervención" no era --- lo que la Comisión de Jurisconsultos quizá plasmar en la Con-- vención, ya que los primeros buscaron, según lo relata Moreno - Pino,

" reservar sus derechos conforme éstos eran reconocidos por -- el Derecho Internacional vigente y que la aceptación de esa Convención hecha por la administración del presidente Roo -- sevelt no garantizaba lo propio por lo que a futuros gobier- nos hacía " ¹⁵.

lo que significaba una completa aberración, ya que no se podía pensar que los órganos del Estado actuando como tales sólo -- se obligaran en lo general, sin que su aceptación significara -- vincular a gobiernos posteriores.

Con todo lo anterior, no es posible ignorar -- el espectacular avance que en las relaciones interamericanas -- vino a significar la nueva postura del gobierno de los Esta -- dos Unidos.

Así, de esta manera el gobierno del presi -- dente Roosevelt entendió el extraordinario valor de una orga-- nización interamericana, para dirimir las controversias por --

15. Sepúlveda. Op. cit. P. 350.

vía pacífica y lograr cierta cooperación; para ello, impulsó reuniones de representantes de los países de este hemisferio aparte de las conferencias numerarias. Por ello, se celebró una conferencia especial convocada a raíz de la terminación de la guerra del Chaco en la Ciudad de Buenos Aires en el año de 1936, denominada Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, durante la cual se adoptaron algunas normas de integración que fueron muy útiles para resolver algunas cuestiones continentales; se produjo un protocolo adicional a la no intervención, aceptado por los Estados Unidos ahora sin reserva alguna.

Igualmente, aprobó el documento que puede considerarse como el inicio de lo que más tarde llegaría a ser el Sistema de Seguridad Interamericano: me refiero a la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, surgiendo de ahí el denominado "procedimiento de consulta" que consiste en convocar a una reunión de Ministros de Relaciones de las repúblicas americanas cada vez que surja un conflicto que pueda amenazar la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las naciones de este continente, a fin de coordinar esfuerzos para prevenir la guerra, procurando fórmulas de cooperación pacífica en una acción tendiente al mantenimiento de la paz continental, que se instrumenta en forma definitiva hasta la octava Conferencia (Declaración de Lima).

Finalmente, se firmaron tres acuerdos relativos a la solución pacífica de controversias: una convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes, un tratado relativo a la prevención de controversias y un tratado interamericano sobre buenos oficios --

y mediación.

E) El Procedimiento de Consulta y sus reuniones.

Después de estas importantes aportaciones de la séptima Conferencia, en el año de 1938 se celebró la octava Conferencia en la Capital de Perú, llamada Declaración de Lima en la que se propuso defender los principios en que se basa la Solidaridad Continental contra toda intervención o actividad externa que pudiera amenazarla.

La conferencia de Buenos Aires estableció el principio de la consulta; pero no fue más allá, pues dejó de proveer el medio o mecanismo para darle efectividad. Este sistema fue creado dos años más tarde durante esta conferencia internacional americana. Al reunirse esa asamblea en la capital de Perú hacia fines de 1938, el estado confuso e inestable del mundo se había acentuado y la iniciación de un conflicto internacional se hacía inevitable. Ante esta situación las repúblicas americanas proclamaron su interés común y su determinación de hacer efectiva su solidaridad en el caso de que la paz, la seguridad o integridad territorial de cualquiera de ellas se viera amenazada por actos de cualquier naturaleza que pudieran menoscavarlas, y decidieron coordinar sus respectivas voluntades soberanas, mediante el procedimiento de consulta. Al mismo tiempo, acordaron que las consultas se realizaran mediante reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.

Poco después de firmada la declaración de -- Lima en la que se consagró este procedimiento, ocurrió el rompimiento de hostilidades en Europa, viéndose con ello amena -- zadas la paz y la seguridad territorial de las repúblicas ame -- ricanas. En consecuencia, se presentó una situación suscepti -- ble de perturbar la paz de América que justificaba la inicia -- ción del procedimiento de consulta.

La primera reunión de consulta se celebró -- en Panamá en 1939, la segunda en la Habana en 1940 y la terce -- ra en Río de Janeiro en 1942; en ellas se adoptaron diversas soluciones a los problemas que dentro del contexto histórico -- se iban presentando hasta que el gobierno de México convocó -- la celebración de una conferencia especial con la finalidad -- de considerar al futuro Sistema Interamericano a la luz de las propuestas de Dumbarton Oaks, que estipulaba que toda acción -- que se tomara para el mantenimiento de la paz y de la seguri -- dad de una región determinada debía contar con el previo asent -- tamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y -- para discutir los problemas de la postguerra. En esta reunión celebrada en México en el año de 1945 se adoptaron tres reso -- luciones muy importantes: la primera de ellas, el Acta de --- Chapultepec que más adelante analizaré como un antecedente --- importante del Tratado Interamericano de Asistencia Recípro -- ca. Se aprobó la resolución IX destinada a regular la Organi -- zación Interamericana, en la que por primera vez se consagró -- la regla de que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana se integraría por sendos delegados ad-hoc que no podrían for -- mar parte de la misión diplomática acreditada ante el gobier -- no de la sede y que el presidente del Consejo Directivo debe -- ría ser elegido anualmente y no podría ser reelegido para un -

período inmediato, y que el director general y el subdirector de la Unión Panamericana serían elegidos por un término de diez años sin que se permitiera su reelección ni la sucesión por una persona de su misma nacionalidad.

La cumbre en el desarrollo del sistema interamericano la constituye la novena Conferencia de Bogotá en 1948, donde se constituye ya una agrupación regional en forma la Organización de los Estados Americanos, en la que se refleja la experiencia acumulada durante cerca de 60 años de funcionamiento del Sistema.

La Organización de los Estados Americanos es un organismo regional constituido con arreglo al artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas, que en materias relativas al arreglo pacífico de controversias y al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se encuentra subordinada al organismo mundial, de conformidad con los artículos 34, 35 y 51 al 54 de la Carta de las Naciones Unidas. Fuera de esas materias, la O.E.A. es del todo independiente de las Naciones Unidas y funciona a su mismo nivel. En los capítulos siguientes se analizan estos artículos.

Esta agrupación regional descansa sobre tres bases fundamentales, según lo establece Sepúlveda: " La Carta de Bogotá, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Pacto de Bogotá, coordinándose entre sí para acercarse más al concepto de acuerdo regional manejado en la Carta"¹⁶.

La Organización de los Estados Americanos, como todo organismo, ha sido el producto de la experiencia amasada durante muchos años en las relaciones de los países

16. Sepúlveda. Op. cit. P. 367

americanos; después de su creación en sentido formal durante la Conferencia de Bogotá en 1948, esta organización funcionó en -- una forma que distaba mucho de ser la mejor. Basta mencionar -- algunos sucesos como los que fueron objeto de la Conferencia de Consulta de Santiago, de agosto 12 al 17 de 1959, en donde un -- pequeño desequilibrio en el Caribe hizo tambalear al sistema y -- probó la ineficacia de la llamada solidaridad panamericana. y -- la crisis acaecida como consecuencia de los sucesos de la República Dominicana que dio origen a la primera Reunión de Consulta, en mayo 10. de 1955 en Washington.

Todos estos acontecimientos dieron lugar a -- que se pensara en reformar la Carta de la O. E. A., pues eran -- evidentes las fallas de los principales órganos de la misma. -- Así, en el año de 1965, tuvo lugar en Río de Janeiro la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria en donde se resolvió -- modificar la Carta de la O. E. A. para " imprimir al Sistema -- Interamericano un nuevo dinamismo"¹⁷, encomendándose a una comisión especial la preparación de un anteproyecto de reformas -- cuyas reuniones se verificaron en Panamá del 15 de febrero al -- 10. de abril de 1966.

Las labores de esta comisión especial fueron revisadas por la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, reunida en Buenos Aires en febrero de 1967. Ahí se aprobó un Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de -- los Estados Americanos , que es el documento que actualmente rige a la organización junto con aquella parte de la Carta que no sufrió reformas.

20. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

La Carta de la Organización de los Estados -- Americanos contiene en su primera parte, que comprende los --

17. Sepúlveda. Op. cit. P. 368.

primeros nueve capítulos, la parte que los constitucionalistas denominan dogmática, compuesta por los capítulos relativos a la Naturaleza y Propósitos, Principios, Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados, Solución Pacífica en Conflictos, Seguridad Colectiva, Normas Económicas, Normas Sociales y Normas de Educación, Ciencia y Cultura.

Por no ser objeto de esta parte de la tesis un estudio minucioso de los capítulos mencionados, solo diré que la naturaleza y principios de la carta son los que han quedado mencionados en las diferentes etapas de la evolución de esta organización.

Respecto a los capítulos sobre la Solución Pacífica de los Conflictos y de Seguridad Colectiva serán tratados en la parte medular de este trabajo.

Por ahora es importante mencionar la forma en que regula la carta el ingreso y permanencia de los miembros de la organización.

A) Ingreso y Permanencia.

Son miembros de la O.E.A. cuantos Estados americanos la ratifiquen, y que de llegar a producirse una unión entre dos o más Estados miembros estos perderán su calidad de miembro, dejando el paso a una nueva entidad política que así llegare a producirse. No se requieren otras características para ser miembro de la O.E.A., que las de ser

un Estado Americano, por lo que desde el punto de vista ju- ----
rídico puede sostenerse que al referirse la Carta a los "Es- ----
tados" se excluye automáticamente a todos aquellos sujetos ----
del derecho internacional que no tengan en plenitud las -----
cualidades de independencia y soberanía:

Se exige que el Estado interesado en ser -----
miembro de la organización:

"notifique por escrito al Secretario General señalando que -----
está dispuesto a aceptar todas las obligaciones que entra- ----
ñan la condición de miembro, en especial las referentes a -----
la Seguridad Colectiva, mencionadas expresamente en los - ----
artículos 27 y 28 de la Carta" (de la O.E.A.)¹⁸.

A continuación y previa recomendación del -----
Consejo Permanente, la Asamblea General por dos tercios de -----
los miembros resolverá si autoriza o no el depósito del - ----
instrumento de ratificación correspondiente.

"Aunque la Carta no lo especifica, parece deducirse que la -----
recomendación positiva del Consejo Permanente es, como en -----
las Naciones Unidas, condición "sine qua non" para que la - ----
Asamblea pueda emitir una decisión favorable"¹⁹.

B) Organos, Competencia y Funcionamiento.

Los Organos a través de los cuales actúa - ----
la O.E.A., a partir de 1967, son:

18. Artículo 60. de la Carta de la O.E.A.

19. Seara Vázquez, Op. cit. P. 178.

- a) La Asamblea General.
- b) Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c) Los Consejos.
- d) El Comité Jurídico Interamericano.
- e) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- f) La Secretaría General.
- g) Las Conferencias Especializadas.
- h) Los Organismos Especializados.

a) La Asamblea General.

Es el órgano supremo de la O.E.A. que viene a substituir a la original Conferencia Interamericana, para adaptarse con aquél nombre a la intención de ser un órgano de mayor periodicidad, ahora anualmente en vez de cada cinco años, sin perjuicio de las asambleas extraordinarias. Este órgano cuenta con las siguientes atribuciones: decide y elabora la política general de la organización; coordina las actividades de los órganos, organismos y entidades de la organización, tanto entre sí como entre otras instituciones del Sistema Interamericano, promueve la cooperación con las Naciones Unidas y otras organizaciones que tengan propósitos análogos a los de la O.E.A.; aprueba el programa presupuesto de la organización fijando las cuotas que corresponde cubrir a los Estados Miembros y adopta las normas generales que deben regir el funcionamiento de la

Secretaría General. La asamblea cuenta con una Comisión Pre- ---
paratoria, encargada de formular el temario de cada período -----
de sesiones.

b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exte-
riores.

Este órgano guarda una especial importancia -----
en el desarrollo del presente trabajo, ya que dentro de su - ----
ámbito de competencia material sus reuniones se pueden veri- ---
ficar en dos casos: cuando tiene por objeto entrar a conocer ----
de problemas de carácter urgente y de interés común, que es ----
el supuesto general establecido por el artículo 59 de la Car- ---
ta y cuando haya de servir de Órgano de Consulta, en cuyo ca- ---
so sus actuaciones están fundamentalmente regidas por el -----
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que taxati- ----
vamente enuncia tanto los supuestos normativos que han de - ----
satisfacerse para que en ésta se reúna como las medidas que ---
el propio órgano está facultado para acordar.

A diferencia de la Asamblea General el tema- ----
rio y el Reglamento de la Reunión de Consulta serán prepara- ----
dos por el "Consejo Permanente de la Organización"²⁰, y so- ----
metidos a la consideración de los Estados Miembros.

Cualquier Estado Miembro puede pedir que se -----
convoque la Reunión de Consulta a través de una solicitud que ---
debe dirigirse al Consejo Permanente de la Organización -----

20. Es uno de los tres nuevos consejos que introdujo el Proto-
colo de Reformas de Buenos Aires.

el cual decidirá por mayoría absoluta de votos si es procedente la Reunión.

En el caso excepcional de que un Ministro de Relaciones Exteriores no pueda concurrir a la reunión convocada, puede hacerse representar por un delegado especial.

La Carta prevé un Comité Consultivo de Defensa como un órgano auxiliar del Órgano de Consulta que lo asesorará en los problemas de colaboración militar que puedan presentarse con motivo de la aplicación de los tratados especiales existentes en materia de seguridad colectiva, que se integrará con las más altas autoridades militares de los Estados Americanos que participen en la Reunión de Consulta, y será convocado en los mismos términos que el Órgano de Consulta, cuando éste haya de tratar asuntos relativos a la defensa contra la agresión.

" Para comprender la razón por la que fue creado este órgano, debe tenerse presente que la Conferencia de Chapultepec había recomendado la constitución de un organismo militar permanente, formado por representantes de cada uno de los Estados Mayores de las Naciones americanas, cuya finalidad sería la de proponer medidas sobre la colaboración militar. En esa misma línea, el Proyecto de Pacto Constitutivo del Sistema Interamericano elaborado por el Consejo Directivo, contemplaba la creación de un Consejo Interamericano de Defensa. La cuestión era grave, toda vez que se trataba, como dice Gómez Robledo, de la militarización del panamericano y su absoluta centralización en Washington"²¹.

21. Moreno Pino. Op. cit. P. 101.

c) Los Consejos

Dentro de la Carta se han colocado a tres conse-
jos aparentemente en un mismo plano: el Consejo Permanente, el
Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interame-
ricano para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Digo que su colocación en un mismo plano es
aparente, ya que el Consejo Permanente guarda cierta preeminen-
cia respecto a los otros dos que por hacerlos depender directa-
mente de la Asamblea General y no del Consejo Permanente, como
originalmente habían existido, se les equipara al status de es-
te último.

Respecto a la competencia de estos órganos, el
texto vigente del artículo 68 de la Carta establece que tienen
la que a cada una de ellos les asigna la Carta y otros instru-
mentos interamericanos, así como las funciones que les enco-
mienden la Asamblea General y la Reunión de Consulta de Minis-
tros de Relaciones Exteriores. Es necesario dejar bien esta-
blecido que los diversos consejos tienen exclusivamente la
competencia que les asigna la Carta y otros tratados vigen-
tes, por lo que deberá entenderse por "funciones" los "man-
datos" que les encomienden los órganos superiores de la orga-
nización, ya que como lo había venido sosteniendo en el pasado
la cancillería mexicana, el Consejo Permanente es un órgano de
facultades expresas, limitadas y sujetas a una interpretación
restrictiva, que carece, por lo tanto, de facultades implícitas.

Los consejos están facultados en asuntos de sus -- respectivas competencias para presentar estudios, proyectos, y prouestas de instrumentos internacionales a la Asamblea General y a las Conferencias Especializadas.

Cada consejo queda autorizado para solicitar de -- los otros, informes y asesoramiento, pudiendo hacerlo también a -- las demás entidades del sistema. Se permite a cada uno de ellos - aprobar su propio reglamento y redactar su respectivo estatuto, de biendo este último ser sometido a la Asamblea General para su aprobación.

Asimismo, estos órganos, en casos urgentes, podrán convocar en materia de su competencia a una Conferencia Especiali- zada, previa consulta con los Estados Miembros.

Respecto a las facultades de los Consejos, en un - principio se discutió la posibilidad de otorgar a estos órganos facultades políticas, pero varios países, entre ellos Bolivia, Chile, Argentina y México, expresaron que al hacerlo se desvirtuaría y -- pondría en peligro la esencia misma del sistema, y que si han de -- darse facultades políticas, ellas deben recaer en los legisladores y no en los órganos de consulta.

Finalmente, la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria que reformó la Carta de la O.E.A., adoptó la fórmu- la contenida en el artículo 68 ya mencionado, que faculta a los -- Consejos para conocer, dentro de los límites de la propia Carta y de los tratados y acuerdos interamericanos, de cualquier asunto -- que les encomiende la Conferencia Interamericana o la Reunión de - Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

El Consejo Permanente reviste un especial interés en materia de seguridad colectiva, toda vez que está facultado para actuar como órgano de consulta provisional en caso de que se presenten las situaciones previstas en el artículo 63 de la Carta, es decir, en caso de un ataque armado dentro del territorio de un Estado Americano, o dentro de la región de seguridad que delimitan los tratados vigentes, y como órgano provisional de consulta en los casos de aplicaciones del TIAR durante la consulta pacificadora.

Este órgano se compone de un representante por cada Estado Miembro, nombrado especialmente por el gobierno respectivo, es decir, que se establece una representación ad-hoc. Cada gobierno podrá acreditar un representante interino, así como a los suplentes y asesores que juzgue convenientes. La presidencia será ejercida por los representantes sucesivamente por orden alfabético.

Como órgano auxiliar subsidiario de este consejo, se encuentra prevista una Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas. Al efecto se le dió al Consejo Permanente la misión de velar por el mantenimiento de las relaciones de amistad entre los Estados Miembros, para lo cual deberá ayudárseles de una manera efectiva en la solución pacífica de sus controversias. Las funciones principales de esta comisión serán las de asistir a las partes y recomendar los procedimientos que considere adecuados para el arreglo pacífico de la controversia. Además, se le dieron facultades, con el previo consentimiento del gobierno respectivo, para realizar investigaciones dentro de su territorio relacionadas con las controversias que se susciten.

Existe, sin embargo, una importante restricción --- en el funcionamiento tanto del Consejo Permanente, como de su ---- Comisión Interamericana de Soluciones Pacíficas, que consiste ---- en que cualquier Estado parte en una controversia puede ne ---- garse a la actuación de ambos órganos, en la inteligencia de ----- que en esas condiciones no podrá hacer otra cosa que la de ren- -- dir un informe a la Asamblea General.

El Consejo Permanente adoptará sus decisiones ---- por el voto afirmativo de dos tercios de sus miembros.

El artículo 91 de la Carta de la O.E.A., asig- --- na otras funciones al Consejo Permanente como las de ejecución --- de aquellas decisiones de la Asamblea General o de la Reunión ---- de Ministros de Relaciones Exteriores no encomendadas a otra ----- entidad, actuar como Comisión Preparatoria de la Asamblea Ge- ---- neral, en su caso, preparar proyectos de acuerdos para promover --- y facilitar la colaboración entre la O.E.A. y la O.N.U., y otros-- organismos americanos, etc.

