

# Mecanismos de acción colectiva en las Cartas Constitutivas de la ONU y OEA, fundamentos y procedimientos

Patricio Troya Suárez\*

**E**l objetivo de este trabajo es analizar, exclusiva y brevemente, los fundamentos y los mecanismos de acción colectiva contemplados en las Cartas Constitutivas de La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y no pretende constituirse un análisis exhaustivo de las mencionadas cartas fundacionales.

He procedido a dividir el presente análisis en dos partes, la primera referida a los fundamentos que sustentan los mecanismos de acción colectiva contemplados en cada instrumento constitutivo y que reflejan, de alguna

manera, la naturaleza de cada organización.

La segunda parte procura analizar, brevemente, los artículos relativos a los mecanismos de acción colectiva que contemplan las cartas de las dos organizaciones frente a amenazas a la paz, la seguridad y la soberanía de sus miembros.

## FUNDAMENTOS

### ONU

La Carta Constitutiva de ONU, suscrita el 26 de junio de 1945, refleja la situación política e histórica que rodeó la creación de este organismo interna-

---

\* Patricio Troya Suárez es Doctor en Jurisprudencia y diplomático de carrera del servicio exterior ecuatoriano. Ha ejercido varios cargos en la Cancillería y en el exterior.

cional. Su Preámbulo expresa que los fundadores están:

*dispuestos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha inflingido a la humanidad sufrimientos indecibles, así como a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre y la igualdad de las naciones grandes y pequeñas.*

Pocos meses atrás había concluido el más sangriento conflicto bélico del siglo XX y las atrocidades que se cometieron en dicha conflagración guiaron a los estados que dieron origen a la ONU a tratar de evitar que esa tragedia se repita y la Carta Constitutiva refleja esa necesidad imperativa de asegurar la vigencia de la paz.

Con esa finalidad las partes *acuerdan unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común.*

El mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional es la piedra angular de la carta de la ONU, lo cual se explica por el momento histórico de su creación, en virtud de lo cual no se prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones entre los estados miembros,

sino que se la restringe «al servicio del interés común». Veremos más adelante que el instrumento fundacional de la OEA no admite el concepto de la utilización de la fuerza al servicio del interés común en la forma en la que lo hace la Carta de la ONU, sino, más bien, asignándole un alcance mucho más limitado y dirigido, de manera exclusiva a la defensa del territorio o de la soberanía de los estados miembros.

La ONU es, de los dos organismos analizados, no solo el más universal sino también el que mayor capacidad de acción tiene, puesto que su estatuto le permite incursionar en áreas en las que la OEA no puede aventurarse. De manera específica, la carta de la ONU da luz verde al Consejo de Seguridad para disponer acciones militares contra uno de los estados miembros bajo el paraguas del Capítulo Séptimo de dicha carta.

Ciertos enfoques podrían sostener que estas disposiciones de la Carta de la ONU han contribuido a evitar mayores convulsiones y violencia en el mundo, asimismo, podría afirmarse que aquellas disposiciones facultaron a la comunidad internacional a impedir agresiones injustificables y abusos de países grandes contra estados más débiles; como la invasión de Irak contra Kuwait.

Por otra parte, podría sostenerse también que la prerrogativa del uso de la fuerza, aun dentro del marco de lo establecido por la Carta de la ONU, ha correspondido siempre a los estados militarmente fuertes en contra de los estados militarmente débiles, sin que las potencias militares hayan sido objeto de acciones militares por parte de la ONU; de igual modo puede sostenerse que, pese a las limitaciones legales que la carta dispone, se han registrado agresiones militares sin fundamento legal alguno como la guerra desatada por los Estados Unidos de América contra Irak el año 2002.

