

LA IX REUNION DE CONSULTA DE LOS MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y EL ASUNTO DE CUBA *

Por Modesto SEARA VÁZQUEZ
Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM.

Del 21 al 26 de julio de 1964, tuvo lugar en Washington, la IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores,¹ uno de los órganos principales de la Organización de Estados Americanos.² Fue convocada para tratar el problema de la subversión castrista en el continente americano,³

* Traducción del artículo publicado en el “Annuaire Français de Droit International-1964”, París, 1965.

¹ Las otras se celebraron: I, Panamá, 1939; II, La Habana, 1940; III, Río de Janeiro, 1942; IV, Washington, 1951; V, Santiago de Chile, 1959; VI, San José, 16-20 de Agosto de 1960; VII, San José, 22-29 de Agosto de 1960; VIII, Punta del Este, 1962.

² “La Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

- a) La Conferencia Interamericana
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores
- c) El Consejo
- d) La Unión Panamericana
- e) Las Conferencias Especializadas, y
- f) Los Organismos Especializados”.

(Artículo 32 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, llamada Carta de Bogotá, firmada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, del 30 de Marzo al 2 de Mayo de 1948).

³ Era la cuarta vez que se convocaba la Reunión de Consulta para tratar el caso de Cuba. La primera lo había sido en Santiago, donde se adoptó la “Declaración de Santiago de Chile”, en la que se consideraba que “la perpetuación en el poder, o el ejercicio del poder sin un término determinado y con la intención manifiesta de perpetuación, es incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia”, declaración que, si fuera tomada en serio, significaría la expulsión de la mitad al menos de los miembros de la OEA. La segunda vez en que se trató el asunto de Cuba ha sido la VII Reunión, en San José, donde se decidió la creación de una Comisión de Buenos Oficios, formada por representantes de México, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y Venezuela; se firmó también una declaración, llamada “Declaración de San José”, condenatoria de Cuba, y cuyos signatarios han sido llamados por Castro “los Judas Iscariotes de las Américas”. En la VIII Reunión, en Punta del Este (Uruguay), se estudió de nuevo el

concretamente, la agresión de que Venezuela había sido objeto a consecuencia del apoyo dado por Cuba al movimiento subversivo que trataba de derribar el gobierno.⁴ Tras cuatro días de trabajos, la Reunión adoptó, por una mayoría de quince contra cuatro, con la abstención de Venezuela, una decisión condenatoria, pidiendo a los Estados miembros de la OEA, en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, llamado Tratado de Río, ciertas medidas respecto a Cuba.⁵

La legalidad de las medidas adoptadas ha sido puesta en duda por México, que, finalmente, se ha negado a ponerlas en práctica. La posición adoptada por México provoca ciertas reflexiones, sobre algunos problemas de derecho internacional, cuyo alcance sobrepasa el cuadro de la IX Reunión, y aún del sistema interamericano.

problema de Cuba, y se adoptaron nueve resoluciones sobre las siguientes materias: la ofensiva comunista en América; creación de un Comité Consultivo Especial de Seguridad; no intervención y autodeterminación; elecciones libres; la Alianza para el Progreso; expulsión de Cuba del sistema interamericano; expulsión de Cuba del Consejo Interamericano de Defensa; relaciones económicas con Cuba y embargo sobre el comercio; derechos del hombre. Desde el punto de vista jurídico, la expulsión de Cuba de la OEA se presta a discusión, puesto que en la Carta de Bogotá no hay disposiciones relativas a la expulsión de los miembros de la Organización. (Ver "Keesing's Contemporary Archives", December 26, 1959-January 2, 1960, Núm. 17175; October 15-22, 1960, Núm. 1792; April 21-28, 1962, Núms. 18713-18719).

⁴ Sobre la IX Reunión de Consulta puede verse; CLAUDE JULIEN: "Les sanctions contre Cuba. Une crise s'est ouverte à l'intérieur de l'Organisation des Etats Américains", en "Le Monde Diplomatique", Août, 1964; "El Día" (México), 28 de Junio, 10, 12, 14, 16-27 de Julio, 1964; "U. S. News & World Report", July 20, 1964, p. 62; "S. P." (México), 10 Agosto, 1964, Núm. 239, pp. 21-23; "Americas", September, 1964, pp. 1-10.

⁵ El Tratado de Río ha sido invocado catorce veces desde que entró en vigor, el 3 de Diciembre de 1948: Costa Rica contra Nicaragua, en 1948; la situación en el Caribe, en 1950; la situación en Guatemala, en 1954; de nuevo entre Costa Rica y Nicaragua, en 1955; el conflicto entre Honduras y Nicaragua, en 1957; la situación en Panamá, en 1959; la situación en Nicaragua, en 1959; con ocasión del atentado contra el presidente de Venezuela, Betancourt, en 1960; a petición de Colombia, en 1961, para considerar que había amenazas contra la paz a causa de la intervención en los asuntos interamericanos por parte de potencias extracontinentales; a petición del gobierno de Estados Unidos, en 1962, para obligar a Cuba a evacuar los cohetes rusos; para el conflicto entre la República Dominicana y Haití, en 1963; por Venezuela contra Cuba, en 1963; por Panamá contra los Estados Unidos, en 1964. (Ver "The Rio Treaty", en "Americas", September, 1964, pp. 4-5). Ver también: "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones", Vol. I, 1948-1959, Vol. II, 1960-1964; Unión Panamericana, Washington, D. C., 1964.)