El Consejo Interamericano Económico y Social, ---- tiene como finalidad promover la cooperación entre los países ---- americanos, con el objeto de lograr el desarrollo económico ----- y social acelerado. Sus reuniones se celebrarán por lo me- ---- nos una cada año o cuando las convoquen los dos órganos superio- --- res de la OEA, en ellas se evaluarán los esfuerzos que en mate- --- ria de desarrollo económico realicen los Estados Miembros. ---- Se encuentra prevista dentro de este consejo una Comisión Eje- --- cutiva Permanente, integrada por un presidente y no menos de ----- siete miembros elegidos por el propio Consejo. Las activida- ----

des de esta Comisión serán las que de acuerdo a las normas generales le asigne el Consejo al que pertenece.

El Consejo Interamericano para la Educación, la - - Ciencia y la Cultura, tiene por finalidad promover las relaciones - amistosas mediante la cooperación e intercambio educativo, científico y cultural de los Estados Miembros, con el objeto de elevar el - nivel cultural de sus habitantes, reafirmar su dignidad como personas, capacitarlos plenamente para las tareas del progreso y fortalecer los sentimientos de paz, democracia y justicia social, que han caracterizado su evolución.

El régimen de funcionamiento aprobado para este Consejo es análogo al del Consejo Interamericano Económico y Social.

d) El Comité Jurídico Interamericano.

Es el órgano que sustituye al antiguo Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Se integra por once miembros. No es explicable la razón por la que se fijó ese número, ni tampoco cuáles países iban a estar representados ahí, ni si esos juristas serán independientes o, según se estila, miembros de los gobiernos. - "Una cuestión que sí desalienta es que su autonomía se ve amenazada, ya que se acostumbra que el Secretario del Comité Jurídico sea el - Director del Departamento Legal de la Secretaría General"²².

22. Sepúlveda. Op. cit. P. 360.

e) Comisión de Derechos Humanos.

Se creó a raíz del Protocolo de Buenos Aires, ---
cuya función sería la de promover la observancia y defensa de ---
los derechos humanos y servir como órgano consultivo de la or- --
ganización en esta materia.

f) La Secretaría General.

Es el órgano central y permanente de la Orga- ---
nización de los Estados Americanos. Sustituye a la antigua -----
Unión Panamericana.

El Secretario General será elegido por la - ----
Asamblea General para un período de cinco años y no podrá ser ---
reelegido más de una vez ni sucedido por una persona de su -----
misma nacionalidad.

Respecto a la competencia material, este ór- ----
gano ejercerá las funciones que le atribuyan la Carta, otros ----
tratados y acuerdos interamericanos y la Asamblea General, y ----
cumplirá los encargos que le encomienden la Asamblea General, ----
la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores ----
y los Consejos.

g) Las Conferencias Especializadas.

Son reuniones intergubernamentales para tra- ---
tar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determina- ---

dos aspectos de la cooperación interamericana, y se celebran - ---
 cuando lo resuelva la Asamblea General o la Reunión de Minis- ---
 tros de Relaciones Exteriores. Como se demuestra, son órga- ----
 nos de carácter eventual. Sus temarios y reglamentos se- -----
 rán aprobados por ellos mismos.

H) Los Organismos Especializados Interamericanos.

Estos organismos se encuentran insuficien- -----
 temente definidos en la carta vigente, la que simplemente ex- ---
 presa que son organismos intergubernamentales establecidos ----
 por acuerdos multilaterales que tengan determinadas funciones ---
 en materias técnicas de interés común para los Estados ameri ----
 canos .

El desarrollo del sistema interamericano ha ----
 llegado a un grado muy avanzado de organización, producto de ---
 una intensa actividad e interrelación de todos sus miembros, ----
 que siempre han demostrado una constante labor por llegar - ----
 a un entendimiento respecto al futuro de sus relaciones in- ---
 ternacionales. Pero esa labor no ha terminado, quizá en la ----
 época actual es cuando se requiere un mayor esfuerzo para - ----
 estrechar los vínculos de los Estados de esta parte del Hemis- --
 ferio y mantener firmes los principios que rigen esta orga- ----
 nización, sobre todo aquellos que tienen que ver con la se- ----
 guridad colectiva y la solución pacífica de los conflictos. --
 No pueden seguirse aceptando, acciones como las ocurridas re- --
 cientemente en la Isla de Granada, violentando flagrantemen- ---
 te los principios de no intervención, integridad territorial, ---

el respeto a las soberanía de los Estados y la condenación -----
de la violencia.

El derecho internacional americano, tiene -----
que continuar su ruta ascendente dentro de la cuesta del de- ----
sarrollo y sobre todo continuar siendo un ejemplo por su so- ----
lidad en la defensa de los más caros principios para to- ---
do el resto del mundo.

CAPITULO II.

MARCO TEORICO Y JURIDICO DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES Y DE DEFENSA.

I. LOS ORGANISMOS REGIONALES EN LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

Los Estados americanos, después de gozar de cierta autonomía en lo referente al mantenimiento de la paz durante 55 años, se lanzaron vigorosamente en la defensa y apoyo de la nueva organización internacional, pretendiendo mantener el libre funcionamiento del sistema de paz por ellos mismos elaborado. La razón principal que tuvieron, era que dentro de la estructura mundial para el mantenimiento de la paz se había creado el privilegio del veto para los llamados países grandes, es decir, para los países que son miembros permanentes del órgano que en aquella ocasión se creaba, que es el Consejo de Seguridad y que podía paralizar la acción regional. Esta composición del Consejo de Seguridad significa para algunos "la consagración, de hecho y de derecho, de la dictadura de las grandes potencias"²³.

Precisamente contra esta dictadura luchan los pueblos del hemisferio occidental, tratando de crear una fuerza que contrarreste el veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ó que haga efectiva la defensa de la integridad territorial y soberanía de los pueblos de América, al poder gozar de la instancia regional, previa al sometimiento de un conflicto a la decisión del Consejo de Seguridad.

23. Seara Vázquez. Op. cit. p. 303.

Dentro de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas no encontramos una definición de lo que se debe entender por "acuerdo regional", por lo que tenemos que recurrir a las fuentes históricas, en especial a las discusiones en la conferencia de San Francisco, para poder llegar a un concepto.

Mirkovitch, en un intento por distinguir a los "acuerdos regionales" de las alianzas, afirma que: "Los acuerdos regionales no van dirigidos contra un agresor determinado, sino contra un agresor probable cuyo nombre se ignora hasta el momento de la agresión"²⁴.

Efectivamente, estos acuerdos cuentan con dos características que son impersonales y generales, es decir, no van dirigidos contra un miembro de la comunidad internacional en especial, sino que simplemente establecen una hipótesis general de aplicación, que siempre que se cumpla, por ejemplo en el caso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, pondrá en marcha el mecanismo denominado de consulta.

"Lo que verdaderamente es o debe ser el acuerdo regional, en el mundo contemporáneo, no puede entenderse sin atender también a las funciones específicas que un grupo de determinada configuración geográfica o sociológica ha de desempeñar dentro de la organización jurídica que en la época presente ha adoptado la humanidad"²⁵.

24. Citado por Gómez Robledo. Op. Cit. P. 65

25. Gómez Robledo Op. cit. p. 69

Los estados miembros de las organizaciones regionales deben ante todo velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad en la región objeto del tratado, respetando las disposiciones contenidas en los estatutos de la organización universal.

La definición que ha logrado conjuntar con mayor claridad elementos políticos, militares, sociológicos y geográficos —que son elementos que atienden a la naturaleza de estos órganos— con elementos de tipo espiritual, es decir, como lo acabo de mencionar los que atienden a las funciones específicas de estos grupos, es la que presentó la delegación de Egipto en la conferencia de San Francisco:

"Se consideran como acuerdos regionales las organizaciones de carácter permanente que agrupan en una región geográfica determinada a varios países que en razón de su vecindad, de su comunidad de intereses o de afinidades culturales, lingüísticas, históricas o espirituales, se solidarizan para el arreglo pacífico de toda diferencia que pueda surgir entre ellos, para el mantenimiento de la paz y seguridad de su región, así como para la salvaguarda de sus intereses y el desarrollo de sus relaciones económicas y culturales"²⁶.

Como se puede observar, los acuerdos regionales tienen como primera característica la permanencia. No se tra-

26, Gómez Robledo, Op. cit. P. 68

ta de acuerdos que se celebran para la atención de situaciones -----
meramente circunstanciales. Además, son acuerdos que deben ce- ----
lebrarse para el mantenimiento de la paz y seguridad internacio- --
nales. Esta finalidad primordial se desprende del análisis de ---
las disposiciones de la Carta de la Organización de las Nacio- ----
nes Unidas que los prevé. Estos acuerdos tienen que estar -----
basados en una solidaridad sociológica determinada y, en alguna ----
forma, debe tratarse de Estados afines geográficamente.

Se propuso en San Francisco la extensión al cam- --
po económico y social la existencia de estos acuerdos regionales, --
pero al fin se resolvió limitar el alcance de dichos acuerdos -----
principalmente a los fines indicados.

Por consiguiente, cuando los Estados americanos, ---
al formular su propia carta en Bogotá en 1948, expresaron en el ---
artículo 1º que "dentro de las Naciones Unidas, la Organización ---
de los Estados Americanos constituye un organismo regional", -----
lo hicieron teniendo presente esos alcances.

En el campo económico y social, si bien la Carta --
de San Francisco no incorpora el principio regional, éste se -----
aplica en la práctica mediante el establecimiento por parte del ---
Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de comisio -----
nes especiales, de acuerdo al artículo 68 de la carta mundial, --
como por ejemplo la Comisión Económica para la América Latina, o ---
mediante el establecimiento de relaciones cooperativas entre or- --
ganizaciones regionales e internacionales a través de convenios --
bilaterales.

La integración o coordinación entre el sistema regional interamericano y el organismo mundial es perfecta, ya que las disposiciones de un instrumento se complementan con las del otro, de tal manera que se den a cada instancia la participación que en el orden práctico realmente les corresponde. Así, por un lado, el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas establece como un sistema primordial para tratar de buscar soluciones a las controversias cuya continuación pueden poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, entre otros, "el recurso a organismos o acuerdos regionales". A esta disposición se ha coordinado el sistema interamericano al incluir dentro de los tres instrumentos que lo implementan, que todas las controversias que surjan entre Estados partes se sujetarán a los procedimientos vigentes para su solución, antes de ser llevados al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Sin embargo, si las partes no lograron resolver la controversia por los medios establecidos en el artículo 33 mencionado, y la continuación de tal conflicto fuera susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, deben someterla al Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 37. Asimismo, el Consejo de Seguridad, con fundamento en el artículo 36, en cualquier estado que se encuentre una controversia, podrá recomendar los procedimientos y métodos de ajuste que sean apropiados. Este máximo órgano de las Naciones Unidas, al proceder de esta forma, debe tomar en consideración todo procedimiento que las partes ya hayan adoptado para el arreglo de la controversia.

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas, en su capítulo VIII (artículos 52 y 54), se refiere exclusivamente a los "acuerdos regionales", autorizando su existencia y funcionamiento siempre que su fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y que sus propósitos y principios sean compatibles con los de Naciones Unidas.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 52, los Estados Miembros de las Naciones Unidas sean partes en los acuerdos regionales o que constituyan organismos regionales, deben de hacer 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. Corresponde a esta última autoridad, de acuerdo con el párrafo tercero del mismo artículo, promover el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, ya sea a iniciativa de los Estados interesados, o a instancia del propio Consejo de Seguridad. Lo antedicho deja a salvo la aplicación de los artículos 34 y 35 de la Carta de las Naciones Unidas.

Estos dos artículos disponen que el Consejo de Seguridad puede investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; y que to-

do Estado miembro de las Naciones Unidas puede llevar cualquier ---
controversia, o cualquier situación de esa naturaleza, a la - -----
atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

Cabe observar que la competencia del Consejo de ---
Seguridad con respecto a estas dos disposiciones, se limita ex- --
clusivamente a la investigación de las controversias para de- ----
terminar si existe o no una situación que pueda perturbar la paz --
y la seguridad internacionales.

De hecho, las facultades del Consejo de Seguri- ---
dad y de la Asamblea General, no les permiten tener un poder de -----
decisión con respecto a la resolución de un conflicto: "ambos -----
son exclusivamente órganos de mediación"²⁷.

Como órgano de mediación, y de acuerdo a la fa- ----
cultad que le confiere el artículo 34, debe naturalmente instar --
a las partes para que arreglen sus conflictos por medios apro- ----
piados.

Tratándose de una controversia de orden jurí- -----
dico, el Consejo de Seguridad debe tener en cuenta que en -----
principio ha de ser sometida al Tribunal Internacional de Jus- -----
ticia, por lo que puede recomendar a las partes el recurso a -----
este órgano. Pero tal recomendación no basta para fundamentar -----
la competencia del Tribunal Internacional de Justicia, siendo -----
preciso, además, para ello, que ambas partes se sometan por sí mis- --
mas al procedimiento de dicho órgano, de conformidad con el ar- ---
tículo 36 del estatuto del Tribunal Internacional de Justicia.

27. Verdross Alfred. Op. cit. P. 560.

Si no se obtuviera ese sometimiento, o si se ----
 tratara de un conflicto de intereses, y no se consigue tener ----
 fin a la controversia por otra vía, entonces las partes deben ---
 someter el conflicto al Consejo de Seguridad, quien podrá, co- ---
 mo ya dijimos, recomendar un procedimiento o los medios de arre- --
 glo que sean apropiados en las circunstancias del artículo 37 ---
 de la Carta. Pero también, tales decisiones son simples reco-- --
 mendaciones que no obligan jurídicamente a las partes: "aho-- --
 ra bien en ciertas circunstancias el Consejo de Seguridad po- ---
 drá interpretar la inobservancia de sus recomendaciones como ----
 una amenaza para la paz, de acuerdo con el artículo 39, y dar ---
 lugar a las sanciones previstas en el mismo artículo 39 y - ----
 siguientes. Las, "recomendaciones" del Consejo de Seguridad ----
 son pues, recomendaciones calificadas" ²⁸.

El Consejo de Seguridad podrá hacer recomen- ----
 daciones de este tipo cuando todas las partes en una controver---
 sia así lo soliciten, aunque no exista amenaza para la paz,-----
 según el artículo 38.

Las partes pueden convenir en aceptar como -----
 obligatorias las resoluciones del Consejo de Seguridad. En- ----
 tonces, éstas tendrán el valor de una sentencia arbitral.

Si el Consejo de Seguridad determina la ine- ---
 ficacia de las acciones tomadas, por ejemplo, en aplicación del ---
 Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y como con- ----
 secuencia surgiera una amenaza a la paz y seguridad internaciona-

28. Verdross Alfred. Op. cit. P. 360

cionales, el órgano mundial mencionado puede aplicar medidas, inclusive la fuerza armada, para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Además, la posición superior de las Naciones Unidas se mantiene por lo dispuesto en el artículo 154, que otorga al Consejo de Seguridad el derecho de tenerlo plenamente informado de las actividades realizadas por las instituciones regionales en los casos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y por el artículo 103, que da prioridad a las obligaciones resultantes de la Carta sobre aquellas provenientes de los tratados constitutivos de organismos regionales.

Por lo tanto, puede afirmarse que no hay conflicto de jurisdicción o competencia entre el Consejo de Seguridad y las organizaciones regionales, entre ellas la Interamericana, ya que en el caso de esta última sus respectivos derechos y obligaciones están entrelazados y coordinados con las disposiciones aplicables tanto de la Carta Mundial como de la Interamericana.

Por otro lado, entratándose de la Organización Regional Interamericana, en la Carta de Bogotá, reformada por el protocolo de Buenos Aires, en su artículo 137, se consagra la primacía del orden mundial, al establecer que ninguna de las estipulaciones de esta carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, "La competencia de las Naciones Unidas para iniciar acción cuando una institución regional está tramitando una controversia o situación, se ha cuestionado en muchas ocasiones. (SCOR, 9º año, 675 mt., 20 de Junio, 1954; - SCOR, 9º año, 676 mt., 25 de Junio, 1954; SCOR, 18º año, 1036 mt., - 9 de Mayo de 1936) *"²⁹.

Es claramente apreciable la intención del órgano mundial en su disposición hacia las instancias regionales. La razón es muy sencilla: se considera que por las razones que unen a los Estados que forman una agrupación regional su identidad de lenguaje, costumbres y culturas, permiten que estas agrupaciones puedan tener un conocimiento más claro, más directo de los problemas que se puedan suscitar entre los Estados de un grupo regional o entre uno de ellos y otro que no lo sea.

Resulta mas difícil, por ejemplo, para el Consejo de Seguridad, la investigación de un conflicto entre Estados que pertenecen a una organización regional, ya que no en todo momento está en contacto directo con esos Estados, ni conoce con mayor detalle la realidad política, social y económica de éstos, como pudiera hacerlo el mismo órgano regional, el que desde luego tiene una panorámica mucho más amplia en la búsqueda de elementos que le permitan emitir un juicio de valor en términos más reales. Desde luego, esto no significa menospreciar la función del Consejo de Seguridad, cuyos términos se fijan en el capítulo VII de la Carta Mundial, denominado

29. Sorensen Max. Op. cit. P. 672, 673

* "Security Council Official Records" de las Naciones Unidas.

Acción en Caso de Amenaza a la Paz, Quebrantamiento de la Paz o Actos de Agresión, ya que las medidas que adopte el Consejo de Seguridad en este caso, son de su exclusiva competencia.

En la práctica se permite a las Instituciones Regionales que intenten solucionar la controversia y no se les interfiera si lo manejan con rapidéz y efectividad. Así, "en 1958 el Consejo de Seguridad aplazó su reunión por 10 días para dar oportunidad a la Liga Árabe de discutir la queja de Líbano contra la República Árabe Unida, por intervención en sus asuntos internos.... No se tomó ninguna medida cuando Haití contra la República Dominicana, en 1963, pues la mayoría del Consejo de Seguridad consideró que la O.E.A. estaba tomando medidas rápidas y eficaces" ³⁰.

La atribución que tiene tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General debe ejercitarse con toda cautela, ya que estos órganos pueden interferir de manera negativa en el buen funcionamiento de las instituciones regionales.

"En su consideración a la queja de Guatemala contra Honduras y Nicaragua, en 1954, el Consejo de Seguridad rechazó una resolución auspiciada por Brasil y Colombia, que hubiera dejado el asunto para que lo tratara el Comité Interamericano de Paz; adoptó, en cambio, la propuesta de Francia, que instaba a las partes a poner término a las acciones que podrían provocar derramamiento de

30. Sorensen Max Op. Cit. P. 673

sangre, y pedía a los otros miembros que se abstuvieran de prestar ayuda a tal acción. El Consejo afirmaba así su competencia para tratar el asunto"³¹.

La centralización que ejerce el organismo universal en aspectos relativos al mantenimiento de la paz es definitiva y positiva, ya que presta un mayor grado de seguridad a la comunidad internacional, al sustraer a cada Estado individual la facultad de decidir jurídicamente por sí mismo sobre la legitimidad de sus actos internacionales, especialmente aquellos que impliquen el uso de la fuerza. De esta manera se acaba con el viejo principio de hacerse justicia por la propia mano.

La creación de las Naciones Unidas implica, como lo afirma Padilla Nervo, "la centralización jurídica y política de todos los factores internacionales de poder en una organización representativa de la comunidad mundial"³².

Sin embargo, esta situación no se cumple del todo en la práctica, porque siempre se requiere la participación voluntaria de todos los Estados, ya que el Consejo de Seguridad carece de medios propios para imponer coercitivamente sus decisiones. Son los Estados miembros los que contribuyen en los términos del artículo 43 de la Carta,* proporcionando los recursos y fuerzas necesarias para que el Consejo de Seguridad cumpla con sus fines.

