

Consideraciones Constitucionales sobre las Funciones y Poderes de las Naciones Unidas y de las Organizaciones Regionales en el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales *

Por ALFONSO GARCÍA ROBLES

Embajador de México, Representante
Permanente ante las Naciones Unidas.

1. EL PUNTO de partida para el estudio de la cuestión constitucional de la definición de las respectivas funciones y poderes que legítimamente pueden invocar las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tiene necesariamente que ser el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas.

2. Este artículo ha establecido la supremacía incuestionable de las disposiciones de la Carta en los siguientes términos inequívocos:

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

3. La primacía de las obligaciones asumidas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la Carta, y de los derechos que ésta les confiere, se halla plenamente reconocida en numerosos acuerdos regionales concluidos

* Traducción al español de un documento de trabajo, en inglés, presentado por el autor a la Conferencia sobre el Futuro del Orden Jurídico Internacional, celebrada en junio de 1972 bajo los auspicios de la Universidad de Princeton.

con posterioridad a la Conferencia de San Francisco de 1945. Por ejemplo, tanto la Carta de la Organización de los Estados Americanos como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca contienen disposiciones similares en tal sentido:

El artículo 102¹ de la Carta de la Organización de los Estados Americanos dispone:

“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”.

El artículo 10 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca establece:

“Ninguna de las estipulaciones de este Tratado se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las Altas Partes Contratantes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”.

4. A la luz de lo anterior, puede concluirse con certeza que para definir las respectivas funciones y poderes de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como para definir los derechos y obligaciones de los Miembros de las Naciones Unidas que también son partes en una organización regional, los elementos decisivos se encuentran en la Carta de las Naciones Unidas.

5. En virtud de lo estipulado en el artículo 103, la supremacía de la Carta de las Naciones Unidas sobre cualquier instrumento regional está fuera de toda duda. En consecuencia, cualquier disposición de un instrumento regional que pudiese estar en conflicto con la Carta de las Naciones Unidas debe considerarse carente de toda validez jurídica. Esta es la razón por la cual, el breve análisis que sigue pretende únicamente aclarar el significado y alcance de las disposiciones de la Carta que se refieren a la relación que existe entre la Organización mundial y las organizaciones regionales en lo tocante al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

6. En términos generales debe decirse que la Carta se basa en una equilibrada asignación de responsabilidades, por un lado, y la definición de derechos, por otro. Para realizar los Propósitos de la Organización, los Estados Miembros han aceptado ciertas obligaciones y han conferido a los órganos de las Naciones Unidas poderes congruentes con sus funciones.

¹ En el nuevo texto de la Carta, que, como es sabido, fue reformada en 1967, el artículo 102 ha pasado a ser artículo 137.

En reciprocidad, se les ha brindado seguridad dentro de las Naciones Unidas y el pleno ejercicio de su derecho de traer a la atención de la Organización cualquier controversia o situación de aquéllas a que se refiere el artículo 34. La Carta no permite que estos derechos se menoscaben por compromisos de naturaleza regional que un Miembro de las Naciones Unidas haya asumido. Tampoco permite que se ignore la responsabilidad primordial de las Naciones Unidas en cuestiones relativas a la paz y la seguridad internacionales. Para fundamentar plenamente esta conclusión basta examinar —como se hará en los párrafos siguientes— las disposiciones pertinentes de la Carta.

1 LEGITIMA DEFENSA COLECTIVA Y MEDIDAS COERCITIVAS.

7. En relación con estos dos tipos de acción, a los cuales se refieren los artículos 51, 53 y 54, las disposiciones de la Carta no dejan duda alguna en cuanto a la responsabilidad primordial de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

8. Por lo que se refiere a la legítima defensa colectiva, el artículo 51 se explica por sí solo. Reconoce el ejercicio de ese derecho con las siguientes limitaciones que salvaguardan plenamente la autoridad suprema de las Naciones Unidas:

a) sólo puede ejercerse “en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas”;

b) el ejercicio está limitado también en el tiempo, pues únicamente puede tener lugar “hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”;

c) las medidas que se adopten en virtud de este artículo “serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad”, y

d) dichas medidas “no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

9. Igualmente explícito es el artículo 53, referente a las medidas coercitivas que pueden eventualmente adoptar las organizaciones regionales. Dicho artículo, al invitar al Consejo de Seguridad a utilizar “acuerdos u organismos regionales... para aplicar medidas coercitivas”, expresamente dispone que el Consejo de Seguridad los empleará:

a) “si a ello hubiere lugar” (algo que el Consejo, obviamente, decidirá discrecionalmente), y

b) “bajo su autoridad”.

Además de estas dos limitaciones, el artículo establece también que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad”.