Más allá de estas afirmaciones, las disposiciones de la Carta de la ONU, relativas al uso de la fuerza bajo autorización del Consejo de Seguridad, han procurado conservar un «status quo» surgido al finalizar la Segunda Guerra Mundial; fueron diseñadas para mantener la supremacía de las naciones que se encontraban en posesión del arma atómica para la época de la suscripción de la Carta; fueron pensadas para sostener una suerte de equilibrio entre las potencias que protagonizaron la «Guerra Fría» apenas concluyó la Segunda Guerra Mundial y fueron estructuradas para impedir que cualquier estado pueda alterar a su arbitrio tanto la paz y la seguridad internacionales como el equilibrio de las esferas de influencia

establecidas para las superpotencias de la época.

El Art. 1 de la Carta de la ONU textualmente afirma que:

*Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1) Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.*

Este enunciado determina, con total claridad, que la ONU tiene atribuciones para tomar medidas de carácter colectivo cuyo objetivo es asegurar la paz y la seguridad internacionales, no solo frente a hechos consumados sino también frente a amenazas. La interpretación que se da a las potenciales «amenazas» puede dar lugar (y así ha sucedido) a agresiones militares carentes de un auténtico fundamento legal.

El Art. 2, en sus numerales 5 y 6 refuerza las atribuciones de la ONU confiriendo a su estatuto un carácter coercitivo respecto de sus miembros y ampliando esta facultad incluso respecto a los estados no miembros de la organización, quienes deberán ajustar su actuación a los principios consagrados en la Carta Constitutiva de la ONU.

*Art. 2: (numeral 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 alguno contra el cual la Organización estuviere ejerciendo acción preventiva o coercitiva.*

*Art. 2: (numeral 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 en que sea necesario para mantener la paz y la seguridad internacionales.*

Como se había afirmado anteriormente, la principal preocupación de los estados fundadores de la ONU fue evitar que en el futuro se produjeran conflagraciones como la Segunda Guerra Mundial, lo cual, sumado a la lamentable experiencia de la Sociedad de las Naciones, cuya incapacidad para actuar oportuna y eficazmente cuando se produjeron verdaderas agresiones contra sus estados miembros, terminó abriendo las puertas para la guerra desatada en 1939. Por estos motivos la Carta de la ONU confiere a los órganos competentes la potestad de tomar acciones para obligar a sus miembros a apoyar las acciones colectivas que fueren decididas y para resolver medidas que obliguen a los estados no miembros a mantener una línea de conducta adecuada a los principios de la ONU.

Más adelante se verá el procedimiento que debe observarse de acuer-

do con los estatutos de la ONU para hacer cumplir sus objetivos.

## OEA

La Organización de Estados Americanos surge en plena guerra fría, en una época en la cual los antiguos enemigos de la Segunda Guerra Mundial se convierten en aliados frente a una nueva amenaza encarnada por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y en momentos en los cuales la potencia regional dominante, los Estados Unidos de América, ejercían presión sobre los estados latinoamericanos para que estos se alineen con la política exterior de Washington.

En la Carta de la OEA se pueden encontrar referencias directas al derecho de los pueblos al desarrollo y disposiciones de alto contenido social respecto a derechos laborales y sindicales (como en el caso del Art. 45). De igual modo, en dicha carta, pueden encontrarse disposiciones relativas al libre comercio como factor de desarrollo de las naciones así como medidas respecto al acceso a los mercados internacionales como la contenida en el Art. 39.

Las referencias aludidas en el párrafo precedente, así como otras contenidas en la Carta de la OEA, reflejan que, junto a temas como la paz y la seguridad, surgieron otros igualmente

importantes para los estados firmantes como el desarrollo, la economía y, por supuesto, la soberanía de los países miembros.

La noción de soberanía en la Carta de la OEA ocupa un lugar de mayor importancia que en el caso de la Carta de la ONU, muy probablemente debido a dos motivos a) las naciones latinoamericanas no han estado envueltas nunca en tragedias bélicas como las que han azotado Europa y Asia y b) las intervenciones militares estadounidenses, que en Europa y Asia se identificaron como el combate al fascismo y al militarismo, en Hispanoamérica se recordaban como mero intervencionismo.