31. Sorensen Max. Op. cit. P. 673.

32. Castañeda Jorge. México en el Orden Internacional. P. 165
México Ed. El Colegio de México, 1956

* Artículo 43 de la Carta de la ONU Parráfo I.
"Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacion

La insistencia del bloque latinoamericano en ---- el reconocimiento de cierta autonomía a los organismos regiona- --- les y la inclusión que se hizo del capítulo VIII en la Carta ---- de San Francisco, no persigue, como lo afirma Jorge Castañe- ---- da, desvirtuar la finalidad intrínseca del órgano mundial,----- ni desquiciar el equilibrio de la misma³³. Por el con- ----- trario, precisamente en el aspecto que estamos analizando, =----- los organismos regionales buscan contribuir con el Consejo ----- de Seguridad en aras de una solución pronta y ágil a los ----- conflictos que se presenten. Jamás los acuerdos regiona- ----- les a través de su función directa de seguridad colectiva y ----- de defensa, desde un punto de vista jurídico, se han osten----- tado como contrarios a principios y supuestos políticos ----- en que descansa toda la estructura de la Carta.

Mientras se observen con atención las dis- ----- posiciones que establecen las facultades de los organismos ----- regionales, éstos podrán prestar un elemento fundamental en ----- la solución de los conflictos, ya que, como se acaba de seña- ----- lar, son muchos los casos en que se ha llegado a poner fin ----- a las controversias cuando el Consejo de Seguridad ha sabi- ----- do permitir a estos cuerpos estatales actuar bajo los prin- ----- cipios que los rigen.

nales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un Convenio Especial o con Convenios Especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales".

33. Castañeda Jorge. Op. cit. P. 164.

II. LOS ORGANISMOS REGIONALES DE DEFENSA. (TIAR)

La mayor parte de los autores nacionales y -----
extranjeros coinciden en que el fundamento legal del Tra- ----
tado Interamericano de Asistencia Recíproca* es el artículo -----
51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas',-----
que dice:

"Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado -
contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la -
paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas 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 seguridad internacionales".

Ismael Moreno Pino señala que, de acuerdo con ----
los fines del TIAR, éste tiene además otros dos fundamentos, -----
que son a saber: el que le permite a este Tratado operar en ----
los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad --
el capítulo VIII (artículos 52 a 54) de la Carta de la Organización
de las Naciones Unidas cuyo título es precisamente "Acuerdos -----
Regionales", y el que le permite ser un instrumento catali- ----
zador de la solidaridad americana en lo referente a la tutela-----

* En adelante TIAR.

1 En adelante ONU.

de los más importantes bienes jurídicos de los Estados. Este fundamento se encuentra en la facultad que cada Estado miembro tiene en lo individual para proveer a la tutela de los bienes jurídicos a que nos hemos referido³⁴.

Precisamente la circunstancia de que este artículo 51 se encuentre fuera del capítulo de la Carta que se refiere a los acuerdos regionales, ha dado lugar a que se piense como lo hace Pierre Vellas, que este artículo, "se refiere a los tratados de asistencia mutua, los cuales no tiene nada que ver con el regionalismo en el sentido del capítulo VIII"³⁵.

Los países latinoamericanos encontraron en la aprobación del artículo 51, la salvaguarda de uno de los aspectos más delicados y vulnerables del sistema regional, que es el que se refiere a los efectos perniciosos para el sistema interamericano por el veto de cualquiera de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.* En este sentido los países latinoamericanos quisieron ver garantizada

34. Moreno Pino. Op. cit. P. 171.

35. Gómez Robledo. Op. cit. P. 93.

* Al respecto señala Alfred Verdross que: "de la Regla de Igualdad Jurídica de los Estados, (art. 1º punto 2º, y el art. 2º, punto 1º) se hace pues, una importante excepción en favor de los cinco miembros permanentes del C.S., puesto que ellos poseen el llamado Derecho de Veto. La verdad es que, según la letra de la carta se trata de algo más que de un simple Veto, si por él se entiende el Derecho de Oponerse a la resolución de una Corporación, toda vez que a tenor del artículo 27/3, una decisión del C.S., sólo se da si hay nueve votos afirmativos, entre los cuales han de contarse obligatoriamente los cinco de los miembros permanentes". Esto significa en términos estrictos que ni la abstención, ni la no compare

La posibilidad de proveer a su defensa legítimamente, por lo ----
 menos en los casos de ataque armado, cuando el Consejo de Se-----
 guridad se viera paralizado en su función de mantener la paz-----
 y el orden internacional en esta parte del mundo.

No podemos negar que cualquier país que ha -----
 establecido ciertos lazos de solidaridad con otro, no pueda,-----
 por virtud de éstos, acudir en legítima defensa ante el ataque de
 que ha sido víctima otro Estado, ya que este derecho se extien---
 de a todos los países que hayan implantado, ya sea por razo -----
 nes geográficas, políticas o económicas, ciertos rasgos de co-----
 munidad a través de acuerdos regionales.

Son perfectamente compatibles la afirmación -----
 que, por un lado, hace Alberto Lleras Camargo en el sentido de ---
 que "Los países de América Latina entienden que el origen del ---
 término de legítima defensa colectiva se identifica con la -----
 necesidad de preservar los sistemas regionales: el interamerica---
 no es uno"³⁶ y la circunstancia de que el derecho de legítima---
 defensa individual o colectiva es independiente de la constitu---
 ción de organismos regionales o de la celebración de tratados ---
 en forma ex-profesa para el ejercicio del mismo, pues en el pri-
 mer caso nos referimos a que la legítima defensa conlleva la ----

cencia de algunos de los miembros permanentes del Consejo pueden
 dar lugar a una resolución válida del Consejo; sin embargo el --
 mismo autor señala que en la práctica una resolución de este ór-
 gano es válida si ningún miembro permanente vota en contra y res-
 pecto a la ausencia de alguno de ellos, puesto que cada miembro
 del Consejo debe tener una representación en todo momento en la
 sede de la organización: "si un miembro no se presenta a una se-
 sión, habrá de ser tratado como si en el voto se hubiera abste--
 nido" (op. cit. p. 502).

preservación de acuerdos regionales, es decir, que resulta ser -- el medio para que estos acuerdos puedan llevar a cabo sus fun -- ciones en la forma más amplia, y en el segundo caso nos referi-- mos propiamente a la naturaleza de la legítima defensa como --- inmanente o como un derecho natural, en el texto francés de la -- carta, lo que implica que es un derecho que los Estados poseen - por sí mismos, mucho antes de que la organización mundial se --- constituyera; se trata de un derecho originario y fundamental -- que permite a los Estados ejercerlo sin la necesidad de un pre-- vio acuerdo:

Resulta de esta manera potestativo para los -- Estados de un grupo o región determinada, la celebración de --- tratados en que se organice el derecho de legítima defensa co-- lectiva. De llevarse a cabo éste, se establece una reestruc- - ción que consiste en que no debe representar un potencial ---- bélico extraordinario, que pudiera convertirse en amenaza de--- agresión para otros Estados o que supere considerablemente la - fuerza de que debe disponer la organización universal, ya que, - desde luego, esta situación haría perder la justificación de --- este derecho.

Continuando con la fundamentación de este de -- recho, el artículo 51 habla de "ataque armado", que es un tér-- mino que puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Podría - pensarse que este derecho se tendría ante cualquier tipo de --- ataque armado, aún y cuando el Estado que acuda al ejercicio -- del mismo hubiere dado origen a ese ataque agrediendo previa - mente al Estado que lo lleva a cabo, lo que ocasionaría el --- efecto contrario a la legítima defensa y el motivo más senc - ible para que todos los Estados se atacaran entre sí alegando -- una supuesta "legítima defensa".

Desde luego, ésta no fue la intención de la comunidad internacional para aprobar este artículo. Se trata, como lo afirma Gómez Robledo, de un error involuntario y debe entenderse en efecto de un ataque armado no provocado, es decir, es un ataque del cual es inocente la víctima que lo sufre. Lo que sucede es que se siguió el texto inglés de la carta que habla de (armed attack) y no el texto francés que con más precisión habla de (agresion armee) agresión armada; de esta manera, no se presentaría ninguna confusión, ya que sería una contradicción en los términos hablar de una agresión armada si ésta fuere provocada³⁷.

Sería una contradicción hablar de la existencia de una "defensa legítima colectiva" si ésta procediera o se llevara a cabo contra un ataque armado provocado; en este caso perdería su carácter de legítima.

Otra imprecisión que presenta el artículo 51 es que no especifica si ese ataque armado debe provenir del exterior o pudiera tratarse de movimientos subversivos desarrollados en el interior del Estado. Este punto ha motivado la celebración de múltiples reuniones tanto de Jefes de Estado como de Cancilleres, con el objeto de determinar qué se debe entender como ataque armado; algunas representaciones han llegado a proponer que sería más conveniente no elaborar ninguna definición al respecto, para dejar en todo caso al Consejo de Seguridad o a la autoridad competente del órgano regional para que a su libre interpretación del artículo determinen en qué casos se encuentran frente a un ataque armado no provocado.

37. Gómez Robledo Op. cit, P. 100-101

Por otro lado, se ha presentado la interpretación de este artículo dejando intacto el derecho de legítima defensa, sin que se haya dejado introducido ningún cambio en el derecho, es decir, sin que se establezca ninguna limitación al mismo. En este caso, algunos autores opinan que el artículo 51 no regula, ni mucho menos restringe, el derecho de la legítima defensa en situación distinta del caso del ataque. " Así, la legítima defensa sigue siendo un medio legal de protección de ciertos derechos esenciales, no sólo el derecho de no ser víctima de un ataque armado "³⁸. La carta, según esta postura, sólo aclara la posición legal respecto a la legítima defensa cuando se produce un ataque armado.

Esta interpretación tan amplia, impediría que se pusieran en práctica todos los medios de solución pacífica de las controversias, como son la mediación, la investigación, el arbitraje, los buenos oficios, permitiendo así que los países mas poderosos recurran al ejercicio de este derecho por la comisión de ciertos delitos internacionales.

Esta postura daría paso a la llamada legítima defensa preventiva o anticipada, que permite a un Estado recurrir ofensivamente a la fuerza de las armas, es decir, antes de que el Estado agresor lo ataque por el mismo medio. Afortunadamente, esta interpretación no es la que comparte la Organización de las Naciones Unidas, quien sostiene que la Carta modificó el tradicional derecho de legítima defensa, haciéndolo más acorde con el desarrollo contemporáneo del derecho del uso de la fuerza por parte de los Estados.

38. Sorensen, Max. Op. cit. P. 704

"En vista de las limitaciones que se desprenden de los artículos 2o. (*) y 51 de la Carta, un Estado puede actuar individualmente en legítima defensa sólo si se produce un ataque armado en su contra. La fórmula facultativa del artículo 51 "Ninguna...menoscabará el...derecho de...legítima defensa...", no puede tener, por sí misma, el efecto de despojar al artículo 2o. de la mayor parte de su contenido.., y de hecho --

(*) Artículo 2o. de la Carta de la ONU: "Para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1o., la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:

- 1.- La Organización está basada en el principios de la igualdad soberana de todos sus Miembros
- 2.- Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los de rechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cum plirán de buena fe las obligaciones contraídas con ellos de conformidad con esta Carta.
- 3.- Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales, ni la justicia.
- 4.- Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al 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.
- 5.- Los Miembros de la Organización prestarán a ésta toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta, y se abstendrán de dar ayuda a Estado -- contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.
- 6.- La Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios, en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.
- 7.- Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimiento de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII".

abrir una brecha para retornar a épocas pasadas, cuando los Estados eran arbitrarios únicos y definitivos sobre el hecho de si debía o no emplearse la fuerza" ³⁹.

Por último, ¿Cómo debe darse esta legítima defensa individual o colectiva?

El artículo 51 establece que la legítima defensa se permitirá "hasta en tanto el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales". Mientras el Consejo de Seguridad no tome esas medidas, los Estados estarán en libertad de "proveer como mejor lo entiendan a su defensa contra la agresión, sin otra obligación que la de comunicar inmediatamente al Consejo de Seguridad, como lo dispone el mismo artículo, las medidas que a ese efecto haya creído conveniente adoptar" ⁴⁰.

Si las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad no cumplen a juicio del Estado o Estados agredidos los fines para los cuales fueron adoptadas, éstos últimos conservarán intacto su derecho de legítima defensa, ya que "sería contradictorio hablar de un derecho natural o inmanente de legítima defensa si el Estado atacado no pudiera ejercer ese derecho cuando la acción del Consejo es a todas luces insuficiente" ⁴¹.

Sin embargo, hay autores que sostienen, fundados en un centralismo extremo, que en todo caso si el Consejo de Seguridad determina medidas distintas de aquéllas tomadas por el Estado o Estados atacados que invocaron la legítima defensa, éstos tendrán que suspender su acción, y sólo en caso de que el Consejo de Seguridad no llegue a adoptar una decisión sobre la existencia de un ataque o sobre la legitimidad o carácter de la defensa, ya sea por el veto de un miembro permanente o porque nin-

39. Sorensen Max. Op. cit. P. 705

40. Gómez Robledo. Op. cit. P. 104

41. Yakemtchouk, citado por Gómez Robledo. Op. cit. P. 106

guna resolución en ese sentido logre la mayoría requerida de siete votos, el Estado agredido podrá continuar ejerciendo el derecho de legítima defensa, sin que ésto implique que el Estado que así lo haga esté autorizado a decidir por sí mismo esta cuestión o a juzgar lo adecuado de la acción del Consejo, sino que el fundamento jurídico de esa acción es que el Consejo de seguridad debe tomar una decisión positiva, en el sentido de que el derecho invocado es improcedente. Como dice Kelsen, el hecho " de que el Consejo de Seguridad no tome una decisión, no equivale a la condición para cesar el derecho de legítima defensa, a saber: que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz"⁴².

El punto de vista que yo sostengo, se apega más a la primera tesis que a la segunda, porque considero que en este aspecto de la legítima defensa lo que ha hecho la Carta de la ONU es un simple reconocimiento a un derecho que a cada Estado por -- ser tal le corresponde, en forma independiente y anterior a la -- Carta de las Naciones Unidas y que, si bien es cierto que el monopolio de las medidas que implican el uso de la fuerza radica en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el caso de la legítima defensa, en los términos del artículo 51, es una excepción a dicho principio. Además, el órgano mundial tendría, en todo momento, la posibilidad de sancionar el uso indebido de ese derecho, al considerar la reacción de un Estado en esa forma como una situación que pone en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y por lo tanto tomar las medidas de conformidad con los artículos 41 y 42 de la Carta.

42. Citado por Castañeda Jorge op. cit. P. 168-169.

Si aún después de que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias éstas no impiden que el ataque armado se siga perpetrando, el Estado conserva su derecho de legítima defensa, ya que no puede ver destruir su independencia y soberanía ante la infeficacia de las medidas del Consejo de Seguridad.

Todo lo que hasta aquí hemos dicho acerca del fundamento de nuestro tratado de asistencia recíproca, nos sirve para dar un concepto de los organismos regionales de defensa y sus finalidades.

Los organismos regionales de defensa pueden definirse como aquellos que se integran por acuerdos previos o uniones espontáneas de Estados, cuya finalidad es coaligarse ante un caso de ataque armado no provocado que sufran uno o más de sus Estados agrupados, para la salvaguarda o protección de sus derechos fundamentales a través de la aplicación de las medidas que se establezcan, con la única obligación de informar al Consejo de Seguridad para que éste ejerza las acciones que sean necesarias con el fin de mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.

Estos acuerdos u órganos de defensa, no implican la constitución de alianzas militares, cuya finalidad sea la de crear cuerpos bélicos bien organizados para repeler cualquier eventual agresión por parte de otro Estado; en el caso de TIAR " porque a diferencia de antiguas alianzas no persigue defender egoístas intereses de sus Estados partes, sino mantener los intereses generales de la comunidad internacional, es meramente defensivo, pues su mejor exegésis lleva a la conclusión de que sólo opera frente al ataque armado no provocado; - - - - -

y puede, a diferencia de las alianzas, ser aplicado en contra de sus Estados Partes"⁴³.

Es oportuno en este momento, por tratarse de acuerdos cuyo objeto es el ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, hacer la distinción entre éste y la seguridad colectiva, ya que estos términos suelen confundirse, incluso usarse indiferentemente; sin embargo, tienen actualmente una connotación jurídica distinta.

"El artículo 51 no autoriza sino la defensa individual o colectiva, pero no la seguridad colectiva, que implica, más allá de las medidas puramente defensivas, el empleo de medidas coercitivas, enderezadas no sólo a restaurar de inmediato la paz, sino a garantizar que será duradera. Ahora bien éstas medidas deben usarse, en todo caso, bien sea directamente por el Consejo de Seguridad o por los organismos regionales, con la previa autorización de dicho Consejo, autorización, una vez más, que no les es necesaria cuando se trata tan sólo de ejercitar medidas puramente defensivas"⁴⁴.

Sobre este particular, César Sepúlveda señala que "la defensa colectiva consiste en el derecho de auto-defensa de un Estado agredido, y el derecho correlativo vuelto obligación en el TIAR de los otros Estados de venir a su asistencia. La seguridad colectiva, bastante más complicada, supone una acción comunitaria orgánica para mantener el orden colectivo y para proteger a los Miembros. Entraña un aparato para imponer medidas coactivas, previstas

43. Moreno Pino. Op. cit. P. 187.

44. Gómez Robledo. Op. cit. P. 105.

ya con gran precisión y cuidado. Se trata de medidas centra- --
lizadas y las aplica la organización como tal, para lo cual ----
debiera contar con una fuerza militar; un brazo armado en -----
otras palabras" ⁴⁵.

La naturaleza de estas dos instituciones es -----
completamente distinta. Mientras una, la legítima defensa, in- ----
dividual o colectiva, se refiere al derecho inmanente, inhe- ----
rente o natural que tienen todos los Estados por el simple -----
hecho de ser tales, y reconocido por el derecho internacio- ----
nal común, o en otras palabras resulta ser una axioma, la -----
seguridad colectiva deviene de un sistema mucho más compli- ----
cado y previamente acordado por los miembros de la Comuni- ----
dad Internacional. La finalidad que, asimismo, se persigue -----
en cada uno de ellos es totalmente distinta. Mientras en la ----
primera se busca una función de protección de los derechos -----
más importantes de un Estado, la segunda busca una función -----
punitiva o sancionadora. La legítima defensa se encuentra -----
descentralizada, en tanto que la seguridad colectiva está -----
centralizada.

45. Sepúlveda César. Meditaciones sobre el Tratado de Rfo
Separata del Instituto Hispano-Luso-Americano de De -
recho Internacional No. 4.

30. ANTECEDENTES DEL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA.

Después de hacer una descripción del marco jurídico de las Organizaciones Regionales, y más concretamente de las organizaciones regionales de defensa, es importante apuntar la estrategia llevada a cabo por el bloque de países latinoamericanos, en la búsqueda de un sistema que pudiera protegerlos, en un principio por las circunstancias que imperaban en los años de la segunda guerra mundial y más tarde como un sistema permanente de defensa, ante el caso de una agresión, pero ya no como el simple ejercicio del derecho consignado en el artículo 51 de la carta de la ONU, sino como un sistema bien coordinado en donde se establezca la obligación de los Estados que lo constituyen de acudir en la defensa de cualquier otro Estado Miembro, mediante la aplicación de ciertas medidas: me refiero al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca o Tratado de Río de Janeiro.

Dos son los acontecimientos que marcan el antecedente más exacto del tratado de Río de Janeiro:

La primera inquietud de los países latinoamericanos se presentó durante la segunda reunión de consulta de los países latinoamericanos, celebrada en la Habana en 1940, poco después de la invasión de los países bajos y el desmoronamiento de Francia, con el objeto de estudiar las consecuencias de un posible traspaso de las posesiones europeas en América a alguna--

otra potencia extracontinental, en la que se adoptaron diversas medidas para hacer frente a la situación.