10. En relación con esto último, debe destacarse que si se toman debidamente en cuenta la letra y el espíritu de los Capítulos VII y VIII de la Carta, los términos “medidas coercitivas” inevitablemente se interpretarán incluyendo tanto las medidas que impliquen el uso de la fuerza armada, a las cuales se refiere el artículo 42, como aquellas medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, previstas en el artículo 41, en el que, como ejemplos ilustrativos de las mismas, se mencionan específicamente “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”.

2 ARREGLO PACIFICO DE CONTROVERSIAS.

11. Las disposiciones de la Carta que definen el papel que pueden desempeñar los acuerdos u organismos regionales en relación con el arreglo pacífico de controversias, se encontrarán en el artículo 33, en donde ambos se mencionan junto con otros medios de solución pacífica, y particularmente en el artículo 52, que dice lo siguiente:

“1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

“2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

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

“4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35”.

12. El primer párrafo de este artículo se explica por sí solo. Los párrafos

2 y 3 establecen, respectivamente, obligaciones para los Estados Miembros de las Naciones Unidas que son también Miembros de acuerdos u organismos regionales, y para el Consejo de Seguridad. El alcance de dichas obligaciones debe evaluarse a la luz del párrafo 4.

13. El párrafo clave del artículo es indudablemente el párrafo 4, el cual subraya que “este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35”. La primacía de este párrafo es decisiva para la interpretación de todo el artículo. Por una parte, salvaguarda plena y expresamente la autoridad básica del Consejo de Seguridad y su derecho a conocer, si fuese necesario, de situaciones o controversias de naturaleza local ya sea por propia iniciativa (artículo 34) o a petición de un Estado Miembro o no Miembro (artículo 35). Por otra parte, también protege plena y expresamente (artículo 35) el derecho de cualquier Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, de llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General “toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia”.

14. De acuerdo con las reglas de la interpretación lógica, y aún más, de la interpretación jurídica, disposiciones como las del artículo 52 (4) tienen un significado único, el cual puede enunciarse de la siguiente manera:

a) los poderes que el artículo 34 le confiere al Consejo de Seguridad no pueden verse afectados “en manera alguna” por las disposiciones del artículo 52. En consecuencia, la obligación del Consejo prevista en el artículo 52(3) está subordinada a la decisión que el propio Consejo desee adoptar en virtud del artículo 34. En otras palabras, el Consejo es la única autoridad competente para decidir, en cada caso, ya sea aplicar el artículo 34 y realizar directamente la investigación de la controversia o situación de que se trate, o bien promover “el desarrollo del arreglo pacífico” por medio de una organización regional, de conformidad con el artículo 52 (3).

b) En igual forma y por las mismas razones, el derecho que el artículo 35(1) confiere a los Estados miembros de las Naciones Unidas, no se ve afectado “en forma alguna” por el artículo 52. Aquí también es el Miembro de las Naciones Unidas —como era el caso del Consejo en la hipótesis anterior— el que legalmente tiene la competencia exclusiva de decidir entre ejercitar su derecho conforme al artículo 35 (1) o actuar de acuerdo con el artículo 52 (2).

15. Numerosas y autorizadas declaraciones oficiales confirman la anterior interpretación. Entre las más convincentes están tres párrafos del “Report

to the President on the Results of the San Francisco Conference”² presentado el 26 de junio de 1945 por el Presidente de la delegación de los Estados Unidos a la Conferencia. Tales párrafos dicen lo siguiente:

“Con relación a los procedimientos de arreglo pacífico, la frase ‘el recurso a organismos o acuerdos regionales’ se introdujo en el párrafo 3 del capítulo VIII, sección A (artículo 33 de la Carta) a fin de reconocer expresamente que el empleo, en primera instancia, de los procedimientos colectivos de arreglo pacífico que están a disposición de los miembros de una comunidad regional es un método apropiado de solución pacífica, junto con los medios normales mencionados en el texto original.

“La modificación que se introdujo en el capítulo VIII, sección C, párrafo 1 (artículo 52 de la Carta) consistió en la adición de una frase en la que se dispone que los Estados Miembros que formen parte de un acuerdo regional o que constituyan organismos regionales ‘harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad’. También se dispone que el Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local a través de acuerdos regionales o por organismos regionales. Para asegurar la autoridad suprema del Consejo y su derecho a conocer, si fuese necesario, de controversias de este tipo, se agregó una frase a este artículo por la cual se estipula que la disposición precedente ‘no afecta en forma alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35’. El primero de éstos faculta al Consejo de Seguridad a investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional, y el segundo dispone que cualquier Estado puede llevar a la atención de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional.