La Carta de la OEA se elaboró de tal forma que se constituya en un freno ante cualquier eventual violación a la soberanía de los estados miembros y por ello no contempla medidas de acción colectiva como las que se encuentran en la Carta de la ONU. De hecho el artículo primero, relativo a la Naturaleza y Propósitos de la OEA, estipula con claridad que:

*La Organización de los Estados Americanos no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere la presente Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros.*

En el caso de la OEA, el uso de la fuerza militar no se contempla en sus fundamentos, en la forma observada en la Carta de la ONU, sin embargo el Art. 2 de la Carta de la OEA estipula que:

*...para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de la ONU, establece los siguientes propósitos especiales...(literal d) Organizar la acción solidaria de estos (los estados miembros) en caso de agresión.*

Como puede apreciarse, el eventual uso de la fuerza por parte de los estados miembros de la OEA, no se refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (como en el caso de la ONU) sino que se restringe, exclusivamente, a la defensa de los estados miembros en caso de que fueren víctimas de una agresión.

Debe señalarse que, en el ámbito militar, la OEA cuenta con la Junta Interamericana de Defensa, JID, entidad que, si bien es anterior en cuanto a su existencia a la misma OEA, se ha incorporado dentro del marco de esta organización. La JID ha sido establecida con el propósito de brindar asesoría a los estados miembros en materia de seguridad y defensa, así como promover medidas de confianza y cooperar en la formación de oficiales de los estados miembros.

La JID no contempla en sus estatutos la posibilidad de realizar tareas de mantenimiento de la paz ni operaciones militares contra terceros estados ni acciones para restaurar o imponer la paz y/o la seguridad hemisféricas, sus tareas son, como quedó señalado, de carácter académico, teórico y de asesoría.

Huelga señalar que el estatuto de la JID se orienta a reforzar la firme decisión de la OEA en su conjunto de no permitir ni el intervencionismo en asuntos internos de sus miembros ni posibles violaciones de su soberanía.

Hay, sin embargo, una posibilidad de recurrir a una eventual acción colectiva mediante lo establecido en el Art. 23 de la Carta de la OEA, cuando afirma *que las medidas que, de acuerdo con los tratados vigentes, se adopten para el mantenimiento de la paz y la seguridad, no constituyen violación de los principios enunciados en los Arts. 19 y 21.*

Cabe señalar que, para la época en la cual se firmó la Carta de la OEA (30 de abril de 1948), ya había sido suscrito el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, firmado el dos de septiembre de 1947, cuyo texto incluye la posibilidad de apelar al uso de la fuerza de manera colectiva en su Art 3 que dispone:

*1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. 2. A solicitud del Estado o Estados directamente atacados, y hasta la decisión del Organo de Consulta del Sistema Interamericano, cada una de las Partes Contratantes podrá determinar las medidas inmediatas que adopte individualmente, en cumplimiento de la obligación de que trata el parágrafo precedente y de acuerdo con el principio de la solidaridad continental. El Organo de Consulta se reunirá sin demora con el fin de examinar esas medidas y acordar las de carácter colectivo que convenga 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 territorio de un Estado Americano. Cuando el ataque se efectúe fuera de dichas áreas se aplicará lo estipulado en el Artículo 6. 4. 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 internacionales.*

Dado que la mayoría de estados miembros de la OEA suscribió y ratificó el TIAR, cabe considerar que la estipulación del mencionado Art. 23 de la Carta de la OEA hace alusión, al TIAR

y a su mecanismo de defensa colectiva, con lo cual la OEA podría, eventualmente, apelar a una acción colectiva en defensa de la seguridad de la región mediante las disposiciones del TIAR.

Finalmente debo mencionar que el Art. 65 de la Carta de la OEA atribuye al Organismo de Consulta, constituido por la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros (previa convocatoria del Presidente del Consejo Permanente) la potestad de actuar en caso de ataque armado contra el territorio de un estado miembro, de hecho este artículo se remite, de manera expresa al TIAR cuando estipula que la convocatoria al Consejo Permanente no impide la adopción de las medidas establecidas por el TIAR.