En esta reunión se aprobó una declaratoria mediante la cual se acordó que todo atentado de un Estado no Americano contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, sería considerado como un acto de agresión para todos; y en el caso de que se ejecutaran actos de agresión, los Estados americanos consultarían entre sí para concertar las medidas que conviniera tomar.

Dicha declaración se contuvo en la resolución número XV de esa reunión denominada de Asistencia Recíproca y Cooperación.

Puede afirmarse, como lo hace Ismael Moreno Pino, que este documento "por primera vez estableció la solidaridad interamericana frente a la agresión"⁴⁶.

Esta resolución, asimismo, creó la Comisión Interamericana de Paz, para velar porque los Estados entre los cuales exista o surja algún conflicto, de cualquier naturaleza, lo solucionaran a la mayor brevedad posible, sugiriendo al efecto métodos o iniciativas que condujeran a dicha resolución.

El Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México, fue el escenario de la conferencia sobre problemas de la guerra y de la paz, del 28 de febrero al 2 de marzo de 1945,

46. Moreno Pino Op. cit. P. 86

conocida más popularmente como Conferencia de Chapultepec, que es el segundo antecedente del tratado que nos ocupa.

Esta reunión fue una de las más importantes en toda la evolución del sistema interamericano, ya que fueron muy significativas las victorias diplomáticas obtenidas por las repúblicas latinoamericanas en aquellas ocasiones, singularmente por la fuerza que contrarrestó la hostilidad inicial de los Estados Unidos al revisar las proposiciones de Dumbarton Oaks, que se habían presentado sin la previa consulta de los Estados Latinoamericanos. Incluso al inicio de la Conferencia se oponía el Secretario de Estado Stettinuis, a tomar acuerdos que comprometieran de antemano a los gobiernos americanos ante la conferencia de San Francisco. A este respecto, en el discurso de apertura de la reunión, el Presidente Avila Camacho manifestó: "si el orden internacional de mañana se estableciese tomando en cuenta exclusivamente las opiniones de los poderosos, toda esta guerra resultaría a la postre una enorme y grotesca ficción"⁴⁷.

Esta Conferencia de Chapultepec constituye la piedra angular no sólo de la asistencia recíproca y de la solidaridad americana, sino una importante influencia por parte de aquellos que sostuvieron las tesis regionalistas en la Conferencia de San Francisco, lo que significó que no sólo la gran potencia del norte de América llegara a compartir las afirmaciones del bloque latinoamericano, sino que se incluyera en la propia Carta de las Naciones Unidas, con la debida amplitud e importancia, las disposiciones que se refieren a los acuerdos regionales y de legítima defensa.

47. Citado por Gómez Robledo. Op. cit. p. 55.

La resolución XXX de la conferencia es la que --- demuestra con mayor claridad los sentimientos de secularidad re-- gional al proponer, entre otras cosas, que la organización in- ---- ternacional futura se orientara a la universalidad, que las ----- cuestiones y controversias de carácter interamericano fueran --- resueltas preferentemente según métodos propios del sistema, ----- y que la América Latina tuviera representación adecuada en el -- Consejo de Seguridad.

En la parte declarativa de la resolución se ---- manifestó: "las Repúblicas Americanas desean aportar su contri- --- bución entera tanto individualmente como por su acción soli- --- daria dentro del sistema interamericano y mediante la aplica- -- ción del mismo, coordinando y armonizando ese sistema en for- -- ma eficaz con la organización internacional general para con- -- seguir los fines de ésta".

Gracias al sostenimiento firme de estas postu -- ras, se pudo lograr que las Naciones Unidas fueran algo más que - una organización de tipo mecánico para asegurar la paz y la ---- seguridad bajo el directorio de las grandes potencias.

La resolución VIII de la conferencia, denomi-- nada Acta de Chapultepec, es la que se refiere a la asistencia -- recíproca. Estableció el procedimiento de consulta para los ---- casos en que se ejecutaran actos de agresión por parte de un ---- Estado cualquiera contra la integridad o inviolabilidad del ---- territorio, o contra la soberanía o la independencia política -- de un Estado americano. Con esta disposición, el Acta de Cha -- pultepec superó a lo acordado tanto en Buenos Aires en 1936 ---

como en la Habana en 1940, ya que el procedimiento de consulta --
funcionaría incluso contra actos de agresión de Estados america --
nos y no simplemente se establecía la solidaridad interamericana -
contra actos extracontinentales.

Toda vez que el Acta de Chapultepec sólo se ha--
bía aprobado para que tuviera vigencia durante la segunda guerra-
mundial, se estipuló en la misma el compromiso de concertar un -
tratado que reemplazaría a ese documento y que además diera ----
permanencia a los principios establecidos en el mismo.

El Acta de Chapultepec dispuso, por primera ----
vez en las relaciones interamericanas, la aplicación de cier- ---
tas sanciones para conjurar amenazas o actos de agresión con- --
tra cualquier república americana, inclusive el empleo de la ---
fuerza armada.

Los pueblos americanos dieron cabal cumplimien--
to a la intención en el acta, de que se le diera permanencia a --
la misma, con la firma en 1947 del Tratado Interamericano de ---
Asistencia Recíproca.

Es clara la intención de los Estados america --
nos en esa gloriosa Conferencia de Chapultepec, como lo afirman
en la parte III de la resolución por la cual "establecen un ----
acuerdo regional para tratar asuntos concernientes al manteni---
miento de la paz y la seguridad internacionales susceptibles --
de acción regional en este Hemisferio".

Sobre este particular apunta acertadamente ---- Gómez Robledo que" los pueblos de este continente expresaban -- su determinación más enérgica de no ser un mero objeto o ins -- trumento de las grandes potencias en los acuerdos que entre --- ellas pudieran hacerse, y para su propio beneficio ante todo,-- en lo concerniente al mantenimiento de la paz y la seguridad -- en el mundo "48.

Por considerar que fue una resolución íntima -- mente relacionada con la VIII (Acta de Chapultepec), la IX ---- que ya fue objeto de estudio como un antecedente de la Orga- --- nización de los Estados Americanos en este trabajo," sobre ---- reorganización, consolidación y fortalecimiento del siste- ---- ma interamericano", brinda la oportunidad de que nuestro sis- -- tema regional no se limitara a ser exclusivamente un sistema -- de seguridad colectiva, que en su esencia, como ya lo apun- --- tamos, se refiere más bien a la aplicación de medidas coerci- -- tivas, con la autorización del Consejo de Seguridad, sino que -- se refiere además a la tendencia solidarista de defensa an- --- te la agresión.

Esta conferencia marcó el ejemplo de la tena-- cidad e inteligencia con que fueron expuestos los argumentos - por los países participantes. Tal fue su trascendencia que---- incluso políticos y tratadistas europeos lograron percibir --- los detalles de las posturas comentadas, como es el caso ----- de Adolf Barle, destacado político norteamericano de aquella-- época, quien manifiesta que "el Acta de Chapultepec fue, como - quien dice, impuesta al secretario de Estado de los Estados --- Unidos por 19 de las otras 20 repúblicas americanas, pues ----

48, Gómez Robledo Op. cit. P. 87-88

la Argentina estaba entonces ausente." " Como se comprobó ---- más tarde, los países americanos al sur del Río Grande tuvie---- ron entonces una visión mucho más clara del mundo de la postguerra que los Estados Unidos"⁴⁹.

Asimismo, el internacionalista español Camilo -- Barcia Trelles, comentando la trascendencia de esta conferen---- cia y su repercusión en la elaboración de la carta de la ONU, -- así como la estructura definitiva del Sistema Interamericano, --- expresó: "América quizo ofrecer al mundo el ejemplo sin plu---- ral de su coherencia y solidaridad, constituyendo el único ca---- so de un continente que concurre a San Francisco sabedor de ---- cuál es su destino y su lucha"^{49'}.

49, Gómez Robledo Op. cit. P. 60

49'. Citado por Gómez Robledo. Op. cit. P. 60

CAPITULO III.

EL TRATADO INTERAMERICANO DE
ASISTENCIA RECIPROCA.

Como lo manifesté en otra parte de este tra- --
bajo, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca es un -
medio de implementar el sistema interamericano, es una pieza -
dentro de la estructura total, cuyo instrumento central es la
carta de la Organización de los Estados Americanos.

Este Tratado tiene como materia principal la -
salvaguarda de los bienes jurídicos más elementales en el con-
tinento americano, que abarca tanto la defensa de la sobera- --
nía de los Estados que lo integran como la integridad terri --
torial e independencia de los mismos.

Celebrado con fundamento en el artículo 51 de-
la carta de la ONU, el TIAR organiza el ejercicio del derecho
de legítima defensa, individual y colectiva, en caso de ata--
que armado, lo que constituye una excepción a la prohibición-
del recurso de la fuerza.

Se ha afirmado, con justa razón, que el TIAR --
es el documento que representa la fuente de las más onerosas -
obligaciones contraídas dentro del ámbito interamericano ----
por los Estados Miembros de la Organización de los Estados ---
Americanos, ya que en sus principios se encuentra, lleva ---
da a su máximo desarrollo y estabilidad, la solidaridad de ---
las Naciones de América.

Este tratado es la prueba fehaciente del regionalismo más puro, que logró desarrollarse y consolidarse a través de una larga lucha que llegó a identificar perfectamente a los pueblos de América, por la existencia de una verdadera comunidad geográfica, histórica, sociológica y espiritual.

"Por acusadas que puedan ser las diferencias -- entre la América de origen Británico y la América Española, por encima de ellas está la unidad radical que significa el advenimiento del continente americano a la historia universal y los -- ideales de paz, justicia, libertad y democracia que animan por -- igual a estas Repúblicas, cualquiera que haya sido su origen histórico " 50.

El TIAR se celebró el 2 de septiembre de 1947, -- con motivo de la celebración de la Conferencia Interamericana -- para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente en la Ciudad de Rio de Janeiro, estando fresca la memoria de la segunda guerra mundial y haciéndose visible sus consecuencias en -- un gran conflicto ideológico.

Este instrumento, que fue el resultado de la gran visión de los hombres de Estados Latinoamericanos, les permitió anticiparse al resto del mundo en la aplicación de las ideas que lograron fraguarse en la conferencia de San Francisco y gracias a la modificación de las propuestas originales de Dumbarton Oaks, que dieron a los acuerdos regionales la intervención en los asuntos del logro y mantenimiento de la paz que realmente les corresponde.

El TIAR ha sido objeto de múltiples críticas en --

50. Gpomez Robledo Op. cit. p. 110.

los diversos casos en que se ha puesto en marcha, originan- -- do incluso que la cancillería mexicana presentara ante la ---- Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano ---- y Proponer Medidas para su Reestructuración, todo un cuadro -- completo y coherente de las reformas que a su parecer debe- -- rían introducirse al TIAR y que sirvieron, junto con las que --- por su parte presento Perú, para que se adoptara por la Con-- ferencia de Plenipotenciarios, celebrada en San José Costa --- Rica en julio de 1975, un protocolo de reformas al TIAR, ----- el cual todavía no entra en vigor por no contar con las ra- -- tificaciones suficientes por parte de los Estados america- --- nos.

10.- CONDENACION DE LA VIOLENCIA,

El artículo 1º del Tratado estipula que las -- partes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus ---- relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al --- uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las dis-- posiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente -- Tratado.

Este artículo consagra la renuncia al uso ----- de la fuerza como fórmula general aplicable en las relacio- --- nes internacionales, sin limitarla a los Estados signatarios.

Esto es acertado puesto que se trata de una - declaración doctrinal cuyo fundamento es el mismo en el conti-

nente americano que en el resto de la comunidad internacio- --
nal.

Además, tiene un singular valor si --
se toma en cuenta que en la actualidad es casi imposible cir- --
cunscribir a determinada región los conflictos que perturban --
la paz, y que el Tratado contempla la posibilidad de agre- ---
siones extracontinentales. Por consiguiente los Estados ame ---
ricanos no podrían presentarse sino como lo hicieron, con ----
una afirmación categórica y universalista de repudio a la ----
fuerza.

Esta declaración no implica que los Estados ---
partes se extralimiten en cuanto al campo de aplicación del --
tratado; en otras palabras, que este tratado no comprenda ----
las relaciones exclusivamente de los contratantes, ya que ----
es completamente claro que al fijarse la política exterior ---
de un continente, conviene declarar que los Estados ameri- ---
canos aplicarán a los demás las mismas reglas de derecho ----
que rigen sus relaciones mutuas.

2o. SOLUCIONES PACIFICAS.

El texto vigente del artículo 2° del Tratado --
establece: "Como consecuencia del principio formulado en el --
artículo anterior, las altas partes contratantes se comprome- -
ten a someter toda controversia, que surja entre ellos a los -
métodos de solución pacífica y a tratar de resolverlos entre sí,
mediante los procedimientos vigentes en el sistema interame- --

ricano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas".

Es incuestionable que no existe, desprendido de esta disposición, un conflicto de jurisdicción entre el Organismo Mundial y el Sistema Interamericano.

Del análisis contextual de las disposiciones tanto de la carta de la ONU como de los instrumentos que implementan el sistema americano, a saber, la carta de la OEA y el TIAR, se desprende claramente que, en ningún momento, se encuentra vedada la facultad del Consejo de Seguridad, o de la Asamblea General de las Naciones Unidas, para investigar o atender toda controversia o situación, que sea llevada por cualquier miembro de la comunidad internacional, que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, en los términos de los artículos 34 y 35 de la carta de la ONU.

Por lo tanto, hay que desechar la tesis incorporada en el artículo 2o. de que en todos los casos deben los Estados miembros someter sus controversias a los métodos de solución pacífica del sistema interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ya que dicho artículo contraría el décimo de ese mismo tratado el cual previene que ninguna de las estipulaciones del mismo se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las altas partes contratantes, de conformidad con la Carta

de las Naciones Unidas.

"Es este un principio de jerarquía constitucional, que cuando no se ha observado ha impedido el inegable derecho que asiste a los Estados, siempre que lo estimen necesario, de acudir al foro mundial. No debe haber conflicto alguno de jurisdicción entre las Naciones Unidas y la OEA"⁵¹.

Si se aceptara la tesis contenida en el artículo 2º, indudablemente se estarían mermando los derechos que como miembros de la organización mundial, o aunque no lo fueran en los términos de la fracción II del artículo 35 de la carta mundial, les corresponden.

El que se dé la posibilidad a los órganos del sistema interamericano para conocer y solucionar sus conflictos antes de someterlos al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General de la ONU, sin menoscabar los derechos que a cada Estado por ser tal le corresponden, no significa que haya primacía en la competencia. Ningún Estado debe hallarse impedido de acudir a los órganos mundiales mencionados, cuando lo estime necesario.

Por lo que toca a México, en el proyecto de reforma al TIAR que presentó en su oportunidad, se recalcó que no estaba dispuesto a someterse en casos de esta índole a una especie de "capitis deminutio".

Sin embargo, hay autores que en su afán de apoyar y fortalecer las instituciones regionales opinan lo contra-

51. De la Colina, Rafael. El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. México, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977. P.55

rio, como el caso del Dr. Alberto Lleras Camargo, quien manifiesta:

" Si se suscita una controversia entre dos Estados que sean Miembros de un organismo regional, esta controversia debe ser dirimida por los medios pacíficos instituidos dentro de dicho organismo. Todos los Estados que sean Miembros de un organismo regional, tienen la obligación de desplegar todos sus esfuerzos al arreglo de la controversia por intermedio de tal organismo y, al propio tiempo, el Consejo de Seguridad está obligado a estimular dichos arreglos pacíficos regionales..."⁵².

Considero necesario aclarar que es muy distinto que, por un lado, tanto los Estados que forman un organismo regional así como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, desplieguen todos sus esfuerzos para la solución de los conflictos por medio de la instancia regional y que, por otro lado, esa instancia sea necesariamente obligatoria antes de acudir a los organismos mundiales. No niego el gran reconocimiento que se hizo en la Conferencia de San Francisco a los organismos regionales a instancia principalmente de las delegaciones latinoamericanas, pero en una interpretación estricta de las normas que se contienen en el capítulo VIII relativo a los "Acuerdos Regionales" de la Carta de la ONU, no es posible hacer menor los derechos que a cada miembro de la comunidad le corresponden.

52. Caicedo Castilla, José Joaquín, *El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano*. Madrid. Ed. Cultura Hispánica. 1970. P. 209.

30. ATAQUE ARMADO.

Podemos decir, como lo hace Gómez Robledo, si --
 quiendo la distinción anotada por el informe de la delegación--
 norteamericana, que el Tratado de Río esta construido sobre --
 un sistema de coordenadas resultante de la intersección de ----
 dos líneas perpendiculares entre sí, una de las cuales re- ----
 presenta la cualidad de la agresión y la otra la del agre- ----
 sor.

El artículo 3° del Tratado dispone:

- " 1.- Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ata- --
 que armado por parte de cualquier Estado contra un Es- --
 tado americano, será considerado como un ataque contra --
 todos los Estados americanos y, en consecuencia, cada ---
 una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayu ---
 dar a hacer frente al ataque, en ejercicio del dere- ---
 cho inmanente de legítima defensa individual o colecti---
 va que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Na- --
 ciones Unidas.
- 2.- A solicitud del Estado o Estados directamente atacados,--
 y hasta la decisión del Organó de Consulta del Sistema --
 Interamericano, cada una de las partes contratantes po- -
 drá determinar las medidas inmediatas que adopté indivi--
 dualmente, en cumplimiento de la obligación de que tra---
 ta el párrafo precedente y de acuerdo con el principio --
 de la solidaridad continental. El Organó de Consulta ---
 se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medi---

das y acordar las de carácter colectivo que conven- --
ga adoptar.

- 3.- Lo estipulado en este artículo se aplicará en todos --
los casos de ataque armado que se efectúe dentro de --
la región descrita en el Artículo 4° o dentro del te--
rritorio de un Estado americano. Cuando el ataque se-
efectúe fuera de dichas áreas se aplicará lo estipu--
lado en el Artículo 6°.
- 4.- Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de--
que trata este artículo en tanto el Consejo de Segu--
ridad de las Naciones Unidas no haya tomado las me- -
didas necesarias para mantener la paz y la seguri- --
dad internacionales".

Este artículo constituye la columna vertebral --
del tratado, ya que consagra el principio fundamental de solida--
ridad americana ante un caso de agresión, al manifestar que ----
el ataque armado contra uno lo será contra todos.

En el mundo moderno no puede haber neutralidad--
ni siquiera indiferencia ante la agresión, porque de prosperar--
ésta contra uno luego se impone a los otros; al defender a un --
Estado agredido, los demás Estados indirectamente se defienden a
si mismos ya que su independencia e integridad territorial pe---
ligrarían con el éxito del agresor.

Esta declaración presenta al igual que el Acta -- de Chapultepec un avance muy importante, que es la condenación -- moral del acto, con el consiguiente nacimiento de los deberes --- de solidaridad, cualquiera que sea el Estado responsable del ---- ataque armado, aunque con alguna diferencia en cuanto al pro- --- cedimiento de consulta, según que el agresor sea o no un Esta---- do Americano, pero en lo que ve a la reacción inmediata, moral -- y práctica, no hay diferencia alguna.

En cuanto a las consecuencias que se generan ---- por la verificación de un ataque armado por parte de cualquier -- Estado contra un Estado americano, señaladas en la segunda par--- te del primer párrafo del artículo 3, al igual que lo estable---- ce el artículo 51, debe tratarse de una defensa legítima, con---- lo cual se da a entender que el ataque que la motiva debe de --- ser un ataque no provocado.