PARTE PRIMERA

LOS HECHOS

CAPÍTULO PRIMERO

Antecedentes

Los cinco años del período presidencial de Betancourt, en Venezuela, han estado caracterizados por una serie continua de actividades terroristas, organizadas al principio tanto por movimiento de derecha, partidarios del ex-ditador Pérez Jiménez, como por movimientos de extrema izquierda, principalmente el FALN (Fuerzas Armadas de Liberación Nacional); este movimiento seguiría siendo el único que continuase la lucha, intensificada después de la ruptura de las relaciones diplomáticas con Cuba, en noviembre de 1961. Las actividades subversivas iban desde la revolución armada en Carupano, el 4 de mayo de 1962, en Puerto Cabello, el 3 de junio de 1962, al sabotaje de los oleoductos y de las instalaciones petroleras de las compañías americanas, y aún a las acciones concebidas con el único fin de la propaganda, para atraer la atención del mundo sobre el problema que, en su opinión, representaba la opresión del Gobierno de Betancourt; por ejemplo, el robo de los cuadros de los pintores impresionistas franceses, enviados a Caracas para la exposición "Cien Años de Pintura Francesa", el asunto del "Anzoategui", edición venezolana del "Santa María", o el secuestro de Di Stéfano, el jugador del Real Madrid, y del coronel James K. Chenault, de la Misión Militar de los Estados Unidos en Venezuela, etc. Todos estos actos habían conseguido crear un clima de guerra civil en el país, seguramente con el fin de impedir el desarrollo normal de las elecciones presidenciales, que tuvieron lugar en diciembre de 1963; sin embargo la represión gubernamental consiguió dominar la revuelta que, el mes de noviembre de 1963, había alcanzado su clímax en Caracas.⁶

En estas circunstancias, el 28 de noviembre, el Ministro de Asuntos Exteriores, Falcón Briseño, anunció que se había descubierto un depósito de armas, del que todo permitía creer que se trataba de armas enviadas por el gobierno de Cuba para ayudar el movimiento del FALN.

⁶ Para un resumen de las actividades antigubernamentales en Venezuela, ver "Keesing's Contemporary Archives", Mai 16-23, Núms. 20069-20072; y, October 3-10, Núm. 20336.

El día siguiente, Venezuela pidió a la OEA la convocación del órgano de consulta, en aplicación del artículo 6 del Tratado de Río.⁷ El Consejo de la OEA decidió, el 3 de diciembre, de acuerdo con las disposiciones del Artículo 12 del mismo Tratado de Río,⁸ constituirse provisionalmente en órgano de consulta, y envió al lugar de los hechos una comisión de investigación, formada por representantes de Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y Uruaguay, bajo la presidencia de un representante de Argentina.

La comisión de investigación probó los hechos denunciados por el señor Falcón Briseño: que las armas encontradas en la costa de Venezuela habían sido enviadas por instrucciones del gobierno de Fidel Castro; que este envío era parte de un plan mucho más amplio, destinado a impedir el desarrollo normal de las elecciones presidenciales y, a más largo plazo, imponer un sistema político de tipo castrista.

El Consejo de la OEA, después de haber estudiado el informe⁹ de esta comisión, y a petición del gobierno de Venezuela, decidió, el 16 de junio de 1964, convocar la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, señalando la fecha, el 21 de julio, y el lugar, Washington.

Hay que decir que México, que el 3 de diciembre se había opuesto a la constitución del Consejo en órgano de consulta, se abstuvo esta vez en la votación.

⁷ "Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, 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 deben 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 Continente". (Artículo 6 del Tratado de Río).

⁸ "El Consejo Directivo de la Unión Panamericana podrá actuar provisionalmente como órgano de consulta, en tanto no se reúna el Organo de consulta a que se refiere el Artículo anterior" (Artículo 12 del Tratado de Río).

⁹ El informe de la Comisión de investigación, un volumen de 112 páginas, fue publicado el 24 de Febrero de 1964. Señalaba que "The Republic of Venezuela has been the target of a series of actions sponsored and directed by the Government of Cuba, openly intended to subvert Venezuela institutions and to overthrow the democratic Government of Venezuela through terrorism, sabotage, assault, and guerrilla warfare" (citado por la revista "Americas", September 1964, p. 7).

CAPÍTULO SEGUNDO

La IX Reunión de Consulta

La IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, convocada para servir, según los términos del artículo 11¹⁰ del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, como órgano de consulta, inició sus trabajos en Washinton, el 21 de julio de 1964. Desde el primer día de los trabajos de la Reunión, se pudo observar que había tres posiciones principales: la que representaba la línea dura, defendida por Venezuela, Estados Unidos, etc.; la que se oponía a la imposición de sanciones, defendida por México, Chile, Bolivia y Uruguay; y una tercera posición, representada por Brasil, Argentina, y el Perú, que trataba de encontrar una solución de transacción entre las posiciones extremas. La triple posición, que se había presentado al comienzo de la Reunión no hacía más que confirmar los anuncios hechos por los diversos países miembros de la OEA, aún antes del comienzo de los trabajos.