#### MECANISMOS DE ACCIÓN COLECTIVA ONU

En el caso de la ONU la implementación misma del uso de la fuerza se encuentra en el Capítulo VII de la Carta, asignándole la responsabilidad al Consejo de Seguridad para calificar la existencia de amenazas o agresiones que pongan en riesgo la paz y la seguridad internacionales. El Art. 39 dispone: «El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto

de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales».

El Consejo de Seguridad posee, por tanto, la facultad de determinar la existencia de una amenaza a la paz y/o a la seguridad internacionales y de decidir las medidas a adoptarse. Es importante mencionar que las medidas adoptadas de manera provisional por el Consejo de Seguridad no afectan ni los derechos ni las reclamaciones ni las posiciones de los estados a fin de no causarles perjuicio innecesariamente.

Entre las disposiciones del Capítulo VII se establece que las medidas a tomarse pueden ser graduales hasta alcanzar el máximo rigor; así, por ejemplo, el Art. 40 indica que el Consejo de Seguridad podrá recomendar la adopción de medidas provisionales que no impliquen el uso de la fuerza ni su amenaza a fin de evitar conflictos que dificulten el posterior arreglo del problema surgido. Entre las medidas aquí señaladas se encuentran la interrupción de comunicaciones aéreas, ferroviarias y marítimas o la suspensión de las relaciones económicas con el estado sujeto a sanciones.

Se hubieren adoptado medidas de carácter provisional y estas no hu-

bieren dado resultado, el Consejo de Seguridad podrá, en base al Art. 42, resolver el uso de la fuerza para restablecer o mantener la paz y la seguridad internacionales, mediante *demonstraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas*. La frase «otras operaciones» abre las puertas a acciones militares de mayor envergadura que las meras demostraciones o bloqueos.

En los artículos 42, 43 y 45 se establecen las obligaciones de los miembros respecto de su contribución a las operaciones militares decididas por el Consejo de Seguridad determinándose no solo la necesidad de mantener un contingente listo para este tipo de operaciones sino la necesidad de eventuales convenios entre la ONU y el estado miembro para viabilizar la participación de este último en las acciones militares arriba descritas.

Es interesante mencionar que el Art. 43 otorga al Consejo de Seguridad la potestad para negociar los convenios que fueren necesarios con los estados miembros a fin de asegurar la provisión de las fuerzas armadas requeridas para la ejecución de las medidas que se resuelva implementar.

Por otra parte los artículos 46 y 47 establecen la creación de un Comité de

Estado Mayor que asistirá al Consejo de Seguridad en las necesidades militares que este tuviere; el mencionado cuerpo asesor estará conformado por los jefes de estado mayor de los países miembros del Consejo de Seguridad y podrá incluir a representantes de otros estados si ello fuere necesario. Cabe señalar que la Carta de la OEA también contempla la creación de un cuerpo asesor de índole militar.

De acuerdo con lo estipulado en el Art. 46 de la Carta los planes para el uso de la fuerza se reservan también al Consejo de Seguridad, sin embargo de lo cual se establece el apoyo del Comité de Estado Mayor para este objeto. El Comité de Estado Mayor puede establecer subcomités regionales si cuenta con la autorización del Consejo de Seguridad y con el aval de organismos regionales, como la OEA, entre otros.

Es importante mencionar que mientras la OEA contempla un procedimiento más democrático, la ONU conserva un conjunto de normas que privilegian a unos pocos en detrimento de la mayoría de naciones, lo cual se ha constituido en uno de los mayores cuestionamientos a la legitimidad de esta organización.

## OEA

En el Art. 28 de la Carta de la OEA se establece, precisamente, en lo relativo a la seguridad colectiva, lo siguiente: *Art. 28, toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un estado americano será considerada como un acto de agresión contra los demás estados americanos.*

En este artículo se configura el mecanismo de acción colectiva de la OEA, al movilizar a todos los estados miembros en caso de que uno de ellos fuere atacado o en el caso de su soberanía o independencia política fuere violentada. Cabe reiterar que, en este artículo, el recurso a la acción de todos los miembros de la OEA se restringe a casos de defensa colectiva y no se amplía a aquellos casos en los que la seguridad o la paz estuvieran en riesgo.