Es evidente que la situación puede ser de tal -- gravedad que no dé lugar a ponerse previamente de acuerdo sobre - la mejor manera de hacerle frente y por esto, el artículo que --- comentamos deja a la discreción de las partes el determinar a --- su arbitrio las medidas inmediatas que adopten individualmente -- mientras no se reúna el órgano de consulta, el cual examinará --- y acordará las de carácter colectivo que convenga adoptar siem--- pre y cuando medie solicitud del Estado o Estados directamente -- atacados.

Lleras Camargo respecto a este último punto dice:

" Quisieron las partes contratantes prevenir un peligro; el de -- que se desarrollara una agresión solapada bajo pretexto de ayu -- da contra supuestos ataques, y , en general, el de que se em- --- pleara la fuerza fuera de un caso auténtico de legítima defensa, que quien primero debe calificar es el Estado que resulta víc- -- tima del ataque"⁵³.

Es importante hacer notar que las medidas adop-- tadas en cumplimiento de la obligación que se señala en este ---- artículo, para ayudar a hacer frente al ataque armado, no tienen-- el mismo carácter de necesidad jurídica antes que después de la -- reunión del órgano de consulta. Antes de la celebración de es--- ta reunión, los Estados disponen de un margen de opción en la --- aplicación de determinadas medidas o incluso pueden no adoptar -- ninguna ya que el artículo dice que "cada una de las partes ---- contratantes podrá determinar las medidas inmediatas...".

No existe bajo este sistema, como algunos auto---- res lo han pretendido, ningún automatismo en el cumplimiento --- de una obligación como dice Gómez Robledo "que no sólo en sus -- matices, sino en sí misma, queda por entero librada a la deci -- sión última de cada Estado"⁵⁴.

El artículo 51 de la Carta de la ONU señala --- que hasta en tanto el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias, en el ejercicio de la com--- petencia universal que tiene en lo que toca al mantenimiento --- de la paz y seguridad internacionales, los Estados miembros de --- las Naciones Unidas, en la aplicación de las medidas de defen---

53. y 54. Gómez Robledo, Op. cit., P, 121 - 122.

sa tanto individuales como colectivas, tienen por tanto la mas -- amplia libertad.

Las medidas que el Consejo de Seguridad de las -- Naciones Unidas debe adoptar para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no debenser cualquiera, ineficaces --- o inconducentes, sino que tienen que ser las medidas "necesaria- ---- rias;" es decir, sólo aquellas que efectivamente logren mante- --- ner la paz y seguridad internacionales. De no ser así, los Es- -- tados partes conservan la facultad de seguir aplicando las me- -- didas que ellos consideran ser las eficaces para tal fin.

Con esto quiso evitarse que se hiciera exten- -- sivo a los organismos regionales el efecto paralizante del veto-- en el Consejo de Seguridad, siempre y cuando se trate de la - --- adopción de medidas puramente defensivas ante un caso de ataque-- armado no provocado. En este aspecto, el Tratado de Río es alta-- mente benéfico a la comunidad americana "ya que representa pa- -- ra nosotros la contrapartida del veto, reservándonos un distri--- to de competencia, y el más vital por cierto, donde aquél nada - tiene que hacer" ⁵⁵.

Por tratarse de un derecho inmanente o natural -- como lo califica el artículo 51 de la Carta de la ONU, el de le-- gítima defensa, sería inconcebible que se le hiciera nugatorio-- al pretender que el Consejo de Seguridad fuera el órgano oficial-- para calificar la suficiencia de las medidas de defensa adoptadas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y de esta manera dejar sometida a la decisión de ese órgano toda-

55. Gómez Robledo. Op. cit. P. 125

acción que pudieran llevar a cabo los Estados americanos, re---
pito, sólo en el caso que se prevé en este artículo.

Si ese fuera el caso, siendo los Estados Uni---
dos al mismo tiempo, miembro permanente del Consejo de Segu---
ridad y miembro del Sistema Interamericano, correspondería ----
prácticamente a dicha potencia el decidir sobre la determina---
ción inmediata de medidas defensivas, lo que desde luego nun --
ca fue la intención de los Estados que ratificaron el Tratado -
de Río. En consecuencia, deben ser los Estados americanos, y--
en especial el Estado que sufre el ataque armado los que deci--
dan la suficiencia de las medidas adoptadas por el Consejo de --
Seguridad.

El protocolo de reformas al TIAR, introduce --
a ese artículo 3º variantes muy importantes, que conviene ana--
lizar, para quedar redactado de la siguiente manera:

" Protocolo de Reformas 1.- Prácticamente igual al vigente,

2.- A solicitud del Estado o Estados Partes directamente ata--
cados por otro u otros Estados Americanos y hasta cuando--
el Organó de Consulta previsto en este Tratado tome una --
decisión, cada uno de los Estados Partes podrá determi-- -
nar, según las circunstancias las medidas inmediatas que -
adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación -
de que trata el párrafo precedente.

3.- En caso de ataque armado de origen extracontinental a ----
uno o más Estados Partes y hasta cuando el Organó de Con--
sulta tome una decisión, cada uno de los Estados Partes --

podrá determinar, según las circunstancias, a solicitud del Estado o Estados Partes atacados, las medidas inmediatas que adopten en ejercicio de derecho de legítima defensa individual o colectiva, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y con la obligación estipulada en el párrafo 1° del presente artículo.

- 4.- Para los efectos de los párrafos 2 y 3 de este artículo, el Organo de Consulta se reunirá sin demora por convocatoria del Presidente del Consejo Permanente, con el fin de examinar las medidas inmediatas que hubieren adoptado los Estados Partes con base en el párrafo 1° del presente artículo y acordar las medidas colectivas que sean necesarias, incluso la acción conjunta que puedan emprender ante las Naciones Unidas a fin de que se hagan efectivas las disposiciones pertinentes de la Carta de dicha Organización.
- 5.- Lo estipulado en este artículo se aplicará en todos los casos de ataque armado que se efectúe contra un Estado Parte, en la región descrita en el artículo 4° o en Territorio bajo la plena soberanía de un Estado parte.
- 6.- Podrán aplicarse las medidas de legítima defensa de que trata este artículo en tanto el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacional."

En primer lugar, el principio de solidaridad americana se limitó a considerar como un ataque a todos los Estados americanos, todo aquél que se infiriera contra un Estado americano que sea parte contratante.

Esta nueva modalidad constituye un reconocimiento de que las obligaciones contractuales deben ser reciprocas y por lo tanto no aplicables a Estados americanos que no sean partes.

El artículo también trae la innovación de distinguir entre ataque intercontinental y extracontinental estableciendo, para el primer caso, medidas que se adopten individualmente en cumplimiento de la obligación de que trata el párrafo primero, mientras que, para el segundo, medidas en el ejercicio del derecho de legítima defensa, lo que significa que la reacción en el segundo caso es menos automática.

4o. ZONA DE SEGURIDAD.

Toca ahora analizar el concepto de zona de seguridad o sea la región a que se refiere el tratado en su artículo 4o., mediante coordenadas geográficas y líneas lóxicas que cubren una inmensa región del polo sur. Dicha zona abarca porciones considerables tanto del Atlántico como del Pacífico e incluye al Canadá, Groelandia y las Regiones Ártica y Antártica.

El artículo 4o.: "la región a la que se refiere el tratado es la comprendida dentro de los siguientes límites comenzando en el polo norte; desde allí

directamente hacia el sur hasta un punto a 74 grados latitud norte, 10 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 47 grados 30 minutos latitud norte, 50 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35 grados latitud norte, 60 grados longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 20 grados latitud norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 5 grados latitud norte, 24 grados longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta el polo sur; desde allí directamente hacia el norte hasta un punto a 30 grados latitud sur, 90 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto en el Ecuador a 90 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 15 grados latitud norte, 120 grados longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 50 grados latitud norte, 150 grados longitud este; desde allí directamente hacia el norte hasta un punto a 54 grados latitud norte; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 65 grados 30 minutos latitud norte, 168 grados 58 minutos 5 segundos longitud oeste; desde allí directamente hacia el norte hasta el polo norte".

Además de esta precisión geográfica, hay otra que podríamos considerar como una verdadera ampliación, ya que el artículo 3o. dispone que lo estipulado para casos de ataque armado se aplica tanto cuando el ataque ocurra dentro de la zona mencionada como también "dentro del territorio de un Estado Americano". Como el territorio de un Estado está compuesto tanto por el territorio continental como el insular, tanto el territorio metropolitano como el territorio colonial, resulta que toda la mecánica del tratado se pone en marcha an-

te ataques armados efectuados a distancias muy grandes del continente americano.

Este territorio que se considera como una ampliación de la zona de seguridad debe existir de hecho y de derecho -- como parte jurídicamente constitutiva de un Estado americano; -- no debe tratarse de un territorio de los llamados ficticios, --- o sea cualquier porción territorial perteneciente a otro Estado, sobre la cual ejerce jurisdicción pasajera un Estado ----- americano.

En la misma forma debemos entender la discutida cláusula de "jurisdicción efectiva", a que hace referencia -- el artículo 9o., al mencionar como caso de agresión "la invasión por las fuerzas armadas de un Estado mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, -- sentencia judicial o laudo arbitral o a falta de frontera y así demarcadas la invasión que afecte una región que este bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado".

Pudiera entenderse, al igual que el caso anterior, que en un momento dado podríamos acudir en defensa, por ejemplo, de Estados Unidos por una jurisdicción análoga a la que actualmente ejerce en algunas zonas de Europa.

Por lo que en todo caso debe entenderse, para no caer en un equívoco en la interpretación de esta disposición, que esta jurisdicción se ejerza dentro de la zona de seguridad.

Esta interpretación fue propuesta por la delegación de Argentina y aunque fue rechazada por considerar que --

no deben existir limitaciones geográficas en el concepto de agre-----
 sión, tuvo éxito, como lo afirma Gómez Robledo, en lo sustancial -----
 gracias a la intervención del ministro mexicano Torres Bodet, -----
 quien propuso que se incluyera la palabra "americano" al ini -----
 cio del inciso b del artículo 9o. para que dijera "la invasión-----
 por la fuerza armada del territorio de un Estado americano".

Siendo así, resultaba ya inútil, según dijo To-----
 rres Bodet, hablar de la zona de seguridad, pues el principio -----
 de jurisdicción efectiva no puede operar sino dentro de dicha-----
 zona, ya que fuera de ella, en Europa por ejemplo, habría inva-----
 sión de una jurisdicción efectiva pero no invasión del territo-----
 rio americano, supuesto jurídico que gobierna todo el resto -----
 de inciso en cuestión⁵⁶.

La delegación de México, hizo ver en su pro-----
 yecto de reformas al TIAR, que la demarcación de la inmensa -----
 región geográfica, descrita en el artículo 4o. que se extien-----
 de de polo a polo, no corresponde ya a pesar de su magnitud -----
 a las realidades de nuestra era de proyectiles intercontien-----
 tales, ni al desvanecimiento de la bipolaridad engendrada por -----
 la guerra fría, a la emergencia de nuevos focos de poder y -----
 sobre todo a la relajación de la tirantez internacional.

Sólo uno de los Estados partes de este tra-----
 tado, a saber los Estados Unidos, tiene obligaciones interna-----
 cionales y militares en regiones apartadas de nuestro conti-----
 nente, y sólo esa nación es la que puede verse envuelta en -----
 incidentes internacionales cuya gravedad sería imposible precisar --

56, Citado por . Gómez Robledo. Op. cit. P. 133.

desde el primer instante. Además, con posterioridad a la firma del TIAP se firmó el tratado del Atlántico Norte "OTAN", del cual sobrevino una especie de superposición de regiones por ambos pactos (Canadá, Groelandia, Posesiones Danesas y Francesas en el Norte del Atlántico).

Consecuentemente, los criterios adelantados por la delegación de México por lo que toca a la zona de seguridad prevista en el artículo 4o., fueron sustentados en la siguiente forma.

- 1.- Que se eliminara hasta donde fuera posible la superposición de regiones que fueran protegidas por otros instrumentos internacionales, tales como la OTAN, que han contado con la aprobación expresa de las Naciones Unidas.
- 2.- Que el trazo de la región protegida se hiciera tomando como base la anchura máxima del mar territorial proclamada por algunos Estados (200 millas náuticas), circundando el continente americano a partir de los paralelos que corresponda la frontera septentrional del Estado miembro situado más al norte de nuestro hemisferio.

Si bien la propuesta mexicana perseguía eliminar la mayor parte del territorio Canadiense, la delegación de México señaló que aceptaría que, al menos por lo que hace a una parte del territorio del Canadá situado en la costa del pacífico, una porción de éste tendría que quedar incluido dentro del correspondiente trazo.

La comisión especial tomó en cuenta esta propuesta efectuada por la representación de México, pero no del todo. Efectivamente, en el texto aprobado por la Conferencia de San José, en términos generales puede decirse que abarca, sobre todo en el atlántico del norte y en el pacífico septentrional, áreas mas reducidas que las del tratado vigente, eliminando, además, a Groelandia. Sin embargo, se aprobó por 16 votos a favor 2 en contra (México y Perú) y 3 abstenciones, uno de los tres mapas que en la conferencia de plenipotenciarios se trazaron, y que abarca por completo la costa orientalcandienese, por lo que al respecto México hizo una declaración, reiterando que debió haberse eliminando hasta donde ello fuera posible, la superposición de regiones protegidas por otros instrumentos internacionales, que han contado con la autorización de las Naciones Unidas".

5o.- SITUACIONES DISTINTAS AL ATAQUE ARMADO.

Toca ahora analizar aquellas situaciones que prevé el tratado, que no llevan a la más enérgica aplicación en forma inmediata de las consecuencias del TIAR. Es decir, son aquellas que permiten esperar la decisión del órgano de consulta, sin que antes de la reunión de éste, puedan causar se graves perjuicios a las partes involucradas o agravar la paz y seguridad internacionales, por dejar de tomar las medidas que cada Estado pudiera adoptar individualmente.

El artículo 6o. del Tratado dispone:

" Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado --

americano fueren afectados por una agresión que no sea ata- --
 que armado o por un conflicto extracontinental o intraconti- -
 nental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda -----
 poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta ----
 se reunirá inmediatamente a fin de acordar las medidas que ---
 en caso de agresión se deban tomar en ayuda del agredido o,---
 en todo caso, las que convenga tomar para la defensa común ----
 y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del conti- --
 nente".

Este artículo representa la demostración más --
 palpable del principio de solidaridad americana, ya que en ---
 el caso del artículo 3o. es evidente la reacción por parte ---
 de los Estados americanos ante un ataque armado.

En cambio, en la hipótesis que se plantea -----
 en el artículo 6o., se pretenden tomar medidas de defensa -----
 incluso ante situaciones que no constituyen verdaderos ata- ---
 ques armados, pero que se refieren a una agresión hacia -----
 los Estados partes del tratado, contra sus más elementales ----
 derechos.

Aquí precisamente radica la causa que moti- ---
 va la más delicada aplicación del Tratado Interamericano ----
 de Asistencia Recíproca.

Así lo han demostrado los diversos aconte- ----
 cimientos que han hecho que algunos Estados soliciten erró- --
 neamente la reunión del Organo de Consulta para la adop- -----
 ción de algunas medidas, sin que en ningún momento se ha- ----
 llan cumplido los extremos jurídicos de las disposiciones-----
 que comentamos.

Ha sido materia de múltiples discusiones, la introducción en este artículo de la expresión "agresión que no sea ataque armado", dejando a la libre interpretación del órgano de consulta que prevé este tratado, la determinación de tales situaciones.

Una correcta interpretación de este tratado nos obliga a observar cómo todos los hechos y situaciones que en él se encuentran enumerados, están en dependencia gramatical y lógica absolutamente evidente, con respecto a la proposición condicional con que se inicia el artículo. Es decir, que no basta que se presenten los acontecimientos que menciona el artículo como que se efectúe una agresión que no sea ataque armado o un conflicto extracontinental o intracontinental o cualquier otra situación que pueda poner en peligro la paz de América para que se reúna el órgano de consulta, que son los hechos o situaciones, sino que además es necesario que se afecte la inviolabilidad o la integridad del territorio, o la soberanía o la independencia política, de cualquier Estado Americano, lo que es, sin duda, condición necesaria para tal efecto.

Caicedo Castilla manifiesta que el artículo es muy amplio porque hace referencia a hechos o situaciones que pueden poner en peligro la paz de América. Es decir, puede haber amenaza a la paz sin que haya agresión o amenaza de agresión y entonces también se aplica el tratado. Sin embargo, el artículo se haya limitado por sus propios términos, de donde se desprende que no basta la existencia de un hecho o situación que pueda poner en peligro la paz; es necesario, que ese hecho o situación afecte la inviolabi-

lidad o la integridad territorial o la soberanía o la in- -----
dependencia política del respectivo Estado. Hay pues, co-----
rrelación entre esas diversas condiciones .

Si la condición no se cumple, no tiene lu-----
gar nada de lo condicionado.

Las causas indicadas en el artículo 6o. pa-----
ra justificar la convocatoria del órgano de consulta, tienen-----
un carácter taxativo y no meramente enunciativo y, en conse-----
cuencia, para que cualquier convocatoria estuviere confor-----
me a derecho, los hechos que se invoquen deben estar inclui-----
dos entre los que expresamente cita el referido artículo.

Asimismo, el artículo establece una diferen-----
cia entre las medidas que se "deben" tomar en caso de agre-----
sión actual y aquéllas que convenga tomar cuando se trate -----
de agresión potencial. Esta diferencia es también un prin-----
cipio de solidaridad que impone a los Estados el deber de-----
acudir siempre en auxilio del actualmente agredido.

Este precepto también encuentra su aplica-----
ción, como lo dispone el artículo 3o., cuando el ataque ar-----
mado se realiza fuera de la zona de seguridad en territo-----
rio de un Estado americano.

Algunos Estados han pretendido, al convocar -----
la reunión de consulta con fundamento en este artículo del -----
tratado, que cualquier agresión puede dar motivo al inicio de-----
la consulta, deformando la interpretación jurídica del artícu-----
lo 6o. ya que como ha quedado demostrado no se trata de cualquier

agresión, ni de cualquier situación que ponga en peligro la paz y seguridad internacionales, ya que en esos casos tiene aplicación el artículo 59 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos: "la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, deberá celebrarse con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados americanos, y para servir de órgano de consulta."

Puesto que la finalidad del TIAR es la defensa de los bienes jurídicos más importante de los Estados, solamente tiene aplicación ese instrumento cuando éstos se vean realmente afectados, es decir, cuando se trate de situaciones que ya han ocurrido y que han perpetrado un daño real a los mismos. No podemos considerar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca como un tratado cuyo fin sea el prevenir agresiones futuras; para eso existen otros cauces legales que no implican el poner en marcha un instrumento que en la práctica ha demostrado contener las obligaciones más onerosas para los Estados.

El protocolo de reformas al TIAR, en su artículo 5 establece: "Si la inviolabilidad, o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Parte fueran afectadas por un acto de agresión de los determinados conforme al artículo 9 de este tratado, que no caiga bajo el régimen del artículo 30., o por un conflicto o hecho grave que pueda poner en peligro la paz de América, el órgano de consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que deban tomarse. en ayuda del Es---

tado Parte afectado y las medidas y gestiones que convenga adop---
tar y realizar para la defensa común y para el mantenimiento de la -
paz y la seguridad del continente".

"Si la inviolabilidad o la integridad del territorio --
o la soberanía o la independencia política de cualquier otro Es- ---
tado americano fueren afectadas por un acto de agresión de los ----
determinados conforme al artículo 9 de ese tratado o por un con ----
flicto o hecho grave que pueda poner en peligro la paz de Amé ----
rica, el órgano de consulta se reunirá inmediatamente a fin de ----
acordar las medidas y las gestiones que convenga adoptar y rea- ---
lizar para la defensa común y el mantenimiento de la paz y la se---
guridad del continente."