El 21, se presentaron proyectos de resolución de valor muy diferente; Argentina condenaba en el suyo al gobierno cubano, culpable, en su opinión, de agresión, y le enviaba una advertencia para el futuro, sin recomendar ninguna medida por el momento; otro proyecto de resolución presentado por Colombia, Costa Rica y Panamá, consideraba que había habido una agresión por parte de Cuba contra Venezuela, y que era necesario aplicar el Tratado de Río, lo que llevaba a proponer la ruptura de las relaciones económicas, diplomáticas y de todas las comunicaciones, para aislar al agresor.

Otro proyecto fue presentado por Brasil, el día siguiente, para encontrar una salida a la oposición de tendencias en el seno de la Reunión. Esta propuesta, de un carácter conciliatorio, se limitaba a condenar el régimen de Castro, pero sin recomendar la aplicación de sanciones.

No sería sino el tercer día de los de trabajos cuando los Estados Unidos presentaron dos proyectos de resolución.¹¹ El primer proyecto de resolución era una recomendación a los Estados miembros de la OEA, para colaborar

¹⁰ "Las consultas a que se refiere el presente Tratado se realizarán por medio de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas que lo hayan ratificado, o en la forma o por el órgano que en lo futuro se acordare" (Artículo 11 del Tratado de Río).

¹¹ Los Estados Unidos presentarían tres proyectos de resolución a la consideración de la Reunión.

en un sistema de vigilancia terrestre, naval y aérea, con la finalidad de controlar e impedir movimientos clandestinos de personas y de material, procedentes de Cuba, hacia los países americanos. El segundo era un llamamiento a los países no miembros de la OEA, para que rompieran las relaciones con Cuba, excepto en lo relativo a alimentos, medicinas, y equipo médico. Y al mismo tiempo, se recomendaba a los Estados miembros de la OEA la adopción de las medidas necesarias para conseguir los fines aquí señalados.

A medida que los trabajos se desarrollaban,¹² se hacía evidente que sería la línea dura la que iba a triunfar. El 24 ya se sabía que los países llamados moderados, es decir, Argentina, Brasil y Perú, se habían pasado completamente, al lado de los países partidarios de la aplicación de sanciones. Parece que los cuatro países contrarios a las sanciones, México, Chile, Bolivia y el Uruguay, hicieron una última tentativa, para llegar a una solución de compromiso con los otros países. Esta solución de compromiso sería una condena del régimen castrista, y una decisión de ruptura de las relaciones con Cuba; se aceptarían sin embargo excepciones a estas medidas: 1) por razones humanitarias; 2) por razones de interés de un estado determinado. Si esta solución de compromiso era aceptada, los cuatro países que hacían la proposición, se abstendrían en la votación. Nada de ello sucedió; los países de la línea dura sabían que podían contar anticipadamente con quince votos, y

¹² En total se presentaron, aparte de los tres proyectos adoptados, ocho proyectos de resolución, que serían retirados o rechazados: 1) El proyecto de Colombia, Costa Rica y Panamá, que proponía medidas contra Cuba y serviría de base a la Resolución I, aprobada en la Reunión. 2) Un proyecto de los Estados Unidos, en que se recomendaba a los países miembros de la OEA que tomaran medidas destinadas a impedir la circulación de personas y mercancías provenientes de Cuba, y destinadas a fomentar la subversión. 3) Otro proyecto de Estados Unidos, que era una exhortación dirigida a los Estados no miembros de la OEA para que rompieran sus relaciones diplomáticas con el régimen de Castro, y que le retiraran su apoyo. 4) El proyecto de Argentina, destinado a advertir al gobierno cubano de que la continuación de sus actividades, calificadas como actos de agresión, podría tener como consecuencia la aplicación de medidas coercitivas por parte de los Estados americanos, incluyendo la fuerza armada. 5) Un proyecto conjunto, de Estados Unidos y Brasil, que era una advertencia al gobierno de Cuba, y contenía una enumeración de una serie de actos considerados como de agresión. 6) Un proyecto de Brasil, conteniendo una declaración de solidaridad con el pueblo cubano, y que serviría de base a la Resolución II. 7) Un proyecto cuya finalidad era la de reforzar la solidaridad americana, conteniendo una demanda dirigida a los países miembros de la OEA que hubieran roto sus relaciones diplomáticas, por cualquier razón, para que las restablecieran. 8) Un proyecto presentado por la Argentina, pidiendo que se reforzara la cooperación interamericana e internacional en materia económica; este proyecto ha inspirado la Resolución III, "Cooperación Económica Regional e Internacional".

no tenían entonces por qué buscar soluciones a medias. En efecto, cuando el proyecto de resolución fue puesto a votación, el 25 de julio, en sesión privada, fue adoptado por quince votos contra cuatro, los de México,¹³ Chile, Bolivia y el Uruguay. Se aprobaron otras dos resoluciones: la número II, "Declaración al pueblo de Cuba", para expresar la simpatía al pueblo de Cuba, oprimido por la dictadura castrista; la resolución número III, "Cooperación económica regional e internacional", que afirma que la libertad y la democracia no pueden ser realizadas mientras la miseria no sea vencida; la segunda resolución fue aprobada por 16 votos y 3 abstenciones, la tercera lo fue por unanimidad.