“Estas modificaciones aclaran que los medios regionales de arreglo pacífico, tales como los previstos en el sistema interamericano, incluyendo el procedimiento de consulta colectiva, deben recibir la más amplia oportunidad para intentar resolver las controversias locales y que el Consejo de Seguridad debe promover y facilitar tales

² The Charter of the United Nations —Hearings before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 79th Congress, United States Government Printing Office, Washington 1945 pp. 98-99.

intentos. No obstante, se reconoce en forma definitiva que no se menoscabará la autoridad del Consejo de Seguridad para determinar, por sí mismo o a petición de un Estado que sea o no Miembro, si la controversia pone en peligro la paz internacional, o si debe adoptar otras medidas en caso de que los recursos locales fracasasen en el arreglo de la controversia”.

16. De lo expuesto en los párrafos 11 a 15 se desprende que la principal preocupación de la Carta fue la de salvaguardar plenamente tanto la autoridad suprema de la Organización de las Naciones Unidas en el terreno del arreglo pacífico de las controversias internacionales, como el derecho de todos sus Miembros sin excepción a tener siempre libre acceso a los órganos competentes de la Organización. Una vez alcanzado esto, se ocupó también de promover el recurso a las organizaciones regionales para la solución pacífica de las controversias de carácter local.

17. En esta forma la Carta ha establecido sabiamente, como ya se dijo en el párrafo 6, un sistema equilibrado que permite a las organizaciones regionales desempeñar un importante papel complementario. El valor de su contribución depende, sin embargo, de la fiel observancia de las disposiciones pertinentes de la Carta. Actuar de otra manera debilitaría fatalmente la autoridad de las Naciones Unidas y propiciaría la división del mundo en esferas de influencia de las grandes potencias. Al mismo tiempo colocaría a los Estados Miembros de las Naciones Unidas que también son partes en organizaciones regionales en una situación de inferioridad en relación con otros Estados Miembros.

18. Una prueba adicional de la preocupación de la Carta por fortalecer la autoridad suprema de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se encontrará en el artículo 54, el cual dispone lo siguiente:

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

19. El modesto propósito de este ensayo, como su título lo enuncia, es únicamente formular algunas consideraciones básicas de carácter constitucional sobre las respectivas funciones y poderes que pertenecen legítimamente a las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La manera como se han aplicado las disposiciones pertinentes de la Carta en la práctica de los órganos de las Na-

ciones Unidas y de las organizaciones regionales es una cuestión que cae fuera del alcance de este ensayo y, por lo tanto, no se examina aquí. Baste decir que aunque hay muchos casos en que se han aplicado estrictamente, hay muchos otros que representan una desviación de su letra y espíritu. El serio impacto negativo que algunos de estos últimos han tenido sobre la Organización de los Estados Americanos durante las décadas de los años cincuenta y sesenta³ es prueba concluyente de la necesidad de evitar interpretaciones de textos constitucionales de tipo internacional motivadas por intereses nacionales egoístas. Subraya, igualmente, la ineludible necesidad de adherirse escrupulosamente al procedimiento que la Corte Internacional de Justicia apoyó enfáticamente en una de sus opiniones consultivas de 1950, la cual contiene el siguiente pronunciamiento:⁴

“La Corte considera necesario decir que el primer deber de un tribunal al que se le pide que interprete y aplique las disposiciones de un tratado es procurar que cobren efecto de acuerdo con su significado ordinario y natural en el contexto en que se dan. Si las palabras pertinentes, en su significado ordinario y natural, tienen sentido dentro del contexto, el problema está resuelto. Por otra parte, si las palabras, tomadas en su significado ordinario y natural, son ambiguas o conducen a conclusiones irracionales, entonces, y sólo entonces, la Corte debe indagar, acudiendo a otros métodos de interpretación, qué quisieron decir las Partes, en realidad, con esas palabras. Como lo dijo la Corte Permanente en el caso relativo al *Servicio Postal Polaco en Danzing* (P.C.I.J., Series B, No. II, p. 39): ‘Un principio cardinal de interpretación es que las palabras deben interpretarse en el sentido que normalmente tendrían en su contexto, a menos que tal interpretación condujese a algo irracional o absurdo.’”

20. Las disposiciones constitucionales pertinentes sobre las facultades y funciones legítimas de los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que se han examinado en este ensayo, son de aquellas que —puede decirse con absoluta certeza— de acuerdo con el más alto órgano judicial internacional deben aplicarse “en su significado ordinario y natural” en virtud de que “las palabras pertinentes, en su significado ordinario y natural, tienen sentido dentro del contexto”.

³ Véase Minerva M. ETZIONI, *The Majority of One*, Sage Publications, Inc., Beverly Hill, 1970, 238 páginas.

⁴ International Court of Justice, *Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders*, 1950, p. 8.