Este artículo organiza en sus dos párrafos la so---
lidadaridad contra la agresión que no dé origen al derecho inmanen---
te de legítima defensa.

Además entraña un esfuerzo de precisión mayor que
la que tiene el artículo 6o. vigente.

De acuerdo con una de las enmiendas propuestas ---
por México se suprimió la ambigua frase "agresión que no sea ----
ataque armado", la cual se ha prestado a censurables interpre- ---
taciones extensivas. Asimismo, la calificación de los hechos ----
como graves, para que estos puedan dar lugar a la aplicación del --
tratado, pone de esta manera fin a la tendencia de abusar del--
tratado, invocándolo en casos de escasa importancia.

También se suprime la frase "o por cualquier otro-- hecho o situación", por la frase "un conflicto o hecho grave", ---- con lo que se elimina la posibilidad de que se incluyan las ----- "situaciones" al considerar "hechos graves o conflictos", confor--- al tratado reformado.

6o. DEFINICION DE AGRESION.

El artículo 9o. del tratado define expresamente--- dos casos de agresión y autoriza al órgano de consulta para con-- siderar otros más.

El artículo 9 del TIAR establece: "además de ---- otros actos que en reunión de consulta puedan caracterizarse ---- como de agresión, serán considerados como tales:

- A) El ataque armado no provocado, por un Estado contra el --- territorio, la población o las fuerzas terrestres, nava----- les o aéreas de otro Estado.
- B) La invasión por la fuerza armada de un Estado, del terri---- torio de un Estado americano, mediante el traspaso de las -- fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sen --- tencia judicial o laudo arbitral, o, a falta de fronteras -- así demarcadas, la invasión que afecte una región que éste-- bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado.

Esto implica diferencias de procedimiento en dos casos distintos. Así en las dos situaciones expresamente previstas, la agresión queda determinada por el tratado mismo. El órgano de consulta se reúne no para estudiar si existe o no una agresión, sino para considerar las medidas que deben adoptarse para rechazarla y para decidir sobre las sanciones aplicadas.

Caicedo Castilla señala "que cuando se trata de otras situaciones, la reunión de consulta debe examinar previamente si el acto de que se trata es agresión o no, y solamente si opta por la afirmativa entrará a fijar las medidas aplicables"⁵⁷.

En efecto, la enumeración que hace el artículo 90., respecto a los dos casos que define como de agresión es limitativa, y no establece que serán considerados como tales, además, otros actos que en la reunión de consulta puedan caracterizarse como de agresión.

A primera vista, ello podría significar que en reunión de consulta podrían establecerse nuevos actos de agresión; pero no es así, en realidad, ya que el artículo 90. guarda una estrecha relación con el artículo 60. y su objetivo es que en caso de producirse actos que pongan en peligro la inviolabilidad o la soberanía o la independencia política de un Estado -situación que, desde luego, debe entenderse como ya producida-, el órgano de consulta reunido con el objeto de tomar medidas en ayuda del agredido puede considerar tales actos como de agresión.

57. Caicedo Castilla. Op. cit. P. 216.

Cuando se haya producido alguno de los hechos indicados en el artículo 9º, el órgano de consulta carece de facultades para calificar si ha existido o no agresión; sólo se limita a constatar el hecho y a tomar las medidas necesarias en defensa del agredido. Cuando se trate de otras situaciones, el órgano de consulta procederá a examinar previamente si tal situación es o no un acto de agresión.

En otras palabras el órgano de consulta sólo puede caracterizar como situaciones de agresión aquellos hechos que efectivamente ya se hayan producido y que hayan dado motivo a la celebración de la reunión y sólo para el efecto de que se tomen las medidas de defensa necesarias, sin que haga una declaración general respecto de esos hechos, para quedar caracterizados como de agresión en lo futuro. Es decir, esa consideración que hace el órgano de consulta es relativa, principio que no afecta a un caso distinto por su determinación anticipada. Por ejemplo: un Estado no puede alegar ante el órgano de consulta que se adopten determinadas medidas, toda vez que la situaciones que se han presentado constituyen casos de agresión -no los señalados expresamente en el artículo 9º.-, similares a los que dieron origen a la adopción de determinadas medidas en una reunión distinta. La determinación que hace el órgano de consulta ante situaciones distintas a los dos casos que plantea el artículo 9º única y exclusivamente surte efectos jurídicos para esa situación y no para otra distinta.

El órgano de consulta, como se observa, tiene una facultad muy precisa y delicada, de la cual no se puede desprender una autorización para señalar por adelantado nuevos actos

de agresión, ya que si así fuere, implicaría una modificación -- o ampliación al tratado, lo que significa un protocolo de re --- formas al TIAR que, desde luego, por muy autorizados que sean --- los representantes de los gobiernos asistentes a la reunión de -- consulta, no están facultados a realizar.

El protocolo de reformas al TIAR, vino a poner -- fin a toda la serie de ambigüedades que venían presentándose -- con motivo de este artículo, al introducir como nuevo artícu---- lo 9o. la definición que de la agresión adoptó la Asamblea ----- General de las Naciones Unidas en su resolución 3314 (XXIX).

Reza el nuevo artículo del protocolo de refor--- mas de la siguiente manera:

" 1.- La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado - contra la soberanía, la integridad territorial o la inde-- pendencia política de otro Estado, o en cualquier otra -- forma incompatible con las cartas de las Naciones Unidas-- o de la Organización de los Estados Americanos o con el - presente Tratado.

El primer uso de la fuerza armada por un Estado, en con-- travención con los instrumentos antes mencionados, cons-- tituirá prueba "prima facie" de un acto de agresión, aunque el órgano de consulta pueda concluir, de conformidad con dichos instrumentos, que la determinación de que se ha - cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el he - cho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad.

Ninguna consideración, cualquiera que sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión.

2.- Con sujeción a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo y de conformidad con ellas, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión.

- a) La invasión, por la fuerza armada de un Estado, del territorio de otro Estado, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado, sentencia judicial o laudo arbitral, o, a falta de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte a una región que esté bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado; el ataque armado por un Estado, contra el territorio o la población de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualquiera de las armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado.

- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentre en el Territorio de otro Estado, con el consentimiento del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo respectivo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, -- que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado, y
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

3.- El órgano de consulta podrá determinar qué otros casos concretos sometidos a su consideración, equiparables por su naturaleza y gravedad a los contemplados en este artículo, -- constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de los instrumentos anteriormente mencionados."

Son múltiples las ventajas que representa una definición de la agresión entre las cuales, las más evidentes pueden ser: Prevenir las agresiones mismas, al fijar lo que los Estados no deben hacer si no quieren ser calificados como agresores; facilitar sensiblemente la determinación del agresor, lo cual viene a ser, en cierto modo, automático; eliminar toda posibilidad de arbitrariedad, ya que sin la definición, los Estados tendrían limitada libertad de apreciación para juzgar acerca de la naturaleza-

del ataque y tal libertad podría dar lugar a juicios influenciados por los intereses políticos de los Estados; atenuar la responsabilidad de los Estados en la designación del agresor, ya -- que únicamente deben apreciar hechos. Esta no es una ventaja -- teórica sino evidentemente práctica, ya que en ocasiones es extremadamente delicado para un Estado juzgar acerca de la conducta de otro, sobre todo cuando ambos mantienen buenas relaciones; y precisar el concepto de extensión de la legítima defensa que -- en otro sistema podría prestarse a interpretaciones vagas.

7o. CONFLICTOS INTERAMERICANOS.

Este inciso constituye una de las coordenadas -- que pone, asimismo, en funcionamiento, aunque con matices distintos, a este instrumento de defensa. Y es precisamente aquél -- que representa al agresor calificándolo como un Estado americano.

Ya desde la conferencia de Buenos Aires en -- 1936, se había previsto el doble tratamiento, según que el -- Estado agresor fuera o no un Estado americano; en esa convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento -- de la paz, en el artículo 2o., se estableció un procedimiento de colaboración pacifista para casos de guerra entre países -- americanos; no así en el evento de una guerra internacional fuera de América.

El artículo 7 del TIAR, dispone: "En caso de -- conflicto de dos o más Estados Americanos, sin perjuicio del -- derecho de legítima defensa, de conformidad con el artículo -- 51 de la Carta de las Naciones Unidas, las Altas 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, además, todas las otras medidas ne cesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad intera mericana, y para la solución del conflicto por medios pacíficos. El rechazo de la acción pacificadora será considerado para la -- determinación del agresor y la aplicación inmediata de las me -- didas que se acuerden en la reunión de consulta".

Este artículo es criticable, toda vez que con -- funde el caso de simple conflicto con el de agresión. En reali -- dad, puede haber conflicto sin que exista un caso de agresión, - siendo aplicable a aquél todo el sistema interamericano de solu -- ciones pacíficas. Fue sin duda el gran sentimiento de solidari -- dad de los Estados americanos el que motivó la aprobación de es -- ta disposición.

Este distinto tratamiento para el caso de una -- agresión interamericana, no modifica los principios y castigos - que prevé el tratado para el caso de una agresión; simplemente - establece una variación en el procedimiento, en cuanto a que la -- consulta deberá ser ante todo una consulta pacificadora "buscan -- do, en primer lugar, el advenimiento de las partes y el resta -- blecimiento de la paz antes que la humillación del agresor"⁵⁸ .

Esta consulta pacificadora no se establece en - el caso de una agresión extracontinental, porque esas gestiones -- corresponde exclusivamente hacerlas al Consejo de Seguridad, --- ya que de la Carta Mundial se desprende que únicamente correrá - a cargo de los organismos regionales la solución pacífica de los conflictos dentro de su propia órbita, y en el caso de una agre --

58. Belaúnde, citado por Gómez Robledo Op-cit. P. 140

si3n extracontinental, si se permitiera esta consulta pacifica---
dora estaríamos invadiendo la competencia del organismo mundial.

Algunos autores han puesto en tela de juicio la--
conveniencia de este sistema, como es el caso de Hildebrando Ac-
cioly quien, resumiendo sus ideas, dice que la falta de adopci3n
inmediata de ciertas medidas por parte de los Estados ameri----
canos en ejercicio de la legítima defensa colectiva, hace correr
el riesgo de que el Estado agredido sufra daños de imposible ---
reparaci3n, teniendo incluso el Estado agresor, en esta instan---
cia a que nos referimos, una ventaja al no poderle aplicar co----
lectivamente las medidas que prevé el tratado.

Concluye Accioly de la siguiente manera, refi--
riéndose al conflicto Peruano-Ecuatoriano: " ante el hecho ----
brutal de una agresi3n armada, no cabe para atajarla la sim---
ple convocatoria a la consulta pacificadora a la que aludí ---
la propuesta de la Delegaci3n de Perú, y si por el contrario --
al recurso inmediato a medidas coercitivas"⁵⁹.

Una interpretaci3n objetiva del artículo 51 --
nos permite afirmar que, independientemente de la convocatoria
a la consulta pacificadora que prevé el artículo 7 del tra---
tado, los Estados americanos pueden acudir en defensa del Es--
tado agredido, ya que el ejercicio de este derecho no se en---
cuentra en ninguna forma condicionado.

Por otro lado, no existe ninguna circunstancia
que nos permita tratar en una forma distinta la agresi3n que ---

59. Accioly Hildebrando, citado por Gómez Robledo Op. cit. P. 143.

provenza de un Estado americano. Tan detestable y criticable --- es ésta como aquella que provenga de fuera del continente.

"El hecho brutal de la agresión es el mismo cual-- quiera que sea la ubicación geográfica del agresor y precisamente -- la tradición pacífica de América hace más grave y censurable la --- agresión proveniente de una Nación Americana." ⁶⁰.

Es verdad que a través de esta fórmula se trata -- de proteger la imagen de un Estado americano que agrede a otro ---- también americano. Pero no olvidemos que aquél Estado que recurre-- a un acto o actos de agresión para hacer valer un "derecho", es---- tá violando, antes que cualquier cosa, uno de los máximos princi----- pios del derecho internacional, que es el de la condenación de la-- violencia y, en consecuencia, atendiendo a un interés que se en----- cuentra por encima de aquéllos que rigen las estructuras regio---- nales, no hay por que considerar en forma especial a aquél que vio-- la el derecho internacional, del cual, en última instancia, deviene-- la existencia misma de un Estado.

La prohibición de hacer uso de la fuerza consti--- tuye, por su propia naturaleza, una obligación categórica e incondi-- cional. De acuerdo con el régimen establecido por el instrumento-- constitucional de nuestra organización, es solamente ésta la que pue-- de decidir la utilización de medidas de carácter militar, es de--- cir, la única que tiene facultad de decidir jurídicamente si debe--- o nó emplearse la fuerza, sobre su magnitud y condiciones de ejer-- cicio; por lo tanto, todo uso unilateral de la fuerza por un Esta-- do o grupos de Estados está claramente condenado.

60. Gómez Robledo. Op. cit. P. 31

8o. LAS MEDIDAS DEL TRATADO.

Afirmamos, cuando hablamos del ataque armado en el inciso 3o., que las medidas que adopten los Estados no tienen el mismo carácter de necesidad jurídica antes que después de la reunión del órgano de consulta, e hicimos valer la amplia libertad de que gozan los Estados Partes en la determinación de las medidas inmediatas que adopten individualmente. Ahora nos encontramos precisamente en esa segunda fase, es decir, aquélla que se da una vez reunido el órgano de consulta, cuando los Estados adoptan colectivamente las medidas que prevé el tratado y ya no en forma individual.

En los términos del vigente artículo 8o. del tratado en estudio, las medidas que el órgano 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.

Como se observa, estas medidas coinciden substancialmente con las medidas del mismo carácter que establecen los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas. *

* Artículo 41 de la Carta de la ONU.: El consejo de seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas radioeléctricas y otros medios de comunicación así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Quiero detenerme un momento en este punto, porque aquí es donde se plantea un conflicto entre los universalistas y los regionalistas, sobre la posibilidad de calificar las medidas del artículo 41 de la Carta Mundial como medidas no coercitivas y, por lo tanto, ser aplicadas autónomamente por los organismos regionales, o por un grupo de Estados sin que formen una organización regional.

Comenzaré por presentar, de manera general, estos dos distintos criterios que se han manejado con relación a este punto, para después proporcionar la que considero es la interpretación jurídica que debe darse tanto a los artículos 3 y 6 del TIAR, como al 51 de la Carta Mundial y demás disposiciones que con ellos se relacionen.

Considero que este conflicto doctrinal merece un especial señalamiento porque, aunque en el fondo trae consigo el reconocimiento de la autonomía de los organismos regionales en este aspecto, sus argumentos devienen en algunos casos de una interpretación contextual de las diversas disposiciones de la Carta y, en otros, de una interpretación sistemática, que en la práctica han ocasionado deformaciones complejas en la naturaleza y fines de todo el sistema interamericano.

* Artículo 42 de la Carta de la ONU.: Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

El artículo 53 de la Carta Mundial prohíbe a ---- los organismos regionales aplicar medidas coercitivas, ya que --- la aplicación de éstas corresponde exclusivamente al Consejo ---- de Seguridad.

Los principales argumentos universalistas son--- los siguientes: sólo existen dos clases de medidas; las preven--- tivas, cuya finalidad es la de evitar que la situación se agrava y ciertamente no poseen un carácter coactivo, y las coerci--- tivas que buscan hacer efectivas las decisiones adoptadas por -- el Consejo de Seguridad con la mira de mantener o restablecer--- la paz y la seguridad internacionales.

"Lo que distingue a las medidas del artículo---- 41 de las del 42 son los medios empleados para su ejecución,---- no su propia naturaleza. Se aplican obligatoriamente de modo ---- irrefrenable, aún en contra de la voluntad del Estado contra--- el cuál van dirigidas, envuelvan o nó la fuerza física. To---- das estas medidas someten a un mismo régimen jurídico."⁶¹.

En resumen, lo que sostienen es que las medidas-- del artículo 41, como la interrupción de las relaciones diplo--- máticas, económicas de las comunicaciones de toda especie,---- acarrearán las mismas consecuencias que aquéllas que implican ---- el uso de la fuerza, por ejemplo un bloqueo naval, a saber:---- coaccionar la voluntad del Estado destinatario de las mismas,-- es decir, hacen énfasis en la finalidad perseguida por las ---- medidas colectivas.

61. De la Colina Rafael, Op. cit. P. 68 -69

La tesis contraria, la que sostiene, atendiendo - más a la naturaleza de las medidas, que no se requiere la homología del Consejo de Seguridad para la aplicación de las medidas de orden diplomático, político o económico, fue presentada por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, doctor Alberto Lleras Camargo y el profesor Jiménez de Aréchega.

El primero de ellos manifestó que las diferencias entre el artículo 41, que a su parecer no son coercitivas por no implicar los elementos de violencia física que caracterizan la acción militar, y las del 42, resultan de una lectura cuidadosa de la carta... cualquier Estado tiene el derecho, sin violar los principios u otras disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de romper sus relaciones diplomáticas, consulares o económicas o de interrumpir sus comunicaciones con otro Estado, pero siempre que en el ámbito interamericano tales actos no posean las características señaladas en el artículo 19 de la carta de la OEA^{62*}. El autor citado introduce en su argumento un nuevo elemento que consiste en la obtención de ciertas ventajas, por la aplicación de las medidas que acabamos de mencionar, pero estas ventajas a que se refiere el artículo 19 mencionado, nada tienen que ver con la finalidad de una medida coercitiva, la que busca, en primer término, sancionar a algún Estado por la comisión de un delito internacional, es decir, ésta última presupone la existencia de una acción violatoria del derecho internacional por parte del Estado a que va dirigida, y en la pri-

62. De la Colina Rafael. Op. cit. P. 70.

*Artículo 19 de la Carta de la O.E.A.: 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.

mera se trata de forzar a otro Estado para obtener una ventaja --- de cualquier naturaleza, es decir, la limitación que establece ---- el secretario general de la organización regional es simplemen- -- te la confirmación de un principio del derecho internacional.

Otros autores sostienen que si todo Estado es --- libre y soberano de adoptar por sí mismo medidas tales como ----- la interrupción y la suspensión de relaciones diplomáticas o ---- comerciales, se caería en un error al subordinar estas accio ---- nes a un organismo regional o a la aprobación previa del ----- Consejo de Seguridad.

Jiménez de Aréchega utiliza un método por él --- llamado de interpretación sistemática, que tiene en cuenta de --- un modo general los principios fundamentales de la Carta, así --- como las disposiciones que establecen un mecanismo de coor- ----- dinación cuidadosamente equilibrado entre las Naciones Unidas ---- y las organizaciones regionales. Sostiene que las Naciones ----- Unidas no pueden impedir a los Estados, obrando individualmente ---- o por medio de grupos que no tengan el carácter de acuerdos ----- regionales, ejercer las medidas que establece el artículo 41 ---- de la Carta Mundial, ya que sería muy difícil determinar, en ----- qué momento la acción de este conjunto de Estados adquiere una --- importancia tal que requiera la autorización del Consejo de ----- Seguridad. "Se llegaría así, a la situación absurda e inad- ----- misible de que los Estados miembros de una organización regio ---- nal tendrían menos derecho que los Estados no asociados formal --- mente. Este hecho implicaría para los Estados miembros de una --- organización regional, una disminución de su soberanía con rela--- ción a aquéllas que no sean miembros de una organización, los ----

cuales podrían en cualquier momento llevar a cabo las medidas ----
a que se refiere el artículo 41"⁶³.