La Resolución I, que era la principal, bajo el título "Aplicación de medidas al gobierno actual de Cuba", partió de la afirmación de que los actos probados por la comisión de investigación, estaban inspirados por el Gobierno de Cuba, con el fin de terminar con la democracia en Venezuela, lo que era contrario al sistema interamericano. La Resolución continuaba considerando tales actos como una agresión, lo que llevaba directamente a condenar al gobierno de Cuba, y a proponer medidas coercitivas, en aplicación de los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: 1) Ruptura de las relaciones diplomáticas, comerciales, y de los transportes marítimos. 2) Advertencia al Gobierno de Cuba, de que la continuación de los actos incriminados, podría llevar, a los Estados miembros de la OEA, a tomar medidas más enérgicas, incluyendo el recurso a la fuerza armada. 3) Exhortación a los Estados no miembros de la OEA, para que rompieran las relaciones diplomáticas con el gobierno de Castro.

¹³ México ha hecho insertar en el Acta Final, una declaración en la cual da las razones de su posición contraria a la aplicación de medidas a Cuba: "La delegación de México desea dejar constancia en el acta final de que el gobierno de México:

1.—Está persuadido de que las disposiciones del tercer párrafo resolutivo de la Resolución I (en contra de la cual ha votado la delegación de México), carecen de fundamento, en virtud de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no contempla en parte alguna la aplicación de las medidas ahí previstas a situaciones de la naturaleza y características de la que ha examinado esta Reunión de Consulta.

2.—Fórmula reserva expresa sobre lo estipulado en el quinto párrafo resolutivo de la misma Resolución, que éste pretende ampliar, en forma incompatible con las disposiciones de los artículos 3 y 10 del Tratado Interamericano de Río de Janeiro, el derecho de legítima defensa individual o colectiva.

3.—Reitera sin reservas "su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz" a la que "se halla esencialmente ligada" la "obligación de mutua ayuda y de común defensa de las repúblicas americanas", de acuerdo con lo estipulado en el quinto párrafo del preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca".

El Consejo de la OEA quedaba autorizado para suspender las medidas señaladas, una vez que el régimen de Castro dejara de constituir una amenaza. En fin, se daban instrucciones al Secretario General de la OEA, para que transmitiera, de acuerdo con las disposiciones del Artículo 54 de la Carta de San Francisco, al Consejo de Seguridad, el texto de la resolución primera.

De los cuatro países que habían votado contra la resolución primera, y que eran los únicos miembros de la OEA que continuaran manteniendo relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, Chile decidió romper sus relaciones diplomáticas y comerciales el 11 de agosto, seguido por Bolivia, el 21 de agosto, y por Uruguay el 8 de septiembre. México continuó solo, y por una declaración del Secretario de Relaciones Exteriores, dada a la publicidad el 3 de agosto de 1964, afirmó su voluntad de no respetar la resolución primera. Las razones expuestas en dicha declaración eran de orden jurídico: la absurda interpretación dada al Tratado de Río. México subrayaba su posición jurídica al afirmar que, puesto que su conflicto con los otros miembros de la OEA era sobre la interpretación de un tratado, y en consecuencia un conflicto de orden jurídico, se encontraba dispuesto a aceptar que un grupo de Estados miembros de la OEA solicitara, por intermedio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, para saber si el Tratado de Río había sido correctamente interpretado por la Reunión de Consulta. La propuesta de México quedó sin respuesta.

PARTE SEGUNDA

LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS POR LA RESOLUCIÓN I DE LA IX REUNIÓN DE CONSULTA

CAPÍTULO PRIMERO

El Concepto de la Agresión en el Tratado de Río

Todas las decisiones tomadas contra Cuba en la resolución primera, se basan en la presunción de que este país era responsable de agresión contra Venezuela; lo que quedaría suficientemente probado por la comisión encargada de investigar respecto a las armas encontradas en Venezuela.

México pone en duda la afirmación de que los hechos hayan sido probados de un modo tan irrefutable. Pero, aún si se acepta como probado que

las armas descubiertas en Venezuela habían sido enviadas por Cuba. ¿puede considerarse que ello justifique la aplicación de las medidas previstas por el Tratado de Río?

El Artículo 3 del Tratado de Río es claramente inaplicable,¹⁴ puesto que limita el recurso a medidas coercitivas al caso de un ataque armado; según el artículo 6 estas medidas son aplicables “si la inviolabilidad o la integridad del territorio, o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América...”. El mismo artículo señala que el órgano de consulta decidirá qué medidas “se deben 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 continente”.

Dos observaciones pueden hacerse respecto al artículo citado, y sobre su aplicación en la IX Reunión de Consulta: 1) Se acepta la posibilidad de una “agresión que no sea ataque armado”, y la aplicación de medidas contra tal agresión, que pueden incluir naturalmente el recurso a la fuerza armada, lo que es ir más lejos que el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas,¹⁵