Parece evidente que la disposición del Art. 28 se acerca a lo estipulado en el TIAR sobre la respuesta de las naciones hemisféricas en casos de ataque contra uno de los signatarios de ese acuerdo; esto se verá también en el siguiente artículo.

*Art. 29: Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o*

*por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.*

En este artículo la referencia al TIAR es incluso más clara al referirse a *las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existente en la materia*. Motivo por el cual habría que seguir sus procedimientos y medidas en los casos en los que se requiere repeler un ataque como el descrito en el Art. 29.

Lo novedoso de este artículo es que extiende la acción colectiva, no solamente a un conflicto entre dos o más estados, sino que lo hace extensivo a *otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América*. La Carta de la OEA se acerca en este artículo al espíritu de la Carta de la ONU al disponer que no solo un hecho, sino también una amenaza de alteración de la paz del hemisferio, pueda dar origen a una acción colectiva de sus miembros contra el origen de esa amenaza.

En lo que respecta al Art. 3 del TIAR debe mencionarse que permite

que cada uno de los estados miembros implemente las medidas que estime oportuno adoptar para repeler el ataque, hasta que el órgano de consulta del Sistema Interamericano disponga las medidas colectivas que deberán tomarse.

La atribución referida en el párrafo precedente podría dar lugar a interpretaciones que no se compadecen con el respeto a la soberanía e independencia de los estados signatarios de la Carta de la OEA.

En el caso de la OEA las acciones de defensa hemisférica se encuentran en el Capítulo X, en la parte relativa a la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. El Art. 62 de la Carta de la OEA estipula que cualquier estado miembro puede pedir que se convoque a una reunión de consulta de dicho organismo.

Por su parte el Art. 65 dispone que el ataque a un estado miembro implicará la inmediata convocatoria a la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, bajo convocatoria del Consejo Permanente cuya presidencia será ocupada por los representantes de los estados miembros en orden alfabético y que no podrá desempeñar funciones por un período mayor a seis meses.

Al igual que en el caso de la ONU en la Carta de la OEA se resuelve la conformación de un Comité Consultivo de Defensa (Art. 67) integrado por las más altas autoridades de los países miembros cuya función será asesorar a la Reunión de Consulta, así como a la Asamblea General (en casos especiales) sobre temas relacionados con la defensa hemisférica.

#### CONCLUSIONES

El presente artículo no pretende constituirse en un análisis exhaustivo de las cartas de la OEA y de la ONU en lo relativo al uso de la fuerza mediante acciones colectivas. Su intención, más bien, es la de establecer una comparación entre los fundamentos que, en ambos instrumentos constitutivos, facultan el uso de la fuerza en la forma antes descrita.

Es evidente que las Cartas de la ONU y de la OEA guardan estrechas similitudes pero también grandes diferencias originadas tanto en el momento histórico que rodeó su creación, en la experiencia de sus miembros, así como debido a su composición. Su gestión ha generado críticas y respaldos, sin embargo, puede afirmarse que su funcionamiento obedece a la natural contraposición de intereses de sus integrantes, así como a su carácter de

foro de discusión, de negociación y de resolución de conflictos, proceso en el que las soluciones rápidas, eficaces e inobjetablemente aceptadas son francamente impensables.

Si bien en ambas organizaciones, como sucede con los estados, los estatutos determinan en buena medida su nivel de éxitos o de fracasos, no es menos cierto que el rol de sus miembros es igualmente determinante para evaluar el desempeño de la organización; en tal virtud considero justo afirmar que, incluso en temas tan sensibles como el uso colectivo de la fuerza, ambas entidades han demostrado ser más útiles de lo que suele reconocerse, pese a que ambas pueden ser sujetas a modificaciones que las hagan más eficaces o más participativas. 