Estas discusiones entre ambas corrientes, la -----
universalista y la regionalista, han sido materia de intensas ----
polémicas en el seno del Consejo de Seguridad.

El caso de la octava Reunión de Consulta en 1962,
es muy ilustrativo.

En esa ocasión, Colombia promovió la reunión -----
para considerar las amenazas a la paz y a la independencia polí---
tica de los Estados americanos que puedan surgir de la inter- ---
vención de potencias extracontinentales encaminada a quebrantar --
la solidaridad americana y, en especial, para: A) señalar los ----
diversos tipos de amenaza a la paz o actos determinados que, -----
en caso de producirse, justifican la aplicación de medidas pa- ---
ra el mantenimiento de la paz y de la seguridad con arreglo -----
al capítulo V de la Carta de la O.E.A., y a las disposiciones ----
del TIAR; B) determinar las medidas que convenga tomar para =-----
el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente.

Según se desprendió de lo expresado por la Dele---
gación proponente, se trataría de castigar a Cuba por sus acti----
vidades subversivas y por su alineación al bloque soviético.

Por demás esta decir que México denunció la ----
carencia de base jurídica de semejante reunión, con fundamento --
en que la solicitud de convocatoria no contaba con los supues- --
tos normativos que ya hemos señalado y que deben necesariamen- --
te producirse para poder convocar la reunión de consulta con- ---

63, De la Colina Rafael. Op. cit. P. 71.

forme al artículo 6 del TIAR. No se daba ahí la urgencia ni --- era procedente convocar al órgano de consulta para considerar --- las amenazas a la paz y a la independencia política que pudieran surgir. Además de Cuba, seis países no apoyaron la convocato --- ria; ello no obstante, la reunión se produjo en virtud de que --- catorce delegaciones consideraron que la alineación del gobier--- no Cubano al movimiento comunista internacional representaba ---- de hecho una amenaza actual, y no sólo potencial.

La reunión tuvo lugar en enero de 1962 en Pun- -- ta del Este; sólo después de arduas negociaciones, pudieron los -- de la llamada "línea dura" lograr el voto de Haití que les re---- sultaba necesario para lograr su propósito de expulsar a Cuba --- de la organización. Además de esta decisión, el órgano de ----- consulta aprobó la resolución 7 que excluía de inmediato al ---- gobierno de Cuba de la Junta Interamericana de Defensa y, con ---- la abstención de cuatro votos (México, Brasil, Chile y Ecu- ---- dor), se aprobó la resolución octava que estableció la sus- ---- pensión inmediata del comercio de armas con Cuba y que fa- ----- cultó al Consejo de la O.E.A. para extender esa suspensión ---- a otros artículos.

La Delegación de México insertó en el acta ---- final una declaración en la que se deja planteada la incompe- --- tencia del órgano de consulta para excluir al gobierno de Cuba -- de participar en la O.E.A., en virtud de que la Carta de la ---- Organización de los Estados Americanos no contempla, en parte --- alguna, semejante medida. Tampoco figura ésta en el artículo ---- 8o. del TIAR, que como ya lo mencionamos taxativamente enume- --- ra las medidas colectivas que puede adoptar el órgano de consulta.

Por lo que se refiere a la discusión planteada entre los universalistas y regionalistas, nuevamente, esta octava reunión de consulta significó un pronunciamiento a favor de la autonomía del organismo regional para adoptar las medidas listadas en el artículo 8o. del TIAR, que no implican el uso de la fuerza armada. Efectivamente, Cuba acudió a la Asamblea General de las Naciones Unidas protestando la ilegalidad que, a su manera de ver, representaban las resoluciones de Punta del Este, en cuanto que éstas no habían recibido la autorización del Consejo de Seguridad para ser aplicadas. Los Estados Unidos y la gran mayoría de las naciones latinoamericanas no asumieron la postura esgrimida por Cuba. Un proyecto de resolución presentado por los países socialistas, en el que se desconocía la competencia de la O.E.A. para adoptar las resoluciones en cuestión, no alcanzó a ser aprobado.

No corrió con mejor suerte Cuba al acudir al Consejo de Seguridad para acusar a los Estados Unidos de haber hecho que la O.E.A. adoptara ilegalmente medidas coercitivas en la reunión de Punta del Este. En esta oportunidad la mayoría del propio Consejo de Seguridad se negó inclusive a inscribirlo en la agenda de ese órgano, con el argumento de que la actuación de la sexta reunión de consulta había sentado precedentes en el sentido de que las Naciones Unidas no tenían por qué revisar las medidas adoptadas por los organismos regionales, con la sola excepción de aquéllas que implicaban el uso de la fuerza.

Finalmente, el propio Consejo de Seguridad rechazó la moción cubana tendiente a que la Corte Internacional de Justicia emitiera una opinión consultiva sobre diversas cuestiones relativas a la interpretación del artículo 53 de la Carta de San Francisco, especialmente la de saber si la expresión --

"medidas coercitivas" incluía todas o algunas de las medidas --- enumeradas en el artículo 41.

Expuestos de esta manera los argumentos de estas dos corrientes, es conveniente analizar cuál ha sido el punto de vista de la Cancillería Mexicana, no sólo en su intervención --- en los diversos foros internacionales por las decisiones de este punto, sino concretamente en la propuesta de reforma al artí- -- culo 8o. del TIAR que, por cierto, no fue apoyada por los países latinoamericanos en la conferencia de San José, Costa Rica, en -- julio de 1975.

Dos razones fundamentales explican la naturale--- za de las medidas contenidas en el artículo 41 como coercitivas. La primera, porque pretenden forzar a un Estado a no seguir po --- niendo en peligro la paz y la seguridad interamericanas y afec-- tar la inviolabilidad e integridad del territorio, o la sobe--- ranía o la independencia política de otro Estado o Estados. [La segunda, porque frenan la soberanía del Estado o Estados que no-- votaron en favor de esa decisión.

En relación a esta última, explica la Cancille- ría Mexicana que son muy diferentes las resoluciones tomadas --- por dos tercios de los Estados Partes de una organización regio- nal, de aquéllas que adoptan unánimemente un grupo más o menos numeroso de Estados, porque tratándose de una agrupación pasaje- ra, en donde cada Estado no ha hecho una especie de cesión par-- cial de su soberanía, cada Estado de ese grupo opera con plena - libertad.

La propuesta concreta de México en la reforma del artículo 8o. consiste en que se introduzca el concepto de "recomendación" para distinguirlo de la "decisión de carácter obligatorio", dejando en libertad al Estado miembro, en pocas palabras, para que decida sobre su aplicación, salvándose de esa manera el carácter coercitivo que envuelven bajo el sistema vigente a las decisiones que adopta el órgano de consulta, violando el artículo 53 de la Carta de la ONU. Lo anterior porque "la experiencia demuestra que cuando surgen diferencias fundamentales de ciertos hechos delictivos, puede ser preferible conformarse con una resolución no obligatoria"⁶⁴.

La razón que esgrime la cancillería mexicana, a mi modo de ver, es poco contundente. Lo único que persigue es que no se force a los miembros en la toma de una decisión a la que se opusieron— a que la cumplan. Si tomamos en cuenta que para que una resolución del órgano de consulta sea válida se requiere por lo menos del voto de dos tercios de los miembros, en el caso de que esta mayoría calificada aprobara una decisión de aplicar o no dichas medidas no por el hecho de que la tercera parte restante tuviera, bajo la tesis mexicana, la libre decisión de aplicarlas o no, éstas perderían su carácter de coercitivas. Si se acepta que una medida coercitiva es tal porque de sus consecuencias se observe un cambio en la voluntad del Estado al cual van dirigidas, con la puesta en práctica de los dos tercios de los Estados que la aprobaron y que, obviamente, no están obligados a ejecutarlas puesto que ellos soberanamente así lo han decidido, no se cambiaría el sentido de la medida.

64, De la Colina Rafael. Op. cit. P. 67

Es decir, a "contrario sensu" de lo que propone la Cancillería Mexicana, una medida voluntaria tomada por dos tercios o más Estados Miembros no deja de ser, en esencia o en cuanto a -- sus finalidades, una medida coercitiva --según el concepto de medi da coercitiva que hemos dado--, ya que el número de Estados que - integran esa mayoría --que siempre actuará con voluntad positiva - en una resolución legalmente tomada-- no libera a dicha decisión- de su finalidad intrínseca.

La finalidad de esta propuesta no es criticable, - es cierto, y la experiencia lo ha demostrado --como el caso de Cuba que acabamos de relatar-- que las medidas que el órgano de consulta ha acordado, en muchos casos han traído como consecuencia por - consideraciones de tipo ideológico, político o económico, un exceso en las funciones de nuestro organismo regional, que se ha precipi tado en la toma de ciertas decisiones que, quizá por su importancia y con un criterio más objetivo y neutral, pudieran ser estudia das por el organismo mundial.

La aplicación del Tratado Interamericano de Asisten cia Recíproca es de "estrictísimo" derecho, valga la expresión.

La interpretación jurídica que debe darse al artícu lo 3o. y 6o. del TIAR es la siguiente:

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca - tiene un doble carácter; por una parte, es un convenio para organizar y ejercitar la legítima defensa colectiva conforme al artículo- 51 de la Carta de las Naciones Unidas y, por la otra, constituye -- un acuerdo regional propiamente, tal como del propio texto ----

del Tratado se desprende, conforme al capítulo VIII, artículos 52, 53 y 54 de la Carta de las Naciones Unidas, ya que impone a las -- partes la obligación de informar al Consejo de Seguridad, conforme al artículo 56 de la propia Carta, no sólo sobre las actividades -- "emprendidas" para mantener la paz y la seguridad (obligación de -- informar al Consejo que, en sí misma, podría no ser distinta de a -- queélla que surge cuando se ejerce el derecho de legítima defensa -- colectiva conforme al artículo 51), sino también sobre las activi -- dades "proyectadas", obligación que incumbe específicamente a las -- partes en acuerdos y organismos regionales⁶⁵.

El Tratado de Río opera como convenio de legítima -- defensa colectiva únicamente en la hipótesis de un "ataque armado" -- contra algún Estado americano. El artículo 51 de la Carta de las -- Naciones Unidas establece, en relación con el TIAR y en cuanto se -- le considera como convenio de legítima defensa, que sólo el "ataque -- armado" contra algún Estado americano dé origen al derecho de legí -- tima defensa y, por lo tanto, todo lo demás prescrito en el Trata -- do, como la agresión que no sea ataque armado, otros hechos que -- puedan poner en peligro la paz de América y todas las medidas que -- puedan aplicarse como consecuencia de tales hechos distintos del -- ataque armado, quedan excluidos de la autorización y de las dispo -- siciones del artículo 51 de la Carta de la ONU y caen, necesaria -- mente, dentro de las prescripciones de la misma que corresponden -- al segundo aspecto del Tratado de Río, esto es, a los acuerdos re -- gionales.

"En otros términos, si ocurre alguno de los hechos -- previstos en el artículo 60., el Tratado de Río opera como un acuer

65. Castañeda Jorge. Op. cit. P. 170

do regional, quedando limitada la acción que se emprenda en virtud del Tratado por las disposiciones de los artículos 52, 53 y 54 de la Carta de las Naciones Unidas"⁶⁶.

Ahora bien, ninguna de las disposiciones del Tratado distingue entre la aplicación de las medidas del artículo 8, cuando el Tratado opera como instrumento de legítima defensa, y la aplicación de las mismas cuando el Tratado constituye un acuerdo regional sujeto al artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas.

Como la autorización que concede la Carta para actuar es distinta, según la hipótesis que ocurra, lo que determina el carácter con el que opere el Tratado de Río (convenio de legítima defensa colectiva o acuerdo regional), es preciso analizar separadamente los fundamentos y consecuencias de la posible aplicación de las medidas previstas en el artículo 8o. en cada una de las dos situaciones:

En el caso de ataque armado contra algún Estado -- Americano, cuando las partes actúan en ejercicio del derecho de legítima defensa, es obvio que el órgano de consulta pueda acordar -- discrecionalmente cualquier medida colectiva, inclusive la fuerza armada, con el sólo requisito de que sean comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, como ya lo habíamos apuntado.

Si se presenta la hipótesis del artículo 3, es decir, no el ataque armado contra algún Estado americano, sino alguno de los hechos previstos en el artículo 6o. del Tratado de Río ---

66. Isidro Fabela, citado por Castañeda Jorge. Op. cit.
P. 171

(agresión que no sea ataque armado, conflicto extracontinental o intracontinental o cualquier otro hecho que ponga en peligro la paz - de América), el órgano de consulta previsto en el Tratado de Río de berá cumplir con las obligaciones que el artículo 53 impone a los a cuerdos regionales para la aplicación de medidas coercitivas, ya que en este caso el Tratado de Río opera con ese carácter.

Por lo tanto, si no se está en la hipótesis de un ataque armado contra algún Estado americano en las condiciones del Tratado de Río, el órgano de consulta deberá obtener siempre la autorización del Consejo de Seguridad para aplicar algunas de las medidas coercitivas del artículo 8.

De esta manera, se salvarían grandes errores que - se han cometido en casos como el de Cuba en 1962, que acabamos de - relatar, en el que en ningún momento nos encontrábamos en el caso - de un ataque armado que eximiera al órgano de consulta de someter - las decisiones sobre las medidas tomadas a la homologación del Consejo de Seguridad.

Lo que ha sucedido, en conclusión, alrededor de -- este problema, es que no se ha interpretado este Tratado con un -- estricto apego a las disposiciones que lo fundamentan, por lo que - lo único que proponemos es la aplicación sincera y leal, en su le- tra y en su espíritu, del instrumento de seguridad colectiva.

90. VOTACIONES Y TRAMITACIONES

El órgano de consulta del Tratado Interamericano - de Asistencia Recíproca, como ya se ha señalado, es la Reunión de - Ministros de Relaciones Exteriores, porque es el que representa la-

expresión fiel del pensamiento y de la voluntad de cada Estado.

Sin embargo, con la finalidad de que no se vieran interrumpidas por demora en casos urgentes sus acciones, se establece en el artículo 17 que el Consejo Directivo de la Unión Panamericana, hoy el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, podría actuar provisionalmente como órgano de consulta, en tanto no se verificara la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

Esta provisionalidad debe entenderse como una situación excepcional, accidental; no obstante, se le ha querido considerar como un órgano distinto, llegando a afirmarse que si el Consejo Permanente es un órgano provisional, sus decisiones no lo son, es decir, que son firmes mientras la Reunión de Ministros no las revoque.

En la práctica, esta táctica ha pretendido desnaturalizar a la institución jurídica del órgano de consulta, ya que en varias ocasiones en que se ha aplicado el TIAR, éste órgano provisional, una vez que las cosas han vuelto a la normalidad, ha declarado sin efecto la convocatoria inicial de la reunión de consulta. Es decir, en los conflictos que han motivado la solicitud de dicha convocatoria, en muchos casos se ha visto nulificada la intervención del órgano de consulta, por el Consejo Permanente actuando en forma provisional como tal.

La presencia de la Reunión de Ministros como ---

órgano de consulta en cada aplicación del TIAR, es fundamental,--- por cuanto sólo la acción inmediata de las cancillerías podrían -- tratar asuntos tan importantes como el de la seguridad colectiva - y no dejar estas importantes decisiones en manos de un cuerpo ---- colegiado, que por estar integrado por diplomáticos acreditados -- ante la Casa Blanca, no tienen la misma libertad de acción de ---- que disfrutarían representantes especiales ante un organismo ----- totalmente independiente del gobierno de la sede.

Además, se libraría el grave problema de menos--- preciar este Tratado, consistente en que deja al órgano provisio-- nal poner en marcha la mecánica del Tratado ante situaciones que - de ninguna forma ponen en peligro la paz de América, debido a ---- la errónea interpretación tan amplia que se da al artículo 6o. del TIAR.

El TIAR se ideó para la atención de asuntos que - constituyan verdaderas fricciones internacionales, que amenacen -- la paz y la seguridad internacionales y, por lo tanto, debe actuar el órgano que amerita la atención de esos asuntos.

Las consultas se promoverán ante el presidente -- del Consejo Permanente por cualquier Estado, no sólo el directa-- mente agredido. De esta manera, se evita que se limite el fun--- cionamiento del Tratado en caso de que lleguen a un acuerdo el --- agresor y el agredido para que éste último no haga ninguna recla-- mación, excepción hecha del caso de ataque armado en que sólo a - petición del Estado que lo sufre, pueden otros Estados tomar medi-- das individuales.

Aunque no se señale expresamente en el tra- ----
 tado, se debe inferir que el consejo permanente es quien debe ---
 decidir si la consulta es o no procedente, puesto que el ar- ----
 tículo 16 dispone que los acuerdos que se tomen sobre esta -----
 materia serán por mayoría absoluta de los miembros con de- -----
 recho a voto, es decir, signatarios y ratificantes del tratado.

La votación, en cambio, del órgano de consulta ---
 requiere una mayoría calificada de dos tercios de los miem -- --
 bros ratificantes y signatarios en la decisión.

La fórmula se justifica porque la exigencia ----
 de la unanimidad hubiera implicado el otorgamiento de una -----
 especie de veto a cada miembro del tratado, ya que, por ejem- ---
 plo, si veinte países estaban de acuerdo en alguna medida y -----
 uno se opusiera, haría imposible la acción y con eso la vo- ---
 luntad de un Estado prevalecería sobre la del continente.

Gómez Robledo atinadamente señala que se al ---
 canzó un equilibrio perfecto entre unanimidad y mayoría, al --
 disponer el artículo 20 que las sanciones acordadas por el ---
 órgano de consulta, según la enumeración arriba hecha, se- ---
 rían obligatorias para todos los Estados signatarios del -----
 presente tratado, que lo hayan ratificado, con la sola excep---
 ción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuer-----
 za armada sin su consentimiento, restricción esta última de-
 que fue autora la delegación mexicana.

"Véase aquí como la regla de la mayoría no ---
 puede ser absoluta en el sistema americano, sino que para -----
 casos como éste, en que cada nación ha de adoptar su con ----
 tingente de sangre, y en que la última decisión han de to- ---
 marla, según lo estatuido en la mayor parte si no es que en ----

todas nuestras constituciones, los representantes del pueblo ---- en el Congreso, es necesaria la unanimidad no para la validez --- del acuerdo en sí mismo, pero sí para su aplicación distribu- --- tiva a las partes, o para su consentimiento ad-hoc⁶⁷.

Sin duda debe conservarse la excepción que es--- tablece el artículo 20 respecto a las medidas que implican el --- uso de la fuerza; no obstante, considero que este artículo de---- be redactarse en una forma más clara para evitar que se vuel--- va a cometer el grave error de que adolecen aquellas reso- ---- luciones del órgano de consulta que exigen una mayoría de ---- dos tercios para levantar las sanciones que se han impues- --- to en virtud de ese ordenamiento. Lo propio y debido es ----- que las medidas que se dicten en esos casos, suponiendo que --- han sido impuestas lícitamente, dejarán de aplicarse tan ----- pronto como no exista una mayoría de dos tercios para mante- -- nerlas. De este modo, cualquier Estado miembro podría pedir, --- cuando lo juzgare conveniente, que el consejo permanente ----- se reuniera en sesión ordinaria para determinar si aún se cuen- ta con la mayoría calificada.

Sobre este particular, la conferencia de San -- José aprobó, casi en sus mismos términos, un proyecto de refor- --- ma al artículo 20 que tendía, principalmente, a aclarar este ---- punto, para quedar de la manera siguiente en el protocolo apro- bado:

67, Gómez Robledo. Op. cit, P. 149 -150.