¹⁴ La polémica sobre la interpretación del Tratado de Río y sobre la legalidad del Tratado mismo, no es de hoy, y ha dado lugar a una abundante literatura. Basta señalar, Joseph L. KUNZ: “The Inter-America Treaty of Reciprocal Assistance”, A. J. I. L., Vol. 42, Núm. 1, January 1948, pp. 111-120; Charles G. FENWICK: “Intervention and the Inter-American Rule of Law”, A. J. I. L., Vol. 53, Núm. 4, October 1959, pp. 873-876, del mismo: “The issues at Punta del Este: Non-Intervention v. Collective Security”, A. J. I. L., Vol. 56, Núm. 2, April 1962, pp. 469-474, del mismo: “El sistema regional interamericano”, en Anuario Jurídico Interamericano, 1955-1957, pp. 44-59; Nazareno RONCELLA: Los pactos de Río de Janeiro y del Atlántico del Norte, baluarte del mundo democrático”, Revista de Derecho Público (Tucuman), Año II, Núm. 2, Diciembre 1950, pp. 205-232; Antonio GÓMEZ ROBLEDO: “La seguridad Colectiva en el Continente Americano”, Imprenta Universitaria, Col. de Ciencia Políticas y Sociales, Universidad Nacional, México 1960, 229 p., del mismo: “La crisis actual del sistema interamericano”, Foro Internacional (México), Vol. III, Julio-Septiembre 1962, Núm. 1, pp. 25-61; J. LLOYD MEECHAM: “The United States and Inter-American Security, 1889-1960”, University of Texas Press, 1961; Virgilio GODOY REYES: “El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca”, Revista del Instituto Ecuatoriano de Derecho Internacional, No. 6, Febrero de 1963, pp. 104-114; George A. FINCH: “The Inter-American Defense Treaty”, A. J. I. L., Vol. 41, Núm. 4, October 1947, pp. 863-866; Juan CARLOS PÉREZ: “Les principes du Droit International Public Americain”, A. PEDONE, PARIS, 1954, XIV-87 p. (en especial las pp. 71-72).

¹⁵ Estamos en completo acuerdo con la tesis defendida por Ian BROWNLIE, que exige un comienzo de ejecución por parte del eventual agresor, y también cuando atrae la

que el Tratado de Río dice respetar. 2) En este caso concreto, el Tratado de Río ha sido aplicado de una manera incorrecta; en efecto, el artículo 6 permite tomar medidas destinadas a terminar con una situación capaz de afectar “la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía, o la independencia política de cualquier Estado Americano”... o “de poner en peligro la paz de América”; pero las medidas que el órgano de consulta puede tomar son medidas que podemos considerar de urgencia, destinadas a detener el peligro; no puede constituirse en órgano jurisdiccional y decidir, “a posteriori”, acerca de la ilegalidad de actos ya realizados; el derecho internacional actual otorga a los Estados, individual o colectivamente, la posibilidad de recurrir a medidas de fuerza únicamente con el fin de asegurar su existencia. Si se acepta que la comisión de investigación había probado a satisfacción de todo el mundo, la realidad de la intervención cubana en los asuntos de Venezuela, sería aceptable una aplicación del Tratado de Río en el momento de los actos incriminados, puesto que habría bases para considerar que la independencia política o la integridad territorial de Venezuela estaban en peligro inminente; pero la aplicación de dichas medidas casi un año después de los hechos incriminados, y cuando la tranquilidad reina de nuevo en Venezuela, es llevar demasiado lejos la interpretación del artículo 6, y por ello, hacer del órgano de consulta un órgano jurisdiccional destinado a tomar medidas coercitivas “a posteriori”, en violación de la Carta de las Naciones Unidas.¹⁶

De todas formas, el apoyo dado por Cuba al movimiento subversivo de Venezuela, ¿es diferente del apoyo dado directa o indirectamente por los Estados Unidos, Guatemala, etc. al movimiento anticastrista?,¹⁷ ¿dónde estaba el órgano de consulta, y qué Estado americano se ha preocupado de ello en el momento del asunto de la Bahía de Cochinos? He aquí una serie de

atención sobre el hecho de que “to suggest that the use of force is justifiable as a matter of law against economic or ideological aggression may be to give licence to the States which are seeking excuses for resort to force”. Ver su trabajo “Recent Appraisals of Legal Regulation of the Use of Force”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Volume 8, Part 4, October 1959, pp. 707-721.

¹⁶ En otra ocasión hemos insistido en que “self defense is, in fact, an exceptional means that comes to cover the deficiencies of any legal system, and particularly of the international system, from the point of view of rapidity, to secure every State’s right to existence” (Ponencia leída en el “Regional Meeting of the American Society of International Law”, Ohio State University, Columbus, April 17, 1964).

¹⁷ “. . . les Etats Unis sont mal venus de faire condamner la subversion cubaine trois ans à après le retentissant échec de la baie des Cochons et alors qu’ils poursuivent les raids anticubains” (Claude Julien: Op. cit.).

cuestiones que podríamos plantearnos, y cuya respuesta sería un poco molesta para los Estados que han votado en favor de las medidas coercitivas, en Washington.

CAPÍTULO SEGUNDO

El Tratado de Río y la aplicación de medidas coercitivas

Todo lo que pueda decirse a este respecto sobre el Tratado de Río puede, del mismo modo, decirse respecto a las organizaciones regionales en general.

El actual sistema de la organización de la sociedad internacional, reposa sobre la afirmación fundamental de que la Organización de las Naciones Unidas tiene el monopolio de la fuerza armada, y los Estados no pueden recurrir a ella más que en el caso de legítima defensa, individual o colectiva, ante una agresión armada.¹⁸ Esta excepción se explica por el hecho de que la organización universal no puede reaccionar automáticamente, y entonces hay que dejar a los Estados la posibilidad de asegurar su existencia amenazada.

El Artículo 51 marca los límites de la legítima defensa: "las medidas tomadas por los Miembros en el ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad...".

El Consejo de Seguridad es el único que puede decidir sobre la legalidad o la justicia de una acción determinada, los Estados deben limitarse a tomar medidas de urgencia para sobrevivir; será después cuando el Consejo de Seguridad decida si ellos han tenido razón y, en este caso, qué medidas hay que tomar para restablecer el respeto al derecho.

En lo que respecta a los organismos regionales, como el Tratado de Río,¹⁹

¹⁸ Ver H. Kelsen: "Collective security and collective self-defense under the Charter of the United Nations", A. J. L. L., Volume 42, Num. 4, October 1948, pp. 783-796; Inis L. Claude Jr.: "The OEA, the UN, and the United States", International Conciliation, Carnegie Endowment for International Peace, N. 547, March 1964, p. 67.

¹⁹ Ver José María RUDA: "Relaciones de la OEA y las N.U. en cuanto al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional", "Revista Jurídica de Buenos Aires", I-II, Enero-Junio 1961, pp. 15-76; Eduardo Jiménez de Aréchaga: "Coordinación del sistema de solución pacífica de conflictos en las Naciones Unidas, con el de la Organización de Estados Americanos", Actas del III Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Quito, 2-12 de Octubre de 1957, pp. 155-174; María Helena Carrión Simbrello: "Delimitación de competencias entre la ONU y los organismos regionales. En materia relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", México 1964- 203 p.

o la OEA, el Artículo 52 de la Carta de San Francisco acepta su existencia, "a condición de que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". El artículo 52 va hasta promover el arreglo pacífico de controversias en los organismos regionales, reservando, sin embargo, al Consejo de Seguridad, la posibilidad de intervenir, según las disposiciones del artículo 34 y 35.

En lo que respecta a las medidas coercitivas, el Consejo de Seguridad sigue siendo el único órgano que puede decidir las: "... no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad...". El Consejo de Seguridad puede, sin embargo, decidir la utilización de los acuerdos u organismos regionales para la aplicación de "medidas coercitivas bajo su autoridad".

Una medida coercitiva, en el sentido del Artículo 53, sería, en opinión nuestra, una medida decidida "a posteriori", por el Consejo de Seguridad, con el fin de restablecer el orden jurídico perturbado por un Estado agresor. La legítima defensa individual o colectiva, es una reacción urgente, vital, e inmediata, de un Estado o un grupo de Estados, contra una agresión presente; la legítima defensa individual o colectiva se caracteriza por la urgencia, que hace de ella una medida provisional, destinada a permitir que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para restablecer el orden jurídico; porque la legítima defensa no puede llegar hasta pretender el castigo del agresor. En nuestra opinión, los acuerdos regionales llamados de legítima defensa, son un ejemplo claro de lo que es una violación de la Carta de las Naciones Unidas,²⁰ puesto que la legítima defensa es incompatible, con su institucionalización; en efecto su institucionalización, la creación de órganos que determinen cuando hay legítima defensa, es la prueba de la falta de urgencia puesto que, si los Estados tienen el tiempo de convocar los órganos de los organismos regionales para discutir en ellos la aplicación de medidas destinadas a detener, la hipotética agresión, podrían, del mismo modo, convocar al Consejo de Seguridad; no hacerlo es violar el Artículo 53; además, la medida decidida por el órgano en cuestión es una medida de carácter coercitivo, en el sentido del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas, y no una acción de legítima defensa, puesto que hay allí un juicio acerca de los actos, y en consecuencia una determinación de quien es el Estado que ha violado el derecho.

²⁰ Héctor MOTTA AVELLANAL: "Los Pactos Militares son incompatibles con la Carta de San Francisco". *Revista de Derecho Público y Privado* (Montevideo), Año XV, Tomo XXIX, No. 174, Diciembre de 1952, pp. 323-342.

El Tratado de Río, que según su Artículo 1 entiendo actuar en el cuadro de las Naciones Unidas,²¹ es él mismo un acuerdo en violación de la Carta, puesto que permite que el órgano de consulta tome medidas coercitivas “a posteriori”, en usurpación de las atribuciones y poderes del Consejo de Seguridad.

Podríamos incluso aceptar que el órgano de consulta decidiera, “a posteriori”, medidas contra un Estado considerado agresor; pero la aplicación de estas medidas debería ser previamente sometida a la aprobación del Consejo de Seguridad, que debe determinar si la calificación hecha por el órgano de consulta es correcta, y si es aceptable la aplicación de dichas medidas por intermedio del acuerdo regional.

En el caso del párrafo 7 de la resolución primera, “dar instrucciones al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, para que transmita al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el texto de la presente resolución, en conformidad con los términos del artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas”, hay que señalar que se trata aquí de comunicar a la Organización de las Naciones Unidas, medidas decididas en el cuadro del organismo regional que es la OEA, cuando el Artículo 53 establece que “. . . no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad. . .”. La interpretación que nos parece más correcta es la que daría al Consejo de Seguridad, según los términos del artículo 53, el monopolio de las acciones coercitivas, y de ahí la obligación de los organismos regionales de pedir previamente la autorización del Consejo de Seguridad para aplicar las medidas que puedan haberse decidido. Pero se dejaría a los organismos regionales, según los términos del Artículo 52, la posibilidad de decidir medidas para el arreglo pacífico de los conflictos, a las que se aplicaría la obligación del Artículo 54.