Artículo 20 : El órgano de consulta, salvo lo dispuesto en el siguiente párrafo, adoptará todas las decisiones o recomendaciones por el voto de los dos tercios de los Estados partes.

Para dejar sin efecto las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 8, se requerirá el voto de la mayoría absoluta de dichos Estados.

Esta aprobación contribuyó muchísimo a que se dejara sin efecto la primera resolución de la Novena Reunión de Consulta de 1964 contra Cuba.

Entratándose de un conflicto interamericano, son excluidas las votaciones de las partes directamente involucradas.

Por último, aunque se señala que el consejo directivo de la organización debe actuar como órgano de enlace entre los Estados signatarios y entre éstos y las Naciones Unidas, eso no obsta para que los Estados se puedan comunicar entre sí, o para que éstos se comuniquen directamente con las Naciones Unidas.

10o. EL TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECIPROCA Y LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 133 de la Constitución Política, establece: " Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

Para que un tratado celebrado por el Estado Mexicano sea válido y pueda considerársele como la ley suprema de toda la Unión, debe de ser un tratado apegado a la Constitución y sólo de esta manera podrá prevalecer, en los términos de la última parte de este artículo sobre las leyes o disposiciones inconstitucionales de los Estados de la República.

Tena Ramírez señala la superioridad de la constitución en los siguientes términos: " En efecto, el único poder soberano es el constituyente y de allí que su obra, que es la Constitución, sea la única suprema"⁶⁷. Y agrega más adelante lo siguiente, refiriéndose al artículo 133 de la Constitución: " Hay aquí, sin duda, imprecisión en el uso de los términos. El precepto se está refiriendo a las leyes y tratados constitucio-

67. Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional. Ed. Stylo. 1944
México, D. F. P. 489

nales, como en otro lugar lo advertimos. Claro que las leyes ---- y tratados federales, cuando son constitucionales, prevalecen ---- sobre las leyes inconstitucionales de los Estados " ⁶⁸.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recípro---- ca no contraviene ni la parte orgánica ni la parte dogmática----- de la Constitución.

Por lo que se refiere a la parte orgánica de----- la Constitución, ningún tratado puede afectarla, pues cual ----- quiera de ellos debe ocuparse únicamente de ajustar los inte- --- reses comunes o los intereses en conflicto de los países contra-- tantes. Es por esta razón que precisamente salen de la es- ---- fera individual de cada uno de ellos.

La organización interna no puede afectar al----- gún interés común o en conflicto con ningún otro Estado, to- --- da vez que únicamente establece su propia estructura para re---- gir al pueblo que se encuentra dentro de su propio territo- ---- rio.

En el caso del TIAR, es indudable que se ajus-- tan intereses comunes entre los Estados contratantes, pues ----- su finalidad es el mantenimiento de la paz y la seguridad ----- del continente fundadas en la justicia y el orden moral.

El órgano competente para conocer y sus- --- cribir los tratados es el Presidente de la República, quien -- al celebrar los mismos debe someterlos a la aprobación del --- Senado según está establecido en el artículo 76, fracción I ---

68. Tena Ramírez. Op. cit. P.489.

y 89, fracción X.

Por lo que se refiere a las medidas que México está obligado a adoptar frente al Estado extranjero agresor, éstas han de ejercitarse por medio del órgano a quien corresponda tomarlas dentro de nuestro régimen constitucional interno. Así, cuando la medida que hay que tomar sea la ruptura de relaciones diplomáticas o de las consulares, ésa medida debe tomarla el Presidente de la República en uso de la facultad que le da el artículo 89, fracción X, que le otorga la de dirigir las relaciones diplomáticas.

Cuando las que han de tomarse son la interrupción parcial o total de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radio telefónicas y radiotelegráficas, deben ser aplicadas por el Presidente de la República, dentro de las facultades que le corresponden en el orden administrativo en lo tocante a vías generales de comunicación para esos servicios públicos, y deberán consistir en abstenerse de dar curso a cualquier trámite pendiente que establezca cualquier relación económica o de comunicaciones de que se traten. Pero si el Presidente de la República careciere de facultades para impedir las en el orden administrativo, entonces la solución se plantea a través de la figura jurídica que Hans Kelsen denomina como "transformación del derecho internacional en nacional".

"Pero también es posible que el orden jurídico del Estado no contenga todavía una norma que designe al individuo que como

órgano del Estado, ha de cumplir con la obligación internacio- ---
 nal. En tal caso, ha de crearse esa norma. La situación es la --
 misma si la norma de derecho internacional obliga al Estado -----
 a cierta conducta pero la designa en términos generales, de -----
 tal manera que sea necesario hacer otras determinaciones para ----
 llevar a cumplimiento esa norma de derecho internacional" ⁶⁸.

En este caso, el Congreso de la Unión tendrá -----
 que expedir la ley relativa, de conformidad con las atribucio- ---
 nes que le da el artículo 73 en su fracción X para legislar -----
 sobre comercio, en su fracción XIII para dictar las normas -----
 relativas al derecho marítimo de paz y de guerra, y en la frac-----
 ción XVII para legislar sobre comunicaciones, postas y correos.
 Si cualquier controversia se suscitare entre los particulares-----
 y Estado con relación a los actos administrativos o legisla- ----
 tivos que den cumplimiento al tratado, será el Poder Judi- -----
 cial de la Federación el que resuelva la controversia confor- ----
 me al artículo 104, fracción I.

Por lo que se refiere a las medidas consisten-----
 tes en el empleo de la fuerza armada, toda vez que ningún Es- ----
 tado está obligado a tomar esa medida sin su consentimiento, ----
 este recurso queda reservado a la libre voluntad de cada Es- -----
 tado y esa voluntad debe expresarse conforme al régimen in- -----
 terno de cada uno.

En lo tocante a la congruencia del tratado -----
 con las garantías individuales, hay que tomar en cuenta que -----
 el artículo 15 de la Constitución impone expresamente que las-----

68. Kelsen, Hans. Derecho y paz en las relaciones internacionales.
 Ed. Editora Nacional. 1974, México, D. F. P. 120.

garantías del hombre y los derechos de los ciudadanos deben----
 ser respetados por el tratado, pues declara que no se auto- ---
 rizará la celebración de tratados en virtud de los cuales se ---
 alteren las garantías y derechos establecidos por la Cons- ----
 titución para el hombre y el ciudadano.

Las medidas que México está obligado a adop- ---
 tar para la defensa individual o colectiva por la agresión -----
 de un Estado americano, no podrían lesionar las garantías -----
 individuales o los derechos de los ciudadanos, porque son me----
 didas adoptadas por Estados contra Estados y no del Estado -----
 contra particulares que es cuando podría suceder la hipótesis---
 que prohíbe este artículo.

Podrían considerarse las medidas que toma -----
 el Estado Mexicano en cumplimiento de las obligaciones de es---
 te tratado, como medidas de policía para salvaguardar el -----
 mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales me-----
 diante la mutua ayuda y la común defensa de las Repúblicas ----
 Americanas. Por lo tanto, como son necesarias para hacer -----
 compatibles las recíprocas garantías de los individuos que ----
 viven dentro de la sociedad con las atribuciones del Es- ----
 tado, no pueden violar o alterar las garantías del hombre ni----
 los derechos del ciudadano. Precisamente por esta razón, no---
 se lesionan las garantías individuales del ejercicio del -----
 comercio (artículo 4) ni del libre tránsito (artículo 11),-----
 porque no se impide a las personas que ven interrumpi-----
 das con el país agresor sus relaciones comerciales, el ejer----
 cicio de esa actividad o el libre tránsito en general, en ----
 virtud de las necesidades nacionales y continentales men- -----
 cionadas.

C O N C L U S I O N E S .

- I.- El Derecho Internacional ha nacido y vive gracias al impulso y apoyo que recibe de los pueblos civilizados del mundo.
- II.- La Carta de la Organización de las Naciones Unidas - - es el acontecimiento que marca un punto muy importante - dentro de la evolución del Derecho Internacional. Por primera ocasión, son establecidos organismos que no dejan a la voluntad de cada Estado la determinación y cumplimiento de sus obligaciones.
- III.- Desde la constitución de este organo mundial, los pueblos del mundo inician una carrera para crear y perfeccionar nuevas instituciones internacionales, por medio de la -- creación inmediata de múltiples organismos regionales -- como la Organización de los Estados Americanos, la Organización del Atlántico del Norte, la Liga Árabe, etc.
- IV.- Los Estados Americanos han demostrado a lo largo de esta carrera que son un grupo regional que no ha nacido de -- la voluntad espontánea de los Estados que lo constituyen, sino por la incansable lucha que han sostenido para buscar la protección de los principios fundamentales del -- Derecho Internacional, como son: la no intervención, la solución pacífica de las controversias, el respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados y la - autodeterminación de los pueblos.

- V.- Más que la creación de un nuevo organismo regional, en Bogotá, en 1948, se reagruparon instituciones que ya funcionaban de antiguo; fue una reunión de principios y normas -- ya reconocidas y vigentes; fue una labor de consolidación y formalización, más que una auténtica creación.
- VI.- Los Estados Americanos constituyen un auténtico organismo regional, porque gozan de una comunidad histórica, sociológica, política y económica. Lamentablemente algunas veces se ha visto distorsionada por uno de los Estados que la -- conforman y, por cierto, es el más importante.
- VII.- No existe conflicto de jurisdicción entre el Consejo de -- Seguridad de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, concretamente la Organización de los Estados Americanos, ya que en el caso de ésta última sus derechos y -- obligaciones están perfectamente coordinados y entrelazados con los del primero.
- VIII.- Los organismos regionales representan un factor muy importante en la solución de los conflictos por vía pacífica, -- contribuyendo no sólo en este aspecto con el órgano mundial, sino, además, con los principios y supuestos políticos en -- que descansa toda la estructura de la Carta Mundial.
- IX.- Mientras se observen con atención las disposiciones que establecen las facultades de los organismos regionales, éstos -- podrán ser un elemento fundamental en la consecución de -- los fines de la organización mundial.

- X.- Todo Estado tiene, por ser tal, el derecho de legítima defensa. Lo único que hace la Carta de la Organización de las Naciones Unidas es reconocerlo.
- XI.- El artículo 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas limita las condiciones en que el derecho de legítima defensa ha de ser ejercido, y el artículo 80. del TIAR prescribe las medidas que han de tomarse. Por lo tanto el derecho de legítima defensa no es absoluto, porque si cada Estado recurriera sólo a sus propios medios de defensa para hacer valer un derecho, volveríamos a un estado primitivo en el que cada cual se haría justicia por su propia mano.
- XII.- En materia de legítima defensa individual, cada Estado americano es libre de adoptar las medidas que considere necesarias, para la defensa de su soberanía, integridad territorial e independencia política.
- XIII.- En el caso de la legítima defensa colectiva, siempre debe mediar solicitud del Estado atacado, y las medidas que se adopten se aplicarán, hasta en tanto el Consejo de Seguridad se reúna y autorice su continuación o establezca otras distintas.
- XIV.- El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca lleva al extremo el principio de solidaridad americana, al considerar como un ataque contra todos los Estados Americanos el que se produzca contra alguno de ellos.

- XV.- El TIAR, probablemente por algún apresuramiento en su aprobación, presenta una serie de ambigüedades que surgen por falta de claridad en sus términos.
- XVI.- Es inadecuada la tesis contenida en el artículo 2o. del -- TIAR, referente a que en todos los casos los Estados miembros deben someter a los métodos de solución pacífica del sistema interamericano cualquier controversia, antes de -- acudir al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General de las Naciones Unidas para resolverla.
- XVII.- La zona de seguridad que prevé el TIAR ya no es congruente ni se justifica en la actualidad, Además, abarca áreas -- que se encuentran protegidas por otros tratados de defensa, por lo que es necesario suprimirlas hasta donde sea posible.
- XVIII. El TIAR no define con claridad los conceptos de agresión e intervención, lo que ha ocasionado aplicaciones indebidas del tratado cuando éste actúa como órgano regional.
- XIX.- El TIAR no establece con claridad la condición de que sólo tendrá verificación el procedimiento de la consulta, en el caso de que resulten afectados los bienes jurídicos que en el artículo 6o. se mencionan.
- XX.- Es necesario enfatizar que la obligación contenida en el artículo 7 del TIAR, respecto a la consulta pacificadora, no se justifica cuando se den los supuestos previstos en el tratado.

- XXI.- El procedimiento de la consulta pacificadora en tratándose de conflictos interamericanos, es materia de otro tratado denominado Pacto de Bogotá. Por cierto, dicho tratado no ha entrado en vigor.
- XXII.- El TIAR no señala con claridad que para que las medidas que adopte el órgano de consulta dejen de surtir efectos, sólo se requiere que ya no cuenten con la mayoría requerida para que estas se apliquen. Esto ha llevado a la continuación ilegal en la aplicación de dichas medidas.
- XXIII.- Si los Estados miembros no hacen conciencia sobre cuál es la finalidad e interpretación jurídica de la disposición del TIAR, ninguna reforma será suficiente para salvar estas faltas de claridad.
- XXIV.- En múltiples ocasiones, el TIAR sólo ha servido para implantar la política hegemónica de algún Estado, deformando así la naturaleza y fines de este tratado. Este fue ideado para la defensa de los Estados Americanos ante agresiones -- actuales e inminentes, no para la defensa de egoístas intereses políticos de algún Estado.
- XXV.- Si el TIAR continúa siendo objeto de deformaciones contrarias a sus fines (V.gr.: para intervenir en los asuntos internos de los Estados Americanos), México debería considerar seriamente la conveniencia de denunciar el referido tratado, desligándose así de los compromisos que entraña. Un paso adelante en la superación de esa negativa consecuencia, sería la ratificación del protocolo de reformas al Tratado

Interamericano de Asistencia Recíproca, aprobado en San José Costa Rica, ya que viene a aclarar muchas de las ambigüedades del mencionado tratado.

XXVI.- La Solución a muchos de los problemas surgidos del TIAR, - es una aplicación sincera y leal en la letra y espíritu de este instrumento, que innegablemente es un acierto de la ciencia jurídica del continente y un ejemplo de prudencia política ya que coordina los derechos y deberes recíprocos en una materia harto compleja.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

I. TRATADOS Y MONOGRAFIAS:

- 1.- Caicedo Castilla, José Joaquín. El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano. Madrid, Ediciones -- Cultura Hispánica, 1970.
- 2.- Castañeda, Jorge. México y el Orden Internacional. -- México, El Colegio de México, 1956.
- 3.- Claude, Albert Colliard. Instituciones de Relaciones Internacionales. México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- 4.- Corominas, Enrique V. Paz y Seguridad Americana. Buenos Aires, Librería "El Ateneo", 1950.
- 5.- De la Colina, Rafael. El Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1981.
- 6.- De la Colina, Rafael. Sesenta Años de Labor Diplomática. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1981.
- 7.- García Robles, Alfonso. México en las Naciones Unidas. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1970 Tomo I.
- 8.- Gómez Robledo, Antonio. La Seguridad Colectiva en el Continente Americano. México, Universidad Nacional --

Autónoma de México, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1960.

- 9.- Kelsen Hans. Derecho y Paz en las Relaciones Internacionales. México, Editora Nacional, 1974.
- 10.- Kurt, Waldheim y otros. Justicia Económica Internacional. Contribución al Estudio de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- 11.- Moreno Pino, Ismael. Orígenes y Evolución del Sistema Interamericano. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1977.
- 12.- Osmańczyk, Jan Edmund. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas. México - Madrid - Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, -- 1976.
- 13.- Seara Vázquez, Modesto. Derecho Internacional Público. 8 ed. México, Editorial Porrúa, S. A., 1982.
- 14.- Selser, Gregorio. Reagan: Entre el Salvador y las Malvinas. México, Mex-Sur Editorial, S. A., 1982.
- 15.- Sepúlveda, César. Derecho Internacional. México, -- 10 ed., Editorial Porrúa, S. A., 1979.
- 16.- Sepúlveda, César. El Sistema Interamericano. Génesis, Integración, Decadencia. 2 ed. México, Editorial Porrúa, S. A., 1974.

- 17.- Sorensen , Max. Manual de Derecho Internacional Público. México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- 18.- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. México, Editorial Porrúa, S. A., 1944.
- 19.- Unión Panamericana, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos. Aplicaciones del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca 1948 - 1960. 3ed. Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, 1960.
- 20.- Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público. -- 6 ed. Madrid, Aguilar, 1978.

II. PUBLICACIONES PERIODICAS:

- 1.- Bernstein Caravantes, Enrique. "Punta del Este y las Erróneas Interpretaciones de un Tratado", en Foro Internacional : Revista Trimestral publicada por el Colegio de México. II, 4 (Abril-Junio de 1962).
- 2.- Camargo, Pedro Pablo. "La Legalidad de las Medidas Tomadas por la Novena Reunión de Consulta de Aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", en Revista de la Facultad de Derecho de México. XIV, 56 (Octubre-Diciembre de 1964).
- 3.- De la Colina, Rafael. "El TIAR. Inadecuado", en Ex-celsior: El Periódico de la Vida Nacional (México, - D. F.,: 28 de Abril, 1982) P. 22-A.

- 4.- De la Colina, Rafael. "Son obligatorias las Decisiones que toma el TIAR", en Excelsior : El Periódico de la Vida Nacional (México, D.F.: 21 de Abril, 1982) P. 17-A.
- 5.- Fernández del Castillo, Germán. "El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca celebrado en Río de Janeiro y la Constitución Mexicana", en Jus: Revista de Derecho y Ciencias Sociales. XX, 114 (Enero de 1948).
- 6.- Godoy Reyes, Virgilio. "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", en Revista del Instituto Ecuatoriano de Derecho Internacional. 6 (Febrero de 1963).
- 7.- López, J. Emilio. "La Conferencia de Río de Janeiro" en Estudios de Derecho: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquía. XVI 46 (Febrero de 1945).
- 8.- Moreno, Lucio M. "Argentina y la Defensa Continental", en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. VI, 23 (Enero - Abril de 1951).
- 9.- Palacios Herrera, Oscar. "¿La Carta de la O.E.A. ha Modificado el Artículo 12 del Tratado de Río?", en Revista de la Facultad de Derecho: Universidad Central de Venezuela. 2 (1955).
- 10.- Paredes, Luis Felipe. "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", en Revista Universitaria: Organó de la Universidad Nacional del Cuzco. XLI, 101 (segundo Semestre de 1952).

- 11.- Sepúlveda, Bernardo. "Las Naciones Unidas, el Tratado de Río y la Organización de los Estados Americanos" en Foro Internacional: Revista Trimestral publicada por el Colegio de México. VII, 1-2 (Julio - Diciembre de 1966).
- 12.- Yepes, Jesús María. "Inexistencia Jurídica del Protocolo de Río de 1942", en Estudios de Derecho. XX, -- 59 Año XXII (Marzo 1961).

III. DOCUMENTOS INTERNACIONALES.

- 1.- Acta de Chapultepec (Resolución VIII) "Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana", aprobada durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz.
- 2.- Carta de la Organización de las Naciones Unidas.
- 3.- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.
- 4.- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- 5.- Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto de Bogotá".
- 6.- Carta de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte.
- 7.- Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

IV. V A R I O S :

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Discurso del Señor Jaime Torres Bodet, Secretario de Relaciones Exteriores de México, en la sesión inaugural de la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. Río de Janeiro, 15 de Agosto, 1947.
- 3.- Explicación del Voto de México, (Resolución I), Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas. Washington, D. C., 21 a 26 de Julio, 1964.
- 4.- Exposición del Delegado de México, Embajador Rafael de la Colina, en la Novena Sesión de la Comisión General de la Conferencia de Plenipotenciarios para la Reforma del TIAR, entorno al artículo 8o. de este instrumento.