El párrafo 7 de la resolución primera no es entonces más que una falsa interpretación de la Carta de las Naciones Unidas; concretamente, del Artículo 54.

No hay duda de que, si bien los artículos 1 y 10 del Tratado de Río, y los artículos 1, 4 y 102 de la Carta de Bogotá, subordinan el sistema inter-

²¹ La obligación contenida en este artículo “las Altas Partes Contratantes 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 disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente Tratado”, queda reforzada por la del artículo 10 del mismo Tratado, “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”.

americano a la Organización de las Naciones Unidas, los países americanos podrían, como lo podrían otros Estados en el cuadro de cualquier organismo regional, derogar el sistema, por vía de acuerdo,²² y para sus relaciones mutuas; pero tampoco deja de ser verdad que los artículos 1 y 10 del Tratado de Río y los Artículos 1, 4 y 102 de la Carta de Bogotá, subordinan el sistema interamericano a la Organización de las Naciones Unidas.

Además, y aún si se admitiera la posibilidad de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca establezca excepciones a la prioridad de la Carta, para las relaciones entre los países miembros del Tratado, esas excepciones no serían aplicables a Cuba, puesto que ese país ya no está en el sistema interamericano.²³

Hay que concluir, entonces, que las medidas tomadas por la IX Reunión de Consulta chocan con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, que establece una prioridad jerárquica, en beneficio del Consejo de Seguridad, en materia de medidas coercitivas.

CAPÍTULO TERCERO

Amenazas contra la Paz

El Artículo 2, párrafos 3 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas, obliga a los Estados miembros de la ONU a solucionar sus conflictos por medios pacíficos, y a abstenerse "en sus relaciones internacionales... de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza..."; el Artículo 39 de la Carta reserva al Consejo de Seguridad la facultad de comprobar la existencia de una amenaza contra la paz, de una ruptura de la paz, o de un acto de agresión, y de decidir qué medidas serán aplicadas; sin embargo, los Estados pueden, según los términos del Artículo 51, recurrir al empleo de la fuerza (legítima defensa) en caso de agresión armada; esta excepción no es válida en caso de amenaza contra la paz.

El Consejo de Seguridad es el único órgano que puede: 1) Constatar la existencia de una amenaza contra la paz. 2) Tomar medidas coercitivas para terminar con tal amenaza, y restablecer la seguridad. Un Estado (o un grupo de Estados) no puede entonces amenazar a otro Estado con utilizar la fuerza; si cree que el otro es culpable de actos condenados por la Carta de las Naciones Unidas, su único derecho es el de dirigirse al Consejo de Seguridad

²² Esa era la opinión de QUINCY WRIGHT en el momento del bloqueo de Cuba (Q. WRIGHT: Op. cit.).

para pedirle que tome las medidas convenientes. De otra forma, el Estado que se constituye a sí mismo como Juez, y amenaza a otro con el empleo de la fuerza, viola claramente el Artículo 2, párrafos 3 y 4 de la Carta.

Es lo que ha ocurrido con la resolución primera, que en su párrafo 5 amenaza al Gobierno de Cuba con recurrir a la fuerza contra él, por los hechos que la Reunión de Consulta considera actos de agresión. La única posibilidad que tenían los Estados Americanos de recurrir a la fuerza era, en el caso de que hubiera una agresión armada por parte de Cuba, ejerciendo el derecho de legítima defensa, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.²⁴ Dado que ese no era el caso, debían de dirigirse al Consejo de Seguridad, para pedirle que comprobase la existencia de una amenaza contra la paz, y que tomara las medidas necesarias para terminar con esa amenaza.

Al no tener en cuenta este razonamiento, los Estados americanos han violado el Artículo 2, párrafos 3 y 4, y el Artículo 39 de la Carta.

CAPÍTULO CUARTO

Los límites de la fuerza obligatoria de un Tratado

El 3 de agosto de 1964, el Secretario de Relaciones Exteriores de México publicó una declaración, en la cual anunció la decisión de su país de no romper las relaciones diplomáticas con Cuba, y de no respetar, en general, la resolución primera de la Reunión de Consulta.

Consideraba que las diferencias registradas en el curso de la Reunión, se referían a la interpretación del Tratado de Río, es decir, uno de los conflictos de orden jurídico, enumerados en el Artículo 36, párrafo 2 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Era entonces posible pedir a la Corte Internacional de Justicia, por mediación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una opinión consultiva, que México se comprometía a respetar. El artículo LI del Tratado Americano de Arreglo Pacífico, llamado Pacto de Bogotá, establece que "las partes interesadas en la solución de una controversia podrán, de común acuerdo, pedir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que soliciten de la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica"; puesto

²⁴ Pero como había subrayado ya el juez WEBSTER: "the necessity of that self defense is instant, overwhelming, and leaving no choice of means and no moment of deliberation", (Asunto del "Caroline"). Sobre este aspecto de la legítima defensa se puede consultar también el trabajo de Ian BROWNLEE: "The use of force in self defense", British Year Book of International Law, 1961, pp. 215-216.

que el conflicto entre México y los otros países americanos se refería a la interpretación de un Tratado y era, en consecuencia, un conflicto jurídico, había también la posibilidad de aplicar esta disposición.²⁵

Sabemos que no se ha aceptado la propuesta de México; las razones son de orden político.

México se niega a aceptar las medidas adoptadas en la Novena Reunión de Consulta bajo pretexto de que, al adoptarlas, los países miembros de la OEA y del sistema del Tratado de Río, habían interpretado mal dicho Tratado. Y sin embargo la resolución había sido adoptada por la mayoría requerida por las reglas del mismo Tratado. Los países que votaron por la adopción de la resolución acusan a México de no respetar un compromiso internacional: el de poner en práctica las medidas adoptadas por los órganos previstos en el Tratado, y por la mayoría predeterminedada. A primera vista tienen razón; pero México los acusa a ellos, no de saltar sobre las reglas de procedimiento, puesto que México reconoce que se las ha respetado, sino de algo mucho más grave: de haber desnaturalizado el Tratado, y de haber adoptado medidas para fines que no estaban previstos en el Tratado. Evidentemente, cuando un país entra en un sistema convencional, adquiere el compromiso de respetarlo, y de poner en práctica las medidas decididas con el apoyo de las mayorías requeridas, pero a condición de que las medidas a aplicar sean compatibles con los fines del Tratado. En fin, lo que queremos decir es que un Estado no está obligado a hacer cualquiera cosa, por el simple hecho de que la mayoría requerida en un sistema convencional haya sido obtenida. Sus obligaciones se limitan a lo establecido en ese Tratado.

Un ejemplo va a ilustrarnos: un Estado miembro de las Naciones Unidas no podría ser obligado a renunciar a la soberanía sobre su mar territorial, por el simple hecho de que el Consejo de Seguridad lo hubiera decidido por mayoría de siete miembros, incluyendo los votos de los cinco permanentes. No está obligado porque la Carta no prevé tal medida, y el Consejo abusaría de su poder si decidiera tomarla.

²⁵ "Ahora bien, como otros gobiernos tienen opiniones distintas y aún opuestas a las que han servido de fundamento a nuestra determinación, y como la diferencia de parecerse no puede deberse en última instancia sino a la diversidad de interpretaciones sobre el Tratado de Río de Janeiro, el gobierno de México no se opondría a que un grupo de Estados miembros de la OEA solicitara de la Corte Internacional de Justicia, por conducto de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una opinión consultiva sobre esta cuestión, de acuerdo con el artículo 96 de la Carta de San Francisco. Desde ahora, con la debida autorización, puedo adelantar que el gobierno de México apoyaría sin reservas tal solicitud y acataría la decisión de la Corte, cualquiera que ésta fuese". (Declaración del Secretario de Relaciones Exteriores de México, publicada el 3 de Agosto de 1964).

Naturalmente, esto podría ser una excusa para los Estados que tratan de librarse de sus obligaciones. Por eso, teniendo en cuenta esta objeción, México ha entendido colocarse en el terreno jurídico, remitiéndose a una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia.

CONCLUSION

La Resolución Primera adoptada en la IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores es una clara violación del Derecho internacional²⁶ en general, y de la Carta de las Naciones Unidas, y de los instrumentos relativos al sistema interamericano en particular. Eso se debe al hecho de que consideraciones políticas han tenido prioridad sobre el deseo de salvar el sistema interamericano.

En el fondo, todo el problema se encuentra en la imposibilidad por parte de los Estados Unidos, de darse cuenta de que el régimen castrista no puede ser destruido por los medios utilizados hasta ahora. Si los comunistas atacan en el terreno económico es inútil combatirlo por las armas.

En todo caso si se trata de condenar las actividades contrarias al derecho internacional, y el apoyo dado a la subversión contra los regímenes establecidos, podríamos muy bien pedir que aquél que esté libre de falta que tire la primera piedra. Posiblemente por esto, la única piedra en el aire ha sido la de México.²⁷

²⁶ Pedro Pablo CAMARGO es de otra opinión: "...el hecho de que el Estado afectado por tales actos de agresión o intervención haya preferido someterse a una decisión legal, como la del Organó de Consulta, en vez de haber ejercido una represalia con arreglo al Derecho Internacional Común, no puede ser considerado como agravante para establecer un *caso de duda*, sino, por el contrario, para facilitar la aplicación del Derecho, no de la fuerza". Hay que decir, en primer lugar, que si se actúa de acuerdo con el Derecho Internacional Común no pueden ejercerse represalias, prohibidas en el sistema de la Carta, en el que el uso o amenaza de la fuerza queda desterrado (art. 2, párrafo 4), y solo se acepta en el caso del artículo 51, relativo a la legítima defensa individual o colectiva; después, Pedro Pablo CAMARGO parece admitir que las organizaciones regionales puedan decidir acerca de la aplicación de medidas para restablecer el orden jurídico perturbado, cuando es bien sabido que el poder de decidir la aplicación de medidas coercitivas para restablecer el derecho, cuando ha sido violado, es un privilegio exclusivo del Consejo de Seguridad. (P. P. CAMARGO: "La legalidad de las medidas adoptadas por la novena Reunión de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIV, Octubre-Diciembre de 1964, Núm. 56, pp. 901-922.

²⁷ Claude JULIEN, en el artículo citado, termina con estas palabras "...Il est bien évident que la majorité ne sera pas la même à l'ONU et à l'OEAs. Car en matière de subversion ne peut pas avoir deux poids et deux mesures".